FURG

Gestão Pública Municipal

Coletânea de TCCs
oferta 2013

A licitação e seus caminhos na Administração Pública: Um estudo realizado em um município do sul do Rio Grande do Sul sobre suas fases e procedimentos

Ademilton Higino da Silva Jr.[1]

RESUMO

O objetivo desta pesquisa é analisar as fases e os procedimentos de uma licitação pública, através de um estudo realizado em um município de pequeno porte localizado no Rio Grande do Sul. Por meio de um estudo de caso, foram realizadas entrevistas com um servidor público municipal que atua na área de licitações e um gestor que alimenta e necessita das licitações para alcançar seus objetivos. Conclui-se que as licitações são o termômetro da Administração e que seus principais problemas estão associados a) à falta de planejamento e conhecimento dos caminhos a seguir e b) à falta de capacitação das pessoas envolvidas no processo. Acredita-se que a adoção de manuais de processos administrativos que abordem as fases e os procedimentos necessários à realização de licitações pode servir de alicerce para que os municípios firmem contratos regulares e eficazes.

Palavras-chave: Licitação. Princípios. Modalidades. Bem-comum.

1 INTRODUÇÃO

Os entes federados, ou seja, União, Estados e Municípios, possuem regras e condições a serem seguidas para a realização de aquisições de bens e serviços, seja para sua própria manutenção, seja para atender as demandas de suas populações. A Constituição Federal (1988), em seu art. 37, define em sentido simples que em toda e qualquer compra pública a “regra é licitar”. Nesse sentido, a Lei 8.666 (1993) estabelece normas sobre as licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Na esfera municipal, especialmente entre os pequenos municípios brasileiros, a sua aplicação, bem como a falta de planejamento nos processos administrativos e de conhecimento dos passos corretos e necessários que devem ser seguidos preocupa um grande número de gestores públicos.

Frequentemente, o cidadão brasileiro é defrontado com notícias sobre denúncias e investigações de casos de corrupção em diversos órgãos públicos e

1 Bacharel em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande – FURG – Aluno do Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal da Universidade Federal do Rio Grande – FURG – Polo de São José do Norte/RS.

esferas governamentais. Casos de desvio de conduta e de recursos, favorecimentos ilícitos e licitações fraudulentas sugerem que este fenômeno é um tanto frequente no comportamento dos gestores públicos brasileiros. Exemplos como o do Secretário de Planejamento e Habitação do município de Alvorada/RS, que no ano de 2009, admitiu fazer parte de um esquema de corrupção envolvendo a elaboração de projetos para o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal (GRIZOTTI, 2009) ou, ainda, o caso de fraudes em licitações no município de Tiradentes do Sul/RS, na região Nordeste do Estado, onde as investigações apontam indícios de envolvimento do prefeito na assinatura de contratos fraudulentos em licitações de obras públicas, tais como a construção de uma escola de educação infantil, duas unidades básicas de saúde, casas populares, creches e praças, paradas de ônibus e uma ponte despontam entre os grandes escândalos de corrupção descobertos e divulgados na mídia nacional (WAIER; REBELLO, 2013).

Situações como essas trazem enormes prejuízos aos cofres públicos, com contratações efetivadas com valores elevados, onde se conhecem os vencedores previamente, ou ainda os problemas que afetam diretamente a população como o caso de obras inacabadas, ou que não atendem a propósitos em que foram concebidas. Quando desvendadas estas fraudes, consegue-se apurar e afastar os culpados, mas boa parte dessas ações não são descobertas e o círculo vicioso se mantém, sendo impossível mensurar o montante gasto sem que o objetivo do bem estar para a população seja atendido.

Por outro lado, existem casos que não são mal intencionados como os citados anteriormente, mas que acabam ocorrendo falhas nos processos, por falta de conhecimento dos gestores públicos quanto à legislação pertinente. Em suma, todas essas situações trazem ou podem trazer grandes problemas aos gestores, com a execução de processos por improbidade administrativa e, consequentemente, aos municípios e, principalmente, à população que necessita ser atendida em suas demandas.

Desta maneira, percebe-se em diferentes meios de comunicação e, principalmente, em encontros e cursos de atualização propiciados a gestores públicos, o relato de diversos municípios do Rio Grande do Sul quanto ao baixo conhecimento relacionado ao tema Licitações, incorrendo na realização de compras sem planejamento, ou atendendo a interesses políticos, em desconformidade com a Legislação, sendo passíveis de punição. Assim, pretende-se neste artigo analisar as

fases e os procedimentos necessários em um processo de licitação pública, considerando para tal o embasamento legal para a elaboração e formalização de um certame licitatório, suas regras estabelecidas por edital e os possíveis problemas existentes no comportamento da Administração Pública.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Licitação

Licitação é o principal instrumento que possui o poder público para realizar as suas contratações, sendo este utilizado através de diferentes modalidades, dependendo da natureza do bem ou serviço contratado, dos valores envolvidos e da necessidade de sua contratação. As emergencialidades e as contratações de bens e serviços que possuem valores abaixo de R$ 8.000,00 (oito mil reais), apesar de serem previstos e regulamentados pela Lei n° 8.666/1993, não são modalidades de licitação.

Segundo Medauar (1996, p. 205),

> Licitação é o processo administrativo em que a sucessão de fases e atos leva à indicação de quem vai celebrar contrato com a administração, visando, portanto a selecionar quem vai contratar com a administração, por oferecer proposta mais vantajosa ao interesse público.

A licitação é a forma mais concisa e transparente de se adquirir bens e serviços para a Administração Pública, tornando mais fácil a prestação de contas. Trata-se de um procedimento formal em que a Administração Pública convoca, por meio de condições estabelecidas em ato próprio (edital ou convite), empresas interessadas na apresentação de propostas para o oferecimento de bens e serviços (TCU, 2010). Desde 1592, nas Ordenações Filipinas, observa-se a preocupação de primeiro andar em Pregão, para se dar a empreitada a quem houver de fazer melhor e por menos preço. Em 1828, a Lei de 29 de agosto, no Art. 5º, reiterava a mesma diretriz:

> Aprovado o plano de algumas referidas obras, imediatamente será a sua construção oferecida a Empresários por via de Editais Públicos e havendo concorrentes, se dará a preferência a quem oferecer maiores vantagens.

No Brasil, a licitação foi introduzida no direito público brasileiro há mais de 150 anos, pelo Decreto nº. 2.926, de 14 de maio de 1862, que regulamentava as arrematações dos serviços a cargo do então Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Após o advento de diversas outras leis que trataram de forma

singela o assunto, o procedimento licitatório foi consolidado no âmbito federal pelo Decreto nº. 4.536, de 28 de janeiro de 1922, que organizou o Código de Contabilidade da União. A partir daí, o processo foi evoluindo, chegando até a Constituição Federal de 1988, com seu art. 37, XXI. O atual sistema de licitações existente no país surge com a Constituição Federal de 1988, sendo que, a palavra licitação comporta vários significados e quase todos ligados à ideia de oferecer, arrematar, fazer preço sobre a coisa, disputar ou concorrer.

2.2 Planejamento e Princípios

Planejamento deve ser a palavra de ordem quando se trata de Licitações, pois como a legislação determina, a regra é licitar. Esses regramentos, que incluem etapas e prazos a serem cumpridos, exigem dos gestores públicos organização, gestão de suas equipes e previsão de suas demandas com a maior exatidão possível, o que vai infelizmente de encontro à forma tradicional com que opera a maior parte das organizações públicas, em especial aquelas que atuam na esfera municipal, o que exige uma forte mudança cultural. “Por conseguinte, o planejamento na administração da coisa pública, mesmo nos estreitos limites das pequenas comunas, é uma exigência social inadiável e uma contingência histórica irreversível” (QUAGLIA, 1976, p.41).

Para Niebuhr (2000), o princípio da isonomia é a própria causa da licitação pública, já que os contratos administrativos trazem benefícios econômicos ao contratado e como todos os interessados em ter tais benefícios econômicos devem ser tratados com igualdade, por força do art. 5º da Constituição, impõe-se à Administração seguir certas formalidades para escolher com quem se deve contratar. Depreende-se de Silva (2007) que os princípios na Administração Pública têm a função de orientar a ação do administrador na prática dos atos administrativos e, assim, garantir a boa administração. O autor afirma que essa só é atingida com a correta gestão dos negócios públicos, pelo correto manejo dos recursos públicos (dinheiro, bens e serviços) e com base no interesse coletivo.

Os princípios constitucionais da Administração Pública estão elencados no Art. 37 da Magna Carta:

> 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).

Já a Lei de Licitações n° 8.666/1993, em seu art. 3º, traz outros princípios, além dos enunciados na Constituição:

> A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração 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 (BRASIL, 1993).

Portanto, é vedado admitir, prever ou incluir cláusulas ou condições que restrinjam ou frustrem o caráter competitivo e estabeleçam preferências.

Quanto aos princípios que regem a licitação, Mello (1995, p. 180) afirma que:

> o acatamento aos princípios mencionados empece ou ao menos forceja por empecer conluios inadmissíveis entre agentes governamentais e terceiro, no que se defende a atividade administrativa contra negócios desfavoráveis, levantando-se, ainda, óbice a favoritismo ou perseguições, inconvenientes com o princípio da igualdade.

Nas licitações, os princípios funcionam como uma bússola na concretização das regras jurídicas. Cabe ao gestor público empregar esses princípios fundamentais no dia a dia das suas atividades.

2.3. Fases e Modalidades

Na fase interna da licitação – prévia à publicação do edital – a Administração Pública deve planejar a licitação, ou seja, realizar atos preparatórios visando à definição dos termos da futura contratação, de acordo com as necessidades do órgão público, bem como as condições da disputa para a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, dentre outros objetivos. Toda e qualquer contratação exige a formalização do seu planejamento por parte do Poder Público.

De acordo com a Lei 8.666/1993, preferencialmente, toda a aquisição ou contratação de serviço inerente ao Setor Público deve conter:

- Projeto Básico ou Adequada caracterização do objeto – que é a descrição detalhada da obra, do serviço ou bem a ser contratado e, se necessário, seu modo de execução. Este deve ser previamente aprovado pela autoridade competente.
- Previsão de recursos orçamentários – a licitação somente poderá ser lançada se houver recursos orçamentários para assegurar o pagamento das obrigações.

- Orçamentos prévios – para o regular processamento da licitação, é necessária a realização de orçamentos prévios para apurar o valor de mercado dos bens a serem adquiridos. A Lei não expressa número mínimo de orçamentos, mas a prática comercial recomenda a pesquisa em pelo menos três diferentes fornecedores.

Ainda sobre os orçamentos prévios, o Tribunal de Contas da União - TCU explica em seu Manual de Licitações e Contratos (TCU, 2010), que as estimativas de preços têm por finalidade, especialmente, a verificação da existência de recursos orçamentários suficientes para o pagamento da despesa com a contratação e também servem de parâmetro objetivo para julgamento das ofertas apresentadas. Depois de contornadas as questões anteriormente citadas, o processo de compra ou contratação pública deve se transformar em um Processo Licitatório, observando as modalidades, a partir dos valores base apurados nos orçamentos prévios, conforme art. 23, da Lei 8.666/1993, como demonstra o quadro 1.

Quadro 1 - Modalidades de Licitação

Modalidades de Licitação	Para Obras e Serviços de Engenharia	Para Compras e Serviços
Convite	Até R$ 150.000,00	Até R$ 80.000,00
Tomada de Preços	Até R$ 1.500.000,00	Até R$ 650.000,00
Concorrência	Acima de R$ 1.500.000,00	Acima de R$ 650.000,00

Fonte: Art. 23, Lei 8.666/1993

A modalidade Concorrência está prevista no inciso 1° do artigo 22 da Lei 8.666/93, sendo “esta a modalidade de Licitação entre quaisquer internados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto”. Os requisitos de qualificação ao processo licitatório são definidos no art. 27, da Lei 8.666/1993, que trata da habilitação dos interessados ao certame, sendo esta dividida em: habilitação jurídica (atos constitutivos, contratos sociais, etc.), qualificação técnica (certidões e comprovação da capacidade de realizar determinada atividade), qualificação econômico-financeira (comprovação da boa situação financeira da empresa), regularidade fiscal e trabalhista (comprovação que a empresa está em dia com seus impostos e obrigações trabalhistas) e cumprimento do disposto no inciso XXXIII, do art. 7° da Constituição Federal (comprovação que não emprega menores de idade). Estes requisitos são válidos para todas as modalidades licitatórias, sendo obrigatória

a exigência da habilitação jurídica, da regularidade fiscal e trabalhista e o cumprimento do disposto no inciso XXXIII, do art. 7° da CF (BRASIL, 1988). Já a qualificação técnica e a qualificação econômico-financeira são opcionais ao ente público exigir ou não.

A modalidade Tomada de Preços, conforme o inciso 2° do artigo 22 da referida Lei, “é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação”. Já o Convite, conforme previsão do inciso 3° do artigo 22, “é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas”.

Após definida a modalidade da licitação, a lei 8.666/1993, em seu art. 38, explica que:

> O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente (BRASIL, 1993).

O processo administrativo se trata do edital licitatório. Edital é o instrumento convocatório, através do qual a Administração divulga a abertura da concorrência, fixa os requisitos para a participação, define objeto e as condições básicas do contrato e convida todos os interessados para que apresentem suas propostas. Segundo Di Pietro (2007), mais do que a Lei da Licitação, é preferível denominá-la como a Lei da Licitação e do Contrato, pois o que nele estiver contido deve ser rigorosamente cumprido, sob pena de nulidade. No edital, deve estar previsto o critério de apuração da proposta mais vantajosa para a Administração, que não necessariamente será o menor preço ofertado. As opções de julgamento estão listadas no artigo 45 da Lei, sendo válidos os critérios de: menor preço, melhor técnica, técnica e preço e maior lance ou oferta.

Após elaborado o edital licitatório, o processo parte para uma etapa externa, onde os prazos de publicidade necessitam ser respeitados, sob pena de nulidade

dos atos. Estes prazos são descritos no art. 21, § da Lei 8.666/1993, como demonstra o Quadro 2.

Quadro 2 - Prazos de Publicidade, conforme a modalidade de licitação

Modalidade de Licitação	Prazo de Publicidade Previsto em Lei	Prazo Médio para Finalização de todos os Trâmites Licitatórios
Convite	05 dias úteis	15 dias
Tomada de Preços	15 dias consecutivos	30 dias
Concorrência	30 dias consecutivos	60 dias

Fonte: Art. 21, § da Lei 8.666/1993.

As licitações, após o advento da Lei 8.666/93, e com as modificações sofridas no cenário nacional, seguiram em evolução, com a busca de novas maneiras de otimização dos processos de compras públicas, tendo como resultados duas novas regulamentações, o Pregão e o RDC (Regime Diferenciado de Contratações Públicas). De acordo com o Manual de Licitações e Contratos do Tribunal de Contas da União (TCU, 2010). o Pregão é a modalidade de licitação instituída pela Lei nº 10.520, de 2002 (BRASIL 2002), em que a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns é feita em sessão pública. Esta pode ser presencial ou na forma eletrônica:

- A modalidade presencial é regulamentada pelo Decreto 3.555, de 2000;
- A modalidade eletrônica é regulamentada pelo Decreto 5.450, de 2005.

A utilização do pregão destina-se, exclusivamente, à contratação de bens e serviços comuns, conforme disposições contidas na legislação citada. Nessa modalidade de licitação, os licitantes apresentam suas propostas de preço por escrito e por lances - que podem ser verbais ou na forma eletrônica - independentemente do valor estimado da contratação. Segundo a legislação vigente, os bens e serviços comuns devem ser adquiridos mediante o pregão. A utilização do pregão, segundo informações do Ministério do Planejamento, principalmente no método eletrônico, respondeu por 90% dos processos realizados, ou seja, mais de 12,5 mil processos nos seis primeiros meses do ano de 2013, o que resultou em uma economia de 18%, cerca de R$ 3,1 bilhões aos cofres públicos (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2013).

A inviabilidade da utilização do pregão, quando ocorrer, deve ser justificada pelo dirigente ou autoridade competente. Atualmente, nas contratações para aquisição de bens e serviços comuns para entes públicos ou privados, realizadas

com recursos públicos da União, repassados mediante celebração de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos, é obrigatório o emprego da modalidade pregão, preferencialmente na forma eletrônica, conforme estabelece o art. 4º, § 1º do Decreto nº 5.504, de 2005, que regulamenta esta modalidade (BRASIL, 2005).

Por outro lado, o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) constitui uma nova forma de regimento licitatório, instituído pela Lei nº 12.462, de 05 de agosto de 2011, regulamentado pelo Decreto nº 7.581, de 11 de outubro de 2011, para atender exclusivamente às licitações e contratos necessários à realização:

I. dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, constantes da Carteira de Projetos Olímpicos a ser definida pela Autoridade Pública Olímpica (APO);

II. da Copa das Confederações da Federação Internacional de Futebol - FIFA 2013 e da Copa do Mundo FIFA 2014, definidos pelo Grupo Executivo Gecopa 2014 e Comitê Gestor, instituídos para definir, aprovar e supervisionar as ações previstas no Plano Estratégico das Ações do Governo Brasileiro para a realização da Copa do Mundo FIFA 2014, restringindo-se, no caso de obras públicas, às constantes na matriz de responsabilidades celebrada entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios;

III. de obras de infraestrutura e de contratação de serviços para os aeroportos das capitais dos Estados da Federação, distantes até 350 km (trezentos e cinquenta quilômetros) das cidades sedes dos mundiais referidos nos incisos I e II;

IV. das ações integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC (Incluído pela Lei nº 12.688, de 2012); e

V. das obras e serviços de engenharia no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS (incluído pela Lei nº 12.745, de 2012, § 3º).

Além das hipóteses previstas no caput, o RDC também é aplicável às licitações e contratos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, Departamento de Logística e Serviços Gerais, necessários à realização de obras e serviços de engenharia no âmbito dos sistemas públicos de ensino (Incluído pela Lei nº 12.722, de 2012). O RDC tem por objetivo: ampliar a eficiência nas contratações públicas e a

competitividade entre os licitantes; promover a troca de experiências e tecnologias em busca da melhor relação entre custos e benefícios para o setor público; incentivar a inovação tecnológica; e assegurar tratamento isonômico entre os licitantes e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

2.4. Irregularidades

Diante de tantas regulamentações e peculiaridades das Leis que regem as Licitações públicas e com tantos aspectos rígidos a serem seguidos pelos gestores, o termo às vezes causa arrepios em muitas pessoas, funcionários e comunidade em geral, pois em muitos casos a palavra “licitação” aparece associada a problemas, atrasos, corrupção, e diferentes formas utilizadas pelos gestores para burlar a Legislação vigente, como nos casos citados anteriormente.

Conforme Bucco Jr. (2013), as principais irregularidades encontradas nas licitações na esfera municipal estão dispostas no Quadro 3.

Quadro 3 - Principais Irregularidades em Licitações e Contratos

Ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios
Não-realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações
Fracionamento de despesas de um mesmo objeto para modificar a modalidade de procedimento licitatório ou promover a dispensa indevidamente
Realização de despesas com justificativas de dispensa ou inexigibilidade de licitação sem amparo na legislação
Constatação de especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias que restrinjam a competição do certam licitatório
Realização de processo licitatório ou contratação de bens e serviços com preços comprovadamente superiores aos de mercado – sobrepreço
Investidura irregular dos membros da Comissão de Licitação
Ausência de justificativa da inviabilidade técnica e/ou econômica para o não-parcelamento de objeto divisível.

Fonte: Tribunal de Contas do Mato Grosso (2013).

Desta maneira, destaca-se a importância de se obter um padrão na execução de procedimentos associados aos processos licitatórios que auxiliem os gestores e servidores públicos a obterem celeridade nos processos e melhores resultados.

3 METODOLOGIA

O desenvolvimento deste estudo se caracteriza pela exposição e demonstração da importância da padronização de atividades para o sucesso de um tema bastante relevante para a Administração Pública, que é a Licitação. Desta maneira, utiliza-se do método qualitativo, haja vista, que o estudo busca a observação de um contexto a ser estudado. Para o seu desenvolvimento, foram utilizados como procedimentos metodológicos a pesquisa bibliográfica, a qual Gil (1999) define como a realizada baseando-se em material já publicado, e o uso de entrevistas, das quais foram coletados dois depoimentos, com média de duas horas de gravação cada. Foi entrevistado um servidor que atua diretamente na área de licitações de um município de pequeno porte do sul do Rio Grande do Sul, aqui chamado de Entrevistado A, e um gestor (Secretário Municipal), definido como Entrevistado B, que se utiliza das licitações para realizar boa parte de suas atividades.

O Entrevistado A, exerce função junto ao Departamento de Licitações, com atribuições de elaboração de deliberações quanto à adoção de modalidades licitatórias e demais etapas inerentes aos processos de licitação do município. Já o Entrevistado B, se trata de uma Secretaria Municipal, que possui atribuições de gestora de assuntos relacionados a sua pasta, necessitando das licitações, para aquisição de bens e serviços que a levem a atingir seus objetivos. O roteiro das entrevistas aplicadas segui a seguinte ordem de perguntas:

- Quais são os problemas mais comuns presentes nos processos licitatórios;
- Você considera os problemas fruto da falta de informação;
- Sabe das punições associadas a estes problemas;
- Quais as principais dificuldades que você visualiza no processo de licitações? E onde ocorrem mais problemas;
- Quais as consequencias você enfrenta ou enfrento, devido a problemas em licitações;
- O que você considera como maior entave para um melhor andamento das licitações.

As entrevistas foram registradas com o auxílio de um gravador de voz, via aparelho celular, com consentimento livre e esclarecido dos entrevistados para participar do estudo, manifestando, inclusive, satisfação em integrar a pesquisa aqui realizada. Após a gravação, nenhum dos dois entrevistados requisitou modificações

posteriores à realização das entrevistas, assim como não houve qualquer manifestação de desistência ou de desagrado às questões propostas.

Quanto à consulta bibliográfica, foram utilizados no estudo material impresso, como livros, artigos publicados em revistas e dissertações. Devido à disponibilidade de material na Internet, outras fontes foram consultadas, como as principais leis relacionadas ao tema pesquisado: Lei de Licitações e Contratos Administrativos (número 8.666/1993), Lei do Pregão (número 10.520/2002) e Lei do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (número 10.462/2011); comentários de autores da área e materiais divulgados nos mais variados meios de comunicação que dizem respeito à área de licitações.

4 ANÁLISE DAS ENTREVISTAS

Segundo os entrevistados, os principais problemas enfrentados na área de licitações são fruto da falta de conhecimento dos agentes públicos, que trabalham diretamente com o tema, não com o departamento de licitações, mas com os mecanismos das diversas pastas que fazem parte de uma Administração Pública Municipal. Porém, assenta-se sobre a dificuldade de planejamento, entre as variadas necessidades de uma gestão, justificada especificamente pelo gestor entrevistado, em razão das constantes mudanças de seu corpo administrativo de funcionários, o que dificulta o andamento e controle das atividades.

O entrevistado A " *destaca como principais problemas os atrasos, a falta de conhecimento e as emergencialidades por dessídia como os principais problemas das licitações".* Já o entreivistado B cita "a burocracia, que gera atrasos e a falta de conhecimento" como os principais problemas.

Percebe-se a partir das respostas, a necessidade de planejamento, que se apresenta como a raiz de onde surgem os principais problemas da área de licitações, trazendo a importância da fixação de procedimentos a serem seguidos, por todos os interessados nesse tema. Os problemas que surgem desta ausência de orientação são os mais variados e normalmente geram diversos apontamentos pelos órgãos reguladores, como o Tribunal de Contas do Estado (TCE). Daí, surgem situações emergenciais, que são fruto da falta de planejamento, e que punem de maneira severa a população, pois é esta que acaba ficando sem o fornecimento de um medicamento ou de um serviço de coleta de lixo, forçando muitas vezes os

setores de licitações a fugirem do regramento legal para sanar erros de gestão, nas pastas ordenadoras, que não seguiram um princípio básico do serviço público, que é o princípio da continuidade, não importando, a mudança de servidores ou de gestores.

De maneira consensual, com base nas respostas a pergunta sobre os problemas mais comuns, os entrevistados apontam os atrasos no atendimento às demandas solicitadas como uma das principais consequências dos problemas inerentes à área, e associam mais uma vez a falta de conhecimento e planejamento. Especificamente, por parte do gestor entrevistado, verifica-se uma dificuldade de entendimento das etapas que fazem parte de um processo de licitação, não conhecendo a burocracia interna necessária para a firmatura de contratações.

Com base nestas colocações, vem a tona a palavra “burocracia”, frequentemente usada pela população para sintetizar um descontentamento com o desempenho da Administração Pública. A dificuldade na obtenção de informações, a morosidade e a baixa qualidade com que os serviços públicos são normalmente prestados justificam esse julgamento negativo. A ineficiência, aliada à falta de transparência, leva a uma crescente perda de credibilidade da administração e a um distanciamento cada vez maior entre Estado e cidadão.

Trabalhar com Licitações exige a utilização do termo gestão, na verdadeira acepção da palavra, pois é necessário se prever diversas situações, desde a correta descrição do objeto ou serviço desejado e com as quantidades corretas, a fim de atender as necessidades da pasta, passando por valores orçamentários, técnica de apuração da proposta que será mais vantajosa para a Administração, prazos de publicidade previstos na Legislação, além das possíveis impugnações ao edital, que podem ou não gerar novos prazos, além das etapas de julgamento, os prazos de recurso para todas as etapas da Licitações, conforme preconiza o art. 109, da Lei 8.666/1993, e os trâmites internos de análise de minutas contratuais, chegando finalmente à formalização da contratação e o fornecimento dos materiais ou serviços ao ente público.

Com a necessidade do fortalecimento da transparência na gestão dos recursos públicos, aumenta a responsabilidade dos gestores em corresponder aos anseios da sociedade que clama por mudanças sustentáveis, cumprindo leis e normas, princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e atos de probidade. Percebe-seque os gestores, de maneira geral, não

têm conhecimento das punições que podem ocorrer a eles, por problemas associados às licitações, uma vez que eles são as principais autoridades e, em muitos casos, geram situações passíveis de punição por improbidade administrativa, conforme o art. 3° da Lei 8.666/1993. Entre estas podem-se apontar, além das emergencialidades citadas anteriormente, o fracionamento de despesas, visando a contratação de mesmo objeto, aquisição ou contratação de serviços diretamente pelas pastas gestoras, utilizando do recurso da discricionariedade, sem processo licitatório, além de contratações com valores superiores aos praticados no mercado, sem justificativa.

Com base nas colocações apresentadas, no que diz respeito aos problemas enfrentados, verificam-se visões diferentes dos mesmos anseios, pois do lado do gestor, ocorre a pressão da comunidade e de políticos de oposição ao governo por soluções e resultados mais eficazes, que venham a minimizar ou resolver as situações enfrentadas; de outro lado, o departamento de licitações, que se encontra vinculado aos regramentos das diversas leis que tratam acerca do tema, e que não recebem uma pressão externa, mas sim dos gestores, pressão essa de cunho político, sendo forçados a buscar alternativas, brechas legais ou arriscar decisões que possam vir a ser punidas no futuro.

Percebe-se desta maneira que o maior entrave para um melhor andamento das licitações, na visão dos entrevistados, vem de encontro à continuidade dos serviços públicos, uma vez que a região a qual residem os entrevistados é alvo de escassez de mão de obra, devido à competição de um recém instalado Pólo Naval no município e seu entorno, fazendo com que muitos servidores troquem o serviço público para ingressarem na iniciativa privada, o que traz novas dificuldades aos processos internos e no planejamento das Secretarias Municipais, onde se encontra o nascedouro das demandas, deixando assim evidenciada a necessidade de guias de orientação ou de manuais de procedimentos que visem orientar os servidores responsáveis pela área, fato sugerido por ambos os entrevistados.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, verifica-se que o processo de licitação representa um termômetro da Administração Pública, porque bem formalizada e sem vícios ocorre a

verdadeira disputa, atuando como um instrumento limitador da discrição administrativa, além de ser um regulador do dinheiro público, devendo obrigatoriamente ser eficaz.

Porém, a eficácia do procedimento licitatório nem sempre é alcançada, assim ocorrem processos improvisados atribulados, viciosos, projetos incompletos e editais dirigidos, caracterizando-se desta forma como processos mal gerenciados, e estas distorções e fraudes ao processo licitatório são de responsabilidade do município. Os erros não surgem por acaso, há todo um ambiente político, toda uma história cultural que contribui para os problemas enfrentados.

A Legislação está disponível, mas é complexa para a maioria dos gestores e cidadãos; portanto, a elaboração de Manuais de Procedimentos ou de guias de orientação é de fundamental importância para a formação das pessoas que atuam na área licitatória, haja visto que a sociedade está se desenvolvendo e as demandas são cada vez mais variadas, sem tempo para erros que, quando ocorrem, causam sérias consequências ao principal objetivo da Gestão Pública, que é atender a sociedade.

A análise histórica aqui realizada mostra o quanto a legislação tem se renovado, partindo da Lei de Licitações, passando pela Lei do Pregão e chegando ao RDC, todas com algumas diferenças, mas com a mesma essência, buscando cada vez mais a eficácia dos processos e exigindo mais transparência no cumprimento das metas propostas pela gestão e nas normas estabelecidas pelas leis vigentes.

Entretanto, somente a adoção de manuais, contendo regras claras e etapas bem especificadas, não será a solução para todos os problemas associados a essa temática, será um esteio para a parte documental e administrativa dos processos que irá ser controlada de maneira correta. O grande diferencial para o sucesso de uma licitação é o planejamento da Gestão, em todos os níveis, com definição de prioridades, com cronogramas de aquisições bem definidos, buscando-se prever da forma mais correta possível tudo que será necessário, evitando fracionamentos e emergencialidades causadas por erros administrativos.

Este trabalho não tem o intuito de esgotar o assunto, mas sim contribuir acerca do tema para facilitar o seu entendimento e a sua execução. É evidente que não se recupera um sistema como o atual, em um prazo muito curto; é preciso selecionar, formar e capacitar os responsáveis pelos certames, uma vez que a

eficácia de um sistema reside principalmente nos recursos humanos que nele atuam e nestes se incluem funcionários e gestores. A força de trabalho destes deve ser o ponto de partida que, em conjunto com a orientação correta, deve levar ao mínimo os problemas na área de licitações, gerando economia aos cofres públicos e principalmente o bem comum às populações, que terão suas obras finalizadas e seus serviços atendidos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição Federal (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto:Juarez de Oliveira. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990. 168 p. (Série Legislação Brasileira).

BRASIL. **Lei de 29 de Agosto de 1828.** Estabelece regras para a construcção das obras públicas, que tiverem por objecto a navegação de rios, abertura de canaes, edificação de estradas, pontes, calçadas ou aqueductos. Lex: Coleção de Leis do Império do Brasil – 1828, Página 24 Vol. 1 pt I (Publicação Original)

BRASIL. **Lei n. 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. Lex: Diário Oficial da União, Brasília, 2007. Legislação Federal e marginália.

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. Lex: Diário Oficial da União, Brasília, 2002. Legislação Federal e marginália.

BRASIL. **Decreto nº 5.504 de 08 de agosto de 2005.** Estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de

convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos. Lex: Diário Oficial da União, Brasília, 2005. Legislação Federal e marginália.

BRASIL. **Lei n°. 12.462 de 05 de agosto de 2011.** Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC, e dá outras providências. Lex: Diário Oficial da União, Brasília, 2011. Legislação Federal e marginália.

BRASIL. **Lei nº 12.722, de 28 de dezembro de 2012.** Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal; sobre a Carreira do Magistério Superior, de que trata a Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987; sobre o Plano de Carreira e Cargos de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico e sobre o Plano de Carreiras de Magistério do Ensino Básico Federal, de que trata a Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008; sobre a contratação de professores substitutos, visitantes e estrangeiros, de que trata a Lei nº 8.745 de 9 de dezembro de 1993; sobre a remuneração das Carreiras e Planos Especiais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, de que trata a Lei nº 11.357, de 19 de outubro de 2006; altera remuneração do Plano de Cargos Técnico-Administrativos em Educação; altera as Leis nºs 8.745, de 9 de dezembro de 1993, 11.784, de 22 de setembro de 2008, 11.091, de 12 de janeiro de 2005, 11.892, de 29 de dezembro de 2008, 11.357, de 19 de outubro de 2006, 11.344, de 8 de setembro de 2006, 12.702, de 7 de agosto de 2012, e 8.168, de 16 de janeiro de 1991; revoga o art. 4º da Lei nº 12.677, de 25 de junho de 2012; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 2012. Legislação Federal e marginália.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Licitações e contratos** : orientações e jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília : Tribunal de Contas da União, Secretaria-Geral da Presidência : Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

BUCCO JUNIOR, Volmar. Palestra sobre “Principais Irregularidades em Licitações e Contratos.” - Mato Grosso: **Tribunal de Contas do Mato Grosso**, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas,

2007.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

GRIZOTTI, G. Secretário monta esquema para fraudar licitações. **Blog Direto da Fonte**, 2009. Disponível em: <http://www.clicrbs.com.br/blog/jsp/default.>. Acesso em: 20 agosto 2014.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**. 9 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Elementos de direito administrativo**. 3. ed. - São Paulo: Malheiros, 1995.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. Brasil. **Levantamento da utilização da modalidade pregão.** Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/conteudo.asp?p=noticia&ler=10321>. Acesso em: 20 de agosto de 2014.

NIEBHUR. Joel de Menezes. **Princípio da Isonomia na Licitação Pública**. Florianópolis: Obra Jurídica, 2000.

QUAGLIA. Vicente Celso. **Fundamentos de Administração Municipal.** São Paulo: Forense,1976.

SILVA, José Afonso da**. Curso de Direito Constitucional Positivo**. 29 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

WAIER, G.; REBELLO, V. **MP investiga fraude em licitações no municipio de tiradentes do sul/rs. 2013.** Disponível em: <http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2013/11/mp-investiga-fraude-em-licitacoes-no-municipio-de-tiradentes-do-sul-rs.html.>. Acesso em: 20 de agosto de 2014.

DIAGNÓSTICO DO ESGOTAMENTO SANITÁRIO DO SISTEMA CENTRAL DO DEPARTAMENTO DE ÁGUA E ESGOTO DE SANTANA DO LIVRAMENTO – RS

Alessandro Severo Lima[1]

Milton Luiz Paiva de Lima[2]

RESUMO

Na atualidade, o Departamento de Água e Esgoto, Autarquia Municipal de Santana do Livramento, está recebendo investimentos do governo Federal para realização de obras de saneamento em regiões não atendidas pela coleta e tratamento do esgoto sanitário do município. Tendo em vista a falta de informações referente ao sistema de esgotamento existente na região central, e com o intuito de otimizar as informações do Departamento, este trabalho visa diagnosticar e quantificar o esgoto gerado nessa área, o qual é direcionado à estação de tratamento, objeto de estudo deste artigo. E assim, poderá fornecer melhorias dos serviços oferecidos pelo Departamento à população atendida.

Palavras chave: Saneamento Básico, Esgoto, Santana do Livramento.

ABSTRACT

Nowadays, the Department of Water and Sanitary Sewage, Municipal Autarchy of Santana do Livramento, is receiving investment from the Federal Government to do sanitation projects in regions not served by the collection and treatment of sanitary sewage of the municipality. In view of the lack of information concerning the existing sewage system in the central region, and in order to optimize the information of the Department, this work aims to diagnose and quantify the sewage generated in this area, which is directed to the treatment plant, object of study of this article. And thus, it can provide better services offered to the population assisted by the Department.

Keywords: Basic sanitation, sewage, Santana do Livramento.

[1] Estudante do Curso de Especialização em Gestão Publica Municipal - GPM/FURG - RS

[2] Professor Orientador

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo tem por finalidade esclarecer e ajudar o Departamento de Água e Esgoto na quantificação do esgoto gerado na região central, que abrange diversos bairros do município. Após coletadas as informações necessárias sobre o quantitativo gerado, buscou-se sugestionar e propor opções que possam auxiliar no tratamento do efluente de esgoto, que a atual ETE não possa tratar de forma eficiente conforme as legislações pertinentes. Sabe-se que é fundamental para todos os municípios que se tenha investimento em saneamento básico, principalmente esta cidade onde o abastecimento é realizado com águas do subsolo, ou seja, do Aquífero Guarani. E atualmente é a única forma de abastecimento do município de Santana do Livramento.

Atualmente fala-se sobre escassez de água potável, essa discussão repete-se em nível mundial. Trata-se também com frequência em "Sustentabilidade Ambiental", o que leva ao fato de que é necessário buscar alternativas para mudar esse cenário. Uma das formas de modificar essa situação é utilizar a manutenção das funções e componentes do ecossistema, de modo sustentável, e com isso reaproveitar as águas residuais das residências, com investimentos em Estações de Tratamento de Esgoto – ETEs.

Os lançamentos de esgotos *in natura* nos mananciais superficiais podem interferir nos mananciais subterrâneos, sendo objeto de preocupação dos gestores. Embora o panorama atual seja bem alarmante, os governantes estão preocupados em mudar essa realidade, baseando-se em legislações já existentes e criando novas normas, com o intuito de melhorar tanto os padrões de emissões dos efluentes tratados como diminuir os impactos ambientais causados ao meio.

Mas para países em desenvolvimento o tema sobre tratamento ainda está em discussão como cita Oliveira (2006, pag.01): "...os esgotos domésticos não recebem sequer tratamento primário antes de serem lançados nos corpos d'água, e não existe um efetivo controle dos efluentes industriais, o que dificulta o atendimento adotados".

O esgoto bruto ou águas residuais é proveniente de despejos domésticos ou industriais, dependendo da origem tem um maior teor de contaminantes, que quando lançado num manancial contribui para sua degradação, com isso afetando profundamente a qualidade daquele manancial e quando não tratados são propagadores de várias doenças.

Segundo da Silva (2010, pag.02):

> "É muito grande de substâncias que compõem os esgotos sanitários. Assim, para caracterização de esgoto sanitário, utilizam-se determinações físicas, químicas e biológicas, cujas as grandezas (valores) permitem conhecer o grau de poluição e, consequentemente, dimensionar e medir a eficiência das estações de tratamento de esgotos".

Uma grande preocupação do município de Santana do Livramento é a contaminação do solo, pois nessa mesma área encontra-se o Aquífero Guarani (maior aquífero transfronteiriço do mundo), um grande reservatório de água doce, que deve ser preservado e a falta do tratamento de esgoto adequado nessa região, aumenta muito o risco de comprometimento da água potável por contaminação, essa contaminação que pode comprometer a utilização desse bem mineral por gerações futuras.

Para preservar e recuperar os recursos hídricos e evitar contaminação da água disponível deve-se investir na reutilização e tratamento desse bem finito de extrema importância, para isso tornam-se necessários investimentos na captação e na construção de estações de tratamento de esgoto – ETEs.

As tecnologias de tratamento de esgotos são desenvolvidas tendo por principal referência as exigências para atender aos padrões de qualidade dos corpos receptores/mananciais de abastecimento que são restritivas, em decorrência da fragilidade dos ecossistemas e da necessidade de preservação dos usos múltiplos da água. Assim, de alguma forma necessita-se reduzir a carga de matéria orgânica e controlar as concentrações de produtos químicos que tem propriedades tóxicas à saúde humana e ao meio onde será liberado.

Atualmente o mercado oferece inúmeras soluções para o tratamento de esgoto, dependendo do tipo de esgoto há ser tratado e a quantidade, também um fator essencial é o local onde ficará acomodada a estação. Hoje o Departamento de Água e Esgoto de Santana do Livramento - Autarquia Municipal possui uma estação de tratamento de esgoto com tanques IMHOFF - ETE, construída em meados de 1930. Construída para atender uma população inferior à população atual. Diante dessa necessidade de atendimento em função do crescimento da população estão sendo investidos recursos em mais captação de esgoto e na construção de estações de tratamento de esgoto compactas.

Segundo Madureira (2013, pag.01):

> "O tratamento de águas residuárias a nível primário, através da tecnologia de tanques imhoffs (TI), nomeada pelo inventor alemão Karl Imhoff (1876-1965), foi introduzida no Brasil a partir de 1905 (bicompartimentado) e consiste, basicamente, na sedimentação de sólidos na câmara que armazena o lodo (biomassa) e digestão

> reduzida, até duas horas, por fluxo horizontal, com baixa eficiência, cerca de 40% na remoção de matéria orgânica (MO)".

O presente trabalho tem o propósito de quantificar o efluente gerado por todo sistema que abrange a zona central a partir do número de ligações de esgoto existentes, fazendo levantamentos do perímetro da região que abastece a Estação de Tratamento de Esgoto de Santana do Livramento. Será determinada a quantidade (volume direcionado à rede coletora e o volume de alimentação da ETE) que realmente que é direcionada a Estação existente. Com isso pode-se verificar a necessidade de uma ampliação para o tratamento na ETE. Tendo em vista o desenvolvimento com qualidade de vida, sob o grande momento de transformação que está vivendo o País, com investimentos nas áreas de saneamento básico, e não obstante a nossa cidade, com intuito de melhorias na qualidade de vida da população santanense, o presente trabalho desenvolve-se na Análise de viabilidade da ampliação da Estação de Tratamento de Esgoto de tanques Imhoff[3] no município de Santana do Livramento – RS.

Demonstra-se, também, como funciona a Estação de tratamento de esgoto existente e desenvolve-se as consequências de uma possível ampliação para recebimento de maior carga de efluente; Contudo, o estudo tem a finalidade de determinar qual o volume de esgoto gerado pela população pertencente ao perímetro central e sua repercussão para o nível de bem-estar para a sociedade. A partir dos resultados quantitativos de volume de esgoto gerado obteve-se o percentual que chega na estação existente e o nível de excedente.

Portanto, o objetivo do artigo é avaliar a situação atual da estação existente e consequentemente qual melhor alternativa para o recebimento de todo o esgoto produzido pela região central. Com todas informações é discutível uma ampliação da estação de tratamento de esgoto – tanques *imhoff* - existente no município de Santana do Livramento-RS.

Além desta seção de introdução, o presente artigo está dividido em mais quatro seções: na seção 2 é feita uma revisão do estado da arte, na seção 3 é apresentada a metodologia empregada, na seção 4 é feita uma aplicação e a seção 5 evidencia e discute os resultados obtidos.

2 REVISÃO DO ESTADO DA ARTE

Conforme a Organização Mundial da Saúde (OMS), o termo saúde é o estado de completo bem-estar físico, mental e social.

[3] Os tanques Imhoff destinam-se ao tratamento primário do esgoto, à semelhança dos tanques sépticos comuns. Compõem-se de uma câmara superior de sedimentação e outra inferior de digestão.

Segundo Da Silva et al (2014): "... afirmam que o estado de saúde de uma população é uma condição dinâmica resultante de um complexo multifatorial de causas. Dentre esses fatores destacam-se as condições de saneamento básico".

Conforme a Lei Magna, o saneamento básico é assegurado pela Constituição brasileira, segundo Da Silva et al (2014): "

> O saneamento básico é um direito assegurado pela Constituição Federal de 1988 e recentemente foi definido pela Lei nº. 11.445/2007, e regulamentada pelo Decreto n° 7.217/2010, como o conjunto dos serviços, infraestrutura e instalações operacionais de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana, drenagem urbana, manejos de resíduos sólidos e de águas pluviais.

Segundo relatório da OMS (2010), aproximadamente 2,6 bilhões de pessoas não possuem instalações sanitárias adequadas, como citado por Da Silva et al (2010).

Segundo Teles et al (2011): "Por falta de um sistema de coleta de esgoto pública, a população se sujeita a construção de fossas, em suas residências, e com a infiltração provocando a poluição do lençol freático, alterando, assim, as qualidades físicas, químicas e biológicas da água".

Desde os anos 70 já havia estudos para ampliação da Estação de Tratamento de Esgoto (tanques *imhoff),* pois na época a mesma estava recebendo a contribuição de aproximadamente 40% dos habitantes, embora hoje não tenha tanto desenvolvimento como havia naquela época, ainda sim tem hoje maior número de contribuição. Pois devido às legislações mais exigentes de controle dos efluentes tratados e emitidos segundo Madureira (2013, pag.04), "... os índices exigidos pela resolução número 430/11 do CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente, ...".

Segunda Teles et al (2011):

> "As exigências de qualidade que deve satisfazer um corpo d'água dependem dos usos a que os mesmo se destinam. Para que estas exigências sejam cumpridas, deve-se após a definição do uso, classificar e adotar medidas visando garantir que sejam respeitado os limites e as condições estabelecida para sua classe. A resolução CONAMA Nº 430/11 apresentada no anexo A, trata das condições, parâmetros, padrões e diretrizes para a gestão do lançamento de efluentes em corpos d'água receptores .

Segundo Oliveira (2006, pag.27):

> "No Brasil, a Resolução CONAMA n° 20 de 1986, recentemente revogada pela Resolução CONAMA n° 357 de 2005, foi criada com o objetivo de assegurar os usos preponderantes previstos dos corpos d'água e nortear o controle dos efluentes líquidos. Os órgãos ambientais estaduais usualmente baseiam-se nos padrões desta Resolução, mantendo-os, complementando-os ou eventualmente aplicando padrões mais restritivos".

Segundo Teles et al (2011), "No Brasil existem várias técnicas, algumas mais sofisticadas e outras mais simples e economicamente viáveis e eficientes".

Segundo Teles et al (2011), "Os sistemas de tratamento individuais têm sido muito utilizados nas áreas rurais como uma solução local, mas devido à falta de capitação de esgoto doméstico na zona urbana tornou-se uma alternativa de tratamento eficiente e de baixo custo".

São muitos os processos de tratamento de esgoto, desde os mais simplificados como as fossas sépticas, como os mais inovadores como os de estações compactas, que possibilitam que se faça o tratamento de efluentes nas cidades em pequenos espaços em grandes proporções, diferenciando dos demais que necessitam muito espaço para realizarem o tratamento.

2.1 Fossas Sépticas (FS)

O Brasil possui um grande índice de fossas sépticas, sendo uma das mais antigas formas de tratamento de efluentes existente no mundo. Segundo De Novaes et al, "O processo de biodigestão de resíduos orgânicos é bastante antigo, sendo que a primeira unidade foi instalada em Bombaim, na Índia em 1819. Mas é um mecanismo mais simplificado e de pouco investimento, logicamente que em parte atende a sua finalidade, em geral é utilizada na área rural. Também é muito utilizada nas residências na área urbana onde não passa rede coletora de esgoto.

Segundo Faustino (2007), "Essas fossas rudimentares são as principais responsáveis pela contaminação das águas subterrâneas ...".

Segundo Teles et al (2011);

> "Para as comunidades desprovidas de rede pública de esgoto ou para zonas periféricas, ainda não atingidas pela rede, recomenda-se a fossa séptica embora como uma solução provisória. A fossa séptica é uma caixa de passagem do esgoto doméstico. Após nela deixar a maior parte das matérias em suspensão vai infiltrar no terreno ou descarregar num curso d'água, neste, após sofrer infiltração no terreno,

> num leito de areia ou passar por um leito de pedras preparadas".

As fossas sépticas são tratamento primário de esgoto domestico uma forma de tratamento para casas onde não há rede coletora, e também é uma solução para as localidades rurais. São de extrema importância para auxilio no combate a doenças. Seu uso é uma solução precária para o tratamento pois há estudos que indicam sua baixa eficiência e sendo apontado como um dos contaminadores dos lençóis freáticos.

2.2 Tanques Imhoff (TI)

Os tanques *imhoff,* são conhecidos como sistemas para baixas e médias vazões, são de fáceis construção e operação. São decanto-digestores. Segundo NETO et al (1999), "Decanto-digestores são, basicamente, tanques simples ou divididos em compartimentos horizontais (câmaras em série) ou verticais (câmaras sobrepostas),..."

São muito utilizados no tratamento no Brasil, foi a primeira unidade idealizada para o tratamento de esgoto. Sua diferença e o que o faz muito utilizado até hoje, é a construção e operação que são muito simples.

Os decanto-digestores reúnem os principais objetivos dos decantadores e digestores em uma mesma unidade, na qual são realizadas diversas funções entre elas: decantação, sedimentação e floculação dos sólidos dos esgotos e desagregação e digestão dos sólidos sedimentados (lodo) e do material flutuante (escuma). (NETO et al (1999)).

Normalmente, a eficiência dos decanto-digestores varia entre 40% e 70% na remoção da DBO ou DQO e 50% a 80% na remoção dos sólidos suspensos, mas os reatores mais bem projetados e operados apresentam melhores resultados, segundo NETO et al (1999).

Segundo Madureira (2013):

> "O tratamento de águas residuárias a nível primário, através da tecnologia de tanques imhoffs (TI), nomeada pelo inventor alemão Karl Imhoff (1876-1965), foi introduzida no Brasil a partir de 1905 (bicompartimentado) e consiste, basicamente, na sedimentação de sólidos na câmara que armazena o lodo (biomassa) e digestão reduzida, até duas horas, por fluxo horizontal, com baixa eficiência, cerca de 40% na remoção de matéria orgânica (MO)".

Segundo Neto et al (2007):

> "Outro mecanismo de tratamento, os tanques "IMHOFF", são considerados um melhoramento baseado no funcionamento das fossas sépticas, onde a eficiência do processo é afetada pela condição da decantação e digestão em uma mesma câmara. Estes consistem em dotar os esgotos afluentes com as mesmas condições impostas em um decantador convencional, onde o lodo decantado é naturalmente encaminhado para um compartimento destinado a digeri-lo convenientemente, de onde é removido para outra unidade de tratamento".

O tratamento de esgoto através de tanques "IMHOFF" foi implantado na década de 30 aqui no Brasil, onde houve varias construções desse tipo de estação de tratamento, sendo um processo melhorado das fossas sépticas, tendo maior eficiência. Atualmente existem poucas em funcionamento, em sua grande maioria já sofreram modificações em suas estruturas de funcionamento para melhorias na qualidade do tratamento. Muito embora fora um processo que foi pioneiro no tratamento de esgoto e utilizado até a atualidade em muitos países.

Segundo CUSTÓDIO et al (2005), "A vazão doméstica de esgotos é calculada com base na vazão de água da respectiva localidade. Tal, por sua vez, é usualmente calculada em função da população e de um valor atribuído para o consumo médio diário de água de um indivíduo, denominado *Quota Per Capita."*

Como forma de base de cálculo foi tomada a Tabela 1, conforme CUSTÓDIO et al (2005).

Tabela 1: Valores de referência para a vazão doméstica de esgoto

Porte da comunidade	**Faixa da população (hab)**	**Consumo per capita (QPC)(L/hab.d)**
Povoado rural	<5.000	90 - 140
Vila	5.000 – 10.000	100 - 160
Pequena localidade	10.000 – 50.000	110 – 180
Cidade média	50.000 – 250.000	120 – 220
Cidade grande	>250.000	150 - 300

Fonte: Sperling, 1996 (adaptado).

Esses valores sofrem interferência de diversos fatores tais como: clima, poder econômico, tamanho da comunidade, perdas do sistema de água. Segundo CUSTÓDIO et al (2005), "A fração da água que adentra a rede coletora na forma de esgoto é denominada coeficiente de retorno (R)." Pode ser calculada pela equação:

$$R = \frac{Vazão\ de\ esgoto}{Vazão\ de\ água} \quad (1)$$

Para usar com base para cálculos médios, os valores de R serão adotados 80%, e o valor de consumo diário será de 200 litros de água dia. A vazão média de esgoto utilizada como base de cálculo será de 160 L/hab.dia.

3 METODOLOGIA

Este artigo apresenta o método que será utilizado na execução do trabalho, demonstrando o tipo de pesquisa, bem como o método escolhido, técnicas de coleta de dados, bem como a análise dos mesmos. De início foi realizada uma pesquisa bibliográfica objetivando obter o referencial teórico que contribua para a compreensão e amplitude da problemática abordada neste trabalho.

O trabalho apresenta um estudo de caso, descritivo, e quantitativa e será feita uma pesquisa exploratória.

Segundo Marconi e Lakatos (2006), a Metodologia científica significa:

> "... introduzir o discente no mundo dos procedimentos sistemáticos e racionais, base da formação tanto do estudioso quanto do profissional, pois ambos atuam, além da prática, no mundo das ideias. Podemos afirmar até: a prática nasce da concepção sobre o que deve ser realizado e qualquer tomada de decisão fundamenta-se naquilo que se afigura como o mais lógico, racional, eficiente eficaz".

Segundo Rodrigues (2007), Metodologia científica significa: "É um conjunto de abordagens, técnicas e processos utilizados pela ciência para formular e resolver problemas de aquisição objetiva do conhecimento, de uma maneira sistemática".

Segundo Rodrigues (2007), pesquisa é, "Pesquisar, significa, de forma bem simples, procurar respostas para indagações propostas". Segundo o mesmo autor pesquisa científica é "... é a realização concreta de uma investigação planejada, desenvolvida e redigida de acordo com as normas da metodologia consagradas pela ciência." E também significa, "... é um

conjunto de procedimentos sistemáticos, baseados no raciocínio lógico, que tem por objetivo encontrar soluções para os problemas propostos mediante o emprego de métodos científicos.”

Segundo Gil (2008), “Pesquisa Exploratória: proporcionar maior familiaridade com o problema (explicitá-lo). Pode envolver levantamento bibliográfico, entrevistas com pessoas experientes no problema pesquisado. Geralmente, assume a forma de pesquisa bibliográfica e estudo de caso”.

Segundo Rodrigues (2007), “Seu objetivo é a caracterização inicial do problema, sua classificação e de sua definição. Constitui o primeiro estágio de toda pesquisa científica”.

O autor Gil (2008), também cita que descrever as características de uma determinada população ou fenômeno tem referencia com a pesquisa descritiva. Que uma das suas peculiaridades esta na utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados.

Segundo Rodrigues (2007), “Pesquisa quantitativa: Traduz em números as opiniões e informações para serem classificadas e analisadas, e Utilizam-se técnicas estatísticas”. “E a Pesquisa qualitativa: É descritiva; As informações obtidas não podem ser quantificáveis; Os dados obtidos são analisados indutivamente; A interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são básicas no processo de pesquisa qualitativa”.

Para consolidação das informações serão usadas as NBRs: NBR 8160 – “Sistemas prediais de esgoto sanitário - Projeto e execução” e NBR 5626 – “Instalação predial de água fria”, como base para o estudo.

Os métodos a serem utilizados serão para dar suporte para a pesquisa a ser realizada na Estação e para obter resultados satisfatórios para realização do trabalho, tendo em vista um estudo de caso.

4 APLICAÇÃO DA METODOLOGIA

O estudo foi desenvolvido no município de Santana do Livramento que faz parte da Região da Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul, município do estado do Rio Grande do Sul no Brasil, que faz fronteira com Rivera no Uruguai. Ficando distante a mais ou menos 500 km da capital Porto Alegre e 500 km de Montevidéu, capital do Uruguai. Localizado na Região

da Campanha (Pampa), tendo como limites os municípios de Dom Pedrito, Quaraí, Rosário do Sul e Rivera – Uruguai (IBGE 2010).



Figura 1: Localização de Santana do Livramento no RS.

Segundo o IBGE de 2010, o município de Santana do Livramento tem uma população de 82.464 habitantes e área total de 6.950,35 km^2. Com uma área urbana de 38,56 km², e área efetivamente ocupada 19,97 km².

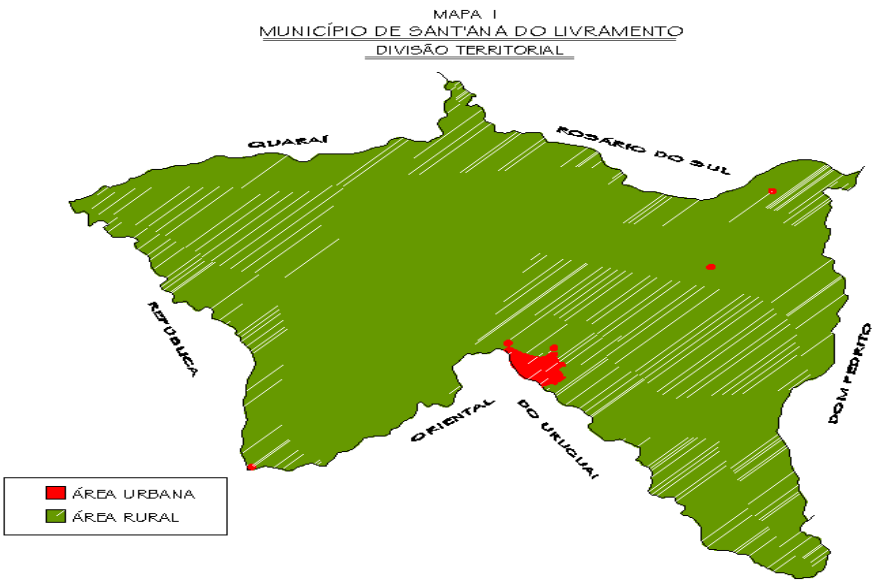


Figura 2: Mapa com as áreas urbana e rural do município

O município de Santana do Livramento tem a concessão do abastecimento público de água e o recolhimento e tratamento de esgoto feito pelo DEPARTAMENTO DE ÁGUA E ESGOTO –DAE, Autarquia Municipal.

O presente artigo foi desenvolvido no Departamento de Água e Esgoto - DAE, foram coletados dados da ETE em operação na cidade de Santana do Livramento no estado do Rio Grande do Sul e também na Sede Administrativa da Autarquia através de relatórios juntamente como Setor de Planejamento, obtendo-se informações sobre o volume de esgoto gerado nas redes que fazem parte do Sistema Central de coleta e tratamento de esgoto. Foi feito o levantamento de dados e realizado monitoramento da ETE, bem como foram obtidas as informações na Autarquia Municipal.



Figura 3: Mapa de Santana do Livramento

O Departamento de Água e Esgoto – DAE, em Santana do Livramento tem 100% do abastecimento da zona urbana proveniente do Aquífero Guarani. Atualmente não há outra forma de abastecimento da cidade, sendo de extrema necessidade e prioridade o cuidado com esse manancial subterrâneo. Existe a coleta de aproximadamente 40% do esgoto sanitário do Município.

O Aquífero Guarani é o maior aquífero transfronteiriço do mundo, abrangendo parte dos territórios da Argentina, do Brasil, do Paraguai e do Uruguai. Na sua grande parte localiza-se em território brasileiro estendendo-se em oito estados: Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo.

Muito embora o Aquífero seja um grande reservatório de água doce, deve-se ter cuidados por que a localização da cidade de Santana do Livramento é em uma área de recarga do mesmo podendo ocasionar uma contaminação. E uma das formas poderia ser por não tratar o esgoto.

O sistema de tratamento esgoto sanitário existente em Santana do Livramento é realizado por processo anaeróbico em decanto-digestores, conhecidos como tanques "imhoff". A estação de tratamento que foi projetada para atender à população central da cidade na época em que foi construída, no final da década de 20, população que era inferior a atual. Essa estação deveria atender e tratar todo esgoto gerado na região que abrange. Esse modelo de tratamento anaeróbico, realizado em tanques, foi criado pelo alemão Karl Imhoff. A Figura 4 exemplifica o processo.

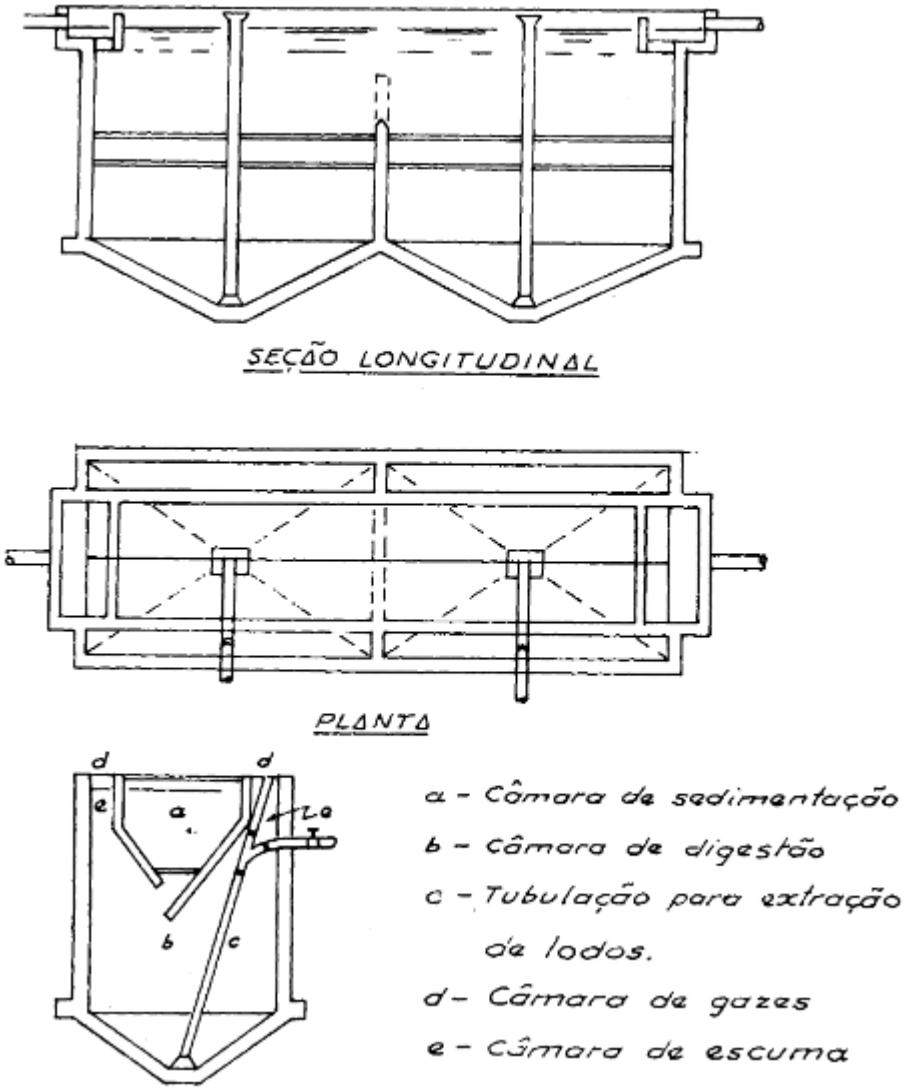


Figura 4: Tanque Imhoff

Atualmente o Departamento de Água e Esgoto – DAE tem cadastrado aproximadamente um total de 10.630 economias, que estão interligadas. A Estação foi projetada para recebimento de esgoto doméstico inicialmente para cerca de 10 mil usuário, mas posterior a sua construção foram feitas ampliações nas redes de coleta e foram implantadas Estações de bombeamento de Esgoto EBEs. Na atualidade a extensão o total da rede coletora existente é de aproximadamente 98 km, na sua grande maioria com o diâmetro de 150 mm.

A estação recebe e trata cerca de 30 litros por segundo de esgoto, proveniente da rede coletora gravitacional, ou seja, sem influencia das estações de bombeamento e atendendo algumas partes da região central da cidade. Ao chegar o esgoto bruto passa incialmente por um gradeamento, caixa de areia ou desarenador, calha *parshall* (projetada para diminuir a velocidade do efluente e para medir as vazões, e depois passa para os tanques *Imhoff* (decanto-digestores) - são oito câmaras divida em duas linhas de quatro - onde a matéria orgânica será digerida e os sólidos decantados e sedimentados, depois desse processo é direcionado para o filtro biológico – aeróbio, e o lodo é direcionado para o leito de secagem. Depois desses processos o efluente tratado é direcionado ao Arroio Carolina.

4.1. Situação do Município de Santana do Livramento segundo SNIS – Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento - 2014

- População total – 81.198;
- População urbana – 73.268;

Dados sobre a água.

- População Urbana Atendida p/ abastecimento de água – 73.268;
- Quantidade de ligações de água – 26.991;
- Economias de água – 27.100;
- Total de Água produzida (1000m^3/ano) – 14.932,62 m^3/ano;

Dados sobre o esgoto.

- População Urbana Atendida p/ esgotamento sanitário – 27.356;
- Quantidade total de ligações de esgoto – 9.491;
- Economias totais de esgoto – 11.263;

- Total de esgoto gerado (1000m^3/ano) – 1.655 m^3/ano;
- Total de esgoto tratado (1000m^3/ano) – 1.655 m^3/ano;

4.2. Situação do Departamento de Água e Esgoto – Santana do Livramento segundo pesquisas feitas no Departamento – 2014

Dados sobre o esgoto.

- População Urbana Atendida p/ esgotamento sanitário (média) – 40.000 a 45.000;
- Quantidade total de ligações de esgoto – 9.760;
- Economias totais de esgoto – 13.344;
- Economias pertencente ao Sistema Central – 10.630;
- Total de esgoto gerado no Sistema Central (1000m^3/ano) – 2.483.168 m^3/ano;
- Total de esgoto tratado na Estação Tratamento Central (1000m^3/ano) – 946.080 m^3/ano.

4.3. Informações sobre a ETE

- Área do decanto-digestor: 242 m^2;
- Área do leito de secagem: 688 m^2;
- Área do filtro biológico: 1.558 m^2;
- Vazão atual: 30 L/s.

Nesse Sistema Central existem 10.630 economias e uma estimativa aproximada de 40.000 habitantes, onde há coleta esgoto domestico e deveria chegar até a estação de tratamento.

Foram usados como base para cálculos médios, os valores de R (coeficiente de retorno) de 80% do valor de consumo de água diário por habitante, e os valores assumidos na metodologia de consumo diário serão de 200 litros de água dia/habitante. A vazão média de esgoto mensurada utilizada ficou em 160 l/hab.dia, considerando-se como número de moradores por economia uma média de 4 (quatro) pessoas.

4.4. Obtenção da quantidade de esgoto gerada na região central

Para a obtenção do valor da quantidade de esgoto na região central considerou-se, por economia, uma quota per capita de 160 l / dia. Assim, considerando-se como número de moradores por economia uma média de 4 (quatro) pessoas, chegou-se a uma quota diária por economia de 640 l / dia de esgoto. Considerando-se as 10630 economias pertencentes ao sistema central, obteve-se a quantidade diária gerada de esgoto como sendo igual a 6803200 litros/dia. Multiplicando-se o valor anterior por 365 (total de dias de 1 ano) e dividindo-se por 1000 para passar a unidade de volume para m^3, chegou-se à quantidade de esgoto gerada: 2483168 m^3 / ano.

4.5. Obtenção da quantidade de esgoto tratada

Atualmente chega à estação de tratamento uma vazão de 30 l/s de esgoto, o que é equivalente a 1800 l /min ou 108000 l /h. Multiplicando-se o valor anterior por 24 horas, chegou-se à vazão diária de 2592000 l /dia. Multiplicando-se a vazão diária por 365 dias (1 ano) e dividindo-se por 1000 para transformar a unidade de volume em m^3, chegou-se a uma vazão anual de esgoto tratado de 946080 m^3/ ano.

As estimativas anteriores não levaram em conta a situação que costuma ocorreram nos finais de semana, onde a cidade recebe um alto número de visitantes, que geralmente vem comprar nos "*Free shops*" na cidade vizinha de Rivera (Uruguai) e hospedam-se nos hotéis que localizam-se nessa região. Outro fator que não foi levado em conta, diz respeito aos dois caminhões de esgotamento sanitário, que fazem serviço de esgotamento nas localidades que não possuem redes de esgoto.

5 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Este artigo procurou contribuir com a ampliação do conjunto de informação das autoridades que gerenciam o tratamento de esgoto no município de Santana do Livramento no sentido de ampliar a capacidade e eficiência em relação à utilização do sistema, visando o bem-estar da população do Município.

Atualmente a Estação de Tanques "*Imhoff",* recebe e trata 2.592 m³/dia, ou seja, 38% do total gerado em todo o Sistema Centro. E o restante os 4.210,2 m³/dia, ou seja, 62% são perdas. A geração total de esgoto no Sistema Central é de 6.803,2 m³/dia, em condições normais.

Igualmente, como medida para solução do problema a curto prazo, buscando melhoria no atendimento à população do Sistema Central de esgotamento sanitário e recepção e tratamento da perda (que é de aproximadamente 62%), seria a construção de uma segunda ETE para que se tornem viáveis o tratamento dessas perdas.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, L. M. et al. *Acuífero Gigante del Mercosur en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay*: mapas hidrogeológicos de las formaciones Botucatu, Piramboia, Rosario del Sur, Buena Vista, Misiones y Tacuarembó. UFPR y Petrobras, 16p. Curitiba, Paraná – Brasil, 1995. Disponível: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142008000300014 > Acesso em 12 de Agosto de 2014.

BENTO, Alessandra Pellizzaro; SEZERINO, Pablo Heleno; PHILIPPI, Luiz Sergio; REGINATTO, Valeria; LAPOLLI, Flavio Rubens. **"Caracterização da microfauna em estação de tratamento de esgotos do tipo lodos ativados: um instrumento de avaliação e controle do processo." (2005).**
Disponível: http://www.scielo.br/pdf/esa/v10n4/a09v10n4.pdf> Acesso em 29 de junho de 2014.

CAMPOS, José Roberto (coordenador). **"TRATAMENTO DE ESGOTOS SANITARIOS POR PROCESSO ANAERÓBIO E DISPOSIÇÃO CONTROLADA NO SOLO."** Rio de Janeiro. RJ. ABES, 1999. 464p. il. Projeto PROSAB.

DA SILVA, Dirlene Ferreira; COSTA, Mayara Dias; VILHENA, Cristiana Azevedo. **Avaliação das Condições Sanitárias na Bairro da Francilândia, Município de Abaetetuba, PA.** Disponível: http://meioambientepocos.com.br/portal/anais/2014/arquivos2014/AVALIA%C3%87%C3%83O%20DAS%20CONDI%C3%87%C3%95ES%20SANIT%C3%81RIAS%20NO%20BAIRRO%20DA%20FRANCIL%C3%82NDIA,%20MUNIC%C3%8DPIO%20DE%20ABAETETUBA.doc.> Acesso em 29 de junho de 2014. Pag. 01, 02.

DA SILVA, Ricardo de Araújo Cid. **Estudo de viabilidade para a expansão da estação de tratamento de esgotos de Deodoro.**
Disponível: http://monografias.poli.ufrj.br/monografias/monopoli10001831.pdf> acesso em 07 de junho de 2014. Pag. 22.

DE NOVAES, Antonio Pereira at al.. **Utilização de uma fossa séptica biodigestora para melhoria do Saneamento Rural e desenvolvimento da Agricultura Orgânica.** Disponível: http://www.cnpdia.embrapa.br/menuleft_desenv_produtos/fossa.pdf> Acesso em 29 de junho de 2014.

FAUTINO, Adriana Soares. **"Estudos físico-químicos do Efluente produzido por fossas sépticas biodigestoras e o impacto do seu uso no solo".**
Disponível: http://www.bdtd.ufscar.br/htdocs/tedeSimplificado/tde_arquivos/18/TDE-2009-10-23T103129Z-2518/Publico/1923.pdf> Acesso em 29 de junho de 2014.

GIL, Robledo Lima. **"Tipos de Pesquisa".**
Disponível: http://wp.ufpel.edu.br/ecb/files/2009/09/Tipos-de-Pesquisa.pdf > Acesso em 11 de julho de 2014.

MADUREIRA, Felipe Antonio Nascimento. **Adaptação e Melhoria em ETE com Tanque Imhoff.** Disponível: http://esabrasilinfo.com.br/images/JESAM_trab_tecnicos/Efluentes_tratamento_JESAM.pdf> acesso em 07 de junho de 2014. Pag. 01, 04.

Mapas fornecidos pelo Departamento de Água e Esgoto – DAE, de Santana do Livramento – RS, Setor de Planejamento. Em 28 de julho de 2014.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *"**Fundamentos de metodologia científica"***. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2006.
Disponível: http://docente.ifrn.edu.br/olivianeta/disciplinas/copy_of_historia-i/historia-ii/china-e-india> Acesso em 11 de julho de 2014.

NETO, Gilberto Júnior de Oliveira; DOS SANTOS, Harlen Inácio. **"ANÁLISE DA EFICIÊNCIA DAS LAGOAS FACULTATIVAS DA ESTAÇÃO DE TRATAMENTO DE EFLUENTE MUNICIPAL DE INHUMAS-GOIÁS".** Disponível: http://www.ucg.br/ucg/prope/cpgss/ArquivosUpload/36/file/Continua/AN%C3%81LISE%20DA%20EFICI%C3%8ANCIA%20DAS%20LAGOAS%20FACULTATIVAS%20DA%20ESTA%C3%87%C3%83O%20D%E2%80%A6.pd > Acesso em 06 de julho de 2014.

OLIVEIRA, Sílvia Maria Alves Corrêa. **Análise de desempenho e confiabilidade de estações de tratamento de esgoto.** Disponível: http://www.smarh.eng.ufmg.br/defesas/144D.PDF> acesso em 22 de junho de 2014. Pag. 01, 27.

RODRIGUES, William Costa. **"Metodologia Científica".**
Disponível:
http://pesquisaemeducacaoufrgs.pbworks.com/w/file/fetch/64878127/Willian%2520Costa%2520Rodrigues_metodologia_cientifica.pdf> Acesso em 11 de julho de 2014.

SILVA, Lucas Achaval. **"DESENVOLVIMENTO E AVALIAÇÃO DE UM PROTÓTIPO DE ESTAÇÃO COMPACTA PARA TRATAMENTO DE ESGOTOS EM UNIDADES RESIDENCIAIS UNIFAMILIARES".** Disponível: http://ptarh.unb.br/downloads/dissertacoes/162-2014.pdf > Acesso em 04 de julho de 2014.

TELES, Sara Priscila; POLTRONIERE, Suziani; DALLEASTE, Vanessa. **"PROPOSTA DE DIMENSIONAMENTO DE UMA ESTAÇÃO COMPACTA DE TRATAMENTO DO ESGOTO DOMÉSTICO EM UM PRÉDIO RESIDENCIAL/COMERCIAL".** Disponível: http://repositorio.roca.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/512/1/MD_COGEA_2011_2_08.pdf > Acesso em 04 de julho de 2014.

Sitio do IBGE, informações sobre o Município de Santana do Livramento. Disponível: http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=431710&search=rio-grande-do-sul|santana-do-livramento|infograficos:-informacoes-completas > Acesso em 12 de Agosto de 2014.

Sitio da Prefeitura de Santana do Livramento. Disponível: http://www.sdolivramento.com.br/ > Acesso em 12 de Agosto de 2014.

Sitio de imagens, Mapa Aquífero Guarani. Disponível: https://www.google.com.br/search?q=mapa+do+aqu%C3%ADfero+guarani&tbm=isch&imgil=ArW7GYosShl4mM%253A%253Bv2V7QXb8hhs1wM%253Bhttp%25253A%25252F%25252Fwww.daaeararaquara.com.br%25252Fguarani.htm&source=iu&usg=__FoWB3VMYKkTQBaNFdq3Nl68PaAk%3D&sa=X&ei=3nrrU8X1JYbKsQSb2IKIBw&ved=0CCAQ9QEwAQ&biw=1440&bih=799#facrc=_&imgdii=_&imgrc=ArW7GYosShl4mM%253A%3Bv2V7QXb8hhs1wM%3Bhttp%253A%252F%252Fwww.daaeararaquara.com.br%252Fmeioambiente%252Fmapa_america.jpeg%3Bhttp%253A%252F%252Fwww.daaeararaquara.com.br%252Fguarani.htm%3B215%3B300 > Acesso em 13 de Agosto de 2014.

Sitio da ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas. Disponível: file:///C:/Users/DAE%20-%20Laborat%C3%B3rio/Downloads/NBR+8160+-+Sistemas+Prediais+De+Esgoto+Sanitario+-+Projeto+e+Execu%C3%A7%C3%A3o.pdf > Acesso em 13 de Agosto de 2014.

Sitio da ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas. Disponível: http://www.cesan.com.br/wp-content/uploads/2013/03/nbr_05626_-_1998_-_instalacao_predial_de_agua_fria.pdf > Acesso em 13 de Agosto de 2014.

Sitio de imagens/google. Imagens tanque imhoff. Disponível: https://www.google.com.br/search?q=tanques+imhoff&source=lnms&tbm=isch&sa=X&ei=nwrsU8bVMMKLyATJsoDAAg&sqi=2&ved=0CAYQ_AUoAQ&biw=1440&bih=756#facrc=_&imgdii=_&imgrc=HEa58yW676ZuqM%253A%3B9qbSO-gjtGd52M%3Bhttp%253A%252F%252Fwww.tecdepur.com%252Fimages%252Fstories%252Ftanque%252520imhoff.png%3Bhttp%253A%252F%252Fwww.tecdepur.com%252Fblog%252Ftecnologias-blandas-13-tanque-imhoff%3B381%3B322 > Acesso em 13 de Agosto de 2014.

Sitio do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. Disponível: http://www.snis.gov.br/PaginaCarrega.php?EWRErterterTERTer=103 > Acesso em 13 de Agosto de 2014.

MAPEAMENTO DOS PROCESSOS DO SETOR DE CONTAS E CADASTROS DE UMA INSTITUIÇÃO AUTÁRQUICA PRESTADORA DE SERVIÇOS BÁSICOS EM SANTANA DO LIVRAMENTO - RS

Ana Paula de Moraes Gonçalves

Resumo

O mapeamento dos processos nas instituições está sendo tratado como uma das mais eficazes formas de organização, e uma árdua ferramenta na busca da excelência na prestação de serviços. Além disso, o momento atual requer a garantia de transparência a fim de otimizar os resultados com o intuito de demonstrar a organização de um setor, em especial em departamentos públicos. Será objeto deste estudo, o Departamento de Água e Esgoto (DAE), Autarquia Municipal, que é responsável pela captação, tratamento e distribuição de água e da coleta e tratamento do esgoto do município. Esse trabalho se propõe a elaborar um Manual de Processos parao Departamento de Água e Esgotos de Santana do Livramento. Como objetivos específicos, pretende-se analisar os principais processos do Setor de Contas e Cadastros e propor alterações e/ou melhorias em termos de racionalização dos processos, bem como descrever os processos sob a forma de fluxogramas. Os dados foram levantados a partir da observação das atividades desempenhadas pelos servidores do Setor de Contas e Cadastrados e da análise dos documentos que regem a forma como as solicitações dos usuários são formalizadas. Com base nisso, foram utilizadas técnicas como a observação direta dos fatos estudados e entrevistas com as pessoas envolvidas no processo, com o objetivo de identificar quanto de conhecimento eles possuíam a respeito das atividades exercidas. Acredita-se que um melhor detalhamento, a partir da confecção de fluxogramas e manuais de procedimentos dos serviços prestados, possibilitarão maior clareza e uniformização das atividades realizadas.

Palavras-chave: rotinas, fluxogramas e procedimentos.

Abstract

The mapping of processes in institutions is being treated as one of the most effective forms of organization, and a hard tool in the pursuit of excellence in service delivery. Moreover, the present moment requires the guarantee of transparency in order to optimize the results in order to demonstrate the organization of a sector, especially in government departments. Will be the object of this study, the Department of Water and Sewage (DAE), Municipal Authority, which is responsible for the collection, treatment and distribution of water and collection and treatment of sewage from the municipality. This study aims to develop a Manual of Procedures for the Department of Water and Sewage Santana of Deliverance. Specific objectives we intend to analyze the main processes of the Division of Accounts and Registers and propose changes and / or improvements in streamlining processes and to describe the processes in the form of flowcharts. The data were gathered from the observation of the activities performed by the Division of Accounts and Registered and analyze the documents that govern how user requests are formalized servers. On this basis techniques were used as direct observation of the studied facts and interviews with people involved in the process in order to identify how much knowledge they had about the activities performed. It is believed that a better detailing, from the preparation of flowcharts and procedures manuals of services, will enable greater clarity and uniformity of the activities performed.

Keywords: routines, flowcharts and procedures.

1 . INTRODUÇÃO

O mapeamento dos processos, nas instituições, está sendo tratado como uma das mais eficazes formas de organização, e uma árdua ferramenta na busca da excelência na prestação de serviços. Além disso, o momento atual requer a garantia de transparência, a fim de otimizar os resultados com o intuito de demonstrar a organização de um setor, em especial em departamentos públicos. Para isso, se torna necessário a elaboração de manuais e fluxogramas a fim de criar rotinas uniformes das principais atividades da instituição, promovendo um mapeamento geral de quais serão as etapas a serem cumpridas dentro dela, até a solução das demandas.

O Departamento de Água e Esgoto conta com recursos próprios e desde 2007, com incentivo Federal, através do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que para esse ano prevê a construção de três novas estações de tratamento de esgoto e a consequente ampliação da rede de coleta de esgoto. Diante disso e considerando o aumento da demanda, e o melhor atendimento da população, é que se faz relevante o conhecimento dos processos diários do Setor de Contas e Cadastros, setor que é responsável por receber e dar encaminhamento, as solicitações dos usuários, visando o atendimento eficaz e rápido destas solicitações.

Para isso, esse trabalho se propõe a elaborar um Manual de Processos com as principais rotinas do Setor de Contas e Cadastros do Departamento de Água e Esgotos de Santana do Livramento. Como objetivos específicos, pretende-se analisar os principais processos do Setor de Contas e Cadastros e propor alterações e/ou melhorias em termos de racionalização dos processos, bem como descrever os processos sob a forma de fluxogramas.

Esta análise justifica-se, pois à medida que a sociedade se moderniza pressiona as organizações a disponibilizar serviços cada vez mais eficientes e de qualidade, principalmente nas instituições públicas, em relação a respostas mais rápidas e transparentes a suas demandas. O acesso à informação nos permite tomar conhecimento dos acontecimentos quase que em tempo real, e em função disso, os processos devem estar cada vez mais simplificados e transparentes, de maneira a manter todos os interessados bem informados e na constante busca de melhorias nas suas rotinas.

2 . REVISÃO DA LITERATURA

Para analisar os processos do Departamento de Água e Esgotos, se torna necessária a definição de alguns conceitos, a fim de orientar a discussão sobre o tema. Primeiramente, irá se tratar de algumas características de uma entidade pública Autárquica no Brasil e após, mais especificamente, a definição de processos, rotinas de trabalho e afins.

2.1 INSTITUIÇÕES PÚBLICAS AUTÁRQUICAS

As Autarquias são pessoas jurídicas de Direito Público, que possuem patrimônio e receitas próprias e que realizam atividades características da Administração, inclusive as que pressupõem o exercício do poder de polícia. A criação de uma Autarquia depende de lei específica, diferente de sua modificação ou extinção que também deve ter aprovação do legislativo, só que não necessita ser de forma específica.

De acordo com a Controladoria Geral da União (2011), as autarquias são aquelas instituições que possuem personalidade jurídica de direito público e sua finalidade está ligada ao exercício de atividades da Administração Pública, tendo atuação impositiva e poder de polícia. E conforme, o Manual do Gestor Público (2011, p. 72)

> Se sujeita ao disposto no artigo 37 da Constituição Federal, que reza além da obediência aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência também ao ingresso dos cargos por concurso público; a limitação da remuneração a um "teto remuneratório"; a vedação ao acúmulo de empregos ou cargos, e a observância à Lei de Licitações.

É possível observar, também como característica forte de instituição pública, a departamentalização na organização do trabalho, a hierarquização rígida, funcionários com empregos estáveis e remuneração baseada em tabela fixa de cargos e salários. Como os processos são, geralmente, baseados no modelo burocrático, que segundo Veras (2009) está, na concepção da sociedade brasileira, diretamente relacionada à ideia de morosidade, muito papel e ineficiência.

Veras (2009, p. 1) afirma que:

> A burocracia é um conceito administrativo amplamente usado, caracterizado principalmente por um sistema de diversos níveis hierárquicos, com alta divisão de responsabilidade, onde seus membros executam invariavelmente regras e procedimentos padrões, como engrenagens de uma máquina. É também usado com sentido pejorativo, significando uma administração com muitas divisões, regras e procedimentos redundantes, desnecessárias ao funcionamento do sistema.

Observa-se nesse modelo, que as normas podem se tornar rígidas demais, impedindo a flexibilidade em algumas decisões. Isso distorce o objetivo da burocracia, que surgiu justamente para minimizar as desigualdades e promover a equidade, oferecendo resultados imparciais a todo e qualquer cidadão e sua demanda.

De acordo com Scartezini (2009, p. 05), "melhorar os processos da organização é fator crítico para o sucesso institucional da qualquer organização, seja pública ou privada, desde que realizada de forma sistematizada e que seja entendida por todos na organização".

Agregar valor aos serviços prestados é o grande objetivo desta melhoria nos processos, principalmente uma instituição pública que trabalha com escassez de recursos e aumento da demanda em função do crescimento da população e atualmente dos investimentos, principalmente do governo Federal, através ao PAC. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi criado em janeiro de 2007, através do "Decreto n° 6.025, de 22 de janeiro de 2007 – que institui o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, o seu Comitê Gestor, e dá outras providências", e articula projetos de infraestrutura públicos e privados com a intenção de aumentar o ritmo do crescimento da economia. Objetivando modernizar a infraestrutura, estimular o crédito e o financiamento, aperfeiçoar a gestão pública e elevar a qualidade de vida da população, desde sua criação já foram investidos mais de cinco milhões de reais. Em dezembro de 2010, o município foi selecionado para mais ampliações da rede de esgoto, processo este que encontra-se em fase de licitação da obra, através do Departamento de Água e Esgotos.

De acordo com Hage (2014), agregar valor aos serviços prestados é importante para garantir aos usuários transparência nas informações disponibilizadas, também para cumprir com a legislação vigente que lhes garante este acesso. A Lei n° 12.527, de 18 de novembro de 2011 "Regulamenta o acesso a informações" e esta Lei "representa uma mudança de paradigma em matéria de transparência publica, pois estabelece que o acesso é a regra e o sigilo, a exceção."

De acordo com o que foi abordado anteriormente, é importante tratar de alguns conceitos que sustentaram a uniformização dos processos e rotinas diárias para melhor compreensão dos servidores e transparência nas informações disponibilizadas aos usuários.

2.2 CONCEITOS BÁSICOS QUE ENVOLVEM OS PROCESSOS

Definir procedimentos e processos em um departamento requer análise e compreensão dos fatores e elementos que constituem essa função, para isso se faz necessário discorrer sobre alguns conceitos que auxiliaram no entendimento dessa análise.

De acordo com Scartezini (2009, p. 07), “processo é o conjunto de atividades inter-relacionadas ou interativas que transformam insumos em serviços”. Ou seja, é o conjunto de atividades que tem por finalidade, montar, transformar, manipular ou processar insumos para produzir bens ou serviços que serão disponibilizados aos clientes/usuários.

Cruz (2000) destaca que, processo é a forma pela qual um conjunto de atividades cria, trabalha ou transforma insumos com o objetivo de produzir bens ou serviços, que tenham qualidade assegurada, para serem adquiridos pelos clientes. Já Rummler e Brache (1994, p. 55), conceituam processo apenas como “uma série de etapas criadas para produzir um bem ou serviço”.

Diante disso, observa-se que processos podem ser definidos como todo e qualquer conjunto de atividades que podem receber entradas, serem transformadas e devolvidas em bens ou serviços.

Dentro dos processos, ocorrem as atividades que são desempenhadas por uma pessoa ou departamento para produzir um resultado específico. De acordo com Mendonça (2010), as atividades podem ser consideradas um conjunto de tarefas reunidas de maneira a complementarem-se, permitindo a definição clara da finalidade do órgão em estudo. Essas atividades formam a maior parte do processo e são compostas por procedimentos.

Procedimento é a parte específica do trabalho, como se executa ou ainda o único elemento de uma atividade. Segundo Mendonça (2010), procedimento é a ação que compreende a menor parte necessária à realização de qualquer trabalho.

Mendonça (2010) diz que, ao analisar um processo, deve-se partir sempre da ótica de quem recebe o serviço, de forma a atender suas necessidades e preferências, sendo assim, o processo começa e termina na população, que no caso é quem é beneficiado com o serviço. Por isso, o importante é entender como funcionam os processos para determinar como devem ser gerenciados de maneira a obter os melhores resultados.

De acordo com Scartezini (2009), o mapeamento dos processos nos permite indicar a sequência das atividades que são desenvolvidas dentro de um processo. E este mapeamento deve ser feito de forma gráfica, representado através de um fluxograma.

Serão analisados os documentos, que contem os serviços solicitados pelos usuários à Autarquia, através do setor de Contas e Cadastros, como são formalizadas estas solicitações e quais os procedimentos adotados até a saída da solicitação para os demais setores.

Ainda de acordo com o mesmo autor, o fluxograma é uma ferramenta de baixo custo e alto impacto, pois a sua utilização permite a análise do fluxo de trabalho e a identificação de oportunidades de melhoria. O fluxograma permite ainda, a visualização geral do trabalho e serve para documentar um órgão ou seção específica envolvida em cada etapa do processo. Conforme Mendonça (2010), fluxogramas são gráficos estruturados que têm por finalidade representar dinamicamente o curso de um trabalho, seus passos, suas fases e seus executores.

Mendonça (2010, p. 48), comenta que:

> Fluxogramas são representações gráficas que normalmente apresentam a esquematização de uma atividade e/ou uma tarefa que tem por objetivo mostrar de forma dinâmica o encadeamento das fases de um determinado trabalho. É importante destacar que os fluxogramas, preferencialmente, devem ser elaborados passo a passo, isto é, devem apresentar o encadeamento do trabalho executado, por meio da identificação de sua menor partícula.

Documentar suas rotinas e gerar registros importantes de seus processos é uma maneira que a instituição tem de verificar e analisar seus procedimentos, no intuito de implementar inovações e melhorias em suas atividades. Em função disso, a elaboração de manuais facilitaria o processo de avaliação e reformulação periódica, mesmo que com ações reativas em resposta às pressões das partes interessadas nestes processos.

Segundo Mendonça (2010, p. 67):

> Manuais são instrumentos gerenciais, de relativa duração, que apresentam instruções de caráter normativo agrupadas por um invólucro característico, de fácil identificação, classificado, codificado, provido de índice e organizado a fim de aumentar ao máximo o seu valor como obra de referência. Obviamente, a relativa duração dos documentos, inseridos nos manuais, não os tornam eternos e, assim, eles devem ser encarados como instrumentos executivo-normativos cuja utilidade para a organização reside na razão direta de sua flexibilidade e agilidade em se adaptar às mudanças processadas em quaisquer dos assuntos que os integram.

Diante do acima exposto, esse trabalho se constitui da seguinte forma metodológica, a fim de esclarecer e desenvolver instrumentos que auxiliem no aperfeiçoamento do atendimento das demandas dos cidadãos e na melhor formação dos servidores lotados no Setor de Contas e Cadastros.

3. METODOLOGIA

Esse trabalho tem por finalidade, desenvolver um estudo que permita descrever, detalhadamente, em manuais e fluxogramas, as principais rotinas de trabalho e as atividades pertinentes aos serviços prestados aos cidadãos (usuários). A fim de permitir a análise das principais atividades realizadas pelo Setor de Contas e Cadastros do Departamento de Água e Esgotos de Santana do Livramento.

A proposta do trabalho é desenvolver um mapa das rotinas do Setor de Contas e Cadastros e ainda proporcionar um manual com a descrição detalhada das atividades relacionadas ao encaminhamento dos processos. Com a finalidade de disponibilizar informações suficientes aos usuários, assim como ações rápidas e efetivas na resolução das demandas que os trazem à Autarquia.

Nesse estudo, as atividades foram analisadas e transformadas em manuais e fluxogramas, no que se refere às solicitações de Aferição de Hidrômetros, Aprovação de Projetos, Averbação de Imóvel, Baixa de Economia, Baixa de Taxa de Construção, Desligamento de Ramal, Esgotamento de Fossa e Filtro, Independização de Ramal de Água, Ligação de Água, Ligação de Esgoto, Pagamento de Dívida com Serviço Voluntário, Prova Final, Religação de Ramal, Substituição de Ramal de Água e Esgoto, Tarifa Social Domiciliar, Troca de Local de Hidrômetro e Vistoria para Reemissão pela Média. Detalhando a documentação necessária para abertura de processos, que são a formalização das solicitações dos usuários.

Malhotra (2006, p. 36), define pesquisa como sendo “a identificação, coleta, analise e disseminação de informações de forma sistemática e objetiva e o uso de informações para melhorar a tomada de decisões relacionada com a identificação e solução de problemas e oportunidades”. O exposto acima justifica a importância da aplicação da pesquisa para a identificação dos principais processos do Departamento de Água e Esgotos, se existe descrição formal, em manuais e fluxogramas e o grau de conhecimento dos envolvidos.

De acordo com objetivo do projeto, é preciso descrever as atividades pertinentes ao Setor de Contas e Cadastros do DAE, transformando-as em fluxogramas e manuais com o objetivo de uniformizar as rotinas e facilitar a tomada de decisão. Este será um estudo de caso único, aplicado em uma Autarquia Municipal responsável pela prestação de serviço de coleta, tratamento e distribuição de água e esgoto da cidade de Santana do Livramento. Conforme Collis e Hussey (2005), estudo de caso é um estudo extensivo de um único exemplo de fenômeno. A importância do contexto é essencial.

Ainda de acordo com Collis e Hussey (2005), o estudo de caso é um tipo de pesquisa que foca o entendimento da dinâmica das atividades existentes em um ambiente específico, por isso será utilizado para o conhecimento do ambiente de entrada de serviços do Setor de Contas e Cadastros do Departamento de Água, e de onde serão extraídas as informações pertinentes às principais demandas da comunidade, do conhecimento dos servidores a respeito do andamento das solicitações e sua descrição em manuais e fluxogramas.

Essa pesquisa contará com a análise de dados qualitativos. Que conforme definem Collis e Hussey (2005), método qualitativo é o método mais subjetivo e que pretende examinar e refletir sobre a percepção dos indivíduos envolvidos nas atividades e procurar entendê-las. Na concepção de Malhotra (2006), a pesquisa proporciona melhor visão e compreensão do contexto. Os dados qualitativos serão obtidos a partir da observação e de entrevistas com os envolvidos nos processos.

Os dados foram levantados a partir da observação das atividades desempenhadas pelos servidores do Setor de Contas e Cadastrados e da análise dos documentos que regem a forma como as solicitações dos usuários são formalizadas. Com base nisso, foram utilizadas técnicas como a observação direta dos fatos estudados e entrevistas com as pessoas envolvidas no processo, com o objetivo de identificar quanto de conhecimento eles possuíam a respeito das atividades exercidas. A partir das entrevistas, foi possível identificar a Ordem de Serviço nº 01/2014 que, atualmente, regra as rotinas do Setor, no que se refere à documentação necessária à abertura de processos.

4. ANÁLISE DO CASO

O serviço de abastecimento de água e coleta de esgoto foi inaugurado em Santana do Livramento no ano de 1931. Porém, o Departamento de Água e Esgotos de Santana do Livramento (DAE), Autarquia Municipal, só foi criado em 23 de setembro de 1969, através do Decreto-Lei n° 23 que "Cria o Departamento de Água e Esgotos, extingue o Departamento Autônomo de Água e Esgoto e da outras providencias" (Decreto Lei n° 23, de 23 de setembro de 1969), tendo por finalidade estudar, projetar e executar, direta ou indiretamente, todos os assuntos relacionados com o abastecimento de água e a coleta de esgotos sanitários da cidade.

Em 1969, quando o DAE foi criado, a rede de água existente era de 41.408 metros de extensão. Em 2010, de acordo com dados do Snis (Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento), o Departamento conta com um total de 26.318 ligações de água, ou seja, 90,8%

da população total atendida, servindo a 22.427 economias. Com relação ao esgoto, são 9.139 ligações, perfazendo o atendimento de 35,7% da população total.

Conforme informações do Setor de Pessoal, o DAE conta com um quadro funcional de duzentos e nove funcionários concursados, distribuídos em quarenta e sete setores pertencentes a cinco diretorias. O atendimento ao Público é realizado primeiramente por dois setores principais e são eles que recebem toda a demanda de serviços da Autarquia. O setor de Protocolo é atendido por duas pessoas (um servidor e um estagiário) e o Setor de Contas e Cadastros atendido por quatro pessoas (três servidores e um estagiário) e segundo informações desses servidores, são atendidos em média duzentos e cinquenta usuários por dia. Diante dos acontecimentos e das demandas diárias, o tempo se torna cada vez mais escasso e os usuários querem cada vez mais, informações e soluções rápidas para suas solicitações, nesse caso, a implantação de um fluxograma é de suma importância, pois demonstrará o caminho que sua demanda percorrerá dentro da Autarquia.

Entre os servidores existe uma rotatividade parecida com a do estagiário, que permanecem no setor por no máximo dois anos, o que prejudica a adaptação e dificulta o aprendizado das atividades do setor. Nos demais setores, a rotatividade é menor, em função dos cargos serem técnicos e por isso mais específicos, que não permitem muitas mudanças. Assim, essa rotatividade ocorre com mais frequência com cargos de caráter mais administrativo, como “auxiliar de escriturário”, ou seja, de maior possibilidade de deslocamento entre os setores, pois podem atender qualquer setor da autarquia. Nos setores que não há rotatividade, os manuais têm o objetivo de rever as rotinas e, propor mudanças, pois como os servidores estão há muito tempo no setor, as atividades são realizadas sempre da mesma maneira.

Diante do volume de trabalho deste departamento, do numero de munícipes que atende, e a responsabilidade de proporcionar informações relevantes e transparentes, é importante o conhecimento dos processos, bem como o aperfeiçoamento do atendimento a essa população. Para isso, a definição dos conceitos que envolvem o tema é fundamental para essa análise.

Através da análise dos documentos, pôde-se perceber que existe uma regra a ser cumprida, que foi estabelecida pela Ordem de Serviço (OS) n° 001/2014, expedida pelo então Diretor Presidente da Autarquia, Sr. Horácio D’Avila Rodriguez. Essa OS, determina as normas e procedimentos administrativos para a tramitação dos processos relativos às

solicitações dos usuários com relação aos serviços prestados pelo Departamento, bem como, a relação dos documentos necessários para cada uma das solicitações e a ordem de tramitação.

De acordo com a natureza do serviço a ser prestado, os procedimentos adotados são:

Quando o usuário desejar solicitar a AFERIÇÃO DE HIDRÔMETRO, será necessário o usuário trazer a Autarquia: carteira de identidade, CPF e algum documento que comprove o vínculo, do solicitante, ao imóvel; com essa documentação em mãos, deverá se encaminhar ao Setor de Atendimento que vai gerar uma OS e a guia para o recolhimento da taxa. Após, segue o encaminhamento ao Setor de Protocolo.

Para APROVAÇÃO DE PROJETOS, serão necessários: carteira de identidade, CPF ou CNPJ; Projetos hidrossanitários (em duas vias contendo planta baixa, cortes, situação e localização), com selo contendo a descrição exata das características e metragem da obra. Na escala de Planta de Situação 1/1000; Localização 1/2000; Memorial descritivo hidrossanitário (02 vias), com dimensionamento de reservatório e sistema de tratamento individual, quando houver, todos os projetos deverão estar de acordo com as respectivas NBRs e quando modificados deverão ser anexados novos projetos; Boletim Orçamentário; ART ou RRT; Matricula atualizada do imóvel; Se não for proprietário cadastrado no Cartório de Registro de Imóveis: apresentar juntamente com a Matricula a Escritura ou Contrato de compra e venda, registrado no Tabelionato; Numero predial, quando ligação nova; Nota Fiscal do hidrômetro, quando não existir no cadastro; Assinatura do Responsável Técnico e do Proprietário do imóvel. O Setor de Contas e Cadastros fará a abertura de processo e emitirá a guia para recolhimento de taxas e do boletim orçamentário. Após encaminhamento para o Setor de Protocolo.

A AVERBAÇÃO DE IMOVEL necessita de carteira de identidade, CPF e matrícula atualizada do imóvel (em caso de não possuir matricula do imóvel averbada em seu nome, deverá apresentar a matrícula do imóvel e vínculo com o mesmo, contrato de compra e venda, escritura pública, contrato de aluguel, comodato, sentença judicial etc.), e será cadastrado como Usuário. O Setor de Contas e Cadastros analisa os documentos, emite guia para recolhimento das taxas e encaminha ao Setor de Protocolo.

Para solicitação de BAIXA DE ECONOMIA são necessárias carteira de identidade, CPF ou CNPJ e comprovação do vínculo com o imóvel. O Setor de Contas e Cadastros analisa a documentação, emite guia para recolhimento de taxas e encaminha ao Setor de Protocolo.

No caso de BAIXA DE TAXA DE CONSTRUÇÃO os documentos necessários são carteira de identidade, CPF ou CNPJ; Habite-se; para prédios com mais de 10 anos de obra paralisada ou concluída, será preciso Declaração de inexistência de obra, emitida por Engenheiro ou Arquiteto. O Setor de Contas e Cadastros abre processo e emite guia para recolhimento de taxas e encaminha ao Setor de Protocolo.

Para abertura de processo de DESLIGAMENTO DE RAMAL serão necessários: carteira de identidade, CPF ou CNPJ; última leitura; quitação de débitos (quando houver). O Titular da conta deverá se dirigir ao Setor de Contas e Cadastros portando todos os documentos acima, será emitida conta proporcional ao consumo da última leitura até o dia da solicitação de desligamento e guia para recolhimento de taxas. Após Encaminhamento ao Setor de Protocolo.

Para solicitação de ESGOTAMENTO DE FOSSA E FILTRO será necessárias carteira de identidade, CPF e vinculo com o imóvel. O Setor de Contas e Cadastros fará a geração da OS e a guia para recolhimento das taxas, após encaminhamento para o Setor de Protocolo.

A INDEPENDIZAÇÃO DE RAMAL para ser solicitada necessitará de carteira de identidade, CPF ou CNPJ, matricula atualizada do imóvel. Se não for o proprietário cadastrado no registro de imóveis deverá apresentar juntamente com a Matrícula, a Escritura ou Contrato de compra e venda registrado no Tabelionato; Comprovante de número predial, emitido pela Secretaria Municipal do Planejamento; Hidrômetro com nota fiscal, emitida para o imóvel (independente da área do imóvel); Solicitar aprovação da alteração de projeto; Se for área para construir até 36 m2 solicitar licença para construção. Imóvel que possuir ligação de água já cadastrada, do qual ira ser derivado, não poderá ter dívida. E deverá ter autorização do proprietário. O Setor de Contar e Cadastros faz o requerimento e a analise dos documentos, emite as guias para o recolhimento das taxas e encaminha ao Setor de Protocolo.

Ao solicitar LIGAÇÃO DE ÁGUA o usuário deverá portar carteira de identidade, CPF ou CNPJ e Matricula atualizada do imóvel. Em caso do solicitante não ser o proprietário cadastrado no Cartório de Registro de Imóveis, deverá apresentar juntamente com a Matricula, a Escritura ou Contrato de compra e venda, registrado no Tabelionato; Comprovante de Número Predial, emitido pela Secretaria Municipal de Planejamento; Hidrômetro com nota fiscal, emitida para o imóvel (unidades com área a partir de 50m2); Construção de casas com até 36m2: apresentar Licença para construir, emitida pela Prefeitura Municipal; Terrenos de domínio público: Declaração de prédio existente, com data atual, concedida pelo Departamento de Habitação da Prefeitura Municipal, quando cadastrado nesta.

Os locais servidos com Rede de Esgoto deverão ser solicitados juntamente com a ligação de água. Em terrenos baldios, quando a construção for superior a 36m2, deverá solicitar aprovação de projetos. Da entrada de Requerimento no Setor de Contas e Cadastros que analisa os documentos e emite as guias para o recolhimento das taxas e após encaminha para o Setor de Protocolo.

Para solicitação de LIGAÇÃO DE ESGOTO o usuário deverá portar carteira de identidade, CPF ou CNPJ e Matricula atualizada do imóvel; Se não for proprietário cadastrado, comprovar vinculo com o imóvel ou apresentar autorização do proprietário. Setor de Contas a receber faz o requerimento e analisa os documentos e após a emissão das guias para recolhimento das taxas e encaminha para o Setor de Protocolo.

Para PAGAMENTO DE DIVIDA COM SERVIÇO VOLUNTÁRIO serão necessários os documentos constantes na Lei Municipal n° 5.073/06 e comprovar que é pessoa física ou firma individual, que tenha a propriedade ou posse, a qualquer título, de um único imóvel no território do Município e, cuja renda mensal não ultrapasse a 02 (dois) salários mínimos nacionais. Que é pessoa física ou firma individual devedora de tarifas e/ou taxas, cuja renda mensal não ultrapasse a 02 (dois) salários mínimos nacional. Carteira de identidade, CPF ou CNPJ e extrato da dívida. Se for dívida com processo de execução fiscal, deverá apresentar Termo de Acordo com advogado ou Assistência Judiciária Gratuita (AJG). Setor de Contas e Cadastros encaminhamento para o Setor de Protocolo.

No caso de PROVA FINAL o usuário deverá portar Projetos aprovados pelo DAE ou projetos de arquivo, carteira de identidade, CPF ou CNPJ, assinatura do proprietário com anuência do Responsável Técnico, atendimento pelo Setor de Contas e Cadastros para emissão de guia de recolhimento de taxas, encaminhamento para o Setor de Protocolo.

Para a RELIGAÇÃO DE RAMAL o usuário necessitara documentos necessários carteira de identidade e CPF ou CNPJ; se não for proprietário cadastrado no DAE deverá apresentar documento que comprove vinculo com o imóvel, devidamente registrado. Deverá se encaminhar ao Setor de Contas e Cadastros para emissão de guias para recolhimento de taxas e encaminhamento para o Setor de Corte.

Para SUBSTITUIÇÃO DE RAMAL DE ÁGUA E ESGOTO o usuário deverá se encaminhar ao Setor de Contas e Cadastros portando carteira de identidade, CPF ou CNPJ e comprovação de vinculo com o imóvel, para que seja emissão de guia para recolhimento de taxas, para posterior encaminhamento ao Setor de Protocolo.

Para solicitação de TARIFA SOCIAL DOMICILIAR será observada Lei n° 4.129/2000 – art. 2° e 3° - Modificado pela lei 6.045/2011, art. 4°, parágrafo único. Usuário portando carteira de identidade e CPF. Para uma área não superior a 36m2 (sujeito a alteração); Comprovação de ser o proprietário, possuidor a qualquer titulo e/ou detentor a qualquer título de residência uni familiar (destinada unicamente à moradia), exceto a posse, detenção/propriedade de origem ilícita, única, através de Certidão do Cartório de Registro de Imóveis; Consumo não superior a 5m³ (sujeito a alteração); Instalação de hidrômetro; o Usuário beneficiado pela taxa social domiciliar, deverá anualmente, comprovar a situação que deu origem ao beneficio. Setor de Contas e Cadastros emite guias para recolhimento de taxas (discricionário do Diretor Presidente) e após será encaminhado ao Setor de Protocolo.

Quando o usuário desejar a TROCA DE LOCAL DE HIDROMETRO deverá se encaminhar ao Setor de Contas e Cadastros portando carteira de identidade, CPF ou CNPJ e comprovação de vinculo com o imóvel para gerar guias para recolhimento de taxas e geração de OS. Após será encaminhado ao Setor de Hidrômetros.

Quando o usuário perceber o consumo excessivo de água, e evidenciado o vazamento oculto e antes de efetuar o conserto, poderá se encaminhar ao Setor de Contas e Cadastros portando carteira de identidade, CPF ou CNPJ e assinatura do proprietário, para solicitar VISTORIA PARA REEMISSÃO PELA MÉDIA, será emita guia para recolhimento de taxas e posterior encaminhamento ao Setor de Fiscalização.

Após a descrição dos procedimentos pertinentes a solicitação dos serviços à autarquia, observa-se a importância da construção de um fluxograma que demonstre a seus servidores e clientes tal descrição.

5. RESULTADOS

Diante da forma como foram detalhados os processos relativos à solicitação de serviços ao Departamento de Água e Esgotos, constantes na OS 001/2014, acredita-se em um melhor detalhamento, a partir da confecção de fluxogramas e manuais de procedimentos dos serviços acima descritos, a fim de elucidar com mais clareza tais procedimentos, conforme segue abaixo:

AFERIÇÃO DE HIDROMETRO, APROVAÇÃO DE PROJETOS, AVERBAÇÃO DE IMOVEL, BAIXA DE ECONOMIA, BAIXA DA TAXA DE CONSTRUÇÃO, DESLIGAMENTO DE RAMAL, ESGOTAMENTO DE FOSSA E FILTRO,

INDEPENDIZAÇÃO DE RAMAL DE ÁGUA, LIGAÇÃO DE ÁGUA, LIGAÇÃO DE ESGOTO, PAGAMENTO DE DÍVIDA COM SERVIÇO VOLUNTÁRIO, PROVA FINAL, SUBSTITUIÇÃO DE RAMAL DE ÁGUA E ESGOTO, TARIFA SOCIAL DOMICILIAR:

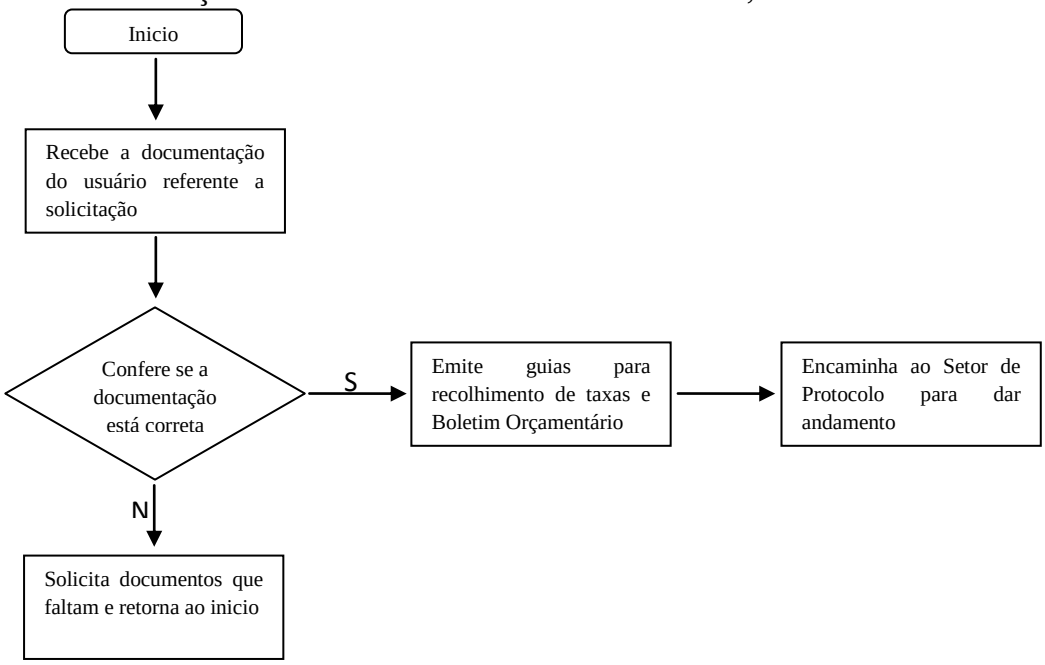


Figura 1: Fluxograma dos processos referentes a Aferição de Hidrômetro, Aprovação de Projetos, Averbação de Imóvel, Baixa de Economia, Baixa da Taxa de Construção, Desligamento do Ramal, Esgotamento de Fossa e Filtro, Independização de Ramal de Água, Ligação de Água, Ligação de Esgoto, Pagamento de Dívida com Serviço Voluntário, Prova Final, Substituição de Ramal de Água e Esgoto, Tarifa Social Domiciliar.

Como é possível perceber na figura acima, alguns dos processos relativos as atividades do Setor de Contas e Cadastros são muito parecidos e por isso foram representados em um único fluxograma, para os que tem andamento final diferente do Setor de Protocolo foram desenhados separados.

RELIGAÇÃO DE RAMAL

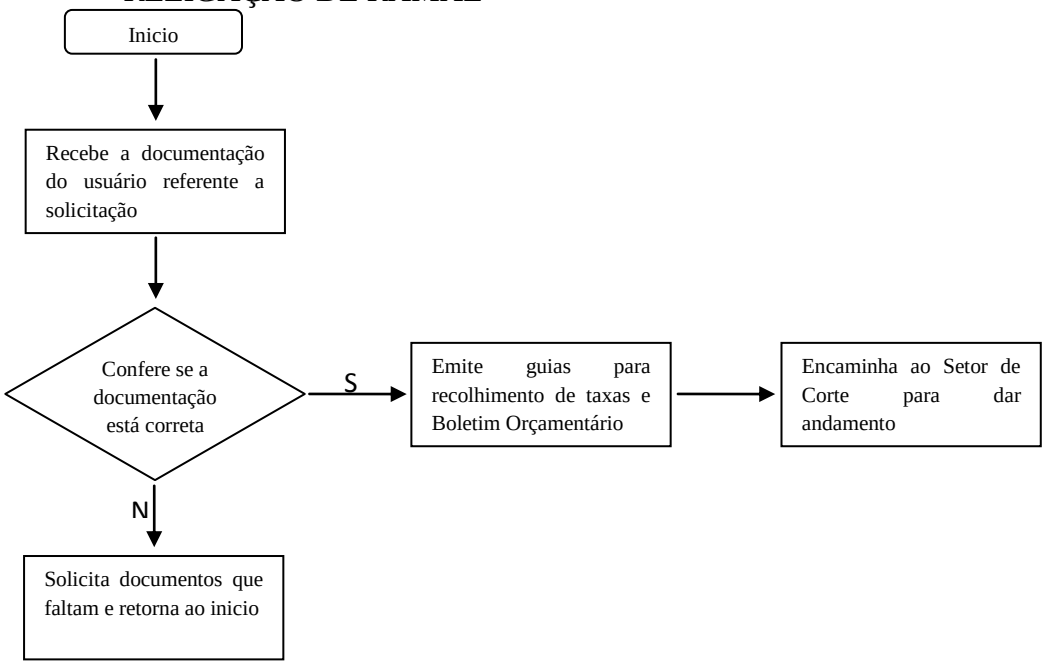


Figura 2: Fluxograma Religação de Ramal

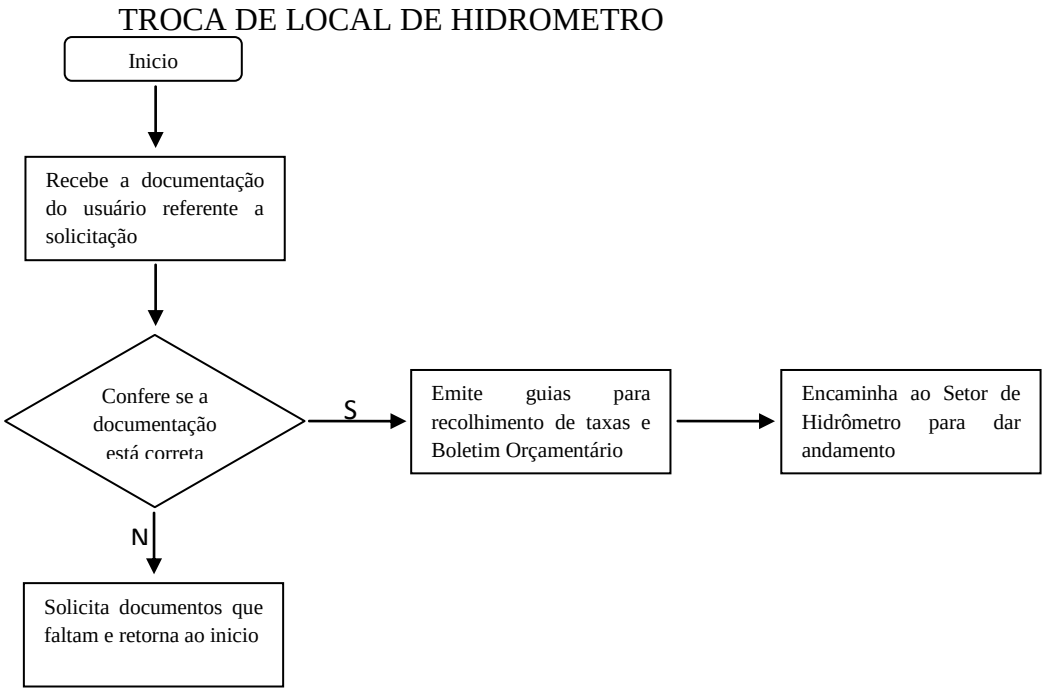


Figura 3: Fluxograma de Troca de Local de Hidrômetro

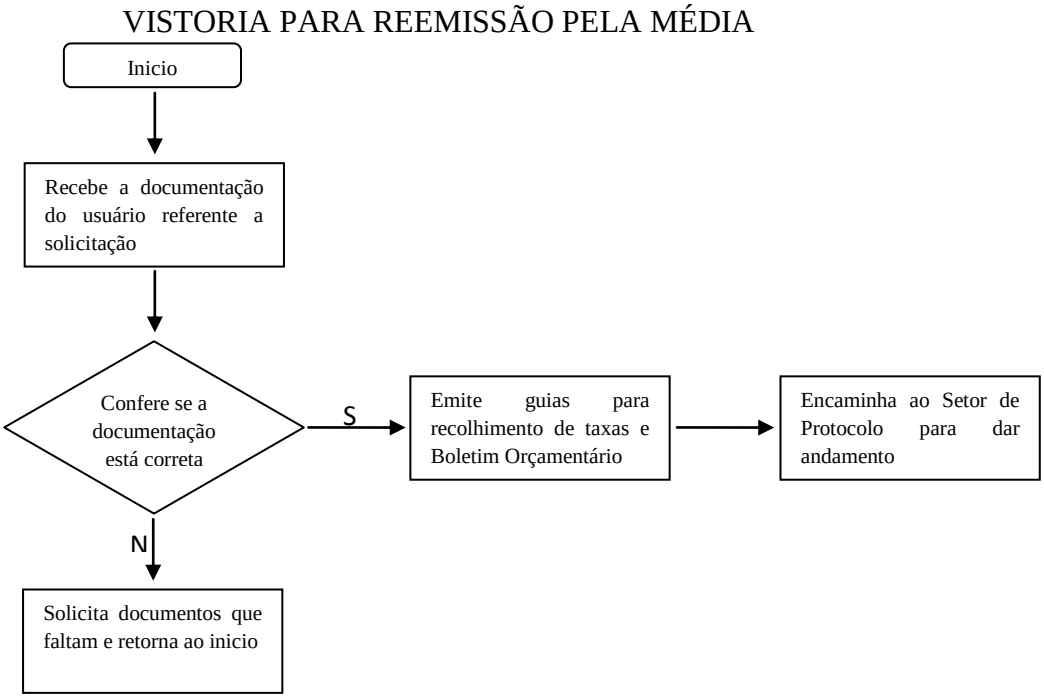


Figura 4: Fluxograma Vistoria para Reemissão pela Média

A partir das pesquisas desse trabalho, observou-se que houve a intenção de se criar normas no que diz respeito às solicitações dos usuários. Essas normas foram discriminadas

em uma Ordem de Serviço, que esteve ao alcance dos servidores no átrio da Autarquia e cópias que foram disponibilizadas aos interessados. Após noventa dias de exposição, essa foi retirada, e agora é necessário que seja solicitada à Secretaria da Autarquia. Observa-se que esse documento contém os dados necessários a construção de um manual. Assim sendo, abaixo segue a proposta de manual para os usuários sobre os procedimentos desta autarquia.

	MANUAL DE PROCEDIMENTOS DE TRABALHO		
	Assunto: **Departamento de Água e Esgotos – DAE** Setor de Contas e Cadastros Atendimento aos usuários	Emissão: Dd/mm/aaaa	Atualização:
		Nº de Revisão:	Nº Página:

1 OJETIVO

Orientar e disciplinar as ações dos servidores lotados no Setor de contas e Cadastros, do Departamento de Água e Esgotos de Santana do Livramento, no que se refere ao atendimento dos usuários que procuram a Autarquia a fim de solicitar serviços de responsabilidade desta.

2 ATORES ENVOLVIDOS

º Cidadãos

º Servidores do Setor de Contas e Cadastros

3 DIRETRIZES

Esta modalidade tem por objetivo promover o atendimento eficaz e organizado dos usuários que procuram a Autarquia à procura de soluções referentes aos serviços prestados à Comunidade Santanense.

4 PROCEDIMENTOS

° O servidor fará login, através do preenchimento de usuário/senha, no sistema informatizado utilizado pelo DAE

° Os usuários serão atendidos conforme a ordem de chegada

° O usuário deverá portar além dos documentos de identificação, documentos específicos de acordo com o tipo de serviço que irá solicitar:

° De acordo com o atendimento será aberto um Processo e seu número será o mesmo de

protocolo, que será utilizado para seu acompanhamento ou, como no caso de RELIGAÇÃO DE RAMAL que será encaminhado ao Setor de Corte, TROCA DE LOCAL DE HIDROMETRO que será encaminhado ao Setor de Hidrômetro e VISTORIA PARA REEMISSÃO PELA MÉDIA que será encaminhado ao Setor de Fiscalização.

° Serão emitidas guias para recolhimento das taxas

° Encaminhamento dos processos referentes a AFERIÇÃO DE HIDROMETRO, APROVAÇÃO DE PROJETOS, AVERBAÇÃO DE IMOVEL, BAIXA DE ECONOMIA, BAIXA DA TAXA DE CONSTRUÇÃO, DESLIGAMENTO DE RAMAL, ESGOTAMENTO DE FOSSA E FILTRO, INDEPENDIZAÇÃO DE RAMAL DE ÁGUA, LIGAÇÃO DE ÁGUA, LIGAÇÃO DE ESGOTO, PAGAMENTO DE DÍVIDA COM SERVIÇO VOLUNTÁRIO, PROVA FINAL, SUBSTITUIÇÃO DE RAMAL DE ÁGUA E ESGOTO, TARIFA SOCIAL DOMICILIAR ao Setor de Protocolo.

Elaborado pela autora

Como sugestão de melhoria, pode-se acrescentar que o manual de procedimentos contém maior descrição das atividades relacionadas ao Setor de Contas e Cadastros, principalmente as relativas à interação servidor/programa (sistema informatizado) que é bem complexo de ser operacionalizado. Como sugestão para um próximo trabalho, a proposta da criação de um manual de procedimentos específico para os servidores, contendo as rotinas de trabalho e as formas de melhor operacionalização dos serviços.

Referências

BIAZZI, Monica Rottmann, ET al. *Modelo de aperfeiçoamento de processos em instituições públicas de ensino superior*. São Carlos – 2011 disponível em <http://www.scielo.br/pdf/gp/v18n4/a13v18n4.pdf> acesso em 27 jun. 2014

BRASIL . Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007. Institui o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, o seu Comitê Gestor e dá outras providências. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2007/Decreto/D6025.htm> acesso em 01 jul. 2014

COLLIS, Jill; HUSSEY, Roger. *Pesquisa em Administração: Um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação.* trad. Lucia Simonini. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005

CONTROLADORIA - GERAL DA UNIÃO. *Acesso a Informação: Uma Introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Brasília, 2011. <disponível em http://www.cgu.gov.br/acessoainformacao/materiais-interesse/cartilhaacessoainformacao.pdf> acesso em 06 jul, 2011

CRUZ, Tadeu. *Workflow: a tecnologia que vai revolucionar processos.* São Paulo: Atlas, 2000.

SANTANA DO LIVRAMENTO, Decreto Lei n. 23, de 23 de setembro de 1969. Cria o Departamento de Água e Esgoto, extingue o Departamento Autônomo de Água e Esgoto, e da outras providências. Disponível em: <http://dae.santanadolivramento.rs.gov.br/download_anexo/index.asp?strARQUIVO=DECRETO-%20LEI%20N%BA%2023.pdf&strDescricao=%20Decreto-%20Lei%20n%BA%2023%20-%20Cria%20o%20DAE> acesso em 27 jun. 2014

MALHOTRA, Naresh K. *Pesquisa de Marketing: uma orientação aplicada.* Trad. Laura Bocco. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.

MENDONÇA, Ricardo Rodrigues Silveira de. *Processos Administrativos*. Florianópolis: UFSC; [Brasilia]: CAPES: UAB, 2010. Rio Grande do Sul. Secretaria da Fazenda. Manual do gestor público: um guia de orientação ao gestor público – 2° Ed. – Porto Alegre: Companhia Rio-grandense de Artes Gráficas (CORAG), 2011.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Sistema Nacional de Informações sobre saneamento. Disponível em: http://www.snis.gov.br/PaginaCarrega.php?EWRErterterTERTer=103> acesso em 09 jun. 2014

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. Programa de Aceleração do Crescimento. Disponível em: <www.pac.gov.br/sobre-o-pac/publicacoesregionais> <www.planejamento.gov.br/includes/faq/faq.asp?sub=1> acesso em 30 jun. 2014

RUMMLER, Geary A.; BRACHE, Alan P. *Melhores desempenhos das organizações: uma abordagem prática para transformar organizações através da reengenharia*. São Paulo: Makron Books, 1994.

SCARTEZINI, Luís Maurício Bessa. *Análise e Melhoria de Processos*. Goiania - GO, 2009.

SILVA, Ana Isabel Duarte. *Modernização dos serviços administrativos das escolas: uniformização para eficiência.*

VERAS, Carlos Magno dos Anjos. *Teoria Burocrática.* São Luis – MA, 2009. Disponível em: <http://www.ifma.edu.br/proen/arquivos/artigos.php/teoria_burocratica.pdf>. Acesso em 02 jul. 2014

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos.* Trad. Daniel Grassi. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

Análise dos Processos de Organização dos Pescadores para o exercício da Gestão Social no Município do Rio Grande: A Estratégia de Luta da Categoria na liberação da pesca de emalhe.

Carlos André Farias Baptista[1]

RESUMO

A proposta deste artigo é analisar os processos de organização de pescadores profissionais para o exercício da Gestão Social no município do Rio Grande. Essa categoria profissional de natureza histórica na cidade tem procurado estabelecer um novo patamar em suas ações baseadas na democracia participativa, ações pontuais e no efetivo exercício da Gestão Social. A partir da Constituição de 1988, organizou-se o Estado brasileiro no sentido de ampliar as formas de participação popular como objetivo principal do sistema de participação democrática erigido no país. Tem-se, portanto, também nesse sentido e no mesmo enfoque os contornos da participação da categoria profissional dos pescadores como atores nesse processo. A Gestão social exercida pela cidadania não é erigido em falsas bases, mas edificada em ações permanentes e duradouras. Esse processo não é abstrato, mas por deveras concreto e efetivo. Um momento importante de expressão dessa lógica foi o advento da proibição da pesca de "emalhe" por parte do Estado brasileiro. A questão ambiental foi preponderante na discussão travada entre as partes conflitantes: pescadores e armadores de pesca de um lado e de outro, ambientalistas e agentes públicos federais. Verificou-se a preocupação ambiental como agente condutor na formatação das leis, com ênfase na exploração extrativista das águas. Desse fato nasceu um novo ordenamento jurídico que contou com a participação intensa da categoria profissional da pesca. Não seria possível a continuidade da atividade se não houvesse uma articulação consistente dos pescadores e intensa participação da categoria durante todo o processo.

Palavras Chave: pescadores, participação popular, gestão social.

ABSTRACT

The purpose of this paper is to analyze the processes of organization of artisanal fishermen to pursue the Social Management in Rio Grande. This professional category of historical nature in the city has sought to establish a new level in their actions based on participatory democracy, individual actions and the effective exercise of social management. From the 1988 Constitution, was organized the Brazilian State to expand the forms of popular participation as the main participatory democratic system in the country erected goal. It has therefore also accordingly and the same approach outlines the participation of the professional category of fishermen as actors in this process. The Empowerment of citizenship is not erected on false grounds, but built on permanent and

[1] Estudante do Curso de Pós-graduação em Gestão Pública Municipal da Universidade Federal do Rio Grande.

lasting actions. This process is not abstract, but concrete and effective indeed. An important expression of this logic moment was the advent of prohibition of fishing "driftnet" by the Brazilian state. The environmental issue was prominent in the discussion fought between the conflicting parties: fishermen and fishing vessel owners on one side and the other, environmentalists and federal agents. We verify the environmental concern as conductive agent in shaping the laws, with emphasis on extractive exploitation of waters. This fact was born a new law which included the active participation of the professional category of fishing. Would not be possible to continue the activity if there was a consistent articulation of fishermen and intense participation category throughout the process.

Key-words: fishermen, popular participation, social management.

INTRODUÇÃO

Esse artigo constitui-se a partir da necessidade de estudar um fato ocorrido no Município do Rio Grande, envolvendo uma categoria profissional de grande importância não só histórica, mas também econômica para sua comunidade, os pescadores.

Importante é inicialmente estabelecer uma clara distinção entre as categorias profissionais que se enquadram os pescadores. Existem no município de Rio Grande os pescadores artesanais que vivem e exercem sua atividade no entorno da Laguna dos Patos e os pescadores profissionais ou oceânicos, que executam sua atividade em alto mar, nos barcos que são construídos exclusivamente para enfrentar as dificuldades do oceano e conseguem afastar-se da zona costeira em busca de seu peixe.

De acordo com informações fornecidas pelo Sindicato dos Pescadores do Rio Grande, existem cerca de quatro mil filiados ao Sindicato, mas apenas quatrocentos estão regularmente em dia com o mesmo e executam sua atividade normalmente.

Os pescadores enquanto categoria econômica sempre sofreu a interferência de outros fatores alheios a sua vontade para a obtenção de seu efetivo sustento econômico. Das águas advém o produto de seu trabalho, mas dos homens os empecilhos, cada vez maiores, para realizar seu trabalho.

Historicamente a atividade de pesca é importante para essa região do país. Partindo-se dessa realidade, o resultado é que ao analisar a atividade não há como separar o ofício da pesca da sua realidade sociocultural, pois estão umbilicalmente unidas tanto pelas ações implementadas quanto pelo resultado advindo.

Desta forma na construção do processo que necessariamente resulta dessas ações, está centralizada a participação, pois os pescadores, enquanto agentes sociais necessitam intervir ativamente nesse processo, que é feito através da tomada de ações e decisões, mas também das atividades sociais que repercutem em sua categoria. A participação assim está inserida no cotidiano de todos.

No âmbito do presente artigo, delimitou-se no município do Rio Grande, um conflito que existiu entre os responsáveis pela manutenção do recurso pesqueiro (governo federal) e os pescadores de alto mar e seus empregadores: os armadores de pesca.

O Governo Federal, através de seus representantes, estuda a situação do estoque das espécies e tenta convencer os pescadores de que precisam diminuir o esforço de pesca para que haja uma renovação e reprodução suficientes e adequadas para as variadas espécies de peixe que aqui encontram um *habitat* ideal. Por outro lado, os

pescadores cada vez mais são sacrificados, pois o esforço de pesca é periodicamente maior, com mais desgaste econômico, financeiro e até mesmo físico por parte dos homens do mar.

Assim surgiu o conflito, tendo em vista haver uma restrição legal à pesca, pela diminuição do tamanho das redes, o que provocou a revolta dos pescadores e armadores de pesca, de acordo com a Portaria nº 121-N/1998 do IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Renováveis, órgão federal de fiscalização do manejo e proteção dos recursos ambientais e que previa uma redução no tamanho das redes da arte de pesca de emalhe.

Com isso há elementos que viabilizem o presente estudo e a análise do fato ocorrido sob a ótica da gestão social. Sabendo-se que espaços para contextualizar as consequências existem, mas é preciso verificar se há a transformação de espaços até então meramente fechados ou funcionais em espaço de amplo debate coletivo em relação às demandas da categoria e, sobretudo, como se deu a reação organizada dos pescadores em relação ao insulamento burocrático praticado por alguns segmentos do setor público.

Nesse sentido o presente estudo tem como objetivo geral analisar o processo de gestão social da pesca a partir do conflito em relação à normatização da pesca de emalhe. Para o alcance desse objetivo, buscou-se analisar a participação da categoria de pescadores profissionais, e as manifestações organizadas pela categoria. Busca-se, com isso, compreender o resultado desse processo e se o mesmo pode ser considerado um avanço na organização coletiva, ou foi apenas uma manifestação pontual, isolada e que não estabeleceu novos parâmetros na gestão social junto aos pescadores profissionais.

REFERENCIAL TEÓRICO

Com o advento do processo constituinte na década de oitenta houve a reinserção no ordenamento jurídico brasileiro, de uma nova ótica, que fora afastada do cotidiano nacional: a face democrática. Essa vibrante vontade de sepultar de vez os problemas, as mazelas, o saldo e os resquícios do regime militar, trouxe no campo social um conjunto de inovações que introduziram o Estado brasileiro num quadro de avanço democrático e que pode sim, ser considerado um verdadeiro marco na recente história de efetiva democracia no Brasil.

Já no preâmbulo de nossa Constituição, consta o espírito do novo ordenamento pátrio, baseado e constituído como um Estado democrático por natureza. Tem-se assim para todos os brasileiros, a percepção efetiva de clausula pétrea da Lei Maior, exemplo máximo daquilo que se julga participação popular tornando-se assim como objetivo a ser perseguido permanentemente. Verifica-se, portanto, não só um princípio fundamental, como já foi mencionado, mas vários momentos determinados pela lei maior, tais como a participação da comunidade, no sistema único da saúde e na seguridade social (art. 198 III e art. 194 VII), a "participação efetiva dos diferentes econômicos envolvidos em cada setor da produção" (art. 187, caput) e também nas áreas de políticas de assistência social compreendida entre a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; onde menciona o Artigo 204, II *ipsis litteris:* "participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis". (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988).

De acordo com Bordenave (1983):

> "Além da necessidade econômica da participação, há também um reconhecimento da necessidade política da mesma, no sentido de que as estratégias altamente centralizadas têm fracassado na mobilização de recursos econômicos e no desenvolvimento da iniciativa própria para tomar decisões em nível local" (BORDENAVE, 1983, p.14).

Ao se falar em participação, há de se ressaltar que o homem participa nos grupos *primários*, como a família, o grupo de amizade ou de vizinhança, nos grupos *secundários*, como as associações profissionais, sindicatos, empresas e que participa também nos grupos *terciários*, como partidos políticos e os movimentos de classe. (BORDENAVE 1983, p. 23).

Assim podemos referenciar que há participação em processos de micro e macro participação. Para A. Meister a microparticipação é a associação voluntária de duas ou mais pessoas numa atividade comum na qual elas não pretendem unicamente tirar benefícios pessoais e imediatos. (a*pud* BORDENAVE 1983, p.24)

A Macroparticipação ou participação Social, entendida por Bordernave (1983) como uma visão mais ampla, mais larga e ter algo a dizer na sociedade como um todo. Para o autor a sociedade global não é só o conjunto de associações. O Cidadão, além de participar em nível micro na família e nas associações, também participa em nível macro quando intervém nas lutas sociais, econômicas e políticas de seu tempo.

Assim sendo, o conceito de participação social é transferido da dimensão superficial do mero ativismo imediatista, em geral sem consequências sobre o todo, para o âmago das estruturas sociais, políticas e econômicas. Em harmonia com o conceito, se uma população apenas produz e não usufrui dessa produção, ou se ela produz e usufrui, mas não toma parte na gestão, não se pode afirmar que ela participe verdadeiramente. (BORDENAVE, 1983, p.39).

Além de fazer parte, tomar parte e ter parte, a participação social, quando efetiva, é capaz de elevar a gestão social, pois tende a impactar fortemente a instituição em que se participa, promovendo uma maior transparência, agilidade e flexibilidade nessa instituição, gerando uma maior eficácia e eficiência nos propósitos nela inseridos.

Avritzer (2008), baseando-se em vários estudos, afirma que o Brasil se transformou ao longo do século XX de um país de baixa propensão associativa e poucas formas de participação da população de baixa renda, em um dos países com o maior número de práticas participativas. Além do orçamento participativo, que surgiu em Porto Alegre e se estendeu para mais de 170 cidades, surgiram também duas outras formas adicionais de participação no Brasil democrático resultantes do processo constituinte e sua posterior regulamentação: os conselhos de políticas e os assim chamados "Planos Diretores Municipais". Estes últimos se tornaram obrigatórios em todas as cidades com mais de 20.000 habitantes. Assim, temos hoje no país o que podemos denominar de uma infra-estrutura da participação bastante diversificada na sua forma e no seu desenho (AVRITZER, 2008, p.44).

Segundo Avritzer (2008),

> "quando analisamos detalhadamente os orçamentos participativos, os conselhos de políticas e os planos diretores municipais visualizamos uma variedade de instituições participativas expressa através de desenhos institucionais diferenciados. É importante perceber que estes desenhos variam em pelo menos três aspectos: na maneira como a participação se organiza; na maneira como o Estado se relaciona com a participação e na maneira como a legislação exige do governo a implementação ou não da participação" (AVRITZER, 2008, p.44).

Ainda de acordo com o autor,

> "tudo parece indicar que a natureza do desenho participativo passará a ter uma enorme influência no sucesso das experiências participativas e que a escolha do desenho adequado será uma das variáveis fundamentais para a continuidade destas experiências no futuro" (AVRITZER, 2008, p.61).

Entretanto, acredita-se que só o desenho institucional e os elementos instituídos na legislação pátria, que garantiram a participação popular no seio estatal, não são suficientes para garantir o engajamento maior por parte dos participantes, *in casu*, dos pescadores.

É preciso compreender os elementos que levam o envolvimento das pessoas e organizações em processos de gestão social.

Ainda que no Brasil, o termo Gestão Social se encontra ainda em fase de construção (FISCHER, 2002 *apud* OLIVEIRA, CANÇADO e PEREIRA, 2010, p. 618), a Gestão Social tem se consolidado enquanto prática, sem ainda o consenso sobre o conceito (PINHO, 2010 *apud* OLIVEIRA, CANÇADO e PEREIRA, 2010, p.618).

A gestão social é uma alternativa teórica e prática ao pensamento organizacional hegemônico, conforme preconizam Cançado, Tenório e Pereira (2011, p. 698). De acordo com os mesmos autores:

> "a gestão social é antitética a gestão estratégica, uma vez que a sua preocupação é com o envolvimento de todos os concernidos nos processos de tomada de decisão contrária, portanto, a gestão estratégica cujo arcabouço conceitual e instrumental não potencializa processos decisórios participativos, mas sim mecanismos decisórios hierarquizados acentuando, cada vez mais, a luta de classes no interior das organizações e destas com a sociedade. A visão social de mundo da gestão social tem como o seu determinante a sociedade, enquanto o enfoque adotado pela gestão estratégica é o mercado". (CANÇADO, TENÓRIO e PEREIRA, 2011, p. 698).

França Filho (2008, p.26 *apud* OLIVEIRA, CANÇADO e PEREIRA, 2010, p. 618) adverte que a Gestão Social "parece constituir nos últimos anos um daqueles termos que tem conquistado uma visibilidade cada vez maior, tanto do ponto de vista acadêmico, quanto, sobretudo, em termos mediáticos". Esta situação traz alguns problemas segundo o autor, um deles seria a banalização, pois "tudo que não é gestão tradicional passa então a ser visto como gestão social".

O mesmo autor, França Filho (2008) enfatiza a distinção entre gestão pública, gestão privada (ou gestão estratégica) e gestão social, por meio de uma comparação, aproximando e distanciando os conceitos para compreendê-los. Neste sentido, a gestão social é entendida pelo autor em duas perspectivas, como processo e como fim. Enquanto problemática de sociedade, ou seja, a gestão social enquanto fim (nível macro) se aproximaria da gestão pública, pois ambas buscam atender às demandas e necessidades da sociedade. Entende-se que a gestão das demandas da sociedade pode acontecer para além do Estado, via sociedade. Por outro lado, a gestão social enquanto processo, vista como uma modalidade específica de gestão (nível organizacional) busca "subordinar as lógicas instrumentais [típicas da gestão privada ou estratégica] a outras lógicas, mais sociais, políticas, culturais ou ecológicas" (FRANÇA FILHO, 2008, p.30 *apud* OLIVEIRA, CANÇADO e PEREIRA, 2010, p. 618 e 619).

A Construção do conceito acontece, inicialmente pela análise dos pares de palavras Estado-sociedade e capital-trabalho, que são invertidas na sua ordem para sociedade-Estado e trabalho-capital, ressaltando a importância da sociedade e do trabalho como protagonistas destas relações. Ampliando a discussão, insere-se o par de palavras sociedade-mercado, que representa o processo de interação da sociedade civil organizada com o mercado, onde também a sociedade deve ser protagonista (TENÓRIO, 2008a, 2008b, *apud* CANÇADO, TENÓRIO e PEREIRA, 2011, p.687).

Continuando seu caminho, o autor propõe que a cidadania deliberativa deve intermediar a relação entre estes pares de palavras, para o autor "[...] **cidadania deliberativa** significa, em linhas gerais, que a legitimidade das decisões deve ter origem em processos de discussão orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum" (TENORIO, 2008a, p.160 grifos do autor *apud* CANÇADO, TENÓRIO e PEREIRA, 2011). A cidadania deliberativa "[...] faz jus à multiplicidade de formas de comunicação [...]" e "[...] une os cidadãos em torno de um auto-entendimento ético" (TENÓRIO, 2008b, p.167 *apud* CANÇADO, TENÓRIO e PEREIRA, 2011, p.688)

Sob esta perspectiva, a esfera pública seria o espaço de intermediação entre Estado, sociedade e mercado, bem como a cidadania deliberativa seria o processo participativo de deliberação baseado essencialmente no entendimento (e não no convencimento ou negociação) entre as partes (TENÓRIO, 2008a, 2008b apud CANÇADO, TENÓRIO e PEREIRA, 2011) e "[...] o procedimento da prática da **cidadania deliberativa na Esfera Pública é a participação**" (TENÓRIO, 2008b, p.171, grifos do autor *apud* CANÇADO, TENÓRIO e PEREIRA, 2011, p.688).

Nessa mesma linha de pensamento e sentido para Bauer (2009), a gestão social pode ser entendida como uma forma de gestão pública, porém não estatal, que é exercida por meio de organizações sociais em espaços públicos deliberativos.

Assim no mesmo sentido do autor Bauer (2011), uma comunidade faz uso de ações necessárias a alcançar determinados fins (redistribuição, o reconhecimento, o respeito e a autonomia) e que não se restringem à participação em espaços formais, como conselhos e instâncias de representação; muito menos é a simples articulação em rede de atores formalmente constituídos ou movimentos sociais institucionalizados. Ela vai além, para incluir os recursos informais, como as manifestações, os protestos, as ações simbólicas, os contatos políticos. Com efeito, ela supera a fragmentação dos espaços públicos formais para representar algo em movimento, mas estabelecido sobre a base de um território.

É, portanto, uma gestão social do território que se faz nos espaços entre eles e fora deles. Quando as soluções não são conseguidas através dos canais oficiais de participação os participantes podem lançar mão de manifestações e protestos organizados. Essas estratégias de luta apresentam-se como um repertório de ações que é aprendido nas relações cotidianas e também a partir de relações com movimentos sociais organizados (BAUER, 2011).

METODOLOGIA

Apresenta-se aqui a descrição da metodologia, a qual permite compreender os métodos e as técnicas utilizadas para a execução da pesquisa.

O período de entrevistas ocorreu entre os meses de Julho e Agosto de 2014, quando através de entrevistas pessoais obtiveram-se dados que puderam concretizar o objetivo desse artigo. Há de se ressaltar a condição de participante que o Autor teve

tanto no ato de fundação do Fórum Marinho, acontecido em 2011, quanto das reuniões preparatórias das duas manifestações ocorridas no ano de 2012.

A pesquisa consistiu em ouvir apenas pescadores profissionais filiados e em dia com o Sindicato dos Pescadores Profissionais de Rio Grande. Logo o universo a ser pesquisado é o daqueles pescadores que efetivamente fazem parte de uma organização de classe e trabalham em uma organização econômica.

Outro critério de seleção foi o de entrevistar pescadores que participaram das manifestações ocorridas, no ano de 2012 com relação à fiscalização do tamanho das redes, na arte de pesca de emalhe.

Foram, portanto, entrevistados 20 pescadores que trabalham regularmente em barcos de pesca registrados em Rio Grande (com preferência nos barcos que praticam a arte de pesca de emalhe). Essa parte da pesquisa caracteriza-se pela utilização de uma abordagem quantitativa a qual segundo Lakatos e Marconi (1991), consiste em investigar e analisar determinados fatos ou fenômenos, possibilitando uma descrição das características inerentes a uma população-alvo.

Independente da oitiva dos pescadores procurou-se figuras chave no processo de pesca de alto mar para em depoimento pessoal obter dos mesmos sua visão ao processo de gestão social no setor além de opinarem sobre o atual quadro por que passa a pesca profissional em nossa cidade, em especial do senhor Carlos Roberto Silva Medeiros, presidente do Sindicato dos Pescadores da cidade do Rio Grande.

Foram também consultados: o Presidente do Sindicato da Indústria da Pesca, de Doces e de Conservas Alimentícias do Rio Grande do Sul o senhor Torquato Ribeiro Pontes Neto, o ex-prefeito municipal de Rio Grande, Fábio Branco, o representante dos Armadores o senhor Enilton de Biasi, proprietário de barco de pesca de emalhe da cidade, o Coordenador do Fórum Permanente da Pesca Marinha do Sul do Brasil – Fórum Marinho, o senhor Jorge Mello, o Presidente do Sindicato dos Armadores da cidade do Rio Grande – SINDAPERS, o senhor Daniel Mello, além da participação do próprio autor presente artigo, na ocasião ocupando o cargo de Secretário Municipal da Pesca do município do Rio Grande.

Obteve-se acesso às atas do Fórum Permanente da Pesca Marinha do Sul do Brasil, para verificação dos motivos que levaram a criação daquele órgão, além de correspondências do Sindicato da Indústria, no sentido de obter informações que embasassem o que pensam os dirigentes do SINDIPESCA e que por decorrência expressam a opinião dessa instituição.

Procurou-se analisar dois eventos acontecidos em 08/06 e 19/06 ambos no ano de 2012, que foi o bloqueio da BR 392, por parte dos pescadores, a fim de determinar o grau de participação e o que essa manifestação auxiliou no processo de construção de uma consciência coletiva necessária a consolidação da gestão social entre os pescadores.

Para isto foi utilizada a análise de matérias jornalísticas publicadas no jornal local, AGORA, sendo que foi utilizada a técnica da análise de conteúdo que é definida "como um conjunto de instrumentos metodológicos cada dia mais aperfeiçoados que se aplicam a discursos diversos. Utiliza-se como material de estudo qualquer forma de comunicação, usualmente, documentos escritos, como livros, periódicos, jornais, entre outras formas de comunicação. Constitui uma técnica de análise que visa extrair o conteúdo manifesto de um documento ou discurso" (PEREIRA, 2011, p. 16).

Já em relação ao questionário encaminhado aos pescadores, este foi constituído de um conjunto de questões abertas. O mesmo foi previamente elaborado no sentido de atender os fundamentos desse artigo em analisar o resultado da manifestação acontecida e o entendimento, por parte dos pescadores sobre a sua influencia no resultado obtido, além de verificar as percepções sobre a participação sindical e concomitantemente

verificar o conhecimento dos mesmos em relação à participação popular e gestão social de sua categoria e ouvir a percepção dos pescadores profissionais dos principais problemas que afligem a atividade e se os mesmos apresentam alguma solução.

Para isso foi garantido o anonimato, pois quando se fala em pesquisa para os pescadores, os mesmos fogem do assunto ou senão negam-se a responder. O trabalho foi dificultado pelo sentimento de perseguição que os mesmos têm, pois acreditam que as informações serão repassadas aos seus patrões ou para aos órgãos de fiscalização que atuam sobre a pesca industrial.

Outra dificuldade encontrada é o longo período em que passam no mar, realizando suas atividades. No mínimo temos viagens que duram 15 dias outras até um mês longe de suas famílias. É uma atividade que requer muita vontade e até mesmo vocação exacerbada.

APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

A arte da pesca de emalhe, típica de nossa região, vem sofrendo nos últimos anos o enfrentamento que temos hoje entre dois aspectos importantes e relevantes para a vida humana: a preocupação ambiental e a continuidade da pesca como atividade econômica importante, tendo em vista seu caráter extrativista das águas. A questão da sustentabilidade da pesca como meio empresarial causa conflito com os ambientalistas, pois cada vez é maior o esforço de pesca devido ao esgotamento acentuado dos estoques tendo em vista seu caráter exploratório. A pesca de emalhe sempre careceu de ordenamento jurídico para sua atividade. Cada barco podia possuir o tamanho da rede que pudesse suportar pelo seu porte. Não havia disposição legal nesse sentido.

Para que essa exploração não atingisse níveis que poderiam ser considerados perigosos a determinadas espécies, o poder público verificou a necessidade de limitar o tamanho das redes e o fez através da Portaria IN 121-N de 24 de Agosto de 1998, com ênfase na arte de pesca de emalhe de superfície e fundo determinando o tamanho máximo de 2,5 Km.

Com esse fato considera-se que a situação passou de liberação total a uma grave restrição. Não seria possível a continuidade da atividade se não houvesse uma revisão na legislação e uma ampla articulação consistente entre todos os atores envolvidos além de participação nos espaços públicos como os fóruns e os grupos técnicos de trabalho além de pressão política nos agentes públicos envolvidos na matéria.

Tem-se assim o período de mais de DEZ anos entre a entrada em vigor da norma legal e a sua aplicação, conforme se verifica com o desencadeamento de operação de fiscalização de forma intensiva e ostensiva por parte das autoridades responsáveis.

Essa operação denominada pela Polícia Federal e pelo IBAMA de “REBOJO” (mudança repentina do vento para sudoeste, piorando as condições no mar e muitas vezes determinando o fim de muitas das atividades de pesca) deflagrada no ano de 2010 foi o início desse processo de surgimento de uma consciência de reivindicação em forma coletiva.

Como forma de estabelecer condições para a unidade da categoria dos armadores e concomitantemente estabelecer uma mesma linha de defesa no confronto contra o IBAMA, os mesmos iniciaram tratativas no sentido de criar um Sindicato de características patronais determinando assim um mecanismo para a defesa dos proprietários dos barcos. Estabelecia-se, portanto as condições de criação do SINDAPERS.

Assim até a criação do Fórum Marinho, várias reuniões foram realizadas entre os diversos atores que participam de uma forma ou de outra das questões envolvendo a

Pesca Marinha, tais como: Ministério da Pesca e Aqüicultura – MPA com sua Delegacia Estadual e seu Escritório Regional, Ministério do Meio Ambiente – MMA através do IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, Armadores de barcos de pesca que posteriormente se organizaram no Sindicato dos Armadores de Pesca do Estado do Rio Grande do Sul – SINDAPERS, Sindicato dos Pescadores de Rio Grande, Prefeitura Municipal do Rio Grande, através da Secretaria Municipal da Pesca, Colônia de pescadores Z1, Fórum da Lagoa, FURG – Universidade Federal do Rio Grande, UNIVALLI – Universidade do Vale do Itajaí – SC, Sindicato da Indústria da Pesca, de Doces e de Conservas Alimentícias do Rio Grande do Sul – SINDIPESCA, e dos Sindicatos de Santa Catarina – SINDIPI e SINDIFLORIPA, o primeiro dos armadores e indústria de Itajaí e região e o segundo da região de Florianópolis.

Nesse momento é criado um Grupo Técnico de Trabalho pelos Ministérios envolvidos MPA e MMA, para encaminhar a solução dos tamanhos da rede de emalhe, mas que não chegou a nenhum resultado, conforme comprova a reportagem publicada em um jornal local:

> "[...] em 2010 foi instituído um Grupo Técnico de Trabalho (GTT Emalhe) envolvendo o MPA – Ministério da Pesca e Aquicultura e o Ministério do Meio Ambiente (MMA), para tratar de questões relativas à pesca de emalhe no Litoral brasileiro, incluindo o comprimento das redes. Esse grupo encerrou as atividades em julho de 2011 sem que houvesse consenso entre os dois ministérios com relação ao comprimento das redes. O MPA defende 20 km e o MMA, 13 km. O setor pesqueiro interessado aceita 15 km. Agora, há um Comitê Técnico de Gestão Permanente (CTGP) tratando do ordenamento da pesca, o qual tem reunião prevista para 25 de julho. Como os pescadores têm urgência da resolução da questão da Portaria 121, a Superintendência Regional do MPA, junto com outros órgãos, vai tentar fazer com que o CTGP se reúna antes, em caráter extraordinário, para tratar do assunto. Um documento será enviado ao CTGP segunda-feira tentando esse encontro extraordinário.[...]" (Jornal AGORA, 2012, p. 3)

É importante esclarecer o que significa a "gestão compartilhada" na área da pesca. Trata-se de um Sistema de Gestão Compartilhada – SGC para o uso sustentável dos recursos pesqueiros, que foi instituído por meio do Decreto Nº. 6.981, de 13 de outubro de 2009, que regulamenta o art. 27, § 6º, inciso I, da Lei nº 10.683, de 2003, e dispondo sobre a atuação conjunta dos Ministérios da Pesca e Aquicultura e do Meio Ambiente, nos aspectos relacionados ao uso sustentável dos recursos pesqueiros. O Sistema de Gestão Compartilhada do Uso Sustentável dos Recursos Pesqueiros – SGC foi regulamentado pela Portaria Interministerial n°2, de 13 de novembro de 2009 e tem por objetivo subsidiar a elaboração e a implementação de normas, critérios, padrões e medidas de ordenamento do uso sustentável dos recursos pesqueiros. O SGC é um sistema de compartilhamento de responsabilidades e atribuições entre representantes do Estado e da Sociedade civil organizada, e está estruturado em Comitês Permanentes de Gestão – CPG's que possuem caráter consultivo e de assessoramento, constituídos por órgãos do governo de gestão dos recursos pesqueiros e pela sociedade formalmente organizada.

A CTGP é o órgão consultivo e coordenador das atividades do Sistema de Gestão Compartilhada do Uso Sustentável dos Recursos Pesqueiros – SGC, e tem a finalidade de examinar e propor medidas e ações inerentes à competência conjunta,

entre os Ministérios da Pesca e Aquicultura e do Meio Ambiente, no estabelecimento de normas, critérios, padrões ou medidas de gestão. Cada CPG será instituído por um ato conjunto dos ministros do MPA e MMA, oportunidade em que ficarão definidos os representantes das instituições que os integra, sendo, em todos os casos, composto por 50% de representações do Estado e 50% de representações da Sociedade Civil Organizada (pesca extrativa – pescador artesanal, pescador industrial e pescador amador, quando couber – pós-captura e Organizações Não Governamentais – ONG).

Cronologicamente descrevem-se assim os principais acontecimentos que fazem parte desse estudo:

Evento	**Ano**
Entrada em vigor da portaria 121-N de 24 de Agosto de 1998 – IBAMA	1998
Organização dos armadores culminando com a criação do SINDARPERS	2008-2009
Operação de Fiscalização conjunta entre o IBAMA e a PF – "REBOJO"	2010
Criação do Fórum Marinho	2011
Manifestações (02) organizadas pelos Armadores e Pescadores Profissionais	2012
Entrada em vigor da IN 12 de 22 de Agosto de 2012 – MMA / MPA	2012

O Fórum Permanente da Pesca Marinha do Sul do Brasil, que ficou mais conhecido como Foro Marinho, foi criado no sentido de ser um espaço para discussão das mais variadas categorias envolvidas no setor pesca, órgãos públicos e academia no sentido de propor políticas públicas direcionadas ao setor pesqueiro, em especial da região Sul do Brasil.

Portanto, o Fórum Permanente da Pesca Marinha do Sul do Brasil teve como *start* a questão da arte de pesca de emalhe, quando não apenas em 2010, mas também com as duas grandes manifestações dos pescadores que eclodiram no ano de 2012, devido a Portaria 121-N/98 que determinava um limite nas redes dos barcos de pesca de emalhe. A operação REBOJO (2010) mostrou aos armadores e pescadores a necessidade de criar um mecanismo de discussão entre eles (pescadores-armadores-industriais), entre esse conjunto e os órgãos reguladores e intervenientes na pesca e entre todos os participantes e a sociedade, conforme se analisa pelas declarações constantes nas atas do Fórum Marinho.

A diminuição do tamanho das redes de emalhe determinada pela Portaria IBAMA 121/98 proporcionou o amadurecimento da ideia de organização coletiva e que culminou com a necessidade de criação desse espaço, conforme consta da ata de fundação do Fórum Marinho: "lembrou que o estopim para a proposta de criação do fórum foi a questão do emalhe – operação rebojo no ano de 2010 fiscalização do limite de 2,5 Km de rede, lei de 2008, que não era respeitada" (Professor Marcelo Vasconcellos da FURG, reunião de fundação do FORUM em 18/10/2011).

Finalizando o Dr. Marcelo frisou que "a partir disso um grupo criado em Rio Grande, com participação do SINDIPI e UNIVALI, para discutir propostas de ordenamento e subsidiar o GTT-emalhe (MPA-MMA), elaborou documento que foi encaminhado ao GTT tendo sido bem aceito, figurando inclusive no relatório final do referido GTT. No entanto, o consenso local esbarrou no dissenso governamental,

resultando em um ano sem regras de ordenamento, e sem perspectiva de ter tais regras [...]" (Ata de fundação do Fórum Marinho em 18/10/2011).

De acordo com a Ata de Fundação do Fórum Permanente da Pesca Marinha do Sul do Brasil a abrangência latitudinal está definida entre o Cabo de Santa Marta Grande (SC) e a Barra do Arroio Chuí (RS), contemplando todas as modalidades de pescarias industriais, além de atuar subsidiariamente o ordenamento do uso sustentável dos recursos pesqueiros, de forma a complementar o sistema de gestão compartilhada (SGC), permitindo a maior participação das representações do setor pesqueiro, acadêmico e não governamental dos Estados que o compõe (Rio Grande do Sul e Santa Catarina) na formulação de recomendações para a gestão pesqueira.

Uma das preocupações estabelecidas é que o fórum seja utilizado para discutir, deliberar internamente e propor formas de atuação conjunta das organizações governamentais e não governamentais visando o desenvolvimento sustentável da pesca marinha do sul do Brasil.

Notou-se a intenção de ação em termos de Região, não isoladamente, e essa premissa sempre balizou as ações do Fórum. Pode-se perceber esse espírito no Estatuto do Fórum Marinho em seu artigo 5º - "Propor e articular junto aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e ao Ministério Público a implementação de políticas públicas que efetivamente contribuam para o desenvolvimento sustentável da pesca marinha do sul do Brasil" (Estatuto do Fórum Marinho, 2011, p.2).

De acordo com a fala de um dos participantes do fórum quando de sua implantação, havia a necessidade de espaços de gestão social regionalizados, uma vez que

> "a gestão pesqueira que não está sendo bem sucedida, com isso ocorre o aumento do esforço de pesca o que, por sua vez, piora ainda mais o cenário; capturas incidentais; impacto sobre espécies não alvo; viabilidade econômica comprometida; conflitos entre diferentes modalidades de pesca; conflitos de ordem institucional (incongruência de instrumentos legais de ordenamento, centralização das decisões, falta de sintonia entre MPA e MMA); e falta de participação organizada do setor pesqueiro"(Professor Marcelo Vasconcellos,Ata de fundação do Fórum Marinho, 2011, p.2).

O processo participativo formal acaba não sendo suficiente para gerar ressonância nos órgãos oficiais em Brasília, tendo os participantes optado por uma ação coletiva mais radical. Assim as categorias envolvidas se uniram para protestar contra o que achavam uma ilegalidade, ao mesmo tempo em que articulavam no Fórum Marinho ações políticas para enfrentamento da questão.

Na Operação REBOJO ocorrida no ano de 2010, foram apreendidas "quatro embarcações e 47 mil metros de redes de emalhe. Além disso, aplicou-se aos proprietários e mestres, multas que, somadas, totalizam R$ 1.360.640,00, as multas foram referentes a uso de petrecho proibido, falta de licença ambiental de pesca e captura de espécies ameaçadas de extinção, como cação, anjo e até uma toninha". (Jornal AGORA, 2010, p. 4). O diploma legal que garantira a operação foi a Portaria nº 121-N/1998 que determinava na ocasião o comprimento das redes de emalhe em no máximo a 2.500 metros.

Tendo em vista esse espírito de união demonstrado pelas categorias, as reuniões eram marcadas para o interior do Mercado Público Municipal, onde as categorias envolvidas discutiam a forma de como agir e realizar as manifestações.

Os armadores dos barcos de pesca e pescadores profissionais organizaram-se através de reuniões que eram marcadas quase em cima da data e hora eram realizadas no interior do mercado público municipal, em lugar reservado (em um quiosque que não era locado), cercado de todas as reservas, pois os participantes tinham medo de vazamento das ações preparatórias para os órgãos policiais em especial a Polícia Federal. Participava muitos armadores de pesca, número considerável de pescadores e o poder público municipal através do secretário municipal da pesca. Essas observações são de caráter pessoal, pois o autor participou de todas as reuniões que antecederam a manifestação, assim como acompanhou as duas manifestações. Não foram realizadas contagem das pessoas nem sua identificação, assim como qualquer ata dos eventos preparatórios.

A primeira manifestação interrompendo a BR 392 aconteceu em 08 de junho de 2012. (Jornal AGORA, 2012, p. 3)

A manifestação que reuniu pescadores e armadores de pesca foi em decorrência do "aperto" por parte do IBAMA referente ao tamanho das redes, que devido a um impasse não teria sido solucionado pelo GTT montado com essa finalidade. Esse GTT foi criado logo após a ocorrência da operação REBOJO, desencadeada pelo IBAMA mais especificamente pelo escritório regional de Rio Grande. A operação fiscalizou embarcações de pesca industrial de emalhe no Rio Grande do Sul e foi desenvolvida pelo IBAMA com apoio da Polícia Federal e do Comando do 5º Distrito Naval. Na ocasião o objetivo primeiro foi diminuir a mortalidade da Toninha (*Pontoporia blainvillei*), pequeno mamífero marinho ameaçado de extinção que vive nas águas costeiras do sul e sudeste do Brasil e amplamente capturado pelas redes de emalhe da pesca industrial.

De acordo com matéria do Jornal AGORA, outra manifestação, também organizado por armadores e pescadores eclodiu em 19 de Junho de 2012, pelos mesmos motivos, pois houve paralisação total do setor pesqueiro em Rio Grande, em especial os barcos de emalhe. O bloqueio do trânsito, ocorrido no mesmo local que o anterior só foi desfeito por intervenção da AGU (Procuradorias Seccionais da União e Federal em Rio Grande), da Polícia Rodoviária Federal, da Polícia Federal e pelo deferimento de interdito proibitório, convertido em mandato de reintegração de posse concedido pelo TRF da 4ª Região, deferido ao final daquele dia.

Para o Presidente do Sindicato da Indústria da Pesca, de Doces e de Conservas Alimentícias do Rio Grande do Sul o senhor Torquato Ribeiro Pontes Neto, aquela manifestação "em 2012 por ocasião do impasse gerado à pesca de emalhe pela imposição de novas restrições à atuação da frota dedicada a esta arte de pesca tivemos oportunidade de debater, e atuarmos de forma conjunta secretaria Municipal da Pesca, Associação de Armadores e Sindicato da Indústria da Pesca para mitigar os efeitos nocivos de um regramento imposto pelos órgãos ambientais, na nossa concepção, desprovido de um embasamento técnico que justificasse as restrições impostas", atestando em depoimento pessoal. Completando "fatos como esse, ao longo do tempo em todo o território nacional justificam as restrições do setor empresarial à gestão compartilhada da pesca pelos Ministérios do Meio ambiente e o da Pesca e Aquicultura desde a sua implantação por entender serem ministérios com finalidades diversas e muitas vezes conflitantes [...] o que falta ao nosso setor é a união de todos os agentes envolvidos".

Aqui ressalva-se que para os empresários e armadores de barcos de pesca, a gestão compartilhada é motivo de grande preocupação para os mesmos, pois o espírito beligerante entre o MPA e o MMA acaba contaminando todo o setor, provocando reuniões desgastantes, uma vez que todos os setores precisam defender seus pontos de

vista a exaustão e cada setor não abre mão de suas ideias em função do outro, conforme explicou o presidente do SINDPESCA, o Senhor Torquato Pontes Neto.

O principal líder dos armadores na ocasião das manifestações foi o senhor Enilton de Biasi, proprietário do barco "Talhamar F" que possuiu uma tripulação total de 08 pescadores, todos devidamente registrados junto ao Sindicato laboral. Em depoimento pessoal afirmou "que o Governo Federal não incentiva a pesca, que não é autossustentável, e o grande problema é a gestão compartilhada, que acaba inviabilizando a pesca no Brasil". Para ele "quem tem barco de pesca hoje no Brasil é doente da cabeça". Concluiu dizendo que há muita ingerência política no Ministério e faltam recursos para incentivar e custear as pesquisas necessárias para a atividade da pesca. Ressaltou que "falta união à categoria e entre todos os participantes da cadeia da pesca, pois muitas vezes cada segmento pensa apenas em si no seu próprio umbigo e ninguém pensa no coletivo".

Para o então Prefeito da cidade do Rio Grande Fábio Branco, que participou ativamente de todo o processo "ficou evidenciado que o Governo Federal agiu com má vontade para com os pescadores e houve resultado sim com as paralisações efetuadas na ocasião". Completando ressaltou em depoimento pessoal "que os pescadores precisam se unir, pois as coisas em Brasília são definidas na base da pressão popular". Pelo seu entendimento "a pesca no Brasil passa por momentos muitos difíceis e a união de todos é fundamental". Finalizou dizendo "quem perde sempre é o lado mais fraco no caso os pescadores, eles é que sofrem".

O Coordenador do Fórum Permanente da Pesca Marinha do Sul do Brasil, o senhor Jorge Mello, representante dos armadores de pesca emalhe de Rio Grande, argumentou que a partir desse advento houve um "princípio de união da categoria, pois houve a fundação do fórum e creio que podemos enquadrar como ação positiva e que o episódio serviu de lição para todo o segmento, pois houve a união dos pescadores, armadores, industriais e poder público nas esferas municipal e federal". No seu entendimento "a pesca só se fortalecerá se houver união de todos os segmentos e mudança radical no ministério da pesca principalmente em relação ao procedimento denominado gestão compartilhada. Essa tal gestão só trás malefícios para o setor". Para ele os Ministérios não se acertam, não há acordo, pois reina um clima de animosidade entre esses dois órgãos federais. Há também outro fator não menos preponderante: "Há muita ingerência política no MPA" Concluindo frisou que "é importante à defesa do meio ambiente, ninguém contesta, mas precisamos verificar o lado mais frágil que é dos pescadores, afinal há grande geração de emprego, renda e impostos decorrentes da atividade pesqueira nacional".

Essa visão dos fatos e da própria gestão social da pesca é a dos empresários. Contudo, torna-se importante opinião dos pescadores, os quais muitas vezes não participam desses espaços e não se sentem representados por suas entidades.

Como já referido anteriormente, além das dificuldades apresentadas de receio dos pescadores, houve a problemática de ouvir o número estabelecido como mínimo para atestar esse, pois a rotatividade nesse setor tem sido grande. Dados do Sindicato dos Pescadores atestam que muitos pescadores deixaram a atividade nos últimos tempos atraídos por outras atividades que remuneram mais que a pesca no oceano, como o Polo Naval.

Em primeiro lugar, dos pescadores que responderam ao questionário que participaram da manifestação, TODOS concordaram que a manifestação foi importante para alcançar o objetivo proposto que era a alteração da legislação então vigente e que prejudicava a categoria. Inclusive alguns (quatro) são sabedores que já está em curso uma nova iniciativa nesse sentido.

Já em relação ao Sindicato houve total inversão das opiniões, tendo inclusive um número considerável deles (15) manifestado vontade absoluta de "se pudessem saiam já do sindicato". Para esses o sindicato não ajuda em nada a categoria e que a pesca como atividade não tem futuro.

Nenhum deles, ou seja, 100% por cento do quantum pesquisado participam das reuniões do Sindicato, sendo que oito deles, nem sabem onde fica a sede. Sabem da existência do mesmo pelo acordo salarial anual, onde há recomposição em seus salários.

Em relação à participação popular e gestão social, muitos (12) alegaram desconhecimento da matéria, tendo alegado "pouca cultura", confundindo o termo cultura com educação, mas acham que é algo importante para a categoria profissional, inclusive querem participar de atividades para melhorar a vida e as condições de trabalho dos pescadores. Três deles creem que participação popular seja efetivada no ato de votar na eleição e o restante do grupo não quer saber disso, pois estão preocupados em "melhorar de vida", "trabalhar" ou "tem coisa mais importante a fazer". Chamou a atenção a observação realizada por muitos (dez) que a comunidade pesqueira precisa ser mais ouvida pelo governo, principalmente em relação à legislação.

A quinta e a sexta perguntas foram respondidas com uma série de alternativas e percebeu-se que a categoria convive com inúmeros problemas que impõe aos trabalhadores uma perspectiva muito ruim em relação ao futuro da categoria, enquanto que as soluções apresentadas foram em decorrência dos problemas referenciados, senão vejamos:

Número de Pescadores	**Problemas Apresentados**
06 Pescadores	Fiscalização por parte do IBAMA – Truculência e Agressividade para com Pescadores "Não somos vagabundos ou ladrões" O que falta é respeito por parte dos fiscais.
04 Pescadores	Só há problemas em relação ao Emalhe e o Arrasto? Grande parte dos barcos catarinenses está em nosso litoral pescando nosso peixe!
03 Pescadores	Jornadas de Trabalho exorbitantes muitas vezes trabalhando mais de dezesseis horas seguidas.
03 Pescadores	Remuneração muito baixa
02 Pescadores	Acomodações e comida muito ruim fornecida pelos patrões.
01 Pescador	Não há seguro defeso para pescador profissional.
01 Pescador	Toneladas de pescado são jogadas no mar por obrigação da lei.

Assim constata-se que os pescadores estão desiludidos em primeiro lugar com seu Sindicato que acreditam não representá-los com determinação e por consequência nos espaços de discussão devido à falta de sintonia entre seus problemas apresentados e as discussões havidas no fórum marinho. A última ata de número 2, de reunião realizada em oito de dezembro de 2012, enumera as demandas a serem atendidas dentre a quais se

destaca a criação de períodos de defeso geral para toda a pesca (única demanda apresentada pelos pescadores e que entrou na pauta do Fórum Marinho).

Ressalta-se que as demandas colocadas pelos pescadores não encontra guarida junto ao Fórum Marinho, pois questões como a drogadição crescente junto à categoria e as condições precárias do exercício da atividade não são tratadas com a devida importância pelos demais atores envolvidos no processo de gestão da atividade.

Já do ponto de vista do Sindicato dos trabalhadores, de acordo com depoimento pessoal do Presidente do Sindicato dos Pescadores Profissionais da cidade do Rio Grande, o senhor Carlos Roberto Silva Medeiros, "crê que a manifestação foi muito importante para demonstrar ao Governo Federal a inconformidade da categoria com aquela legislação". O problema da pesca hoje segundo ele é a "tal gestão compartilhada entre o Ministério da Pesca e o ministério do Meio Ambiente" concluindo assim.

Revelou que o "Governo Federal abandonou a pesquisa, os recursos estão todos bloqueados lá no Ministério. Como podem proibir a pesca de alguma espécie sem estudo" perguntou. Revelou certo descaso com a categoria por parte do Fórum da Pesca Marinha, "só fui convidado para a primeira reunião, aquela da fundação, depois nunca mais me convidaram para nada". Para o presidente "o sindicato dos armadores não existe, pois seus dirigentes não querem a colaboração do sindicato dos pescadores", frisando, portanto um conflito entre as categorias que se reflete na não participação deles no espaço.

"A Pesca sofre de morte súbita" afirmou, quase em caráter terminativo, completando "que precisa haver gente no Ministério que conheça a atividade e não políticos aventureiros". Concluiu afirmando que "o setor pesqueiro precisa se unir, senão vamos morrer todos – armadores, indústrias e pescadores".

CONCLUSÃO

Com base na experiência vivenciada, inclusive de forma pessoal, quando o autor participa das manifestações e com os dados e opiniões coletados, defende-se que o fato acontecido e relatado nesse artigo, a entrada em vigor da Portaria IBAMA 121/98, desencadeou uma ação coletiva em que num primeiro momento contribuiu de forma clara na criação de um espaço de discussão, o Fórum Marinho, e que devido à velha problemática dos órgãos públicos, morosidade e dissenso entre os órgãos intervenientes acabou por gerar as manifestações, que foram importantes em determinado momento da categoria dos pescadores.

Houve, portanto uma tentativa de desencadeamento de gestão social, mas que devido à falta de ressonância das vozes dos pescadores nesses espaços de gestão social e a percepção posterior de que a manifestação serviu para apenas atender os interesses de uma das categorias profissionais, a saber, os armadores e proprietários de pesca, esse processo de construção de gestão social sofreu um esfriamento.

A Manifestação não foi um projeto coletivo dos pescadores profissionais. Foi antes de tudo, um ato de descontentamento em relação à fiscalização realizada pelos órgãos competentes, em especial ao IBAMA.

Conclui-se que as demandas dos pescadores são raramente colocadas em pauta nos espaços, pois outras discussões são demandadas com maior força e, portanto ocupam o espaço quase de maneira total. A utilização do Fórum Marinho poderia ser importante no estabelecimento de condições propícias para as reinvidicações dos pescadores profissionais.

Assim expressões captadas dos pescadores profissionais como "não quero me envolver", "tenho mais o que fazer" e "preciso ganhar a vida" não podem ser

condenadas de pronto, pois a falta de representatividade da categoria contribuiu apesar da não participação de muitos senão a totalidade dos pescadores nos espaços de gestão social.

Essa participação seria fundamental, inclusive para atendimento de grande parte das demandas, pois se verificou que os pescadores têm muitos problemas direcionados a relação patrão – empregados (capital x trabalho) e que não são objeto de discussão e são excluídos do debate público. Não há como colocar os armadores, indústrias e pescadores profissionais do mesmo lado, ou seja, todos juntos, pois alguns interesses são absolutamente conflitantes.

A organização dos pescadores carece de oferecer condições ideais para estabelecimento de uma nova forma de percepção da gestão social em seu grupo. A continuidade de futuras manifestações passa por um projeto de construção coletiva e não por um movimento de cima para baixo (imposição dos armadores).

Os depoimentos dos pescadores demonstram claramente que muitos gostariam até de abandonar seu sindicato devido à percepção de que o mesmo não representa seus interesses. Tem-se percepção que o Sindicato é tratado como um feudo, numa prática ultrapassada de "coronelismo".

Mostra-se assim um quadro crítico em relação à microparticipação, aquela mais básica que é feito no menor grupo de inserção social. Quando percebemos que não há a mais básica das participações não há como concluir que na macroparticipação haja participação importante. Nesse caso, ficou estabelecido que não alcançam por diversos fatores esse estágio.

Começa no modo de vida que cada um leva, passa pela atividade de baixa remuneração e ascensão nula (quem nasce pescador morre pescador), pelo peso de uma jornada exaustiva, pela falta do convívio familiar, pelas condições muitas vezes desumanas das embarcações, pela agressividade e truculência dos órgãos de fiscalização e pelo sentimento que o pescador é abandonado, pois não se sente representado pelo seu Sindicato.

Conclui-se que há muito que fazer em matéria de gestão social junto à categoria. Perdeu-se um momento único, pois deveria ser utilizado o espírito coletivo, o calor da reivindicação para estabelecer um novo paradigma junto aos diversos atores envolvidos. Deixou-se esfriar esse *animus* que daria quiçá uma condição mais favorável ao futuro dos pescadores e o desalento verificado poderia ter sido substituído por esperança de dias melhores, mais participação e outro quadro de relações mais fraternas e solidárias.

Não é possível a continuidade da atividade se não haver uma articulação consistente dos pescadores e intensa participação da categoria durante todo o processo. Para isso a gestão social é uma excelente ferramenta para atingir esse objetivo e obter êxito nessa ação.

Nela temos a tomada de decisão coletiva como característica básica, o que não ocorreu, pois houve uma decisão patronal imposta à categoria dos pescadores. O diálogo outra das características fundamentais foi mais no sentido de acompanhamento, pois claramente percebe-se que não houve um entendimento que deve ser o caminho de atendimento a decisão coletiva. O que na realidade aconteceu foi uma negociação, muito mais interessada em números do que a emancipação do homem como fim da gestão social. Tem-se, portanto uma falta de transparência, pois muitos dos pescadores apesar de participarem das manifestações viam-na como um caminho de reestabelecimento de sua condição profissional e não numa ação garantidora de qualidade de vida e como atividade de livre exercício da cidadania.

Sugere-se por fim a continuação dos estudos que envolvam a atividade econômica da pesca, em especial em relação a gestão social junto aos pescadores artesanais de nosso município.

Referências:

ATA de Fundação do Fórum Permanente da Pesca Marinha do Sul do Brasil – Fórum Marinho, Rio Grande. 2011.

AVRITZER, Leonardo. *Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático.* Opinião Pública, Campinas, vol.14, nº 1, Junho, 2008, p. 43-64.

BAUER, Márcio A.L. *A construção social da identidade*. Porto Alegre: UFRGS, 2004. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

_____. *Solidariedade e Organização Social: A Luta do "Movimento dos Ilhéus" pela gestão social do território no arquipélago em Porto Alegre.* Porto Alegre: UFRGS, 2011. Tese de Doutorado, Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

BORDENAVE, Juan E. Diaz Bordenave. *O que é Participação*. 1ª Ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1983.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

CANÇADO, Cardoso Airton; OLIVEIRA, Vânia Aparecida Rezende de; PEREIRA, José Roberto. *Gestão Social e Esfera Pública*: aproximações teórico-conceituais. Cadernos EBAPE. BR, v.8, nº 4, artigo 3, Rio de Janeiro, Dez.2010, p. 613-626.

_____; TENÓRIO, Fernando Guilherme; _____. *Gestão Social: reflexões teóricas e conceituais.* Cadernos EBAPE. BR, V.9, nº 3, artigo 1,Rio de Janeiro, Set.2011, p.681-703.

ESTATUTO SOCIAL - Diretrizes do Fórum Permanente da Pesca Marinha do Sul do Brasil, Rio Grande. 2011.

FRANÇA FILHO, G. C. de. Definido Gestão Social. In: SILVA JR, J. T.; MÂISH, R. T.: CANÇADO, A.C. *Gestão Social: Práticas em debate, teorias em construção.* Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008, p. 26-30.

IBAMA-INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. *Portaria 121-N.* Brasília. DF. 1998

MINISTÉRIO DA PESCA E AQUICULTURA e MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Instrução Normativa Interministerial nº 12.* Brasília DF. 2012.

PEREIRA, Leonardo Lisboa. *Métodos de Pesquisa em Administração.* Orientação de Projetos de Iniciação Científica, Rio Grande. FURG, 2011.

ZIEBELL, Carmen. *IBAMA apreende 47 mil metros de redes de emalhe.* Jornal Agora, Rio Grande, 06 out 2010, p.4.

_____. *Protesto de Pescadores bloqueia BR 392 e tumultua Trânsito*. Jornal Agora, Rio Grande, 09 jun 2012, p.3.

_____. *Pescadores voltam a protestar bloqueando BR 392.* Jornal Agora, Rio Grande, 20 jun 2012, p.3.

CARLOS EDUARDO DA SILVA LEAL

Análise da Participação e Funcionamento do Conselho Municipal da Educação no município de Guaíba - RS.

Artigo apresentado ao programa de pós-graduação, especialização em Gestão Pública Municipal, para obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Municipal pela Universidade Federal do Rio Grande - FURG.

Orientador: Dr. Márcio André Leal Bauer

São José do Norte
2014

Análise da Participação e Funcionamento do Conselho Municipal da Educação no município de Guaíba - RS.

Carlos Eduardo da Silva Leal[1]

Márcio André Leal Bauer[2]

RESUMO

Com a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988, os Conselhos Municipais surgiram como uma nova forma de oportunizar a participação popular nos municípios, atuando como entidades não apenas fiscalizadoras, mas muitas vezes normativas também, sendo muitas vezes cogestores com o poder executivo. No município de Guaíba um dos conselhos municipais mais atuantes é o da educação. Mas nem sempre foi assim. Desde sua criação em 1990 foram feitas várias tentativas de funcionamento, mas apenas em 2008 de fato conseguiu-se implantá-lo com eficiência, criar-se um regimento próprio baseado em lei municipal, e fazê-lo andar. O Conselho Municipal de Educação de Guaíba é normativo, possui regimento próprio, e reuniões semanais, sendo a última do mês uma plenária, aberta ao público. Os membros são ativos, e demonstram uma boa participação. O papel principal do Conselho é normalizar e fiscalizar as escolas da educação infantil no município, tanto da rede pública como privada, assim como normatizar e fiscalizar as escolas públicas de ensino fundamental. Apesar da constante atuação no conselho e seu importante papel fiscalizador, nota-se que ainda muitas normas são verticalizadas, vem de cima (ou do governo estadual ou federal) e o conselho acaba discutindo como implementar no município. A participação dos pais e dos munícipes, de maneira geral, é pouca. Os munícipes nem procuram o conselho e dificilmente participam das plenárias.

Palavras-Chave: Conselho Municipal de Educação. Participação.

[1] Servidor Público Municipal da Prefeitura Municipal de Guaíba, graduado em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande – FURG; pós-graduando em Gestão Pública Municipal *lato sensu* (FURG), pós-graduando em Educação Ambiental *lato sensu* (FURG).

[2] Possui Especialização em Gestão Empresarial (FURG), Mestrado e Doutorado em Administração (UFRGS). Atua como professor do curso de Administração nas modalidades presencial e a distância (ICEAC/FURG), nas disciplinas de Teoria das Organizações, Estruturas Organizacionais, Relações Organizacionais e Gestão Democrática e Participativa. Coordena o Núcleo de Pesquisas em Organização, Trabalho e Participação - NOTeP/FURG, com projetos de pesquisa nas áreas de Gestão Social, Gestão Pública, Autogestão, Participação e Organização Social.

1.INTRODUÇÃO

A Educação muitas vezes é considerado um, de vários, fatores críticos no serviço público, na maioria dos municípios do país. Também sabemos que a participação popular não é ainda muito disseminada, pois a maioria das pessoas se exime de participar das questões políticas locais, muitas das quais nem conhecem a existência dos conselhos municipais.

Segundo Salles (2010) no Brasil foi criada uma cultura de valorização do Poder Executivo como aquele que “resolve mesmo”, do qual devemos esperar soluções e há algum tempo até mesmo a ideia de que um governo autoritário é aquele que iria tirar o País “do abismo”. Essa fragilidade da Democracia e as sequelas da ditadura aumentaram os desafios a serem enfrentados no processo de reconstrução institucional iniciado na década de 1980, durante a redemocratização.

De acordo com Salles (2010) as pessoas costumam esperar que o Poder executivo resolva tudo sozinho, isso é mais comum do que parece, e esquecem que são parte de uma democracia, no qual também são atores que podem participar das políticas locais e, como cidadãos, possuem direitos e também deveres. Pela Constituição Federal de 1988, é também dever do cidadão fiscalizar seus governantes, e cobrar das autoridades que a lei seja cumprida.

Guaíba é um município localizando na região metropolitana de Porto Alegre distante cerca de 30 km do Centro da capital gaúcha (distância por terra). Segundo dados do IBGE de 2010, Guaíba possui uma população de 95.230 habitantes.

Pesquisou-se junto ao Conselho Municipal de Educação de Guaíba o funcionamento, e a participação dos membros nas questões relacionadas à Educação no município de Guaíba. A pesquisa se deu através de entrevistas com os participantes do referido conselho municipal e à participação como observador em uma reunião do conselho.

Analisando tudo isso se far-se-á a pergunta: “A participação popular no conselho municipal de Educação em Guaíba tem afetado as tomadas de decisão no município?”

O presente trabalho justifica-se por levantar uma análise do funcionamento de um importante conselho municipal de Guaíba, o da Educação, verificar-se a participação popular nesse conselho e se as participações e reuniões do conselho afetam as decisões políticas no município com relação à Educação. Na organização e planejamento da pesquisa, apresentam-se os seguintes objetivos geral e específicos:

Objetivo Geral:

"Analisar o papel do conselho municipal de Educação do município de Guaíba na gestão municipal".

Objetivos específicos:

- "analisar a participação popular existente no conselho municipal de Educação".

- "descrever como funcionam as reuniões dos conselho municipal de Educação".

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

De acordo com Avritzer (2008) o surgimento do orçamento participativo em Porto Alegre despertou a atenção de atores para novas formas de participação, tanto do Norte quanto do Sul, e posteriormente se espalhou para outros municípios país. Conforme Avritzer (2008), o orçamento participativo é uma das formas de participação mais conhecidas internacionalmente devido ao sucesso alcançado no município de Porto Alegre. Conforme Avritzer:

> Os conselhos são, assim, o resultado da convergência de concepção de dois movimentos importantes, o sanitarista e o popular da saúde. Os conselhos, na maneira como eles introduziram a questão da partilha do poder em uma instituição híbrida, são também o resultado de diferentes negociações após o processo constituinte. Um dos seus elementos mais importantes é a associação entre a falta da

> participação e sanção, expressa na suspensão da transferência de recursos públicos federais para os municípios que não praticarem a participação popular na saúde. (Avritzer, 2008)

Conforme Milani (2008), desde o início da década de 1990, com a reforma administrativa na Gestão Pública nos países da América Latina, tem se buscado uma maior participação social, buscando fazer participar os cidadãos e as organizações da sociedade civil no processo de formulação das políticas públicas.

De acordo com Souza (2002), para a maioria das organizações multilaterais, a participação parece significar a incorporação da voz de segmentos marginalizados ao processo decisório.

Segundo Salles (2010), a criação dos Conselhos Municipais inscreve-se no mesmo esforço pela consolidação da Democracia no país que gerou o movimento pela descentralização. A forma federativa do governo brasileiro possibilita a autonomia administrativa e política do município e que a Administração Direta e Indireta local sejam constituídas de forma mais independente. Ela abriu espaço para inovações institucionais, caso dos conselhos, que são incumbidos das competências designadas pela legislação constitucional e infraconstitucional.

Salles (2010) ainda diz que no caso dos conselhos gestores de políticas públicas, também chamados de setoriais, a instituição da gestão local de fundos federais foi um fator fundamental para sua implementação, pois foram considerados obrigatórios para o repasse de recursos federais para Estados e municípios e peças centrais no processo de descentralização e democratização das políticas sociais.

Segundo Salles (2010) a crença no papel relevante dos conselhos quanto aos dois processos – descentralização e democratização – deriva de duas de suas características: o fato de estarem vinculados ao Poder Executivo (o que retira desse Poder a exclusividade da decisão, portanto descentraliza) e o fato de neles estarem representados os setores organizados da sociedade.

Segundo Salles (2010) os cidadãos se interessam mais pelos problemas que lhes dizem respeito mais de perto. A indissociabilidade entre

descentralização e Democracia tem sido questionada na literatura, em razão de fenômenos observáveis em nossa realidade. Porém devido à mobilização geral em todo o país com as manifestações de 2013, que pareciam não ter cunho político nem ser organizadas, e em cada parte do país ter reinvindicações muitas vezes diferentes, as pessoas se sentiram compelidas à irem ás ruas e ajudar nas manifestações.

De acordo com Drambrowski (2008) a representação ampla nos Conselhos Municipais apresenta distorções significativas: ao lado da presença de inúmeras instituições que representam apenas seus próprios interesses e das organizações patronais que centralizam a representação dos proprietários.

3. METODOLOGIA

O trabalho de pesquisa se caracterizou por ser aplicado, qualitativo e exploratório na forma de um estudo utilizando como base a pesquisa bibliográfica de livros, artigos, observação e entrevistas utilizando-se de um roteiro semi-estruturado, com membros do Conselho Municipal de Educação do município de Guaíba.

A pesquisa qualitativa geralmente não envolve dados numéricos e não procura ter uma abordagem estatística. Segundo Moresi (2003) a pesquisa qualitativa é particularmente útil como uma ferramenta para determinar o que é importante para os clientes/usuários e porque é importante. De acordo com Moresi (2003) a pesquisa qualitativa é especialmente útil em situações que envolvem o desenvolvimento e aperfeiçoamento de novas ideias.

A pesquisa aplicada, segundo Lisboa *apud* Gil (2011), tem como característica fundamental o interesse na aplicação, utilização e consequências práticas dos conhecimentos adquiridos.

Segundo Lisboa (2011), 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.

A opção por uma pesquisa aplicada, exploratória e qualitativa se deve ao fato não apenas do interesse do pesquisador envolvido, mas também em

tentar levantar informações sobre o funcionamento e a participação nos assuntos debatidos no conselho, e se realmente o conselho municipal de educação tem contribuído para uma melhor gestão democrática nas questões referentes à Educação no município de Guaíba.

O pesquisador agendou reuniões com os representantes dos conselho municipal de Educação, observou uma renião plenária, e entrevistou dez membros titulares, dos doze, através de uma entrevista semi-estruturada. As entrevistas e a reunião aconteceram no mês de Agosto de 2014.

Segundo Lisboa (2011), a observação nada mais é do que a utilização dos sentidos com vistas a adquirir os conhecimentos necessários para a pesquisa. Neste estudo em específico o observador participou como observador de uma reunião, observando atentamente, estando todos os membros do conselho cientes do motivo da participação.

Após a transcrição da entrevista, análise bibliográfica de artigos e transcrição das observações e conversas informais, foi elaborado as considerações finais e conclusões sobre o funcionamento do Conselho Municipal de Educação do município de Guaíba, assim como o envolvimento da população local no mesmo.

2.1 Instrumento de Coleta de Dados

O processo de pesquisa qualitativa foi direto, não simulado, baseado em um roteiro básico, semi-estruturado, utilizando-se de questões abertas, que permitiram ao entrevistador entender e captar a perspectiva dos participantes. Nesse caso pretendeu-se que as respostas fossem abertas e os respondentes tivessem a liberdade e fossem encorajados a expressar livremente suas percepções, crenças, valores, experiências e atitudes (MATTAR, 2001)..

2.2 Procedimentos de Coleta de Dados

Foi realizado contato pessoal com os entrevistados, já que se tratou de entrevistas de profundidade. As mesmas foram conduzidas pelo pesquisador sem uma duração pré-determinada e algumas novas perguntas surgiram sem

estarem previamente prontas no roteiro de entrevista. Também foram gravadas na íntegra - apenas o som - para posterior transcrição e análise qualitativa de seus conteúdos.

O roteiro foi utilizado mais como um guia, e foram feitas praticamente as seguintes perguntas:

- Qual a capacidade de expressão dos diferentes atores no conselho, ou seja, a capacidade de vocalização (quem fala)?

- Quem apresenta as propostas?

- Quem debate as propostas apresentadas? Quais as mais debatidas?

- Quem participa (indivíduos, atores institucionais, atores econômicos, atores da soc. Civil organizada)

- Quem participa, o faz individualmente ou como grupo?

- Há qualificação/profissionalização da participação?

- Há diversidade na participação?

- Como se dá a construção do interesse coletivo?

- O teor do conselho é consultivo ou deliberativo?

- Que relações existem entre interesses particular, corporativo e geral?

Além disso procurou-se descobrir nas entrevistas os seguintes pontos:

- Segundo AVRITZER (2008), existem 3 formas de a participação acontecer: 1) de baixo pra cima; 2) partilha de poder; 3) ratificação pública. Em qual se enquadraria o Conselho Municipal de Educação.

- Analisar a participação segundo as seguintes variáveis: a) de quem parte a iniciativa na proposição do desenho (formato) de participação; b) grau de organização da sociedade civil na área em questão; c) vontade política do governo em implementar as decisões do conselho

- AVRITZER (2008) sugere algumas categorias ligadas às variações, que estão ligadas a variáveis de contexto: a) contexto de organização da sociedade civil; b) presença de atores políticos capazes de apoiar unificadamente processos participativos. Tentou-se categorizar o conselho estudados também nessa forma.

Além disso outras questões surgiram também conforme a entrevista, como o horário das reuniões, o porquê do horário estipulado, porque os estudantes não tinham cadeira no conselho, se os pais e munícipes procuravam o conselho, dentre outras pequenas questões.

2.3 Tratamento dos Dados

Após a coleta dos dados foi feita a devida análise de seu conteúdo. A informação básica buscada nesta análise foi o funcionamento do conselho municipal de Educação do município de Guaíba e a participação popular local de seus munícipes.

4. DESCRIÇÃO DOS DADOS E RESULTADOS

4.1 Histórico

Com a Constituição de 1988, a redemocratização e o município se tornando um ente federado, e tendo maior autonomia, começaram a criação das leis orgânicas municipais e dos conselhos. O Conselho Municipal de Educação de Guaíba foi criado em 1990, quando da criação da Lei Orgânica Municipal de Guaíba. Porém funcionou apenas até 1991, quando se extinguiu devido a pouca participação. Em 1996 tentou-se novamente, sem sucesso. Em 2006 novamente voltou-se a discutir o conselho, principalmente devido à Educação Infantil. Como o

estado estava abandonando a Educação Infantil, a secretária da educação de Guaíba na época, junto a demais profissionais da área, começaram a debater sobre o Conselho e a implementação de escolas da rede municipal voltadas à educação infantil. Apenas em 2008 o Conselho foi de fato implementado e começou a funcionar.

4.2 Funcionamento

O Conselho Municipal de Educação de Guaíba é normativo, ou seja, tem normas regulamentadas pelo Executivo e aprovadas na Câmara de Vereados. A função principal do Conselho Municipal de Guaíba é gerir principalmente a Educação Infantil no município, normatizar, fiscalizar e autorizar o funcionamento de escolas da rede privada da educação infantil no município, e gerir e fiscalizar a educação infantil e fundamental das escolas da rede pública municipal e estadual. Quando perguntado à presidente do conselho se esse era consultivo ou deliberativo, ela frisou que o conselho é normatizo, uma terceira categoria. Cabe a ele tentar normatizar leis e documentos que vem direto do governo estadual ou federal.

Segundo as palavras da presidente do Conselho “sendo sistema, o conselho vai gerir principalmente a rede pública municipal e a rede privada, só que na rede privada engloba só a educação infantil, que é nossa competência. Nós que normatizamos, fiscalizamos, e dizemos como é que tem que ser estruturada a escola de educação infantil”.

O Conselho Municipal de Guaíba possui 12 membros, eleitos a cada quatro anos, podendo serem reeleitos por mais quatro. O executivo indica 1/3 dos membros do conselho (quatro). O Sindicato dos Professores organizam uma eleição que elegem os eleitos por seus pares (professores). Os interessados se inscrevem e todos os professores do município (de qualquer rede, pública ou privada) podem se candidatar. São eleitos pelos professores dois titulares e dois membros suplementes. O sindicato dos professores indica dois professores, um titular e um suplente. Fora isso tem três professores da rede privada e dois pais, um do Conselho Escolar e um do Ciclo de Pais e Mestres (CPM). Além do presidente do Conselho. No caso da iniciativa privada, as escolas são convidadas a indicar alguém, apenas escolas autorizadas. Há dificuldade em indicar os professores da rede privada pois uma vez que as reuniões acontecem de forma semanal e pela

manhã, muitas escolas da rede privada não gostam de liberar seus funcionários. Assim sendo, fora os pais, todos os dez outros membros do Conselho são professores. Atualmente professoras.

O Conselho começou se reunindo na própria Secretaria Municipal da Educação, mas posteriormente ganhou uma sala própria, numa galeria, próxima à sede da prefeitura municipal.

As reuniões acontecem semanalmente todas as terças-feiras, pela manhã, começando às 9 horas e indo até o meio dia. Na última terça-feira do mês acontece a plenária, uma reunião na qual são aprovados os documentos. O regimento do conselho estipula que deve haver um quórum mínimo de 50% dos membros do Conselho para aprovação de documentos. Se o titular não pode estar presente, o suplemente pode votar. Normalmente quando o documento chega na plenária para aprovação, ele praticamente “já está aprovado”, uma vez que os documentos são discutidos nas reuniões através de trabalho contínuo nas reuniões semanais, quando chega na plenária não há contestação. Desde que o Conselho voltou a funcionar em 2008, todo documento que chegou nas plenárias teve sua aprovação.

Quando perguntado à presidente o porquê das reuniões serem as terças-feiras pela manhã e não à noite, ela respondeu “que a maioria dos membros preferia o horário, pois gostam de ficar com sua família após o horário de trabalho. A mudança de horário provavelmente não iria garantir uma maior participação. A escola dá liberação à todos os membros que pertencem ao conselho, segundo determinação da Secretaria da Educação. É óbvio que as escolas privadas nem sempre liberam”. As outras entrevistadas responderam de forma similar, sempre dizendo que o melhor horário seria nas terças-feiras pela manhã. Foram feitas na verdade várias mudanças de horário, para ver se havia mais participação, e não houve muita mudança. O melhor horário para todos foi mesmo terça-feira pela manhã.

O Conselho municipal de educação de Guaíba possui uma boa participação de seus membros, mas dificilmente os doze membros se fazem presentes na mesma reunião. Muitas vezes os professores da rede privada ou os representantes dos pais acabam faltando. No caso dos professores da rede privada, segundo os entrevistos, às vezes é a não liberação por parte da escola. No caso dos pais, ou é o trabalho o problema, ou falta de interesse. Os professores da rede pública, sejam os indicados pelo executivo ou os eleitos por seus pares tem liberação (caso sejam do

município) para frequentarem as reuniões do conselho todas as manhãs de terça-feira, salvo algumas raras exceções, no caso de um motivo de força maior da escola (algum evento ou compromisso que se faça importante a presença do conselheiro).

O regimento do Conselho só permite que os membros do mesmo participem das reuniões semanais, sendo aberta ao público apenas a plenária, que ocorre sempre na última terça-feira de cada mês. Muitas vezes não há reunião caso haja participação dos integrantes em fóruns, seminários ou algum outro evento que seja interessante para o Conselho a participação dos seus membros e/ou que haja capacitação dos conselheiros. Uma das entrevistadas, representante dos eleitos por seus pares, disse: “Mesmo nas plenárias, dificilmente participam alguma pessoa de fora do conselho. E mesmo quando vem o regimento não permite que tenha voz ativa, apenas como observadores e ouvintes. Não há ainda um regimento que permita que nas plenárias os ouvintes se manifestem.”

Muitos documentos que entram em discussão para aprovação do Conselho já vem “de cima”, seja da Secretaria de educação do Estado ou de alguma determinação do governo federal, e algumas vezes as discussão levam quase um ano sendo debatidas. Uma representante indicada pelo executivo disse: “O que fazemos muitas vezes é apenas adequar e normatizar as determinações do governo estadual e federal, como por exemplo no ano passado tivemos a resolução étnico-racial, que é uma lei federal e ainda não tinha sido discutido. Ouve palestras, fizemos grupos de estudos, e foram convidadas pessoas de fora, como professores da rede de Porto Alegre, para expor como acontece em outros municípios. Quando sai uma norma, daquelas que consideramos mais importantes, levamos um ano para discutir o documento e elaborá-lo antes de aprova-lo para o sistema municipal”.

Todo mês tem encontros regionais dos Conselhos municipais, e sempre algum membro do Conselho vai, para trazer depois para a reunião o que foi discutido. Dependendo do lugar todos os membros vão. Existe uma certa dificuldade com relação à maior participação de todos os membros pois o executivo não dá ajuda de custo, então os conselheiros vão por conta própria, tirando do seu bolso. Existem encontros em outros estados, algumas vezes é possível ir. Porém sempre a passagem e hospedagem fica por conta dos conselheiros. Porém a capacitação é sempre importante. A presidente do conselho fez uma especialização à distância voltada para os Conselhos, e uma atual membro do conselho também está fazendo. Com exceção de um pai, representante dos pais, todos os outros membros do

Conselhos são professoras. Mesmo uma mãe, que também é uma da representantes dos pais, também é professora da rede pública.

No caso da escolha dos representantes de pais, o Conselho envia para as escolas o interesse da participação dos pais. Os pais interessados, seja entrando diretamente com eles, ou em reuniões dos Conselhos Escolares, vão até a sede do Conselho manifestar o interesse ou não. Muitos pais porém quando chegam ao Conselho, encontram algo que não esperavam. Muitos pais com interesse de participar acabam achando que o Conselho tem competências que não tem, que está acima da Secretaria de Educação e acabam desistindo por acharem que terão uma maior voz ativa. Porém é um pensamento errôneo. É importante a participação dos pais. Dos pais que tem interesse, a presidente, com o consenso dos demais conselheiros, escolhem dois titulares e dois suplementes, entre aqueles com maior disponibilidade de participar das reuniões e que demonstre mais interesse. Dos dois conselheiros titulares representantes dos pais no momento, uma é professora da rede municipal também.

O presidente do Conselho é eleito por seus pares (os professores da rede pública e privada), e uma determinação do regimento do Conselho é que o presidente possa estar disponível todos os dias na sede do Conselho. A atual presidente do Conselho pertencia anteriormente ao Sindicato Municipal dos Professores, e conseguiu ser cedida para ocupar seu cargo que, assim como a maioria dos conselheiros, tem duração de dois anos, podendo ser reeleito por mais quarto.

Analisando as atas, verificou-se que a presidente sempre abre as reuniões, e normalmente é a presidente que traz as pautas e assuntos a serem discutidos, porém todos os conselheiros tem abertura para trazer assuntos, temas da educação, porém a maioria é normalmente pautado pelo governo federal ou pelo conselho estadual. Na maioria dos casos são assuntos que vem verticalmente, seja do Conselho Estadual de Educação, seja do governo federal, e é discutido sobre como implementar no município, como projetos e implementações de politicas públicas para Educação, como a proibição da expulsão nas escolas.

As atas atuais são feitas diretamente no computador, digitadas, impressas e também armazenadas em versão digital. Só foi permitido acessar as atas no própria sede do conselho.

Quando perguntado que relações existem entre interesses particular, corporativo e geral, os dez entrevistados disseram que o interesse que acaba prevalecendo é o interesse que “vem de cima”, quase sempre determinado por leis federais. Porém o que se tenta é sempre adequar à realidade do município, visando o bem de todos, e dos alunos.

Observando a reunião plenária verificou-se que praticamente todos os conselheiros presentes participam, debatem, trazem assuntos e discutem. Um assunto debatido na reunião e que também foi levantada em entrevista, foi a criação de Grêmios Estudantis nas escolas do município. Existe uma discussão a nível estadual de que todas as escolas deveriam ter grêmios, e talvez isso seja normatizado e o município seja obrigado a imprementar. Os conselheiros entendem que o grêmio é importante para incentivar a participação dos alunos, os quais, futuramente, poderiam ser futuros conselheiros ou mesmo participar mais ativamente dos conselhos escolares ou mesmo de assuntos relacionados a seu município. Porém uma questão levantada foi a imaturidade das crianças para a criação dos grêmios, e como seria normatizado seu funcionamento. Uma sugestão levantada, que já acontece em algumas escolas, é a criação de “clubes de alunos”. Os clubes não são grêmios estudantis, mas seriam um embrião para a criação de um. E ajudaria os alunos pequenos a se prepararem para a criação dos grêmios, além de amadurecer a ideia de participação e gestão democrática nos mesmos.

Outra questão levantada nas entrevistas foi o porquê de não ter uma ou duas cadeiras de alunos no Conselho. A resposta foi sempre a mesma: O Conselho normatiza e fiscaliza o funcionamento das escolas da educação infantil e fundamental. Apesar de algumas escolas do município terem Educação para Jovens e Adultos (EJA), na parte da noite, não seria de competência do conselho o EJA. Além disso os alunos do EJA estudam a noite normalmente por trabalharem de dia, e dificilmente se fariam presentes nas reuniões do Conselho. Nas próprias escolas a participação dos alunos nos conselhos escolares é limitada e pouca. Os representantes de turma também não demonstram ainda ter grande interesse na participação, o que reforça ainda mais a criação e incentivo dos clubes de alunos e, posteriormente, a formação dos grêmios estudantis.

Um assunto bem discutido é a permanência de pelo menos alguns dos membros do Conselho em futuras formações, para evitar a rotatividade. Atualmente todos tem mandato de quatro anos podendo ficar durante mais quatro mandatos

(seja pelas eleições ou as indicações). Porém os conselheiros defendem que seria importante, para manter o trabalho, que se mantivesse alguns mais ou menos como funciona a eleição dos Senadores (fazendo uma analogia), ou seja, se troca alguns, mas alguns permanecem sendo trocados posteriormente. Uma das representantes indicadas pelo executivo comentou: “Nossa preocupação é que após um longo trabalho de oito anos, com uma mudança de governo e uma nova formação, se perca o que foi construído. Seria importante que, se não metade, um terço dos membros permanecesse”.

Na reunião notou-se que as conselheiras (eram todas mulheres), estavam bem empolgadas. Levantou-se a questão de encontros e a capacitação que teve uma semana anterior na Universidade Luterana do Brasil (ULBRA), na qual todas participaram.

5. CONCLUSÕES

Durante anos o Conselho Municipal de Educação não funcionou de fato em Guaíba, salvo algumas tentativas frustradas pela pouca participação e falta de uma regimento interno. A partir de 2008 ele de fato se faz presente e bem atuante. É o único conselho municipal de Guaíba atualmente com reuniões semanais (os outros possuem reuniões quinzenais, mensais ou mesmo bimestrais). Ele demonstra boa atuação e tem como principal função normatizar, regularizar e fiscalizar o funcionamento das escolas da Educação Infantil no município, sejam da rede pública ou privada, assim como as escolas de ensino Fundamental da rede pública. Não existem atualmente no município de Guaíba escolas municipais de Ensino Médio, apesar de algumas escolas da rede pública municipal oferecerem o EJA à noite.

O Conselho atua como cogestor do executivo nas questões relacionadas à educação, da rede pública e privada (no caso da educação infantil) e da rede pública até o ensino fundamental, uma vez que além do papel fiscalizador também tem papel de normatizar e ajudar a implementar novas normas e leis junto ao executivo.

A participação dos pais ainda é muito pequena, mesmo nos Conselhos Escolares que, seguido os entrevistados, muitas vezes são apenas o reflexo da Direção da escola. No Conselho municipal o interesse dos pais ainda é pequeno.

Apesar do Conselho ter uma página no site da Prefeitura Municipal de Guaíba, com seus membros, telefones, horários de funcionamento e e-mail, ainda é

pouco procurado pelos munícipes, salvo em raras exceções, como no caso de denúncias de escolas privadas de educação infantil funcionando de maneira irregular e/ou sem permissão. Muitas vezes essas denúncias costumam ser feitas por outras escolas. Nesses casos cabe aos conselheiros visitarem a escola denunciada e tentar regularizar.

Apesar das plenárias serem públicas e abertas, não existe muita divulgação. A mídia local não divulga, salvo quando há um assunto importante a ser votado, mas mesmo assim a participação é quase zero na maioria das vezes e, quando ocorre, é de um que outro pai de aluno de alguma escola.

É do interesse dos conselheiros incentivarem a participação popular nas escolas do município entre as crianças, primeiramente criando clubes do aluno (como já tem em algumas escolas) e posteriormente os grêmios estudantis, pois essa seria uma maneira de incentivar os estudantes, desde cedo, a participar das questões locais e, futuramente quem sabe, participar dos conselhos e irem à audiências públicas.

O Conselho é normativo, e costuma discutir, debater e normatizar determinações vindas diretamente de cima, seja do governo federal ou estadual. Mesmo com o município sendo sistema próprio e tendo determinada autonomia, algumas leis determinam a implementação de políticas vindas diretamente de esferas maiores do governo. O município ajuda na medida do possível os conselhos, existe um caminho aberto pelo executivo. Se há necessidade a presidente se reúne com o prefeito para levar algumas questões. O Conselho é bem ativo, e participa muito como cogestor do executivo no que tange à educação infantil e ensino fundamental (apenas nas escolas da rede pública).

Quando o conselho recebe denúncias sem identificação, não é levado adiante. Normalmente muitas denúncias é por escolas privadas sem alvará (o que é levado diretamente pra secretaria da fazenda) ou um número excessivo de crianças na escola (principalmente em algumas creches).

É de interesse do Conselho capacitar sempre os conselheiros, e incentivar a participação dos mesmos em encontros, fóruns e congressos. Quase todos os membros atuais são professores, com exceção de um pai, representante dos pais. Existe uma grande participação dos atuais membros, tanto titulares como suplentes, em encontros e congressos locais. Infelizmente como o executivo não ajuda com passagens e hospedagem, dificilmente muitos vão em encontros e eventos muito

distantes, mas ano passado 8 dos doze membros foram num encontro na Bahia. Se organizaram e se programaram, porém pagaram do próprio bolso.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVRITZER, Leonardo. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático**. OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 14, nº 1, Junho, 2008, p.43-64

DRAMBROWSKI, Osmir. **Poder Local, Hegemonia e Disputa: Os Conselhos Municipais em Pequenos Municípios do Interior**. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. **16**, n. **30**, p. 269-281, jun. 2008

LISBOA, Leonardo Pereira. **Métodos de Pesquisa em Administração**. Universidade Fededal do Rio Grande – FURG, Rio Grande, RS. 2011. <http://www.uab.furg.br/pluginfile.php/37778/course/section/8605/Metodos_de_pesquisa.pdf> Acesso em 03 de julho de 2014.

MATTAR, Fauze N. **Pesquisa de marketing**. São Paulo: Atlas, 2001.

MILANI, Carlos R. S. **O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias**. Revista da Administração Pública – Rio de Janeiro 42(3):551-79, maio/jun. 2008

MORESI, Eduardo. **Metodologia de Pesquisa**. Universidade Católica de Brasília – UCB, Brasília, DF. Março de 2003. < http://ftp.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/1370886616.pdf> Acesso em 02 de julho de 2014.

MATTAR, Fauze N. **Pesquisa de marketing**. São Paulo: Atlas, 2001.

SALLES, Helena da Motta. **Apostila de Gestão Democrática e Participativa**. Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC & CAPES, Brasília 2010.

SOUZA, Celina. **Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização**. Ciência e Saúde Coletiva, vol 7 (3) pág 431-442, Rio de Janeiro 2002.

ANALISE DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL A PARTIR DA ORGANIZAÇÃO COLETIVA DOS MORADORES DO BAIRRO FLORESTA EM BAGÉ – RS

Cássio Coelho[1]
Orientador: Márcio Bauer[2]
Guilherme Lerch Lunardi[3]

Universidade Federal do Rio Grande - FURG
Instituto De Ciências Econômicas, Administrativas E Contábeis (Iceac)
Gestão Pública Municipal

RESUMO

O estudo apresenta análise de um forte movimento social ocorrido em Bagé RS, desencadeado devido à demissão, ao afastamento de uma funcionária pública, coordenadora do Posto de Saúde do Bairro Floresta sem justa causa. Apresenta-se por objetivo geral analisar a participação social a partir da organização coletiva dos moradores do Bairro Floresta em Bagé – RS, e específicos identificar os elementos constituintes da participação popular dos moradores; Analisar o histórico da participação social no município; Identificar se existe uma organização social dos moradores e qual sua relação com a participação. Analisar a participação dos moradores nas instâncias formais de gestão social. O estudo apresenta uma abordagem qualitativa de natureza descritivo-exploratória, documental, onde se tem por método o estudo de caso, foram feitas duas entrevistas uma com a coordenadora do posto de saúde, e outra com a ouvidora. Frente ao estudo percebe-se que o carisma da coordenadora, a dedicação, a iniciativa e capacidade de empatia fez da coordenadora uma líder. O povo reconhecendo os valores da concursada luta por sua permanência, primeiramente a partir de passeatas, e simultaneamente fazem uso dos meios de comunicação tais como rádios e ouvidoria para exporem suas reivindicações, não obtendo respostas é montado um abaixo assinado com aproximadamente 2.000 assinaturas. São constituintes do movimento, o reconhecimento da liderança e, portanto a importância do atendimento humanizado, o reconhecimento da força que o povo detêm, iniciativa e garra, e sobretudo união. Não há evidencias de organizações no bairro, pré-definidas, o processo foi mesmo movido por reconhecimento do trabalho da servidora. Bagé é uma cidade omissa no que se refere a ações políticas, o caso refere-se a uma exceção. O movimento desencadeou um processo de participação social que proporcionou a aquisição de conhecimentos políticos a todos os envolvidos. Após três meses de reivindicações a coordenadora reassumiu seu posto, comunidade e servidora no impasse descobriram a força da união, processos deste porte viabilizam a formulação e implantação de políticas públicas, contudo a coordenadora afirma que tendo conhecimentos sobre mecanismos de ação participativa, não há necessidade de que o povo se exponha a riscos.

Palavras-chave: Participação Social. Popular. Cidadã. Movimentos Sociais.

ANALYSIS OF SOCIAL PARTICIPATION FROM THE COLLECTIVE ORGANIZATION THE RESIDENTS OF FOREST NEIGHBORHOOD IN BAGÉ - RS

ABSTRACT

The study presents analysis of a strong social movements in Bagé RS triggered due to dismissal, the dismissal of a public officer, coordinator of the Neighborhood Health Center Forest without cause. It presents a general objective to analyze social participation from the collective organization of the residents of District Forest in Bagé - specific RS, and identify the elements of popular participation of the residents; Analyze the history of social participation in the municipality; Identify if there is a social organization of residents and what their relationship to participation. Analyze the participation of residents in formal instances of social management. The study presents a qualitative descriptive-exploratory documentary, which has been the method by case study approach to nature were done two interviews one with the coordinator of the clinic, and another with the ombudsman. Forward to study one realizes that the charism of coordinator, dedication, initiative and ability to empathize has

[1] Acadêmico do Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal. E-mail: cassio.bage@hotmail.com.
[2] Professor e Orientador do Trabalho – TCC Artigo. E-mail: mlealbauer@gmail.com
[3] Professor da disciplina Metodologia Científica oferecida no curso de Pós-Graduação em Gestão Pública Municipal – Universidade Federal do Rio Grande/ FURG. E-mail: gllunardi@furg.br

.

made a coordinating leader. The people recognizing the values of concursada fight for their stay, primarily from marches, and simultaneously make use of media such as radio and ombudsman to present their claims, not getting answers is mounted a petition with about 2.000 signatures. Are constituents of the movement, recognition of leadership, and thus the importance of humane care, recognizing the power that people hold, initiative and enthusiasm, and especially marriage. There is no evidence of organizations in the neighborhood, pre-defined, the process was even moved by job recognition server. Bagé is a silent city in regard to policy actions, the case refers to an exception. The move triggered a process of social participation that provided the acquisition of political knowledge for all involved. After three months of claims coordinator then return to his post, and community servant in deadlock discovered the power of the union, this scale processes enable the formulation and implementation of public policies, but the coordinator says that having knowledge about participatory mechanisms of action, there is no need that people endanger yourself.

Keywords: Social Participation. Popular. Citizen. Social Movements.

INTRODUÇÃO

Desde sua descoberta, o país passou por inúmeras mudanças na sua forma de governo, as quais determinaram a atual situação no cenário político. Este cenário em que o país se encontra reflete uma evolução na identidade cultural dos brasileiros que anseiam por consolidações de ideais públicos há muito tempo vislumbrados.

Apesar de não existir uma data que norteie o início das transformações o país detém como seu marco histórico a década de 80 como ápice da evolução democrática e participativa. Nesse período o cenário global e as ações adotadas pelos governantes perante a sociedade em negociações e empasses, permitiu com que novos pensamentos fossem refletidos e assim derivando posicionamentos nunca vistos antes pela população.

Estudos de Avritzer (2008), Rodrigues (2011) apresentam registros de que foi a contar do século XX, que estas transformações tomaram um ritmo constante. Referem os autores que: "O Brasil se transformou ao longo do século XX de um país de baixa propensão associativa e poucas formas de participação da população de baixa renda, em um dos países com o maior número de práticas participativas" (AVRITZER, 2008, p.2).

Recentemente o Brasil esteve em evidência mundialmente através de diversos canais de comunicação devido a manifestações públicas ocorridas no ano de 2013, onde grande parte da população, de diversas capitais e cidades do país saíram às ruas em caminhada reivindicando melhores ações do governo perante a sociedade.

Estes são apenas alguns exemplos de mobilização que se configura como processos de participação social, que, contudo trata-se de um demonstrativo da força do povo. Entretanto elas não ocorrem e movimentam o cenário político brasileiro, por mero impulso. Estas iniciativas trazem consigo os ideais do povo, em termos de líderes, ações, investimentos e prioridades.

A participação popular requer uma postura a ser adotada pela sociedade que vislumbra e exige respostas e atitudes que primam por seus interesses, por serviços públicos de qualidade e políticas voltadas para a população. Refletindo sob este prisma este trabalho refere-se a um estudo de caso no Bairro Floresta, situado na periferia do município, onde a participação popular obteve conquistas importantes para o desenvolvimento da região e o andamento do cenário da gestão daquela Unidade Básica de Saúde – UBS - bem como das comunidades envolvidas. Toma-se por questões norteadoras deste, o que mobilizou os moradores do bairro a uma ação social de tamanho porte? Como se caracteriza o mecanismo de ação popular, que refere-se a esta iniciativa?

O município de Bagé, situado no Estado do Rio Grande do Sul, é constituído de uma sociedade democrática, constituída como participativa e com poder critico crescente o que propicia a busca e o interesse no que diz respeito às ações politicas relacionada à necessidade de todos além da importância da gestão se fazer presente dentre a sociedade.

Desde o início das manifestações populares no país houve uma crescente no número de manifestações populares no munícipio. Por exemplo, frente às manifestações ocorridas no país em 2013, destaca-se uma passeata no qual a população reivindicava a baixa na tarifa do transporte público municipal, que compreende-se, induziram a mobilização também dos bageenses (dentre outras comunidades de municípios distintos), contudo em Bagé às reivindicações foram agregados outras questões, tais como pleitearam informações sobre o não andamento nas obras da barragem do município e atenção do poder executivo com a cidade. Essa manifestação contou com a presença de aproximadamente 2.000 pessoas, sendo grande parte deles alunos do Instituto Federal Rio Grandense - IFSul e da Universidade Federal do Pampa – Unipampa (Folha do Sul, 2013).

Em fevereiro de 2014, os alunos da Unipampa invadiram a reitoria da Universidade exigindo atenção às carências que "atrasam" o desenvolvimento dos trabalhos estudantis que, devido à rotina universitária, muitos acabam por passar grande parte do dia na universidade. Essas manifestações demonstram uma característica trazida por estudantes (grande parte) de outros municípios e estados, (Folha do Sul, 2014),

Contudo, no município, considera-se que grande parte dos movimentos é feita por grupo de moradores reivindicando melhoria nas ruas e em serviços oferecidos pelo poder público como o ocorrido nos bairros Castro Alves e Santa Thereza onde moradores bloquearam as principais vias de acesso a fim de chamar a atenção da população e do poder executivo com relação às más condições das ruas (RBS, 2014).

Observa-se através dos eventos acima citados que há uma caracterização dos munícipes de Bagé na busca de melhorias em mobilizações pontuais visando resolução de problemáticas exclusivas da comunidade em questão.

Assim sendo, através deste trabalho, busca-se analisar a participação social a partir da organização coletiva dos moradores do Bairro Floresta em Bagé - RS. No exposto tem-se por objetivos específicos identificar os elementos constituintes da participação popular utilizados pelos moradores; 1ºanalisar o histórico da participação social no município e sua relação com a participação popular dos moradores; identificar se existe uma organização social dos moradores e qual sua relação com a participação; Analisar a participação dos moradores nas instâncias formais de gestão social.

O estudo apresenta uma abordagem qualitativa de natureza descritivo-exploratória, onde se tem por método o estudo de caso, e técnica, pesquisa documental e realização de entrevistas semiestruturadas. Este trabalho percebe por estrutura, relatar a história da democracia no Brasil, com ênfase nos avanços da participação popular, destacando os mecanismos de participação popular e a seguir apresentam-se as peculiaridades do caso em estudo (isso é junto com a análise), e, por último, 2ºvisa demonstrar os métodos juntamente como a análise/discussão dos resultados.

2 INICIATIVA DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

De acordo com Costa (1988), a participação social, é uma conquista, derivada de movimentos sociais, decorrentes de desentendimentos entre a cidadania social e a política (observada entre os períodos de 1930 a 1945). Assim sendo observa-se o nascimento, de movimentos sociais que viriam a dar luz à participação social. Movimentos que geraram voz ativa ao povo, contudo são considerados "formas de luta na década de 70", configurando-se como manifestações coletivas, tidas como "expressões populares, alternativas, independentes e espontâneas" (COSTA, 1988, p.5).

Costa (1988, p. 5) refere que os movimentos sociais, apresentavam um caráter não institucionalizado, tido por popular, onde há uma "desvinculação em relação às instâncias

políticas-institucionais como partidos políticos, movimentos operários e sindicais". Os MS passaram então a ser estudados, tomados como formas curiosas de expressão populares, não percebidos até então como passiveis de gerar uma transformação política da sociedade brasileira, visto que os atores que se mobilizavam para estes fins, não se utilizavam de mecanismos de participação institucionalizados, rompendo as expectativas da sociedade política, aparentando uma forma inadequada de ação social que apontava então para o conceitos de sociedades divididas, e marginalidade social. Os MS eram diagnosticados como ações do povo da periferia, e assim surgiram as massas marginais que viriam a transformar o papel histórico de transformação social (COSTA, 1988).

Contudo os movimentos sociais passam a ser foco de estudos e logo passam a ser definidos, como formas de atuação com "potencial para a construção de uma cidadania popular" (COSTA, 1988, p.7), havendo a eles intrínsecos a evidente transformação de necessidades e carências em direitos das massas populares, fazendo emergir um processo de revisão e definição do espaço da cidadania até então as sociedade concebido o que faz emergir o conceito de participação social, primeiramente considerado um forte componente conceitual que favorece o desenvolvimento das comunidades (SOUZA, 2010).

Frente ao exposto este estudo nos remete a uma reflexão sobre as mais distintas perspectivas que cobrem o discurso da participação popular, com destaque aos atores constituintes do processo de participação, onde apresentam-se as características dos representantes sociais; e por fim aponta-se alguns dos benefícios decorrentes dos movimentos sociais para efetivo crescimento do país, observando-os no contexto referente à saúde.

2.1 CONTEXTUALIZANDO O PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Poderia se dizer, conforme observa-se no dicionário Aurélio (FERREIRA, 2014), que a participação no âmbito administrativo refere-se ao "Ato de participar, seu resultado. / Sistema no qual os empregados de uma empresa estão associados aos lucros e, eventualmente, na direção", contudo, considerando o foco do presente estudo, a fim de que se consiga compreender a abrangência da participação, e suas diferenças no âmbito popular, faz-se necessário considerar o termo participação social, desmembrando-o de forma que alcance distintas perspectivas, na medida em que este seja percebido como instrumento viabilizador do desenvolvimento de políticas públicas apropriadas.

Para o contexto estudos referem que "são inúmeros os questionamentos necessários para se fizer uma análise empírica das políticas publicas locais à luz do princípio participativo" (MILANI, 2008, p.559) dentro desta premissa fica a questão sobre "Que tipo de participação se trata? Participa em quê? Para quê? Como? [...] quem participa? Quem são os cidadãos e as organizações autorizadas a participar? E em que espaços de decisão ou canais de participação podem participar?".

A participação social, conforme Milani (2008, p.554) refere-se a "prática de inclusão dos cidadãos e das OSCs (organizações da sociedade civil) no processo decisório de algumas políticas públicas". Estudos observam que, foi a contar do ano de 1990, que a participação popular tornou-se um princípio organizacional essencial para a efetiva formulação de políticas públicas. Caracterizando-se um processo de deliberação democrática, a participação social é um discurso voltado a "fomentar a participação dos diferentes atores políticos e criar uma rede que informe, elabore, implemente e avalie as políticas públicas"(MILANI, 2008, p.555).

O autor considera a iniciativa um processo de construção de interesses coletivos e ainda que a participação social se constitua como um benefício à sociedade salienta que:

“A participação [...] pode aumentar a qualidade da transparência dos dispositivos institucionais”, apesar de não garantir “a legitimidade do processo institucional participativo na construção do interesse coletivo” (MILANI, 2008, p.555).

Estudos de Bordenave (1994, p.19) inferem que não pode-se compreender o conceito de participação sem considerar o seu oposto, ou seja, a “não participação” que por sua vez aponta ao “fenômeno da marginalidade”, um conceito que surgiu frente a desigualdade de acessos, onde “o subdesenvolvimento de uns é provocado pelo superdesenvolvimento de outros” (p.20).

Diante do contexto abordado a cima, Bordenave (1994, p.24) refere-se aos termos micro e macroparticipação, onde a primeira refere-se a “associação voluntária de duas ou mais pessoas numa atividade comum na qual elas não pretendem unicamente tirar benefícios pessoais e imediatos”, e a segunda observa um participação também denominada macrossocial, que por sua vez “compreende a intervenção das pessoas nos processos dinâmicos que constituem ou modificam a sociedade, quer dizer na história da sociedade” o que incide na “produção dos bens materiais e culturais, bem como sua administração e seu usufruto”.

Por fim refere Bordenave (1994, p.25) que uma “sociedade participativa seria [...] aquela em que todos os cidadãos têm parte na produção, gerência e usufruto dos bens da sociedade de maneira equitativa”.

Entretanto, Milani (2008) refere o exercício da participação social requer a adoção de distintos sistemas tidos como dispositivos regulatórios, avaliativos, controladores das ações políticas, necessário frente a constatação (no período = século XIX) da existência de corrupção no meio político. Assim coloca Milani (2008, p.553):

> [...] os modelos construídos [...] tendem a incluir [...], 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 (2008), refere que deve-se compreender “como se dá o processo de construção do interesse coletivo no âmbito dos dispositivos de participação social” (MILANI, 2008, p.555).

Estudos de Gohn (2004) expressam a necessidade de se refletir sobre alguns conceitos a fim de que se compreenda o que vem a ser, ou significar a participação da sociedade civil, considerando o conceito de esferas públicas de onde importa os conceitos referentes à sociedade civil, representação social e participação. Desta forma o autor coloca que, sociedade civil: é “sinônimo de participação e organização da população civil” (GOHN, 2004, p.3).

Participação da sociedade civil, para Gohn é um processo pelo qual a sociedade pode lutar para que o Estado cumpra seu dever que se refere a “propiciar educação, saúde e demais serviços sociais com qualidade e, para todos” (2004, p.5). A autora explica:

> a. Uma sociedade democrática só é possível via o caminho da participação dos indivíduos e grupos sociais organizados.
> b. Não se muda a sociedade **apenas** com a participação no plano local, micro, mas é a partir do plano micro que se dá o processo de mudança e transformação na sociedade.
> c. É no plano local, especialmente num dado território, que se concentram as energias e forças sociais da comunidade, constituindo o poder local daquela região; no local onde ocorrem as experiências, ele é a fonte do verdadeiro capital social, aquele que nasce e se alimenta da solidariedade como valor humano. O

> local gera capital social quando gera autoconfiança nos indivíduos de uma localidade para que superem suas dificuldades Gera, junto com a solidariedade, coesão social, forças emancipatórias, fontes para mudanças e transformação social.
> d. É no território local que se localizam instituições importantes no cotidiano de vida da população, como as escolas, os postos de saúde etc. Mas o poder local de uma comunidade não existe a priori, tem que ser organizado, adensado em função de objetivos que respeitem as culturas e diversidades locais, que criem laços de pertencimento e identidade sociocultural e política" (GOHN, 2004, p. 24).

Frente ao exposto observa-se que é grande a importância da participação popular no desenvolvimento das ações públicas, porém a ideia de participação popular apenas acarretará os resultados propostos, se houver por parte da comunidade o entendimento de apropriação sendo este sentimento considerado fundamental para o bom andamento da máquina pública. Cada vez mais a sociedade prima por serviços públicos de qualidade e políticas voltadas para a população (BRASIL, 2010).

Da mesma forma estudos de Craco e Almeida (2004, p. 188) referem que é importante "Analisar a participação popular em comissões locais de Saúde, buscando compreender a ação participativa de seus membros, identificando potencialidades e limites do processo", pois estas iniciativas populares, horas tidas como mobilizações estratégicas, "possibilitam a construção de um espaço público autônomo" que absorve uma força transformadora das práticas de saúde, um dispositivo, que pode ser visto como positivo quando orienta "a formulação e implantação de políticas de saúde" favorecendo maior qualidade dos serviços públicos, desta forma justifica-se o presente estudo.

2.1.1 História e atores que constituem os processos de participação popular

Avritzer (2007, p.3) observa que no decorrer do Século XX, o Brasil passou a ser "um dos países com maior número de práticas participativas", no mesmo sentido conceitua os dispositivos de participação social como "formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações civil na deliberação sobre políticas" (2007, p.3).

Em estudos que antecedem a este o autor supracitado refere que o aumento das instituições participativas, se designa como aumento das representações políticas. Assim no processo democrático em que está inserido o termo participação popular, observa-se uma eleição de um respectivo ator social para representar a sociedade civil, ou seja, a participação social das comunidades tende a se expandir, frente a um representante social (AVRITZER, 2007).

Estudos de Fernandes (2010) ao introduzirem uma analise da natureza da participação, efetividade dos conselhos e desenho institucional dá a conhecer como é feita a identificação dos autores participantes dos movimentos sociais (no caso refere-se à participação em Conselhos), onde pontua o autor a presença de usuários, trabalhadores, governo, prestadores de serviço público; externos (sem representação formal); não identificáveis; e os denominados *Missing*[4].

Ainda, somando aos atores pontuados por Fernandes (2010), Avritzer (2007) acresce ao mencionar o aumento das instituições participativas, observando inclusive a importância das instituições políticas, das áreas da saúde, assistência social e políticas urbanas.

---

[4] Ausentes: que deveriam estar na reunião e não estavam

Em estudos, Avritzer (2008), pontua o orçamento participativo, conselhos de políticas e os planos diretores municipais, designando a estes dispositivos a caracterização de uma infraestrutura da participação popular diversificada em desenho e forma.

De acordo com Gohn (2004, p. 29), quando destaca 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 [...] ela deverá advir de estruturas participativas organizadas autonomamente na sociedade civil. O chamado trabalho de base é fundamental para alimentar e fortalecer a representação coletiva nos colegiados da esfera pública".

No contexto a que se refere às políticas públicas em saúde, mais especificamente, "A participação popular tem potencial para atuar na transformação das práticas de saúde" referindo-se, portanto a um dispositivo na "formulação e implantação das políticas de saúde" (CRACO & ALMEIDA, 2004 p.1).

Importante também é o papel dos profissionais de saúde.

A escolha certa da liderança em serviços de saúde é fundamental para a implementação e andamento de politicas de saúde considerando não apenas as qualificações profissionais, mas abordando de forma reflexiva a necessidade da comunidade através do olhar do usuário, como destaca Caetano (2007) que "na composição da massa trabalhadora no serviço público, observa-se que muitas vezes o interesse próprio é conflitante com a ideologia do bem-estar comunitário" o autor refere-se à interferência político-partidária - no estabelecimento ou na permanência (realocação, remanejo) de gestores em saúde - que negligencia, costumeiramente, questões tais como habilidades e competências, quesitos de lideranças, ou até mesmo percepção da comunidade, sobre a atuação do servidor, de forma que logo após a eleição de um novo governo a de imediato "uma nova composição ministerial" (p. 183). Nota-se à quebra de princípios éticos, de respeito à comunidade e sobretudo de priorizar a qualidade no atendimento a saúde.

De acordo com Caetano (2007, p. 183) "indicações inapropriadas [...] acontecem com mais intensidade no serviço público devido a inúmeras mudanças de governo [...] [...] os conchavos de várias ideologias".

Neste contexto será analisado, de forma mais particular com a ocorrência observada no município de Bagé RS, frente ao movimento social instaurado a partir da demissão da coordenadora do Posto de Saúde do Bairro Floresta.

3 TIPOLOGIA DA PESQUISA

O estudo caracteriza quanto ao meio, como estudo de caso, quanto à finalidade, bibliográfico, documental, descritivo-exploratório, e quanto ao método diz-se qualitativo.

Também absorve uma investigação denominada particularista, o que refere Ponte (2006, p.2) que trata-se de uma pesquisa que "[...] se debruça deliberadamente sobre uma situação específica [...], procurando descobrir o que há nela de mais essencial e característico e, desse modo, contribuir para a compreensão global de um certo fenômeno de interesse".

Segundo Gil (2007) a pesquisa bibliográfica é toda aquela em que o pesquisador coleta conteúdos teóricos em impressos (livros, artigos, resenhas, e outros) com fonte confiável, (sendo aprovados por institutos, organizações de ensino e etc...), o mesmo autor, refere que o estudo descritivo-exploratório é todo aquele onde o pesquisador procura obter maior familiaridade com tema descrevendo de forma estruturada todo o conhecimento adquirido.

O público-alvo de estudo trata-se de uma líder comunitária que a contar de 2004, após passar em concurso público, destacou-se em quatro bairros como agente comunitária e em 2006 assumiu a coordenação do Posto de Saúde (eleita por votação E.S.F e a população dos bairros, Floresta, Ibagé, Santa Carmen e Stand) com totalidade de votos. Prestes a concorrer ao cargo de vereadora, ficou doente tendo que afastar-se por um tempo e em seu retorno soube que fora afastada das coordenações devido a faltarem requisitos para atuar (estudo, na área da saúde).

Desta forma quanto à delimitação do estudo produziu-se uma análise do processo de gestão participativa que se instaurou a partir do caso do Posto de Saúde supracitado, no ano de 2007, no município de Bagé, estado do Rio Grande do Sul, mobilizando grande parte da comunidade que se utilizou de um abaixo assinado com mais de 2.000 assinaturas.

No exposto para a efetiva realização da pesquisa foi feito um levantamento bibliográfico sobre: o processo de participação social instaurado a partir de movimentos sociais a fim de compreender as particularidades do caso em estudo.

A seguir foi produzia uma entrevista aplicada a líder comunitária, e outra um membro constituinte do conselho gestor da saúde. Também foi levada em consideração a análise de diversos documentos, com: abaixo assinado, descrição de cargos e salários de agentes e coordenadores de saúde e outros, além de notas de jornais e possíveis revistas oportunamente inscritas no período.

E por último foi produzida uma analise de conteúdo, onde foram confrontados conceitos, e saberes diversos (em âmbito teórico) junto aos conteúdos obtidos na aplicação dos instrumentos de pesquisa.

4 APRESENTAÇÃO E DISCUSÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA

A fim de demonstra a efetividade da participação popular nas tomadas de decisões da administração pública analisou-se o evento que contou com envolvimento de grande parte da comunidade além de atores públicos como; coordenação do E.S.F., a Secretaria Municipal de Saúde (S.M.S.) e o poder executivo do município, fato ocorrido na zona oeste da cidade Bagé, especificamente, no bairro Floresta onde fica situado a Unidade Básica de Saúde Floresta que atende em média 4 mil familias através do programa Estratégia Saúde da Família (E.S.F.) que abrange mais três bairros do município.

No ano de 2004 a até então dona de casa Maria Regina prestou concurso público para recepção para a prefeitura municipal de Bagé onde foi nomeada e lotada na secretaria municipal de saúde. Inicialmente Regina, como é popularmente chamada, iniciou seu trabalho no posto de saúde do bairro Ivo Ferronato onde permaneceu durante dois meses até sua transferência para o posto de saúde do bairro Floresta onde continuaria seu trabalho como recepção do posto.

Regina sempre procurou recepcionar a população usuária dos serviços do posto de forma humana e afetuosa o que ocasionou um vinculo entre a população carente de atenção e surpresa devido à dificuldade em ser bem atendidos nos órgãos públicos como temos conhecimento no cotidiano.

No ano de 2006 através de uma votação realizada no posto de saúde pelas equipes de E.S.F e a população dos bairros, Floresta, Ibagé, Santa Carmen e Stand nos quais abrangem o atendimento do posto Regina assumiu a coordenação com praticamente totalidade de votos.

Motivada pelo carinho e atenção que a população dos bairros depositava em seu trabalho e com o apoio de sua equipe, Regina iniciou a promover ações comunitárias e junto à população a criação de associações dos bairros na busca de conquistar melhorias

perante o poder executivo e legislativo para a região. A parceria formada e o laço criado começaram a dar frutos e surgiram os primeiros resultados onde no ano de 2007 ocorreu à reforma do colégio municipal do bairro Floresta, em seguida a ampliação do posto de saúde, a construção de uma EMEI (escola municipal de ensino infantil) e a pavimentação da rua principal. Empossada de cargos nas associações dos quatros bairros Regina participava de reuniões de moradores, eventos públicos e também de assembleias públicas, em numa delas relacionada ao Orçamento Participativo, Regina e a população do bairro Stand obtiveram maior votação conquistando o saneamento básico para o bairro.

O respeito e a admiração da população criaram uma visibilidade à Regina que foi convidada a candidatar-se a vereadora pelo até então partido de oposição no qual uma grande amiga viria como candidata à prefeitura e na mesma época devido a problemas pessoais Regina teve que afastar-se do posto e ao retornar para sua surpresa foi realocada do posto de saúde com a explicação de uma reestruturação das coordenações e por o cargo de coordenação ter que ser de um profissional ligado a área de saúde.

No dia seguinte a saída do posto houve um grande apelo popular via telefone nas rádios do município e um abaixo assinado com mais de 1000 assinaturas em menos de 24 horas foi apresentado a administração no qual a população exigia o retorno de sua coordenadora de volta ao posto, pois entendiam que derivava-se de uma perseguição política e não realmente de uma reestruturação.

Aos 29 dias do mês de setembro de 2011, sai à primeira matéria, junto ao minuano online, e jornal minuano sobre a indignação dos moradores do bairro Floresta em Bagé, pela demissão da coordenadora do posto, após uma ausência de 90 dias, "direito do funcionário estatutário para tratar da saúde de familiares", a secretária da Saúde alega que a funcionária não foi demitida foi realocada em outro setor devido a uma mudança administrativa, observando não haver nenhum tipo de represália no remanejo de pessoal.

Moradores exigem volta de coordenadora do Posto de Saúde

Comunidade do bairro Floresta alega perseguição política

FOTOS FRANCISCO BOSCO



INDIGNAÇÃO: *moradores reivindicam volta da ex-coordenadora*



MARIA REGINA: *alega não conhecer o motivo da transferência*

Em 25 de Outubro de 2011, encontra-se uma matéria na Folha do Sul, escrita por Mendonça (2011), intitulada "Demissão da Coordenadora do Posto Floresta ainda em discussão", em matéria o jornalista conta que aos 28 dias do mês de setembro de 2011, "moradores dos bairros Floresta, Stand, Santa Carmem e Ibagé realizaram uma manifestação em frente ao Posto de Saúde no Bairro Floresta", reivindicando o retorno da coordenadora ao posto de trabalho, afastada após sete anos de trabalho pela Secretaria da saúde de Bagé, sem explicações.



Moradores de quatro bairros se uniram para protestar

Os moradores do bairro Floresta, Stand, Santa Carmem, Ibagé, fizeram ontem, uma manifestação em frente ao Posto de Saúde do bairro Floresta.

Os manifestantes protestaram pela volta da coordenadora, Regina Goulart, que trabalhava no Posto há oito anos e foi retirada do seu cargo a semana passada.

Conforme a presidenta da associação do bairro Floresta, Haidee dos Santos Azevedo, a coordenadora perdeu a sua função sem estar presente e por motivos que não justificam a sua saída.

Bagé, terça-feira, 25 de outubro de 2011 GERAL Folha do Sul 13

Demissão da coordenadora do Floresta ainda em discussão

Foto: Antonio Rocha

A secretária nega que a demissão seja perseguição política

Regina, que participou da sessão, afirmou que tinha um bom relacionamento com a equipe do posto

NOTA DE ESCLARECIMENTO

Médicos, enfermeiros, dentista, técnicos de enfermagem, auxiliar de consultório dentário, recepcionista, servente e agentes comunitários de saúde das duas equipes de Estratégia de Saúde da Família do Posto Floresta querem esclarecer à população que o afastamento da colega Maria Regina Goulart foi realizado pela atual gestão da secretaria municipal de saúde sem a participação de nenhum membro das equipes nessa decisão.

As atividades no Posto Floresta continuam normalmente, o Posto fica aberto de segunda a sexta-feira, manhã e tarde.

Equipes de ESF do Posto Floresta.

O motivo apontado por a secretária da pasta de saúde, explicou, frente à pressão da população, que a coordenadora teria sido afastada do cargo por ter se ausentado muitas vezes do cargo alegando motivos de saúde, ao que a coordenadora justifica que sua filha estava com problemas de saúde e ela estava no gozo de seus direitos ao atende-la. Contudo haviam outras reclamatórias, tais como dificuldades de relacionamento com equipe médica (testemunhas observavam que a mesma usara ameaças), contudo em matéria fica claro que entre os sujeitos que reivindicam o retorno da coordenadora estão médicos e equipe médica de quatro postos de saúde. Há na mesma matéria observância ao fato de que a coordenadora filiou-se a um partido político e a demissão teria o fato como precedente para a provável demissão. Contudo as ações da população após praticamente um mês de ocorrência a coordenadora não havia ainda sido alocada em nova função, havendo uma forte resistência para estes fins, por parte da secretaria de saúde. Conforme a matéria supracitada, a coordenadora estaria esperando alocação no programa Bolsa Família, exercendo uma função que a mesma teria prazer em assumir.

Durante 4 meses a população esteve presente no posto de saúde exigindo a presença da até então secretária de saúde através de reuniões, ligações, apelo via mídia e numa sexta feira em especial promoveram um “panelaço” no prédio em que funcionava o posto de saúde acarretando numa ação da equipe médica que solicitaram uma reunião com o poder executivo e a gestão da secretaria de saúde. Nesta reunião junto à população estavam presentes prefeito, o presidente do partido e médico do posto, a secretaria de saúde e representantes das associações que tiveram suas reivindicações atendidas.

4.1 ANÁLISE DE ENTREVISTA: COORDENADORA PSF FLORESTA X OUVIDORIA

Quando ser questionada sobre seu envolvimento com organizações, sindicatos ou partidos políticos anterior a sua inserção na vida pública Regina relata que sua única participação foi no ano de 1995, como representante do conselho escolar de suas filhas e que não havia tal tendência em sua família. Também relata que seu inicio ocorreu a partir de sua nomeação em cargo público do município.

A trajetória no Posto, após ser empossada no cargo, é narrada da seguinte forma:

> Iniciei os trabalhos como recepcionista em 2004 e em 2006 através de votação pela equipe do posto de saúde. Logo após isso decidi conhecer a situação dos moradores, vendo a realidade da população decidi ajudar de forma mais ampla os moradores. Iniciei com a escolinha de futsal do bairro que não tinha estrutura. Em busca de material deparei-me com a solicitação de que o bairro deveria ter representação através de presidência de bairros. Assim passei a participar das chapas para comissões de bairros (Santa Carmem e Floresta), através de eleição

> comecei a participar do conselho da saúde. Participei e ganhei o maior Orçamento Participativo, mais de 500 votantes, defendendo saneamento básico do bairro floresta. A seguir participei de maior audiência pública em outro bairro, ganhando o cargo de conselheira da habitação.

Essa participação resultou em muitas conquistas para a comunidade

> *Saneamento com Orçamento participativo; Melhorias no time de futebol do bairro; Instalação e nomeação da EMEI Maria Alves Peraça – do bairro; Formação das 4 associações do bairro; Bingos beneficentes para ajuda de moradores com problemas da saúde; Criação de grupo de controle da diabéticos e hipertensos; Eventos entre a equipe e comunidade em datas (natal, dia das crianças, páscoa);*

Conforme entrevistada compreende-se que no bairro floresta havia grandes reclamações e pouca ação. Os trabalhos realizados pelos agentes de saúde referiam-se a uma troca de informações, de forma politizada.

Por serem pacientes de baixa renda e pouca informação, havia a busca dos candidatos políticos e o voto era exercido em forma de moeda de troca, assim sendo segundo a entrevistada o movimento do PS Bairro Floresta:

> *[...] aumentou o poder critico da população no momento que a necessidade fez com que buscassem conhecer os sistemas políticos, ou seja, os mecanismos de participação social, bem como a força da voz do povo – assim também houve uma troca de conhecimentos, fiz um trabalho na intenção de ensiná-los sobre seus direitos e deveres. Hoje o posto do bairro floresta é visto como um ponto de encontro para conversações e busca do bem de todos, do bem comum'.*

Frente ao relato da entrevistada questionou-se se atualmente existe alguma forma de participação da comunidade em causas sociais, ao que a mesma respondeu:

> *...o acompanhamento às assembleias dos COREDES, na exposição do Orçamento participativo, onde buscaram melhorias em pontos estratégicos do bairro, como pontes, asfaltamento, por último há um estudo sobre possibilidades de investimento em um novo sistema de iluminação no bairro, visto que constantemente vândalos detonam com as luminares'.*

Com relação ao inicio do processo que gerou a mobilização da comunidade em busca da atenção da gestão municipal relatou que a primeira pessoa a mobilizar foi a presidente do bairro Floresta e os demais presidentes de bairro contataram a então secretaria de saúde e ao saber da noticia iniciou o abaixo assinado. No final do primeiro dia já havia mais de 1000 assinaturas. Buscaram também canais de comunicação como emissoras de rádio e a ouvidoria da S.M.S., uma semana direto de pedidos.

Isso vai ao encontro ao disposto pela ouvidora que explica:

> *A ouvidoria garante e fortalece a participação popular na gestão do serviço público, com o intuito de fazer cumprir os princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde. Sua missão é subsidiar a gestão de saúde no aperfeiçoamento e melhoria contínua da prestação de serviços do SUS, atuando como mediador entre usuários, trabalhadores e instituições de saúde.*

Ainda também sobre o trabalho da ouvidoria salienta-se que por iniciativa própria, há um acompanhamento dos programas das rádios onde procura responder durante os programas perguntas pertinentes a saúde, fazendo ponderações ou esclarecimentos diante

de reclamações ou informações que possam contribuir com os mais diversos serviços em saúde pública. Setor que tem apresentado caráter representativo do povo na medida em que, coleta informações, tais como reclamações, sugestões e necessidades do povo às instituições formadoras de políticas de saúde; na medida em que acompanha os processos instaurados a partir das colocações da população e presta retorno a população sobre cada caso específico, viabilizando a qualificação dos trabalhos prestados à população. Tendo sido um importante instrumento de mediação entre as partes envolvidas, comunidade e administração pública.

Sobre a percepção da coordenadora afastada, com relação à postura da comunidade antes e depois de suas reivindicações atendidas e a busca pela excelência na prestação de serviço na unidade de saúde em questão numa forma geral, tem-se que o movimento social que acarretou o retorno da mesma ao posto de saúde como coordenadora, a mobilização da sociedade, que a impulsionou a adquirir maiores conhecimentos sobre os mecanismos de participação popular e ao mesmo tempo em que aprendia sobre as questões tais como orçamento participativo, meios de adquirir recursos predestinados para as necessidades da população (por exemplo) então eram repassados estes conhecimentos a comunidade.

Em sua visão, ela apresenta que a comunidade não enxerga apenas a utilização de meios simples como uso de abaixo assinado, por exemplo, ou de reivindicações que apontam riscos a comunidade, os meios agora são conhecidos, e apenas em casos extremos há necessidade de mobilizações radicais "eles agora sabem o poder que detém e como exercê-los, falo do povo mesmo".

Neste contexto a ouvidoria aparece como nova modalidade de instituição que fomenta a participação popular, o que nos direciona à colocação de Avritze (2007) que refere em seus estudos que a iniciativa, o crescimento de instituições participativas, viabiliza o aumento das representações políticas, bem como, nos remete às observações de Craco e Almeida (2004), há uma forte percepção de que este novo espaço de participação popular favorece ao desenvolvimento de políticas públicas apropriadas que venham de encontro as necessidades da população.

Verificando-se na história de Bagé, não houve maiores movimentos ou movimentos de igual porte, ao menos na área da saúde, desde então. Assim a comunidade esta adquirindo uma nova cultura participativa respondendo as ansiedades do governo de resposta as suas políticas estratégicas, há inclusive maior envolvimento cooperação da comunidade para estes fins.

4.2 ANALISE E DISCUSSÃO DE RESULTADO

Dentre formas de aproximação entre a sociedade e poder público, destacam-se as reuniões realizadas no próprio do posto de saúde ou indo a reuniões na sede de representantes de bairro bem como os conselhos municipais no qual são divididos em vinte e um conselhos municipais de políticas públicas, sendo vistos como importantes canais de mediação entre comunidade e administração pública, trabalhando e propiciando uma interação positiva e fundamental para o funcionamento dos programas de saúde pública federal, estadual e municipal.

Percebe-se no município de Bagé, mais precisamente na secretaria de saúde, uma preocupação com os reais problemas que rodeiam determinadas situações. Na maioria dos bairros que há um posto de saúde a coordenação desempenha um papel de extensão da secretaria de saúde buscando informações da região/bairro no qual faz parte a fim de sanar uma necessidade individual ou coletiva.

Apesar de contar com essas formas de mediação é preciso apontar o que mobilizou

a comunidade a defender seus interesses, neste caso, o retorno da coordenadora por eles visto injustamente afastada.

Dentro deste quadro percebeu-se que se desencadeou uma sede de participação do povo, nas ações do governo no que refere a retirada e nomeação de líderes. De acordo com estudos de Souza (2010), a participação social evidencia transformação de necessidades e carências em direitos das massas populares, se constituindo, ou instaurando processos de revisão e definição do espaço da cidadania e promove o desenvolvimento das comunidades.

Ainda que encontrou-se na pessoa da coordenadora habilidades e competências que a remetem a uma posição de liderança ela referiu-se que a população poderia recorrer a outros meios que não fosse o forte movimento social para fins de alcançar o proposto, observando até mesmo que a população se colocava em risco, contudo estudos de Avritzer (2008) destacam que o orçamento participativo e o trabalho de conselhos de políticas específicos e os planos diretores municipais, percebem uma infraestrutura da participação popular diversificada em desenho e forma. Entretanto vale ressaltar que a participação popular não deve ficar restrita aos espaços dos conselhos (GOHN, 2004), pois "ela deverá advir de estruturas participativas organizadas autonomamente na sociedade civil. O chamado trabalho de base é fundamental para alimentar e fortalecer a representação coletiva nos colegiados da esfera pública" (GOHN, 2004, p.29).

Considerando a coincidência de encontro junto à ouvidora, aplicou-se entrevista junto a esta considerando, sobretudo que ela relatou que a ouvidoria foi muito procurada no mesmo propósito de auxiliar a coordenadora a retornar a sua função. Segundo pesquisa a ouvidoria trata-se de uma tomada de decisão, resultantes da necessidade e por fim reforma de políticas na busca de qualificação dos trabalhos em saúde, ela refere-se a um serviço prestado a comunidade. As ouvidorias adotadas em âmbito nacional coletam reclamações das comunidades sobre trabalhos prestados entre outras reivindicações. A princípio ela fora voltada para o âmbito hospitalar acendendo no cenário da participação social como mais um recurso. As reclamações e reivindicações são resultantes das relações sociais das comunidades com os profissionais da saúde, do agente ao gestor (PEREIRA, 2002).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O movimento social, instaurado em 2011, a partir da demissão da coordenadora do Posto de Saúde, apresentou por justificativa a dedicação da mesma junto à sociedade, inclusive a sua preocupação em suprir as necessidades do bairro, sobe vários aspectos (não só os referentes à saúde) que, contudo, geraria maior qualidade de vida a comunidade.

A comunidade realizou um movimento social a fim de ser ouvido, a princípio não fazendo uso de nenhum mecanismo de participação social, institucionalizado. Contudo conforme a coordenadora a ação direcionou a maioria dos sujeitos à busca do conhecimento de como agir, e, hoje a comunidade não faria mais uso de movimento semelhante, pois durante o movimento foram apresentados a instrumentos mais efetivos no que tange a defesa e garantia de seus direitos, com referencia aos mecanismos, inclusive os que se referem a como tomar conhecimento e participar de ações referentes, por exemplo, a participação nas assembleias promovidas pela comunidade, das reuniões dos conselhos municipais além de também contar com canais de comunicação como a ouvidoria, que no município caracteriza-se como instrumento de participação popular.

Enfim, tem-se o destaque da coordenadora do posto de Saúde do Bairro Floresta, sujeito foco deste estudo. Através da presente pesquisa pode-se perceber o quanto a

comunidade sabe reconhecer um profissional dedicado e verdadeiramente digno de estar em uma função pré-determinada como a coordenação do posto representar de forma solidaria os anseios da comunidade, além da importância da conscientização e disseminação de meios como os instrumentos constitucionais ou mecanismos de controle social. Um cargo que exige uma liderança com iniciativa e humanização.

REFERÊNCIAS

AURÉLIO, Dicionário. **Significado de participação**. Dicionário Aurélio online. Disponível em:<http://www.dicionariodoaurelio.com/Participacao.html> Acesso em 2 de JUN de 2014.

AVRITZER, Leonardo. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático.** Departamento de Ciência Política. Universidade Federal de Minas Gerais. Revista Opinião Pública, Campinas, vol. 4, n.° 1, Junho de 2008, p.43-64. Disponível em:<http://www.scielo.br/pdf/op/v14n1/02.pdf> Acesso em 22 de JUN. de 2014.

_____, _____. **Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da autorização à legitimidade da ação.** Dados: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 50, n°3, 2007.. Disponível em:<http://www.scielo.br/pdf/dados/v50n3/01.pdf> Acesso em 22 de JUN. de 2014.

BRASIL, Controladoria Geral da União – CGU **Controle Social: Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social.** Disponível em:<http://www.cgu.gov.br/publicacoes/CartilhaOlhoVivo/Arquivos/ControleSocial.pdf> Acesso em 26 de Jun de 2014.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é participação.** (Coleção primeiros passos; 95) ISBN 85-11-01095-5. 8ª ed. – São Paulo: Brasiliense, 1994.

CAETANO, Rose Marie. **Legitimidade da liderança no Ministério da Saúde um ensaio**. Revista do Serviço Público. Brasília 58 (2): 181-211 Abr/Jun 2007.

COSTA, Maria das Dores. **Movimentos Sociais e Cidadania: Uma nova dimensão para a Política Social no Brasil.** Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro. 22(2): 3-10, ABR/JUN de 1988. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.spell.org.br%2Fdocumentos%2Fdownload%2F14637&ei=6mWsU9jcLaG-sQS8m4DQCA&usg=AFQjCNFv-dXrxJRmCddJ1tcuR6iqXZ0VlA> Acesso em 10 de JUN. de 2014.

CRACO, Priscila Frederico: ALMEIDA, Maria Cecília Puntel de, **A PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS COMISSÕES LOCAIS DE SAÚDE: mostrando vidas, contando lutas**. Revista Brasileira de Enfermagem, VOL 57, Nº 2, Brasília, DF, MAR/2004. Disponível em:<http://www.scielo.br/pdf/reben/v57n2/a11v57n2.pdf> Acesso em 10 de JUN. de 2014.

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. **Conselhos Municipais: participação, efetividade, e institucionalização – a influência do contexto político na dinâmica dos Conselhos – Os casos de Porto Alegre e Salvador.** Cadernos EBAPE BR, v.8, n°3, artigo 4, Rio de Janeiro, Set. 2010. Disponível em:<http://www.scielo.br/pdf/cebape/v8n3/a05v8n3.pdf> Acesso em 26 de Jun de 2014

FOLHA DO SULa, Jornal. **Alunos da UNIPAMPA invadem reitoria**. Coluna Noticia/Geral, postada aos 18/02/2014. Disponível em: < http://www.jornalfolhadosul.com.br/noticia/2014/02/18/alunos-da-unipampa-invadem-reitoria-> Acesso em 16 de Ago de 2014.

FOLHA DO SULb, Jornal. **Pela barragem da Arvorezinha e pela UPA**. Coluna Noticia/Geral, postada aos 21/06/2013. Disponível em: <http://www.jornalfolhadosul.com.br/noticia/2013/06/21/pela-barragem-da-arvorezinha-e-pela-upa> Acesso em 16 de Ago de 2014.

FONSECA-PINTO, Catherine Moura de. **Do ideal democrático à realidade da participação social no SUS: Conselhos Gestores no Programa Saúde da Família em Teresópolis.** Rio de Janeiro, 2007. Universidade Estácio de Sá. Disponível em: <http://www.livrosgratis.com.br/arquivos_livros/cp039895.pdf > Acesso em 22 de Ago de 2014.

GOHN, Maria da Glória. **Empoderamento e participação da comunidade e participação da comunidade em políticas sociais.** Revista Saúde e Sociedade, v.13, nº 2, p.20-31, MAI/AGO/2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v13n2/03> Acesso em 26 de Jun. de 2014.

MILANI, Carlos R. S. **O princípio da Participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latinos-americanas e europeias.** ISNN: 0034-7612. Revista RAP – Rio de Janeiro 42(3): 551-79, MAI/JUN. 2008. Disponível em:<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a06v42n3.pdf > Acesso em 23 de JUN. de 2014.

OLIVEIRA, João Elias de. **Ouvidoria Brasileira, estímulo a cidadania**. Revista Organicom.org.br. Entrevista João de Oliveira. Ano 7, n° 12, p. 168-177. 1° semestre de 2010. Disponível em: <http://revistaorganicom.org.br/sistema/index.php/organicom/article/viewFile/262/342> Acesso em 22 de Ago. de 2014.

PEREIRA, Luiza Helena. **A voz do usuário no sistema hospitalar**. Revista Sociologia Porto Alegre, Ano 4, Jan/Jun de 2002, p. 82 a 121. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n7/a04n7.pdf> Acesso em 22 de Ago. de 2014.

RAICHELIS, Raquel. **Democratizar a gestão das Políticas Sociais – Um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil.** Serviço social e saúde, formação e trabalho social. Disponível em: <http://www.abem-educmed.org.br/fnepas/pdf/servico_social_saude/texto1-4.pdf> Acesso em 22 de Jul de 2014.

RBS, Rede Globo. **Moradores da Avenida Visconde de Ribeiro Magalhães em Bagé Fizeram um protesto.** Disponível em: <http://globotv.globo.com/rbs-rs/rbs-noticias/v/moradores-do-bairro-castro-alves-em-bage-rs-fazem-protesto/3278048/> Acesso em 16 de Ago de 2014.

RODRIGUES, José Augusto. **Novos princípios de Gestão Pública, planejamento participativo, democratização do Estado, promoção da cidadania.** Especialização em Gestão Pública Municipal. Programa Nacional de Formação em Administração Pública. Trabalho apresentado a Disciplina Estado Governo e Mercado do Curso de Especialização à distância em Gestão Pública Municipal da UEM, pólo BVP – PR. 2011. Disponível em: <http://www.dad.uem.br/especs/monosemad/trabalhos/_1320346671.doc> Acesso em 22 de Jul de 2014.

Silva, Rita de Cássia Costa da; Pedroso, Marcelo Caldeira e Zucchi,Paola. **Ouvidorias Públicas de Saúde: estudo de caso em ouvidoria municipal de saúde.** .Prática de Saúde Pública Revista Saúde Pública 48 (1)p. 134-14, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsp/v48n1/0034-8910-rsp-48-01-0134.pdf> Acesso em 22 de Ago de 2014.

TEIXEIRA, Silvia Maria. **Cotidiano da Saúde.** Estudos avançados 13 (35), p. 101-104. 1999. Disponível em:<v13n35a09.pdf> Acesso em 22 de Ago de 2014.

VIANNA, Rosélia Araújo. **Relações Públicas e Ouvidoria. Cidadania e poder dos Públicos**. Dissertação apresentada como pré-requisito parcial à obtenção do Título de Mestre em Comunicação Social, ao Programa de Pós-graduação em Comunicação Social da PUCRS. Porto Alegre, 2008. Disponível em: <http://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/2095/1/000400753-Texto%2bCompleto-0.pdf > Acesso em 22 de Ago. de 2014.

UMA INVESTIGAÇÃO DA ATUAÇÃO DOS CONSELHOS GESTORES ESTUDO REALIZADO NO MUNICÍPIO DE BAGÉ RS

Cibelle da Silva Ramir[1]

Orientador: Márcio Bauer[2]

Guilherme LerchLunardi[3]

Universidade Federal do Rio Grande - FURG

Instituto De Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis (ICEAC)

Especialização em Gestão Pública Municipal

RESUMO

O espaço público a que se refere atuação dos Conselhos Gestores apresenta peculiaridades a serem observadas para uma efetiva democracia participativa, sendo este o tema de estudo, configura-se como problema de pesquisa: como se dá a atuação dos Conselhos Gestores em Bagé RS? Assim sendo, este trabalho se propõe a verificar a atuação dos conselhos Gestores Municipais em Bagé RS, e de forma mais específica, elencar os conselhos gestores instituídos, bem como, os atuantes no Município; Pontuar as características dos mesmos, quanto a sua natureza, finalidade, formação e participação e por fim destacar quais os meios de divulgação das assembleias dos conselhos. O estudo se caracterizou como pesquisa aplicada, também constituída como de campo, documental, descritivo-exploratório de cunho qualitativo direcionada ao: Conselho Municipal de Saúde (CMS), Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS); Conselho Municipal da Educação (CME), pela sua natureza deliberativa sobre ações de pastas tão importantes para a gestão do Município, ainda estendeu-se o estudo aos conselhos Municipal de Segurança Alimentar e Sustentável (COMUSANS) Municipal dos direitos da Pessoa Idosa (CMDIPIPI), Municipal dos Direitos da Mulher (COMDIM).

Como instrumento de pesquisa utilizou-se o uso de 4 entrevistas, aplicadas a 3 membros dos conselhos de CMS, CME, COMUSANS, e uma a 1 gestor executivo; e análise de documentos (regimentos, atas e forma de controle de efetividade de 6 conselhos). Diante da análise dos documentos conclui-se que todos os conselhos fazem uso de ata de registro, com informações sucintas sobre o ocorrido em reunião, e mesmo as tomadas de decisão propostas, contudo somente o CMS, utiliza digitar as atas, os demais secretários redigem a mão este documento o que dificulta a compreensão para muitos casos. Destes conselhos o COMUSANS, utiliza um sistema simples de análise de efetividade, (em 16 reuniões 12 não houve quórum); o CMDIPIPI, utilizam um formulário denominado lista de presença para controle de efetividade de reuniões (em 23 reuniões constatou-se uma média de 12 pessoas presentes); o COMDIM, faz uso de protocolo de convocatória para registro de presença dos membros por entidade representativa (15 / titular e suplente, onde duas não compareceram em uma reunião tanto titular quanto suplente e duas não compareceram os suplentes); O CME e o CMS não fazem uso de controle de efetividade; O CMAS se utiliza de uma planilha para registro de efetividade dos titulares e suplentes e visitantes por órgão representativo, dados que certificam a representatividade. Tendo 27 conselhos constituídos, e apenas 21 ativos, mas o Governo Municipal não se utiliza de nenhuma forma de instrumento pesquisa para mensurar a qualidade desta atuação. Frente a representatividade observou-se que cabe a estes levar as demandas da comunidade para formulações de política públicas. Todos percebem ambos os caráteres consultivos e deliberativos, tendo em Lei especificadas suas competências bem como formação.

Palavra(s) Chave: Conselhos. Gestores. Membros. Democracia. Participação.

[1]Acadêmica do Curso de Pós-graduação em Gestão Pública. E-mail: cibyramir@msn.com

[2]Orientador do Trabalho – TCC Artigo. E-mail: mlealbauer@gmail.com

[3]Professor da disciplina Metodologia Científica oferecida no curso de Pós-Graduação em Gestão Pública Municipal – Universidade Federal do Rio Grande/ FURG. E-mail: gllunardi@furg.br

.

AN INVESTIGATION OF OPERATIONS MANAGERS OF ADVICE
STUDY CONDUCTED IN THE CITY OF RS BAGÉ

ABSTRACT

The public space referred to actions of management councils has peculiarities to be observed for effective participatory democracy, which is the subject of study, is characterized as research problem: how is the performance of management councils in Bage RS? Therefore, this study aims to verify the performance of councils Municipal Managers in Bage RS, and more specifically, to list the established management councils, as well as acting in the municipality; Rate their characteristics, as its nature, purpose, training and participation and finally highlight what means disclosure of meetings of councils. The study was characterized as applied research, also constituted as a field, documentary, descriptive, exploratory qualitative study aimed to: Municipal Health Council (CMS), Municipal Council of Social Service (CMAS); Municipal Council of Education (CME), for their deliberative nature of such important actions on folders for the management of the City, yet extended the study to the City Municipal Councils for Sustainable Food Security (COMUSANS) the rights of the Elderly (CMDIPIPI), Municipal Women's Rights (COMDIM). The research instrument used was the use of four interviews, applied to three members of the boards of CMS, CME, COMUSANS, and the first executive manager; and analysis of documents (bylaws, minutes and shape control effectiveness of six councils). After analyzing the documents it is concluded that all councils make use of the minutes record, with brief information about what happened at the meeting, and even outlets proposed decision, however only the CMS, enter the minutes you use, the other secretaries draw up hand this document which hinders comprehension for many cases. These councils the COMUSANS, uses a simple system of analysis of effectiveness (16 meetings in 12 there was no quorum); the CMDIPIPI, using a form called the attendance list to control effectiveness of meetings (23 meetings found an average of 12 people attending); the COMDIM, makes use of protocol for call recording attendance by members of the representative body (15 / holder and alternate, where two did not attend a meeting as holder both alternate and two did not show alternates); The CME and CMS do not use control effectiveness; The CMAS uses a spreadsheet to record the effectiveness of members and alternates and visitors a representative body, data certifying representativeness. Having 27 councils representing, and only 21 assets, but the Municipal Government does not use any form of survey instrument to measure the quality of this performance. Front representativeness was observed that these lead up to the demands of the community to formulate public policy. Everyone realizes both consultative and deliberative characters, in Act specified their skills and training.

Keywords: Councils. Managers. Members. Democracy. Participation.

1 INTRODUÇÃO

Desde o processo de redemocratização do Brasil, iniciado na década de 1980, o país passou por várias mudanças até a consolidação da democracia que se tem atualmente. Este processo despertou nos cidadãos a necessidade de se fazer presente na vida pública do país, movimento este que fomentou, em 1987, a criação de uma assembleia Constituinte, culminando com a promulgação da Constituição Federal em 1988 (MILANI, 2008;SALLES, 2010; CICONELLO, 2014).

Desta forma a constituição de 1988, também denominada de constituição cidadã trouxe garantias dos direitos dos cidadãos bem como forneceu autonomia aos estados e Municípios pertencentes à nação. Esta autonomia resultou na descentralização do poder e os tornou responsáveis por manter serviços universais como, por exemplo, saúde e educação fundamental, o que por outro lado exigiu maior controle e acompanhamento sobre onde e como o executivo aplica seus recursos. E esta mudança, que trouxe muitas deliberações para a esfera municipal, acabou por aproximar a população das decisões homologadas pelo gestor municipal, "a democratização brasileira desencadeou níveis sem precedentes de demanda por participação dos cidadãos na vida pública" (ABERS& KECK, 2008; SALLES, 2010).

Por consequência desta demanda participativa surgem, na gestão pública, diversas modalidades de participação popular como, por exemplo, as audiências públicas, conferências e os conselhos gestores. Estes que são espaços públicos compostos de forma paritária envolvendo o poder público e a sociedade civil, quanto a sua natureza podem ser deliberativos e/ou consultivos, visando o controle da aplicação e execução das políticas públicas (MILANI, 2008).

Mais especificamente os conselhos gestores além de serem órgãos responsáveis pelo controle da aplicação dos recursos devem ser vistos como mecanismos de aproximação entre o gestor e cidadãos no governo do município, e ainda, como instrumentos não só de controle e fiscalização, mas também, como ente ativo das decisões no âmbito das políticas públicas, visto que de acordo com sua finalidade, os conselhos têm condições de apontar para o gestor as reais necessidades de aplicação dos recursos, evitando assim desperdício ou emprego em demandas menos expressivas para a sociedade (DIEGUES, 2013).

Sabe-se que a implantação de distintos conselhos setoriais nos diversos municípios é derivada da necessidade e, por fim do (consequente) estabelecimento de princípios constitucionais de participação popular, bem como de implementações das legislações regulamentadoras das políticas sociais, e do inevitável processo de descentralização desencadeado frente a corrupção. Assim sendo sucintamente, diz-se que os conselhos são "canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos" (GOHN,2011, p. 7).

Estudos referem que muitos cidadãos desacreditam que sua participação na política possa contribuir para a efetiva gestão de seu município, pois, "a desqualificação da política tem o efeito de estimular as pessoas a se voltarem contra a esfera pública, desinteressando-se dos temas da cidade." (SALLES, 2010, p 32). Frente ao exposto trabalha-se a questão Como se dá a atuação dos conselhos gestores Municipais em Bagé RS? Neste mecanismo de participação popular, há um acompanhamento do envolvimento da comunidade local?

A autonomia concedida através da descentralização administrativa fez com que os gestores públicos municipais ficassem responsáveis por manter serviços universais como a gestão de parte do setor de saúde e educação infantil e fundamental. Cabe ao gestor municipal aplicar não só os recursos oriundos de receitas referentes aos tributos cobrados de seus munícipes como também pleitear recursos junto aos órgãos federais e estaduais visando ampliar a oferta de serviços públicos bem como de melhorias estruturais a sua população. Esta transferência de recursos exige não só controle e fiscalização como também é necessário que seja efetuada em ações realmente necessárias exigindo assim maior acompanhamento, tanto do legislativo quanto da sociedade, maior beneficiada pelos serviços prestados pelo ente Municipal.

Entre as formas de participação popular na gestão de um município destaca-se: as audiências públicas, as conferências e os conselhos gestores. Dentre estas, os conselhos gestores são considerados como "o principal canal de participação popular encontrada nas três instâncias de governo, que apresentam resultados e especificidades (BRASIL, 2014), com vistas a adequada aplicação das políticas públicas desenvolvidas é através da participação da sociedade civil de modo a indicar as demandas mais urgentes a serem atendidas cabendo ao gestor dentro do alcance legal atende-las de forma mais eficaz.

Diante disso, este trabalho se propõe a verificar a atuação dos conselhos Gestores Municipais em Bagé RS, e de forma mais específica, elencar os conselhos gestores instituídos, bem como, os atuantes no Município; Pontuar as características dos mesmos, quanto a sua natureza, finalidade, formação e participação e por fim analisar o grau de envolvimento da sociedade civil com estes instrumentos de controle social.

Como subsídios para a elaboração deste trabalho serão utilizadas informações, as quais serão obtidas mediante pesquisas em artigos, sites da internet e dissertações que tratam de democracia participativa e controle social através do Conselhos Gestores visando atender aos objetivos propostos; investigações junto ao executivo municipal, também serão realizadas entrevistas junto a servidores públicos e membros dos comitês gestores, será feita análise de documentos pertinentes ao tema, bem como da legislação correspondente.

Assim compreende-se que o estudo se caracterizou como pesquisa aplicada, também constituída como de campo, documental, descritivo-exploratório de cunho qualitativo. Como

instrumento de pesquisa utilizou-se a entrevista e análise de documentos, e a população amostra refere-se a servidores públicos e conselheiros municipais: neste grupo destacam-se membros dos conselhos gestores, o gestor do executivo e secretários na cidade de Bagé, no Rio Grande do Sul.

2 REVISÃO DA LITERATURA

2.1 O FOMENTO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Com o direito da participação garantido em lei através da Constituição Federal no final dos anos 1980, uma série de formas hibridas de participação foram criadas. (Avritzer, 2009, p.28), ainda neste período, a democratização da vida política e a construção da cidadania estiveram no centro da agenda nacional, de acordo com (Silva e Brito, 2009, p. 22) desta forma, surgem novos canais de participação ligando a sociedade civil a administração pública, no sentido de debater políticas para gestão da máquina pública, ao que Gohn explica:

> Após 1988, os municípios brasileiros passaram por alterações na administração pública, com a descentralização e a inserção de formas de participação da sociedade civil na reforma política do Estado. Os territórios das cidades e microregiões adquiriram força institucional para o desenvolvimento de projetos sustentáveis e estabeleceram-se novas relações entre o estado, a população e o mercado (Gohn, 2014, p. 78)

A Participação social é vista como um dos pontos mais importantes garantidos pela Carta Magna de 1988, para Fassa (2013, p.13), democracia participativa "designa o conjunto de iniciativas e mecanismos que permitem o envolvimento de indivíduos e grupos sociais em fóruns diversificados para a tomada de decisões e gestão de políticas públicas".

A participação popular é a chave para garantir uma salutar aplicação das políticas públicas, mas a participação democrática vai além da presença no pleito eleitoral ou através da Câmara de Vereadores, neste âmbito, a soberania popular está garantida constitucionalmente através do artigo 14 da Constituição Federal, que determina que "a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo;III - iniciativa popular (FASSA, 2013).

Frente ao contexto compreende-se que a população deixa de ser apenas receptora das políticas públicas para se tornar parte ativa na gestão publica ampliando sua capacidade de intervir nas decisões da cidade e na melhor aplicação dos recursos, exercendo assim a chamada democracia participativa (MILANI, 2008).

Mas nem sempre foi assim, conforme Milani (2008) a caminho da expansão dos processos de participação social, constata-se ao menos dois limites críticos, onde o primeiro refere que há estimulo a participação social dos mais distintos atores mas, nem sempre esta participação "é vivida de forma equitativa". Inclusive usam com frequência o termo parceria (nos discursos políticos), mas não há uma prática para o mesmo, e no segundo "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" (MILANI, 2008, p. 555).

Desta forma observa-se que o processo de participação social necessita de avaliações, a fim de que não seja comprometida sua legitimidade. No exposto é preciso questionar quem participa, e se há desigualdades neste processo de participação, e por fim "como se dá o processo de construção do interesse coletivo no âmbito dos dispositivos de participação social"? (MILANI, 2008, p. 555).

Ainda que sejam oportunizados espaços de participação, estes necessitam de controle social, no seu uso – que apontem para à organização da sociedade. Neste contexto surgem os conselhos gestores como espaço de incitação a prática da democracia participativa, "de mediação de interesses e conflitos entre os mais diversos atores da sociedade" (DIEGUES, 2013, p.2).

2.2 ESPAÇOS DEMOCRÁTICOS: CONSELHOS GESTORES

Os conselhos estão entre as principais ferramentas na construção de novas e efetivas políticas públicas, pois estes representam um canal de qualificação do diálogo entre poder público, as instituições e a comunidade, ajudando o gestor a construir a real democracia participativa. Conforme estudos Avritzer (2007, p.1) refere que "existem mais conselheiros no Brasil do que vereadores, em alguns casos, como o do orçamento participativo, a participação em alguns anos alcançou a marca de quase 180 mil pessoas".

Participam ativamente dos Conselhos representantes governamentais e da sociedade civil que durante suas reuniões opinam sobre as políticas públicas. Muitas propostas dos Conselhos transformam-se em projetos de leis – já aprovados ou em tramitação no Congresso Nacional. Outras foram imediatamente acolhidas pelo Executivo, por meio de Decretos ou Portarias. [...] A atuação desses Conselhos é fundamental para o aperfeiçoamento da democracia, bem como para a transparência e efetividade da ação governamental. (BRASIL, 2010,p 6-7)

Os conselhos municipais contribuem para que as situações da cidade sejam debatidas e construídas com a ajuda de todos, poder público e sociedade civil, agilizando assim através deste diálogo com as entidades envolvidas a concepção de políticas estruturais e decisões pontuais no que tange a gestão dos municípios, neste sentido, Gohn(2011, p.87) pontua, que nos municípios os conselhos municipais temáticos são analisados como um dos principais resultados das recentes reformas municipais; elas tem buscado instaurar um regime de ação política de tipo novo, com uma maior interação entre o governo e a sociedade.

Eles têm o papel de serem instrumentos mediadores na relação sociedade/Estado e estão inscritos na Constituição de 1988. Sabemos que essa Constituição adotou como princípio geral a cidadania e previu instrumentos concretos para seu exercício, via democracia participativa.

> Contempla-se assim que por consequência do crescente envolvimento das sociedades, passaram a ser gerados não só mecanismos de participação, mas também instituições participativas, ou seja, uma consequente necessidade de representatividade (AVRITZER, 2007).

Leis orgânicas específicas passaram a regulamentar o direito constitucional à participação por meio de conselhos deliberativos, de composição paritária entre representantes do poder executivo e de instituições da sociedade civil. Desde então um número crescente de estruturas colegiadas passou a ser exigência constitucional em diversos níveis da administração pública (Federal, Estadual e Municipal). (GOHN, 2000, p 177)

Os conselhos podem ser consultivos ou deliberativos, sendo que a primeira modalidade compreende-se que os conselhos "apenas respaldam as ações dos políticos profissionais", visto que são destituídos de poder de questionamento (SOTERO, 2014); na segunda modalidade os conselhos, como bem se expressam tem poder deliberativo (amparados por legislação), deve ter "legitimidade [...] na definição de sua composição [...] na capacidade de interlocução entre seus integrantes" (SICOOB, 2014).

No Município de Bagé a implantação dos Conselhos gestores foi regulamentada através do artigo 87 de sua lei orgânica, "Os conselhos populares são organismos auxiliares do Poder Público, formados a partir de assembleia geral de moradores de bairro ou região,

disciplinados por lei" (BAGÉ, 2003), a seguir serão expostas algumas especificidades relativas a funcionalidade destes, na região.

3 TIPOLOGIA DA PESQUISA

O estudo caracterizou-se por uma pesquisa aplicada, descritiva que "têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis" (GIL, 2002, p 42), ou seja analisar a gestão participativa no município de Bagé no âmbito dos Conselhos Gestores. Considerando a necessidade de entrevistas bem como de levantamento bibliográfico esta pesquisa também apresenta-se como exploratória.

Há, porém, pesquisas que, embora definidas como descritivas com base em seus objetivos acabam servindo mais para proporcionar uma nova visão do problema, o que as aproxima das pesquisas exploratórias. As pesquisas descritivas são, juntamente com as exploratórias, as que habitualmente realizam os pesquisadores sociais preocupados com a atuação prática. [...] Geralmente assumem a forma de levantamento. (GIL, 2002, p 42)

Quanto ao método de pesquisa, foi realizado levantamento através de entrevistas que segundo Gil (2002, p 50), consiste em interrogação direta das pessoas cujo comportamento se deseja conhecer, configurando-se ainda como um estudo de caso, visto que a análise foi realizada em determinados órgãos da estrutura do município.

Um estudo de caso pode ser caracterizado como um estudo de uma entidade bem definida como um programa, uma instituição, um sistema educativo, uma pessoa, ou uma unidade social. Visa conhecer em profundidade o como e o porquê de uma determinada situação que se supõe ser única em muitos aspectos, procurando descobrir o que há nela de mais essencial e característico. O pesquisador não pretende intervir sobre o objeto a ser estudado, mas revelá-lo tal como ele o percebe. O estudo de caso pode decorrer de acordo com uma perspectiva interpretativa, que procura compreender como é o mundo do ponto de vista dos participantes, ou uma perspectiva pragmática, que visa simplesmente apresentar uma perspectiva global, tanto quanto possível completa e coerente, do objeto de estudo do ponto de vista do investigador (FONSECA, 2002, p. 33).

Foram entrevistados servidores públicos e conselheiros municipais: sendo três membros dos conselhos gestores (CMS, CME, COMUSANS, COMDIM), um gestor do executivo na cidade de Bagé, no Rio Grande do Sul.

Foram analisados documentos (regimento, atas, e forma de controle de efetividade) de seis conselhos (CMS, CME, COMUSANS, CMAS, COMDIM, COMDIPI)

A coleta de dados foi feita através da utilização e exploração de material literário pertinente ao assunto, levantado em livros, revistas e Internet, a partir do que foi elaborado o referencial teórico, análise de documentos (atas de registros e outros), bem como a participação em reuniões dos órgãos colegiados analisados.

O trabalho foi complementado com a aplicação entrevistas com perguntas abertas, que para Gil (2002), são questões que são respondidas pelo pesquisado, aplicado na população-alvo, possibilitando a verificação da atuação dos conselhos no que tange a Gestão participativa do Município de Bagé.

O instrumento de pesquisa foi elaborado pela pesquisadora, com base em trabalhos já desenvolvidos na área e sobre a Gestão Participativa e Conselhos Gestores, com vistas a verificar o grau de conhecimento dos conselheiros sobre o órgão colegiado da qual participam, e ainda buscando verificar o quanto estes órgãos se relacionam entre si, comunidade e executivo. Levando ainda em consideração a experiência da pesquisadora como membro do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Sustentável representando a Secretaria Municipal da Fazenda, bem como a participação no Curso de Formação de

Conselheiros, projeto piloto no Brasil, promovido pelo Executivo em parceria com a Cáritas Diocesana de Bagé, capacitação esta que será e realizada em 10 módulos com a participação de profissionais e agentes públicos com vasta experiência em participação social, e traz como tema geral "A participação cidadã no fortalecimento do Controle Social".

3.1 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

3.1.1 BAGÉ E SUA CARACTERIZAÇÃO: FUNDAMENTANDO ESTABELECIMENTO DOS CONSELHOS GESTORES

Bagé, possui área de 4.095,534 km² população total estimada 116.794 mil habitantes (IBGE, 2010), localiza-se na região da Campanha e em região de fronteira fazendo divisa com o país vizinho, Uruguai, condição que contribuiu para forjar a cultura, a história e a economia do município. Também faz divisa com os municípios de Dom Pedrito, Hulha Negra, Caçapava do Sul, Aceguá, Pinheiro Machado, Candiota e Lavras do Sul, sendo considerado pólo desta região (BAGÉ, 2011, p. 35).

O Município destaca-se na região da campanha gaúcha não só pela sua localização, mas também pela quantidade de serviços que centraliza, tanto na área da educação como na área dos serviços de saúde. Conforme reforça o estudo desenvolvido pela Prefeitura Municipal de Bagé:

> A condição de cidade-pólo desempenhada por Bagé está hoje reforçada, sobremaneira, pela sua posição de cidade universitária e de serviços de saúde. O comércio, a prestação de serviços, os empreendimentos industriais de pequeno, médio e grande porte cumprem também importante papel para o conjunto da região. A cidade concentra, igualmente, diversos serviços públicos federais e estaduais, na área da justiça, da segurança, entre outros (BAGÉ, 2011, p 227).

Visto que no momento o município consolida-se como cidade pólo regional, uma vez que recebe acadêmicos em busca formação universitária, bem como, um elevado número de pacientes em busca de atendimento especializado, isto para citar alguns exemplos de aumento na demanda de prestação dos serviços públicos torna-se de suma importância que a execução das políticas desenvolvidas estejam direcionadas de modo a proporcionar o desenvolvimento do município nas áreas que carecem de atenção, como por exemplo, a prestação de serviços como o transporte público ou mesmo a viabilidade urbana.

De acordo com a Lei Orgânica Municipal, onde dispõe-se no seu Art. N°1 refere que:

> Município de Bagé, parte indissolúvel do Estado do Rio Grande do Sul e da República Federativa do Brasil, constituído, dentro do estado democrático de direito, em esfera de governo local, promoverá na sua área territorial e competência, seu desenvolvimento para a construção de uma comunidade livre, justa e solidária, fundamentada na autonomia, na cidadania, na dignidade da pessoa humana, nos valores sociais do trabalho, na livre iniciativa e no pluralismo político, exercendo seu poder por decisão dos munícipes, quer pelos seus representantes eleitos, quer diretamente [...]. (BAGÉ, 2003)

Desta forma no seu Art. N°2 estabelece que a participação social, que se constitui como soberania popular, se retrata na eleição do prefeito, do vice-prefeito, vereadores, fazendo uso de mecanismos tais como: sufrágio universal com valor igual para todos; plebiscito; referendo veto popular, iniciativa popular no processo legislativo e ação fiscalizadora sobre a administração pública. (BAGÉ, 2003). Em sequencia em seu Artigo 13, igualmente estabelece competência ao município no exercício de autonomia privativa, dentre

outras atividades, ou atuações a criação de "Conselhos Municipais com objetivos e competências estabelecidas em lei".

Ainda na Lei Orgânica no Título VII, no capítulo I, são estabelecidos em seu Art. 87 a criação de conselhos populares constituídos "como organismos auxiliares do Poder Público, formados a partir de assembleia geral de moradores de bairro ou região, disciplinados por lei." O primeiro Conselho Municipal de Bagé foi instituído em 20 de agosto de 1971 quando foi sancionada a lei municipal nº 1.676, e conforme o art 1º, Inciso[a], o Conselho Municipal de Desportos e Turismo tem a finalidade de fomentar, organizar e promover atividades turísticas e desportivas na área do Município. Num contexto geral o município, possui 27 (vinte e sete) conselhos instituídos por lei municipal, dos quais 21 (vinte e um) encontram-se ativos, estes órgãos colegiados dispõem de uma estrutura chamada Casa dos Conselhos, inaugurada em julho de 2011, trata-se de um espaço que centraliza grande parte dos conselhos municipais, e onde os mesmos contam com 20 (vinte) espaços públicos denominados salas, que contém estrutura para realização de plenárias, localizado em área central do município a Casa dos Conselhos está ligada ao Gabinete de Relações Comunitárias, este que tem a função de aproximar a comunidade da administração pública municipal, servindo de mediador entre estas duas instâncias, salientando que é responsabilidade desta dotar os colegiados de infraestrutura necessária para seu pleno funcionamento.

No exposto foram analisados os seguintes órgãos colegiados:

- Conselho Municipal de Saúde (CMS);
- Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS);
- Conselho Municipal da Educação (CME);
- Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Sustentável (COMUSANS);
- Conselho Municipal dos direitos da Pessoa Idosa (CMDI);
- Conselho Municipal dos Direitos da Mulher (CMDIPI).

O Conselho Municipal de Saúde – CMS, foi Instituído em 1995 pela lei municipal 3253/95 e posteriormente alterado pela lei Municipal nº 3585, de 11 de maio de 2000, como órgão colegiado e permanente com caráter deliberativo e cooperativo, com finalidade de atuar na formulação de estratégias e controle de execução da política de saúde municipal – percebe autonomia administrativa (BAGÉ, 1995).

Entre seus princípios e diretrizes destacam-se na perspectiva referente a um mecanismo de participação popular, destaca-se o compromisso de garantir a participação de "representações populares na definição das necessidades, na formulação dos planos e ações e na avaliação do nível de desempenho dos serviços de saúde" (BAGÉ, 1995, p.1).

Sua estrutura funcional é constituída pela Plenária (instancia máxima do conselho), Diretoria Executiva que é responsável por executar as decisões da plenária, Secretaria Técnica do Conselho órgão de apoio e assessoramento técnico composto por especialistas na área da saúde. Comissão de fiscalização formada por membros do CMS e representantes da comunidade e tem como função fiscalizar o funcionamento das unidades de saúde do município bem como as atividades que possam oferecer risco a população. Comissões temáticas ou especiais constituídas em caráter permanente ou transitório para tratar casos específicos do município. Conselho local de saúde é a instancia deliberativa em sua área de abrangência. Cabe ao poder executivo municipal através da secretaria Municipal de saúde proporcionar infraestrutura para funcionamento das atividades do CMS, bem como promover campanhas de divulgação salientando a importância do Conselho. (BAGÉ, 1995).

O Conselho Municipal de Educação – CME adota a forma das discussões dos temas a serem debatidos em plenárias totais, onde todos tomam de imediato o conhecimento de todos os temas e todos estudam, analisam e participam da construção das orientações, indicações, pareceres e resoluções, que são a forma de manifestação do CME.

Os temas debatidos no Colegiado vão desde a situação de alunos da rede municipal, ou de outros sistemas de ensino com organização diferente da municipal; respondendo questões ligadas à educação encaminhadas pela Secretaria Municipal de Educação - SMED. Ao iniciar o ano o Conselho faz um calendário de reuniões, que melhor favoreça a presença dos conselheiros, com no mínimo uma reunião ordinária de trabalho por mês e tantas extraordinárias quanto forem necessárias. O CME dispõe de estrutura própria com secretário executivo, cedido pela SMED, que trabalha em tempo integral nas atividades inerentes ao conselho.

Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS, de caráter deliberativo, conforme Lei N° 4942 de 03 de Novembro de 2010, que "dispõe sobre a Política de Assistência Social no Município e, sobre o Conselho Municipal de Assistência Social". Institui ainda o CMAS como órgão deliberativo, que entre outras atribuições deve aprovar a aplicação de recursos destinados a ações de assistência social, alocados no Fundo Municipal de Assistência Social - FMAS, e ainda aprovar a o plano de aplicação do FMAS e acompanhar a execução orçamentária e financeira anual dos recursos. O CMAS realiza reuniões mensais, em sala própria situada na Casa dos Conselhos.

Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável – COMUSANS, a Lei N° 4047, de 13 de Nov. de 2003 rege a criação do COMUSANS, instituída como objeto regulatório de contribuição no favorecimento a apregoação dos direitos constitucionais dos indivíduos "à alimentação e a segurança alimentar e nutricional"

Ao COMUSANS, cabe analisar, planejar, implementar ações no sentido de combate a pobreza, fazendo valer o direito constitucional que garante aos indivíduos, direito a alimentação e a segurança alimentar e nutricional.

Assim sendo, cabe ao COMUSANS, discutir políticas públicas voltadas ao direito à alimentação e à nutrição saudável, através da cooperação entre a sociedade civil, órgãos municipais, estaduais e federais. A eleição dos membros será feita em plenária do Fórum Técnico Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (FTMSANS), inclusive a que refere a presidência do COMUSANS e aos representantes da sociedade civil organizada (BAGÉ, 2003). O mandato dos representantes é de dois anos, podendo os membros serem reeleitos.

Conselho Municipal do Idoso – CMDI tem como competência acompanhar o desenvolvimento e aplicação de políticas públicas especificas para a pessoa idosa, priorizar a atuação aplicabilidade dos recursos federais, estaduais e municipais, através de fundo específico, destinados a políticas de sociais básicas atenção do idoso. Formado por 20 membros, sendo 07(sete) representantes do poder público municipal através de secretarias: Secretaria Municipal do Trabalho e Assistência Social, Saúde, Cultura, Educação, Fazenda, Coordenação e Planejamento bem como Secretaria Municipal de Esporte e Turismo. Estes indicados pelo chefe do poder executivo, os demais membros são indicados pelas instituições aos quais representam.

Conselho Municipal da Mulher – COMDIM, instituído pela lei municipal nº 3388 de 16 de maio de 1997, o COMDIM foi efetivamente instaurado em 2012, através da lei municipal nº 5149 de 12 de junho de 2012, com a responsabilidade de junto a Coordenadoria da Mulher implementar políticas públicas de combate a violência contra a mulher. Também cabe ao conselho acompanhar o retorno dos projetos que são levados até o executivo. Sua formação conta com 15 membros sendo 07 representantes do governo municipal e outros representantes da sociedade civil organizada. Sendo que a lei declina para que todos os membros sejam do sexo feminino.

3.1.2 Documentos utilizados para registro das reuniões dos Conselhos Gestores (assembleias)

Neste enfoque a pesquisa foi desenvolvida a partir da análise das atas, e registros de presenças utilizados pelos conselhos, bem como leitura de cada regimento específico.

Conforme pesquisa observou-se o uso de Atas para o registro das Assembleias dos Conselhos Gestores, observando em todos os colegiados assistidos:

Na primeira parte, o registro do dia (mês e ano) em que se deu a assembleia, o local de reunião, e a especificação sobre a modalidade de reunião no documento, definida como 'plenária mensal'.

A seguir é lido a Ata referente a reunião que antecede a esta, que recebe aprovação dos presentes (desta forma compreende-se que ela é analisada em sua veracidade, por todos).

Diante desta análise de documentos conclui-se que todos os conselhos fazem uso de ata de registro, com informações básicas sobre o ocorrido em reunião, e mesmo as tomadas de decisão propostas, verificou-se que somente o CMS, realiza filmagem durante a plenária para posteriormente redigir a ata, os demais secretários redigem a mão este documento o que dificulta a compreensão (clareza na escrita) em muitos destes registos.

Assim como todos os conselhos utilizam-se de uma lista simples de análise de efetividade, que deve ser assinada por todos presentes antes do início da plenária. Em análise ao COMUSANS no que tange a efetividade observa-se que de 16 reuniões em 12 não houve quórum.

Do CMDI, não foi possível o acesso a atas, mas o colegiado utiliza um formulário denominado "lista de presença para controle de efetividade de reuniões", onde, contudo só assinala os presentes, não ficando visíveis os ausentes (em 23 reuniões constatou-se uma média de 12 pessoas presentes – ver Gráfico 1, abaixo).

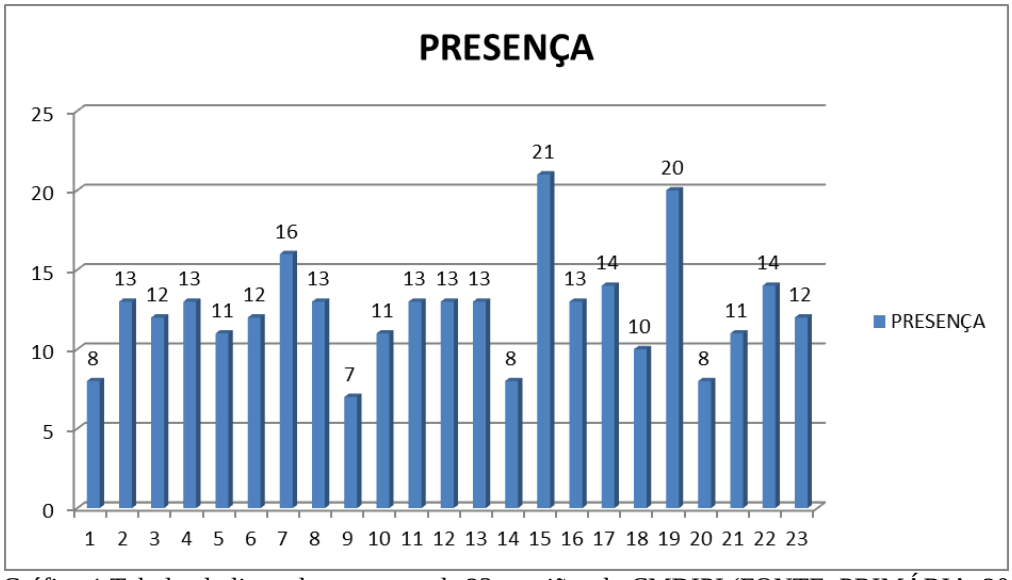


Gráfico 1 Tabulando listas de presenças de 23 reuniões do CMDIPI (FONTE: PRIMÁRIA, 2014).

O COMDIM, também faz uso do registro de presença dos membros por entidade representativa (15 / titular e suplente, onde duas não compareceram em uma reunião tanto titular quanto suplente e duas não compareceram os suplentes); além deste registro são utilizados livro ata, as datas das reuniões são pré acordadas com os conselheiros para toda a segunda terça de cada mês, além disto, todos têm suas atribuições diárias assim é feita uma convocação onde consta a pauta a ser tratada naquela reunião. Durante a reunião utiliza-se a

ata de presença, que serve para acompanhamento de quem esta participando das reuniões e também para que junto com o regimento interno seja possível deliberar. Ou seja, fazer algumas deliberações para aquelas instituições que não estão comparecendo. Também existe uma pauta pré- definida, sempre fica aberta a palavra para além do que está planejado.

O CME e o CMS, também utilizam-se de lista simples para registro da presença de seus integrantes, contudo conforme a Lei Municipal N° 3.253/1995, no seu capítulo II, que reza orientações sobre a composição do CMS, no seu Art. 5° § 3° encontra-se estabelecido que:

> [...] os representantes das entidades ou órgãos públicos, que constituem a plenária do Conselho, caso não compareçam a 3 (três) reuniões consecutivas, sem justificativa e sem a devida substituição por seus suplentes, serão notificados para justificarem-se perante o Conselho no prazo de 2 (duas) sessão ordinária.

O CMAS utiliza planilha de controle de frequência dos membros (representantes por órgãos), feita a mão, onde há colunas especificas para titular, suplente e visitante. Em todos os casos observa-se que não há um esforço em mobilizar maior número de pessoas para estas reuniões, sendo que ainda que se caracterizem como abertas, apresentam uma previsão de quórum para realização de plenárias o que muitas vezes não é observado. Sendo que as reuniões são divulgadas para os membros através de e-mail, e em apenas um dos colegiados observado por convocação e outro via imprensa escrita, ao que alguns dos membros observaram que as convocações ocorrem via rádio.

Assim compreende-se que é exercida a democracia representativa neste mecanismo de participação popular, mas dada as limitações de participação, visto que muitos membros (em sua maioria do Governo) são indicados apenas para atender a lei, pouco ou nunca comparecem, e visto que apesar do controle/cobrança na efetividade não se faz cumprir seus regimentos, frustrando não as atividades do conselho que é chancelar as políticas do governo, mas sua real funcionalidade de promover o debate entre a sociedade e o governo quanto a aplicabilidade destes projetos/políticas apresentados.

3.1.3 Apresentação de questionário aplicado ao Suplente do legislativo Municipal e Secretário Municipal de Habitação[4].

Nesta perspectiva a pesquisa ganhou a colaboração de um funcionário do executivo, sendo aplicada um questionário onde destacou-se as respostas pertinentes ao tema, problema e objetivos de estudo. Assim sendo apresentam-se as questões e suas respectivas respostas.

Há incentivo à participação da sociedade civil nas assembleias dos conselhos, de modo a apontar suas demandas?

R: *'Sim os governos compromissados com a gestão participativa procuram incentivar a participação popular de forma que as demandas populares sejam implementadas com ações concretas'*.

Quais as possibilidades e limitações com relação a esta participação?

R: *As possibilidades são infinitas, com tudo a maior limitação é a limitação dos recursos financeiros, assim como o comprometimento e até o engessamento dos investimentos decorrentes das contrapartidas e percentuais gravados constitucionalmente*.

Qual a importância dos conselhos gestores na administração do Município de Bagé?

[4] Nadal, Antonio Augusto. Questionário enviado por e-mail.

R: *'Os conselhos contribuem com a melhoria das políticas públicas uma vez que possibilita que os diferentes olhares de cada segmento seja observado e por consequência aprimorando o olhar do todo sobre a política setorial específica'*.

Para o executivo, como se dá esta atuação? Os membros estão cientes de sua função?

R: *'No entendimento do executivo este processo deverá ser incentivado e fortalecido, nem sempre os representantes estão cientes de seu importante papel. Neste sentido para qualificar melhor a atuação dos Conselheiros o município está desenvolvendo um curso para conselheiros em parceria com a Cáritas'*.

Há uma cobrança por parte destes órgãos de controle sob as ações do governo no que tange ao atendimento de suas demandas?

R: *'É natural que ocorra e isso é salutar para qualificar a gestão das políticas públicas e as gestões em diferentes níveis'.*

Como estas demandas são levadas ao conhecimento dos gestores (prefeito e secretários Municipais)?

R: *'Depende do tipo de fórum. Temos diferentes espaços de participação popular. Em relação ao acompanhamento das políticas públicas temos os Conselhos Setoriais (sejam eles deliberativos ou consultivos), em relação à formulação das políticas setoriais o Brasil ao propor Conferências Setoriais que ocorrem em no mínimo em três instâncias, no município, estado e país. A partir do Governo Lula e com continuidade da gestão de Dilma o Brasil viveu um processo intenso de formulação das políticas públicas. Na administração do prefeito Dudu também foi dado especial atenção na realização destas Conferências'.*

Como o executivo interage com estes órgãos de controle, quais os meios utilizados?

R: *'Podemos dividir em diferentes classificações os órgãos de controle. Temos aqueles que desenvolvem papel corretivo como é o caso do Controle Interno e aqueles punitivos como é o caso do Tribunal de Contas (seja ele Estadual ou Federal). Em relação aos Conselhos Setoriais eles além de desenvolverem atribuições de controle eles desenvolvem contribuições extraordinárias no aperfeiçoamento das políticas públicas. A interação poderão se dar por correspondências formais, relatórios, resoluções ou manifestações diretas entre as partes'*.

3.1.4 Apresentação de entrevista aplicada a Presidente do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher.

Esta entrevista foi realizada no dia 02 de setembro de 2014, logo após a reunião do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher[5].

Como primeira questão solicitou-se que a entrevistada observasse como se dá o funcionamento do conselho e a mesma respondeu que:

R: *Ao compor uma atividade do conselho da mulher as conselheiras são chamadas a fazerem parte das atividades. Havendo um maior envolvimento no desenvolvimento de uma nova política pública há a discussão dos projetos, em seguida se marca a próxima reunião na Casa dos conselhos, observando o que foi deliberado conforme pauta.*

A atuação do conselho da mulher tem grande importância na construção, bem como no fortalecimento das politicas públicas. A participação da sociedade civil vem corroborar com o trabalho que é executado no governo e potencializar as ações do conselho.

[5] Quadros. Lélia Lemos de, [Setembro, 2014] Entrevistador: Cibelle da Silva Ramir. Bagé, 2014.

Também questionou-se sobre os objetivos do Conselho:

R: *Tem-se por principal objetivo do conselho, ouvir os representantes bem como os demais sujeitos da sociedade, descobrindo suas demandas, e conhecendo suas observações inclusive sobre as ações do executivo. A partir desta premissa elaboram-se projetos que se institui políticas públicas a serem encaminhadas ao executivo. Também cabe ao conselho acompanhar o retorno dos projetos que são levados até o executivo, o que é deliberado pelo conselho, é soberano.*

Em seguida questionou-se como é realizada a convocação de pessoas e como é divulgada as ações do conselho e por fim como são registrados os trabalhos dos conselho?

R: *Cada componente do conselho faz sua divulgação no espaço onde trabalha, além disto, todas as atividades executadas pelas e para as mulheres é divulgada a participação do conselho, desta forma que o conselho é atuante há pouco tempo, mas que com certeza já tem elaborado papel fundamental na execução, na proporção e na disseminação das politicas para as mulheres, na verdade os conselheiros são os agentes disseminadores das politicas do conselho.*

Os documentos utilizados são: livro ata e listas de presenças, as datas das reuniões são pré acordadas com os conselheiros para toda a segunda terça de cada mês, além disto, todos têm suas atribuições diárias assim fazemos uma convocação onde consta a pauta a ser tratada naquela reunião. Durante a reunião utiliza-se a ata de presença, que serve para acompanhamento de quem esta participando das reuniões e também para que junto com o regimento interno seja possível deliberar. Ou seja, fazer algumas deliberações para aquelas instituições que não estão comparecendo. Também existe uma pauta pré- definida, mas procuramos ouvir o conselho em si.

Pode explicar o que quer dizer com "procuramos ouvir o conselho", ou seja, conte um pouco da dinâmica das reuniões clarificando sobre instâncias e formas de intervenção do conselho frente a demandas.

R: *Por exemplo, hoje foi proposta uma fala sobre os avanços e os desafios que temos ainda, e na exposição destes surgiram mais desafios que será dado encaminhamento a partir desta colocação do conselho, e toda a vez de criar uma atividade as conselheiras são chamados a ajudar a compor esta atividade, então discute-se. Assim, de cada área surgem um informação diferente.*

Estas instâncias de participação é que fazem com que seja viável elaborar políticas publicas para mulher no município. Também para estas instancias utilizam-se fóruns, que já fazem parte da articulação de politicas publicas, tais como as relacionadas ao enfrentamento contra violência contra a mulher (sempre nos 16 dias de ativismo[6]).

Outra instância muito importante é a conferencia municipal da mulher que ocorreu em 2011 e ocorrerá novamente em 2016, e ainda o conselho municipal da mulher, então as nossas politicas públicas. Elas são elaboradas a partir destas semanas e o que as conselheiras trazem é a vontade e a necessidade destas mulheres que estão lá na ponta (comunidade) e só assim se consegue elaborar estas politicas e a partir daí que se trabalha. Esta é a base do trabalho do conselho, que através da coordenadoria da mulher leva até o executivo o conhecimento das demandas, ao mesmo tempo em que apresenta projetos e atuações no sentido de intervir.

---

6 16 Dias de Ativismo pelo Fim da Violência Contra as Mulheres – evento anual realizado 20 de novembro e que se estende até o dia 11 de dezembro. Disponível em: http://www.bage.rs.gov.br/noticias_visualiza.php?id=4834. Acesso em: 17 de setembro de 2014.

Para finalizar questionou-se sobre os recursos que disponibiliza o Conselho para suas distintas atuações onde a entrevistada respondeu:

R: *A coordenadoria está sempre captando recursos através de convênios a nível federal, estadual e junto a instituições particulares sempre buscando recursos para melhorar a vida das mulheres mas com foco no que foi demandado que "empoderamento", a emancipação e geração de trabalho e renda de acordo com as necessidade que são trazidas pelo conselho pelos fóruns e conferencias. A partir dai elabora-se projetos e parte para a captação de recursos.*

3.1.5 Apresentação de entrevistas aplicadas a Membros dos Conselhos:

O instrumento da pesquisa selecionado foi a entrevista, contudo devido a indisponibilidade dos servidores, que se encontravam sempre ocupados, a entrevista foi transcrita, e impressa e em alguns casos enviadas via e-mail, o que caracteriza o instrumento como questionário.

a) Entrevista aplicada aos membros dos conselhos

As questões 1, 2, 3 aplicada aos servidores membros dos conselhos gestores referiam-se a detectar o perfil membro e conforme pesquisa, considerando os conselhos diz-se que: Os membros dos conselhos em sua maioria tratam-se de servidores do Governo Municipal indicados pelo Gestor como representantes de Secretarias Municipais, e ainda, segundo análise documental alguns fazem parte de mais de um conselho.

Houve um desencontro de informações quanto questionados qual seu conhecimento sobre os conselhos atuantes no município de Bagé, onde um observou que '*Todos os conselhos',* estão ativos e outro que apenas os *'Conselhos de saúde, educação, assistência social, do patrimônio, turismo, meio ambiente, desenvolvimento rural'*.

Também frente a questão onde questionou-se sobre a atuação dos conselhos específicos no município de Bagé, dois entrevistados observaram que a atuação de seus conselhos cobre as perspectivas tendo um excelente resultado, e apenas um considerou que a estrutura dos conselhos refere-se a '*uma politica pública ainda nova em ascensão, a nível federal estadual anda a passos largos mas no município está se desenvolvendo lentamente, pois a devida importância ainda não foi vislumbrada pelo poder público'*.

Quando solicitou-se que descrevesse como se dá a composição dos conselhos se estes compreendem representatividade? E quem participa? O primeiro respondente referiu que os conselhos são compostos por *'Presidente, vice-presidente, 1° secretário, 2° secretário, tesoureiro, e os segmentos da sociedade organizada',* o seguinte entrevistado observou que *'Sua composição se dá de acordo com o descrito em regimento próprio com representatividade das entidades descritas neste documento, com participação efetiva das redes estaduais, municipais, particulares e demais entidades a fins'.*

E por fim o terceiro entrevistado acrescentou de forma mais específica que o seu conselho é composto por: *'Administração Pública e da Sociedade Civil',* onde especificou:

> R: Administração Pública
> a) Um representante da SMTAS- secretaria de trabalho e assistência social
> b) Um representante SMAMS – secretaria do meio ambiente e saúde
> c) Um representante SEFAZ- secretaria da fazenda
> d) Um representante Smed- secretaria de educação
> e) Um representante SMDE - secretaria do desenvolvimento econômico
> f) Um representante do gabinete do Prefeito .
> Sociedade Civil doze membros
> a)Prociba- 1 membro programa cidadão bageense

b) Urcamp 1 membro
c) COBAVIDA- 1 membro comitê bageense pela vida
d)Pastoral da criança – 1 membro
e) Igreja Episcopal- 1 membro
f) ASCAR/ Emater RS -1 membro
g) ASPACS- associação dos agentes comunitários 1 membro
h) Asssociação dos Hortigranjeiros de Bagé 1 membro
i)EMBRAPA – 1 membro
j) 2 membros dos movimentos populares com interface na segurança alimentar
k) 1 membro do Sindicato dos Trabalhadores Rurais.

Sobre a percepção quanto a participação da sociedade civil junto aos conselhos as respostas foram: *'Boa'.*/ *'Não constatamos efetiva participação da sociedade civil no CME, exceto quando chamados e ou necessitam de auxílio e esclarecimentos sobre as questões educacionais'*. E por fim o ultimo entrevistado observou que *'A participação ainda é tímida, mas com a popularização dos conselhos e consolidação da democracia e participação popular o incentivo dos governos socialistas está gradativamente aumentando'.*

De forma mais direta questionou-se se os conselhos oportunizam a participação de pessoas de fora da estrutura/ é aberto à comunidade? onde os entrevistados respondera: *'Sim'.*/ *'Sim, priorizamos manter boas relações interpessoais, primando pelo bom atendimento às pessoas em geral' / 'Sim, sem direito a voto sempre a assembleia está aberta'*.

No mesmo sentido questionou-se se existem formas de controle da efetividade do seu conselho nas ações do executivo? E como resposta obtiveram-se simplesmente: *'Sim'* e *'Não'*.

Também questionou-se: Como acontece a convocação para as atividades do conselho? *'Por e-mail ou telefone'*. e ainda foi acrescido *'e rádio.'*

Sobre a publicidade das ações destes colegiados registra-se que foram citados, jornais rádios, informativos da Prefeitura e Jornais de Circulação no Município, TV, E-mail e ainda a página da Prefeitura Municipal na internet.

Para o exposto, estudos referem que há necessidade de que se criem espaços para a divulgação das decisões dos conselhos, e nesta referencia há menção de que deva-se utilizar uma linguagem popular, simplificada, o mesmo é observado também nas reuniões.[7]

3.1.6 Discussão e resultados de entrevistas aplicadas: confronto teoria x prática

Frente a entrevista junto a Coordenadora do Conselho da Mulher, considerou-se que a atuação dos conselhos, deve envolver os sujeitos políticos e das sociedades, induzindo a um envolvimento destes nos assuntos políticos, possibilitando que estes venham tanto a desenvolver projetos, quanto a analisar e implementar ações múltiplas que venham a intervir em questões específicas. Desta forma os conselhos são canais de participação das sociedades (políticas e sociais) e de articulação de práticas de gestão política.

De acordo com estudos de Mazetto (2011, p.100 e 101), cabe aos conselhos buscar assessoramento na elaboração de relatórios, cartas e ofícios, bem como a organização destes e de demais documentos dos conselhos tais como atas de reunião e listas de presença. Estas ações podem ser constituintes de projetos. Os estudos do autor referem-se a um caso onde são utilizados estagiários para prestar este serviço, e inclusive os referentes a pesquisas múltiplas – iniciativa que contribui para "o fortalecimento do controle social", e também com auxilio de técnicos dos conselhos. No mesmo estudo compreende-se por uma iniciativa de legitimação das ações, a elaboração e aplicação de cursos de formação de conselheiros.

[7] Disponível em:< http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfsconselhos/bibliografia_anotada_conselhos.pdf> Acesso em 28 de agosto de 2014.

Mazetto (2011, p.31) traz a importante citação que diz "É preciso acumular forças, acumular poder para disputar nestas novas esferas públicas [...], ou a comunidade tem força para exigir seus direitos ou os conselhos permanecerão esvaziados enquanto instâncias de decisão".

Também o autor revela que não há um comprometimento do governo em colaborar com às instâncias participativas, ou seja, os conselhos são autônomos tendo liberdade de se organizar e elaborar projetos após análise de demandas, decidem também questões que seriam do governo, contudo este mesmo governo nem presta respaldo a estas ações, ou seja, os conselhos perdem o poder de decisão quando é diagnosticado que não falam em nome do governo, ficando assim sem condições de dar continuidade a ações (MAZETTO, 2011, p.66).

E finaliza o autor observando que é a partir "do diálogo das conselheiras com os executores das políticas, que o conselho poderá tornar-se uma instância geradora de maior responsabilidade das agencias estatais com as diretrizes das políticas públicas" (MAZETTO, 2011, p.67). Uma vez que muitas das políticas discutidas nos Conselhos Municipais, são levadas a fóruns e conferências regionais e acabam muitas vezes tornando-se políticas nacionais.

Frente a entrevista junto ao gestor do Executivo ao ser questionado sobre o incentivo do governo à participação da sociedade nas ações dos conselhos observa-se que estes incentivos estão claros nos regimentos específicos dos conselhos, a exemplo, nos conselhos CMS, CME, CMDM, CMDIPI, COMUSANS, a formação destes requer um número apropriado de membros das sociedade civil, figuras representativas da mesma, que detêm uma força própria, liderança (BAGÉ, 1987; BAGÉ, 1995; BAGÉ, 1997; BAGÉ, 2003; BAGÉ, 2004; BAGÉ, 2007; BAGÉ, 2010). Contudo cabe a eles mobilizar a comunidade (representada através da sociedade civil organizada) a esta participação, que em verdade não é obrigatória, o que com certeza poderá representar um gargalo na legitimação da democracia que deve ser vivida nos conselhos.

Em seguida questionou-se sobre as limitações do processo de participação desencadeado nos conselhos gestores onde, compreende-se estudos de Milani (2008, p.1), que referem sobre a "existência de arenas alternativas, o desenho institucional dos conselhos, a interferência do governo na eleição dos representantes não governamentais, a existência de valores específicos [...], bem como a natureza da relação entre governo e sociedade" são fatores que realçam limites de atuação dos conselhos, ou seja obstáculos percebidos na perspectiva da participação popular evidenciam limites socioeconômicos, políticos e simbólicos.

Com referência a importância dos conselhos gestores na administração do Município de Bagé, estudos de Gohn (2000), Avritzer (2007) e Milani (2008) referem-se aos conselhos como mediadores na relação sociedade/Estado, sendo espaços institucionalizados, amparados por lei regulamento o direito constitucional à participação da sociedade civil. Sendo deliberativos, de composição paritária entre representantes do poder executivo e de instituições da sociedade civil, sendo que este espaço na esfera pública, gerado para efetivas articulações de políticas públicas é fundamentalmente considerada uma ferramenta democrática que promove transparência nas ações políticas.

Também na entrevista junto ao gestor compreendeu-se que nem todos os membros são cientes do seu papel nos órgãos colegiados que participam, como referem estudos de Gohn (2000, p. 181) os cursos de capacitação são necessários porque os sujeitos devem entender o espaço da política, a fim de que possa fiscalizar e inclusive propor políticas que atendam a demanda.

Conforme Bagé (2004) o caráter dos conselhos é definido por regulatório, devendo estes viabilizar que a comunidade desfrute de direitos constituídos por lei, desta forma deve haver cobrança por parte dos conselhos para o cumprimento destas demandas.

Na questão onde se pergunta como são levadas ao conhecimento dos gestores municipais as demandas das sociedades, Gomes (2003) relata que os conselhos podem ser consultivos, deliberativos ou de controle, contudo são nas assembleias que ocorrem as possibilidades de cobranças para execução das propostas.

Assim sendo os conselhos se constituem instrumentos de controle, observando uma constituição denominada setorial, que deve apresentar relatórios, resoluções, e correspondências múltiplas – neste sentido (controle).

De acordo com Gomes (2003, p.58) o controle efetuado a partir de relatórios é também denominado *a posteriori,* e refere-se ao conceito de *accountability* (relação entre resultados e sanções), onde o autor explica: "Por accountability entendo a susceptibilidade ao controle, particularmente ao controle sobre os resultados (sobre as coisas) executado por mecanismos objetivos e exteriores ao responsável" assim sendo, o termo se define em um processo que "envolve, essencialmente, quatro eventos sequenciais: a apuração dos resultados; seu julgamento como adequados ou inadequados ao previsto; a identificação dos responsáveis; e a sanção dos mesmos".

Das entrevistas observadas a servidores, compreendeu-se que os quesitos para ser membro dos conselhos gestores, conforme estudos não apontam grau de instrução e tão pouco de envolvimento com a sociedade ou com movimentos sociais, visto que a força do membro representativo da sociedade está na sua capacidade de liderança, na sua ousadia de representar a sociedade. Na análise de documentos (atas e regimentos, mecanismos de controle de quórum) não há menção sobre formação escolar ou exigência de qualificação ou experiência em participação social.

Com referência a efetividade dos conselhos, para todos colegiados analisados fica determinado à execução de ao menos uma plenária mensal, sendo que podem ocorrer reuniões extraordinárias caso seja necessário.

Quanto à natureza dos conselhos estes podem ser deliberativos e consultivos, ou apenas deliberativos ou consultivos, contudo percebeu-se em análise que os mesmos podem perceber caráter deliberativo em regimento, contudo, não são todos que atuam nesta modalidade, a exemplo o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher e do Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa, por exemplo, são consultivos na prática. Ambos estudam a instauração de um Fundo para gerir recursos próprios de suas secretarias, a exemplo do que ocorre nos Conselhos Municipais, da Educação, da Saúde e da Assistência Social.

Conforme Bagé (1995, p.1) o caráter deliberativo refere-se "a autonomia administrativa, que tem por finalidade atuar na formulação e no controle de execução da Política de Saúde do Município". Alguns casos há em que o Conselho Gestor é tanto deliberativo com consultivo, a exemplo o CMDIPI (BAGÉ, 2004; MILANI, 2008), contudo conforme Sotero (2014), quando um conselho é consultivo tem condições de apenas respaldar as ações dos políticos profissionais, sendo que são destituídos de poder de arbitrar sobre as demandas do executivo.

Conselho Gestor	Caráter	Composição		Quem participa mais ativamente	Percebe-se debate nas plenárias	Forma de Convocação	Controle Efetividade
		Governo Municipal	Soc. Civil				
Conselho Municipal de Saúde (CMS)	Deliberativo	04	29	Membros do Governo na defesa de projetos	sim	e-mail rádio jornal	Lista presença
Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS)	Deliberativo	09	05	Membros do governo	Não	Rede social e-mail rádio jornal	Lista de presença
Conselho	Deliberativo	04	08	Membros		e-mail	Lista

Municipal da Educação (CME)				governo, educadores quando precisam de orientação	Não	rádio	presença
Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Sustentável (COMUSANS)	Consultivo	06	12	Na maioria das reuniões analisadas não houve quórum	Não	e-mail	Lista presença
Conselho Municipal dos direitos da Pessoa Idosa (CMDI)	Consultivo	07	14	Sociedade civil organizada	Sim	e-mail	Lista presença
Conselho Municipal dos Direitos da Mulher (CMDIM)	Deliberativo	07	08	A participação é paritária	Sim	Carta convocatória e-mail	Lista presença

Quadro 01 – Síntese da análise realizada (FONTE: PRIMÁRIA, 2014).

Nota-se que os conselhos são formados por um número específico de representantes governamentais e outro numero igual ou superior de representantes civis, o que de certa forma descaracteriza o formato paritário destes órgãos colegiados, a efetividade destes nas plenárias, deve ser avaliada ficando em alguns casos específicos determinado que os mesmos não possam ter três faltas consecutivas a título de serem substituídos, porém, nota-se precária a forma de controle de efetividade, uma vez que não registrou-se cobranças ou afastamento de integrantes por sua ausência sem justificativa. Não observou-se em nenhuma legislação menção as formas de registros, elas são portanto iniciativas autônomas. Somente a secretaria da Saúde faz uso de digitar as atas, no demais usam o próprio punho.

Conforme análise de lista de presença, atas e planilhas diversas elaboradas de forma diferenciada pelos conselhos, verificou-se que é muito baixa a participação da sociedade civil sem representatividade nas plenárias dos conselhos gestores, de forma que compreende-se que os Conselhos, são espaços não tão democráticos quanto representativos e que acabam tendo como principal função apenas ratificar as políticas propostas pelo Governo Municipal. A exceção fica por conta do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher onde observa-se que durante as reuniões realmente existe o debate através da apresentação de experiências vivenciadas pelos conselheiros nas comunidades por eles representadas. Bem como há o incentivo por parte da presidente que busca, através da participação em fóruns e conferências regionais, estaduais e nacionais trazer políticas novas passíveis de serem aplicadas no Município, e toda a decisão é tomada após discussão o que favorece além da troca de o surgimento de adequações visando adaptar a política proposta à realidade local.

Este formato do CMDIM deve ser tomado como exemplo, para os demais, pois nota-se que pelo fato de ter entre seus membros conselheiros que participam de mais de um colegiado facilitam a mobilização para realização de determinadas ações como, por exemplo, a realização da Campanha de Prevenção contra o Câncer de Mama, durante o Outubro Rosa, que conta com ações simultâneas do Conselho Municipal da Mulher, Secretaria Municipal de Saúde e Conselho Municipal do Idoso e ainda Secretaria Municipal de Assistência Social, assim vários órgãos trabalham em conjunto pelo bem comum garantindo o êxito das ações propostas disseminando assim as ações para cada entidade ali representada mobilizando o maior número possível de pessoas, formando assim uma rede de cooperação.

E este formato de rede de cooperação deve ser estendido aos demais Conselhos Gestores com intuito de formar parcerias estratégicas entre os atores sociais e políticos

ampliando e direcionando as ações destes colegiados visando apoiar a Gestão do Município, que já conta com a Casa dos Conselhos que através da coordenação do Gabinete de Relações Comunitárias atua como entidade catalisadora destes dispositivos que tem como principal missão fomentar a participação social e democrática na gestão do Município de Bagé.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante este estudo compreende-se que conselhos gestores (de políticas públicas municipais ou setoriais) são órgãos criados pelo Estado, intitulados como colegiados, que percebem composição e competência determinadas por Leis específicas (que os institui) e seus regimentos internos.

A criação de conselhos, pode-se dizer que refere-se a oferta de espaço democrático no intuito de promover a construção da cidadania, absorvendo um sentido pedagógico, percebe (entre seus objetivos) a intenção de gerar uma nova cultura de participação, educando para este fim; estes conselhos devem também captar as demandas das sociedades, e exercer controle de caráter social sobre o governo.

Os conselhos foram gerados devido a problemas encontrados na democracia representativa, contudo ainda apresenta este caráter (representativo) na eleição de seus membros, pois em geral são constituídos, por um número respectivo de representantes de órgãos políticos (atores políticos, ou de representação política) e por um número igual ou maior de membros representantes de instituições, empresas, organizações, cooperativas, e outras empresas que tem sua atuação voltada a produção especifica (produtos ou serviços) a chamada sociedade civil organizada.

A constituição dos conselhos é considerada uma iniciativa de cunho qualitativo, pois como observou-se acima, deve educar os indivíduos a fim de que não sejam evidenciadas assimetrias de informações entre representantes e representados.

Assim sendo, como se observou, os conselhos são criados por iniciativa do Estado, contudo devem ser compostos por integrantes dos governos e das sociedades eles devem ter uma funcionalidade que proporcione planejamento e acompanhamento de políticas públicas que correspondam a demanda da sociedade, são, portanto instrumento de democracia (garantem a participação popular, o controle e a gestão democrática das políticas públicas).

A atuação dos conselhos esta voltada a criação de seu próprio regimento, conhecer a comunidade (em busca de demandas), estudar e sugerir medidas para qualificação da área respectiva (educação, saúde ou outros), fixar diretrizes para calendários específicos (na educação, por exemplo, os que se referem as férias); emitir pareceres distintos, manter intercâmbio com as secretarias, mobilizar a comunidade a participação popular em assembleias, entre outras ações.

A criação de conselhos gestores apontam avanços rumo ao exercício da democracia plena, contudo somente a constituição, e a implantação de mecanismos de participação popular não garantem esta plenitude, requerem constantes avaliações, principalmente por que os cidadãos, em grande parte, não se apropriam dos mecanismos que dispõe para buscar ações mais direcionadas para suas necessidades apresentando grandes dificuldades de participação e observando certa omissão na prática do exercício de controle social promovida através dos conselhos gestores. Ainda conforme estudos compreendem-se instituídos em Bagé 27 (vinte e sete) conselhos, sendo que segundo informações colhidas junto ao Gabinete de Gestão Comunitária, 21 (vinte e um) são atuantes. Estes órgãos de participação que devem confrontam de forma paritária o governo e a sociedade civil,

buscando formular projetos direcionando as ações do poder executivo, para atender as reais necessidades da população, constatou-se no caso de Bagé se faz necessário um maior acompanhamento por parte do Gabinete de Relações Comunitárias, órgão que deve agir como autoridade mediadora entre Governo e Comunidade, no intuito de padronizar procedimentos no que tange ao controle de efetividade, convocações bem como publicidade das ações destes colegiados, visando fortalecer a real participação paritária que caracterizam os conselhos, dada a importância deste canal democrático que tem o poder de contribuir com o desenvolvimento do município de forma objetiva proporcionando melhoria de vida da população através da colaboração dos agentes locais que devem ser os protagonistas deste desenvolvimento. Constatou-se ainda através das respostas dos membros consultados que não há uma preparação para os membros dos conselhos, salvo os que participam de conselhos que dispõe de fundo próprio para manutenção de suas atividades ou os que por serem representantes do governo dispõe de diárias para acompanhar capacitações fóruns e conferências a nível estadual e federal. Assim fica evidenciada que apesar da estrutura que a administração Municipal oferece aos Conselhos, inclusive com a oferta de Curso de formação para conselheiros e comunidade em geral, é eminente necessidade fortalecer estes colegiados no que tange a organização, representatividade e conhecimento considerando a importância dos mesmos não só no que tange a democracia representativa, mas principalmente a buscando a consolidação da real democracia participativa tão importante para o desenvolvimento do Município.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca Neaera; KECK, Margaret.**REPRESENTANDO A DIVERSIDADE: Estado, sociedade e "relações fecundas" nos conselhos gestores**. Caderno CRH, Brasília, DF, 21.52, 13 09 2008. Disponível em: <http://www.cadernocrh.ufba.br/viewarticle.php?id=549>. Acesso em 7 de Jun. de 2014.

AVRITZER, Leonardo. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático.** Departamento de Ciência Política. Universidade Federal de Minas Gerais. Revista Opinião Pública, Campinas, vol. 4, n.° 1, Junho de 2008, p.43-64. Disponível em:< http://www.scielo.br/pdf/op/v14n1/02.pdf> Acesso em 25 de Jun. de 2014.

_____, _____. **Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da autorização à Legitimidade da Ação.**Dados: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 50, n° 3, 2007, pp. 443 a 464. Disponível em:<> Acesso em 25 de Jun. de 2014.

_____, _____. **Experiências Nacionais de Participação Social** – São Paulo/SP: Cortez, 2009 – Democracia Participativa.

BAGÉ, Câmara Municipal de Vereadores de. **Legislação Municipal**. / **Lei Orgânica Municipal de 20 de Dezembro de 2003.** Disponível em <http://www.ceaam.net/bage/legislacao/> acesso em 18 de Jun. de 2014.

_____, **Lei Municipal N° 2.408, de 24/03/1987**. Regula a composição, funcionamento e delimita as atribuições do Conselho Municipal da Educação – CME, criado pela Lei N° 1.911/77 e alterada pela Lei N° 2.038/79. Disponível em: <http://ceaam.net/bage/legislacao/leis/1987/L2408.htm> Acesso em 20 de Ago de 2014.

_____, **Lei Municipal N° 3.253, de 11 de Outubro de 1995.** Que trata do Conselho Municipal de Saúde e revoga a Lei Municipal 2.727, de 28 de Junho de 1991. Disponível em: <http://ceaam.net/bage/legislacao/leis/1995/L3253.htm> Acesso em 20 de Ago de 2014.

_____, **Lei Municipal N° 3.388, de 16 de Maio de 1997.** Que trata do Conselho Municipal dos direitos da Mulher. Disponível em: <http://camara-municipal-de-bage.jusbrasil.com.br/legislacao/581424/lei-3388-97> Acesso em 20 de Ago de 2014.

_____, **Lei Municipal N° 4.047, de 13 de Novembro de 2003.** Cria o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável do Município de Bagé. Disponível em: <http://ceaam.net/bage/legislacao/leis/2003/L4047.htm> Acesso em 20 de Ago de 2014.

_____, **Lei Municipal N° 4.093, de 01 de Março de 2004.** Cria o Conselho, o fundo e a conferência municipal dos direitos do idoso . Disponível em: <http://ceaam.net/bage/legislacao/leis/2004/L4093.htm> Acesso em 20 de Ago de 2014.

_____, **Lei Municipal N° 4.942, de 03 de Novembro de 2010.** Dispõe sobre a Política de Assistência Social no Município e, sobre o Conselho Municipal de Assistência Social e Revoga expressamente as Leis Municipais n°s. 3.258/1995 e 3.298-A/1996 Disponível em: <http://ceaam.net/bage/legislacao/leis/2010/L4942.htm> Acesso em 20 de Ago de 2014.

_____, Prefeitura Municipal de Bagé. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Turismo.**Plano de Desenvolvimento Econômico.** – ISBN::978-85-63570-03-1. Bagé: Ediurcamp, 2011.

BRASIL. Conselhos Nacionais, Presidência da República, Secretaria Geral da Presidência da República: Secretaria Nacional de Articulação Social, 2010
Curso De Formação de Conselheiros, 2014, Bagé. 3ª etapa - Espaços de Controle Social (conferências, conselhos, fóruns).

_____. Portal da Transparência. **Controle Social – Conselhos municipais e controle social.** 2011.Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/controleSocial/ConselhosMunicipaiseControleSocial.asp> acesso em 28/05/2014.

CICONELLO, Alexandre. **A participação Social como Processo de Consolidação da Democracia no Brasil.** Disponível em:<https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.cdes.gov.br%2Fdocumento%2F860192%2Fa-participacao-social-como-processo-de-consolidacao-da-democracia-no-brasil-alexandre-ciconello-.html&ei=QxjRU42bNPTJsQTZ1YCYAw&usg=AFQjCNEmcMdhNvClmK4i2vRqmFaS50bs2A&sig2=Aa8jRQ5OBtobvkKr2PSlFQ&bvm=bv.71667212,d.b2U> Acesso em 24 de Jul. de 2014.

DIEGUES, Geraldo César. **O controle social e participação nas políticas públicas: o caso dos conselhos gestores municipais.** Revista NAU Social - v.4, n.6, p. 82-93 Maio/Out 2013. Disponível em: <http://www.periodicos.adm.ufba.br/index.php/rs/article/viewFile/284/247>

FASSA. Daniel. **O Brasil Continua em nossas mãos**. Revista CN em série – Democracia Participativa, nº 10, p. 13-14, outubro. 2013.

FONSECA, João José Saraiva da. Metodologia da Pesquisa Científica. Universidade Estadual do Ceará. 2002. Disponível em < http://www.ia.ufrrj.br/ppgea/conteudo/conteudo-2012-1/1SF/Sandra/apostilaMetodologia.pdf> Acesso em 25 de Jul. de 2014.

GIL,A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4° ed.São Paulo/Atlas S.A. 2002.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e participação Sociopolítica**. 4ª Ed – São Paulo/SP: Cortez, 2011. v. 32.

_____,_____.**O papel dos conselhos gestores na gestão urbana** . Enpublicacion: Repensando laexperiencia urbana de América Latina: cuestiones, conceptos y valores. Ana Clara Torres Ribeiro. CLACSO. 2000. ISBN: 950-9231-52-5 – Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/urbano/gohn.pdf> Acesso em 28.05.2014.

_____, _____. **Pluralidade da representação na América Latina**. **Soc. estado.**, Brasília , v. 29, n. 1, abr. 2014 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922014000100005&lng=pt&nrm=iso>. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69922014000100005>. Acessos em 13 ago. 2014.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Democracia, controle social e instituições.** Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de empresas de São Paulo, Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Administração Pública e Governo da FGV/EAESP, área de concentração: Governo e Sociedade Civil no Contexto Local, como requisito para obtenção para o título de Mestre em Administração Pública e Governo. 2003.

MAZETTO, Walkiria Glanert. **O olhar das Conselheiras Governamentais sobre o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Florianópolis: desafios e possibilidades.** Universidade Federal de Santa Catarina Centro Socio-econômico. Departamento de Serviço Social. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do titulo de Bacharel em Serviço Social. Florianópolis SC, 2011. Disponível em: <http://tcc.bu.ufsc.br/Ssocial303253.pdf> Acesso em 20 de Set. de 2014.

MILANI, Carlos R. S. **O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias.** Revista de Administração Pública, RAP FGV, Rio de Janeiro 42(3)-551-79, MAI/JUN, 2008.

RODRIGUES, Gustavo Ruiz; OHARA, Leticia Aimi. **GV Pesquisa. Relatório Conexão Local. Movimento de Mulheres em São Gonçalo**. Out/2010. Disponível em: <http://eaesp.fgvsp.br/sites/eaesp.fgvsp.br/files/Movimento%20de%20Mulheres%20em%20Sao%20Goncalo_RJ_2010.pdf> Acesso em 20 de Set. de 2014.

SALES, Helena Motta – **Gestão democrática e participativa**. Florianópolis, Departamento deCiências da Administração/UFSC, [Brasilia] CAPES:UAB; 2010.

SICOOB, Site do Sindicato Nacional dos Aposentados. **Características comuns dos Conselhos de Direito e Gestores de Políticas.** Disponível em: <http://www.sindicatodosaposentados.org.br/index.php/institucional/conselhos-deliberativos/18-caracteristicas-comuns-dos-conselhos-dos-direitos-e-gestores-de-politicas> Acesso em 18 de Ago. de 2014.

SILVA, Marta Zorzal e, Org.; Brito Junior, Bajonas Teixeira de, Org. **Participação Social na Gestão Pública: Olhares sobre experiências de Vitória** – ES/Organização de Marta Zorzal e Silva e Bajonas Teixeira de Brito Junior – São Paulo: Annablume, 2009.

SOTERO, Frederico. **Conselhos Consultivos ou deliberativos?** Disponível em: <http://www.icb.ufmg.br/labs/lpf/CONSELHOS-CONSULTIVOS-OU-DELIBERATIVOS.html > Acesso em 18 de Ago de 2014.

A GESTÃO DOS CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS E URBANOS EM SÃO JOSÉ DO NORTE: CONTRADIÇÕES ENTRE OS DISCURSOS E O BEM ESTAR DA POPULAÇÃO.

Autor: Danúbio Amorim Roig[1]

Orientador: Dr. Carlos R. S. Machado

RESUMO:

Análise da gestão pública municipal com foco na gestão de conflitos socioambientais e urbanos, expressos por meio de manifestação populares, ligados ao processo de instalação do empreendimento Estaleiro do Brasil S.A no município de São José do Norte. Um estudo de caso dos principais conflitos diante de expectativas e anúncios de grandes mudanças, que vão desde mudanças de características econômica e populacional, passando por mudanças culturais, ambientais, como também a possibilidade de melhoria social ou agravamento dos problemas de mesma ordem. Investigação da gestão pública municipal diante de desafios gerados por histórico de planejamento mal dimensionado, injustiça ambiental, estrutura urbana deficitária, desigualdades e índices de desenvolvimento sociais baixíssimos. Visando contribuir com o aprimoramento das técnicas e teorias relacionadas com a gestão municipal das políticas públicas que visam à justiça ambiental e a solução pacífica dos conflitos, destacando uma análise do comportamento dos principais atores sociais envolvidos em três manifestações populares selecionadas, geradas pela instalação do estaleiro EBR e veiculadas nos principais meios de comunicação local.

Palavras chaves: Conflito. Gestão Pública. Empreendimento.

ABSTRACT:

Analysis of municipal public administration with a focus on management and urban environmental conflicts, expressed through popular manifestation linked to the installation process of Brazil SA Shipyard in São José do Norte. A case study of the major conflicts in the face of expectations and announcements of major changes, ranging from changes in economic and population characteristics, through cultural, environmental changes, but also the possibility of improvement or worsening of social problems of the same order. Investigation of municipal governance challenges facing generated by historical planning wrongly dimensioned, environmental injustice, poor urban structure, inequality and very low levels of social development. To contribute to the improvement of techniques and theories related to municipal management of public policies aimed at environmental justice and the peaceful resolution of conflicts, highlighting an analysis of the behavior of the main actor involved in three selected demonstrations, generated by the shipyard EBR and disseminated in the major local media.

Keywords: Conflict. Public Management. Enterprise

[1]Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, FURG-EAD-PNAP (2013-2014). Danúbio Amorim Roig – é Pós graduando– EAD – FURG; **Orientador**: Prof. Dr. Carlos R. S. Machado

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho relacionará alguns conflitos urbanos e socioambientais do município de São José do Norte, acorridos em 2013 e 2014, aos discursos de desenvolvimento e de que a cidade a partir da instalação de um grande estaleiro melhoraria e garantiria melhores condições de vida para todos e todas. Isto porque, num cenário de anúncios de grandes empreendimentos, como o da instalação de um grande estaleiro no município, o Estaleiro do Brasil S.A.(EBR), muitas possibilidades são apontadas por gestores e empresas. E de fato inúmeras mudanças vêm impactando substancialmente a dinâmica econômica, demográfica, cultural e principalmente, socioambiental desta península litorânea.

No entanto, ao mesmo tempo, de forma direta ou indireta no município, uma série de conflitos e manifestações populares vem ocorrendo e sendo veiculados na imprensa e blogs da cidade e região. Portanto, neste trabalho, após apresentar um panorama geral do cenário de desenvolvimento no município, tendo em vista a perspectiva de grandes mudanças em desenvolvimento (ou anunciadas) em São José do Norte, serão destacados aspectos da realidade atual e recorrente do município, ou seja, suas principais fragilidades, assim como problemas estruturais e de planejamento. Após serão apresentados três casos emblemáticos de conflitos gerados pelo e no processo de instalação do Pólo Naval em São José do Norte**,** relacionados aos temas: mobilidade urbana, impacto ambiental e especulação imobiliária.

Tais conflitos (ações e manifestações públicas dos cidadãos) foram mapeados e serão apresentados de forma que se identifique: quem se mobilizou; quando e onde ocorreram as manifestações; quais eram as reivindicações que estavam sendo solicitadas ou cobradas, quem eram os demandados, ou seja, quem era o alvo das cobranças e reivindicações. As informações e dados para esta sistematização decorreram de observações; entrevista com os atores diretamente relacionados com as demandas conflitantes, assim como matérias jornalísticas, publicadas na televisão, jornais e blogs regionais e locais.

Os atores envolvidos, que serão apresentados adiante, são os empreendedores e o governo municipal como os demandados e os manifestantes como os demandantes. As manifestações através dos conflitos estão a explicitar

que a população de São José do Norte não quer ficar alheia aos benefícios anunciados. Portanto, o objetivo do trabalho foi de verificar como os demandados geriram os conflitos e os resultados de tal gestão referente às três demandas, **diretamente ligadas à instalação do Estaleiro EBR**, foco das respectivas manifestações públicas dos cidadãos as quais serão chamadas de conflitos socioambientais e urbanos.

A partir do levantamento dos principais problemas e conflitos, mais especificamente o *case* Pólo Naval em São José do Norte, identificar os limites, ações e contradições na gestão das políticas públicas municipais, explicitando como foram ou estão sendo solucionados os problemas e conflitos selecionados bem como suas contradições. Lembrando que conforme (Rua, 1998) compete ao processo político desenvolver e implantar por meio de processos, formais ou informais, uma solução e, portanto, desenvolver uma linha de gestão dos conflitos na perspectiva da justiça. No caso, resolver os problemas que estão prejudicando ou a carência de ações públicas que obrigam cidadãos a irem para as ruas exigirem do poder público ou de empresas sua solução.

O trabalho está dividido da seguinte forma. Primeiro, serão apresentadas as bases teóricas da pesquisa, ou seja, dos referenciais e da perspectiva adotada, em segundo, será realizada uma breve caracterização do município e o contexto de desenvolvimento e, em terceiro, alguns conflitos. Destes será extraído o que dizem os atores sociais diretamente envolvidos nos conflitos selecionados.

Tal estudo justifica-se pela necessidade de políticas públicas mais preventivas que ataquem diretamente as principais fragilidades na gestão pública municipal diante de desafios causados tanto por problemas sociais recorrentes como pela expectativa de instalação de grandes empreendimentos em municípios com estrutura urbana desordenada e deficitária como São José do Norte.

A conclusão do estudo é de que a gestão dos conflitos e a solução dos problemas socioambientais que emergiram das manifestações têm por parte dos gestores públicos uma atuação pautada por ações reativas, desprovidas de atitudes estrategicamente planejadas e que visem solucionar definitivamente o problema gerador dos conflitos. Mas, tanto governo como os empreendedores diante do conflito reagem com medidas paliativas ou de novas promessas, de que no futuro,

um futuro que nunca chega a todos da cidade, os problemas (demandas) serão solucionados.

2 ASPECTOS TEÓRICOS E REFERÊNCIAS

O presente trabalho busca entender os limites e contradições de uma gestão pública diante dos problemas e conflitos socioambientais, no caso em São José do Norte, e aplicar os estudos realizados no curso de gestão pública municipal. Sua linha teórica bem ampla e notoriamente em voga no meio acadêmico, mas se apóia no acúmulo de reflexões e pesquisas desenvolvidas pelo Observatório dos Conflitos Urbanos e Socioambientais do Extremo Sul do Brasil (FURG/IE/PPGEA).

O observatório dos Conflitos vem realizando um mapeamento dos conflitos ambientais dos Municípios do Extremo Sul do Brasil, entre eles São José do Norte, e definem conflitos como:

> [...] aqueles envolvendo grupos sociais com modos diferenciados de apropriação, uso e significação do território, tendo origem quando ao menos um dos grupos tem a continuidade das formas sociais de apropriação do meio que desenvolvem ameaçadas por impactos indesejáveis – transmitidos pelo solo, água, ar ou sistemas vivos decorrentes do exercício das práticas de outros grupos. (MACHADO et. al. 2013 Apud ACSELRAD, 2004, p. 26)

Além disso, as pesquisas do observatório buscam ir além dos modos diferenciados de relação com o meio e entende, assim como esse trabalho, a importância de se incorporar a discussão sobre o planejamento territorial, que de acordo com Machado (2013) o mesmo tem representado uma ferramenta de perpetuação, por parte dos detentores do poder econômico e político sua hegemonia sobre os territórios que lhes interessam ou lhes beneficiem. Portanto, os conflitos têm como pano de fundo um cenário desigual de injustiça existente em nossas cidades.

> Os conflitos ambientais surgem das distintas práticas de apropriação técnica, social e cultural do mundo material. Nesse sentido, tais conflitos não se restringem apenas a situações em que determinadas práticas de apropriação material já estejam em curso, mas se iniciam mesmo desde a concepção e/ou planejamento de certa atividade espacial ou territorial. (ZHOURI; LASCHEFSKI, 2010, p. 17-18)

Entende-se também que os *cases* de conflitos latentes e configurados recentemente em cidades como Rio Grande, Suape, Itaguaí, Macaé e outras podem servir de experiências negativas das quais os gestores públicos de São José do Norte poderiam utilizar-se na busca para minimizar os impactos negativos sobre as populações mais pobres por parte destes grandes empreendimentos. Seja, àquele da instalação de um grande estaleiro (EBR) bem como da mineração dentre outros. Nesta mesma perspectiva, é necessária uma reflexão sobre os conflitos recorrentes na região, diretamente ligados ao setor primário (pescadores artesanais da Laguna dos Patos, Silvicultura, trabalho escravo, envenenamento das águas e das lavouras pelo agronegócio, dentre outros).

Todos de certa forma, e desde o gestor público, lhes coloca a questão de lidar ou gerir o conflito que surge: em que direção, em que sentido e pra quem? As gestões tradicionais, sejam conservadoras ou neoliberais, tendem de um lado priorizar a repressão, o apaziguamento, o desaparecimento de lideranças ou soluções “pro – mercado”. Outra perspectiva poderá priorizar a defesa tanto de recursos ambientais e seu uso de forma equânime e participativa, que vá contra a concentração de renda bem como também na defesa dos aspectos culturais mais específicos. Portanto, uma gestão para a justiça ambiental, e não para a injustiça como tradicionalmente ocorre:

> Justiça Ambiental e Injustiça Ambiental podem ser designadas e definidas da seguinte forma: para designar esse fenômeno de imposição desproporcional dos riscos ambientais às populações menos dotadas de recursos financeiros, políticos e informacionais, tem sido consagrado o termo *injustiça ambiental.* Como contraponto, cunhou-se a noção de *justiça ambiental* para denominar um quadro de vida futuro no qual essa dimensão ambiental da injustiça social venha a ser superada. Essa noção tem sido utilizada, sobretudo, para construir uma nova perspectiva a integrar as lutas ambientais e sociais. (ACSELRAD *et al.,* 2009, p. 9).

Em São José do Norte, como em outros municípios da região tem se propagado o discurso, tanto em audiências públicas, propagandas institucionais e matérias de jornais e televisão, de que os grandes empreendimentos serão a redenção de São José do Norte. São realçados seus supostos efeitos positivos, também, em outros municípios que compõem o Litoral Médio do Rio Grande do Sul, tais como: Tavares, Mostardas e Palmares do Sul. Tal discurso ecoa, principalmente, por parte dos agentes políticos e dos interessados pelas receitas,

que tendem a se concentrar na mão das elites detentoras do poder político e econômico.[2]

Mesmo em fase inicial o que se percebe é que o discurso desenvolvimentista representa mero subterfúgio para disfarçar o que pode ser apenas um ciclo econômico de características efêmeras, concentrador de renda e impactos socioambientais e urbanos bastante preocupantes, sendo que os verdadeiros propósitos e benefícios econômicos "tem beneficiado secularmente apenas a uma elite constituída." (MACHADO et. al. 2013, p 185).

No que tange as motivações da comunidade diante das promessas de um futuro melhor ou uma estagnação caso se perca o empreendimento surge a uma modalidade de pressão por parte dos investidores definida por Acelrad (2013) como chantagem de localização, ou seja, quando as empresas usam as promessas de emprego, renda e fomento na arrecadação para justificar riscos ambientais até mesmo transtornos urbanos, sob a alegação que possuem livre escolha na locação dos recursos empresariais.

> O conflito é uma forma de interação entre indivíduos, grupos, comunidades e classes sociais que, por sua natureza, são antagônicos. Esse antagonismo pode se manifestar violentamente ou não. No centro dos conflitos, está a disputa pelo acesso aos recursos que são escassos. Porém, os conflitos não são a única forma de interação entre os indivíduos e grupos; a cooperação também é outro lado destas interações. As formas como se manifestam os conflitos e a cooperação entre diversos atores sociais, num determinado momento histórico, e pode contribuir na análise de uma sociedade. (MACHADO et al. 2013, p. 42)

[2]**Em 2012, no anuncio da obra se falava assim:** "A unidade da EBR vai garantir a expansão do Polo Naval já instalado em Rio Grande, conforme o secretário Knijnik. A previsão da companhia é gerar 4 mil empregos diretos, um volume significativo diante da população da cidade, de 25 mil habitantes".<http://www.jornalagora.com.br/site/content/noticias/detalhe.php?e=3&n=37601,>, acesso 26 agosto 2014; **já em 2013 assim**: "Chegada do Estaleiro EBR promete mudar o cenário de São José do Norte, RS" IN: <http://globotv.globo.com/rbs-rs/jornal-do-almoco/v/chegada-do-estaleiro-ebr-promete-mudar-o-cenario-de-sao-jose-do-norte-rs/2607784/,>acesso em 26 agosto de 2014; **e a Revista VEJA:** "Parece milagre -A construção de um estaleiro em São José do Norte está provocando uma revolução na economia e no modo de vida da pequena cidade gaúcha. Quem vive ali tinha como destino trabalhar na vizinha Rio Grande, plantar cebola ou torcer para ter sorte na pesca de camarão; A implantação da Estaleiros do Brasil (EBR), uma associação formada pela japonesa Toyo e pela brasileira Setal, é a responsável pela reviravolta" (.Fonte: Revista Veja – SP - 25/02/2014); **e no site da empresa**: "É com muita satisfação que dividimos com a comunidade a alegria de termos comemorado nessa semana um ano de obras do Estaleiro EBR. As obras tiveram início no dia 1º de abril de 2013, quando a EBR contava com apenas dois funcionários em São José do Norte. Hoje somos 57 e esse número só tende a crescer nos próximos meses. O maior número de funcionários hoje é das empresas subcontratadas, que fazem possível esse grande sonho, totalizando quase 1000 funcionários". https://ebrbrasil.wordpress.com/, acesso 26 agosto de 2014.

Neste trabalho, então, a partir das manifestações populares selecionadas focaremos na gestão municipal para explicitar como foram ou estão sendo solucionados os problemas e conflitos selecionados, se é que o foram (não decisão pública). Neste caso se refere à prática utilizada por alguns gestores para evitar os problemas, não colocá-los na pauta ou agenda de prioridades. Neste caso, diz Rua (2009) que a decisão pública pode ser considerada como a decisão de não decidir, ou seja, se algumas medidas paliativas foram tomadas ou simplesmente reduziram-se os níveis de conflito ou se o processo conflitante foi abafado, conforme a perspectiva do gestor ele pode não agir. Ou seja, neste caso, se agir pode gerar desgaste político com uma das partes do processo conflitante. “Algo distinto de decidir, não decidir ou decidir não agir porque os assuntos nem sequer se tornam matéria de decisão (permanecem encobertos)” (RUA, 2009. P. 82).

No que se refere aos gestores e elaboradores das políticas públicas, cabe a reflexão, se as decisões e ações políticas possuem cunho participativo e democrático ou tendem ao esvaziamento do debate.

> O paradigma da elaboração de políticas, da tomada de decisão e da implantação das políticas parece ter consistido numa espécie de gestão da mudança social “de cima para baixo”, quer dizer, um centro, mais ou menos “iluminado”, elaboraria planos de mudança social que, depois de implantados, teriam efeitos na vida social.O que parece ter-se alterado é não só a complexidade dos processos de desenho e implantação das políticas, mas a própria natureza da concepção da política como projeto de mudança social. (STOER; MAGALHÃES, 2005, p. 17)

Portanto cabe reforçar que para estes autores, na elaboração das políticas deve-se evitar a centralização e que ainda que complexos os processos de desenho e implantação das políticas que promovem a mudança social, deve haver uma mudança na natureza da concepção da política. Neste caso, dizem eles que a gestão deve partir das demandas e dos demandantes, e o processo de construção das alternativas no espaço público devem ser cada vez mais transparentes.

Mas, não devemos ser ingênuos de achar que todos estão nas mesmas condições e que tem as mesmas oportunidades, pois como foi dito anteriormente a realidade é de injustiça e, sendo assim, um gestor público, inclusive sendo republicano deveria estar ao lado e a favor dos mais fracos. No caso, a população demandante e o meio ambiente.

Nesta mesma linha para Maria Beatriz Luce (1986) é importante, na análise e na prática política, tanto o processo (que se refere às ações, ao modo de reconhecer, decidir e levar a efeito os interesses de cada um e de todos) quanto o objeto (que revela as necessidades e os interesses individuais e coletivos); o que diferenciaria a teoria política (*polity*), a política específica (*policy*) e a política (*politics), o* método ou processo de implementação. Neste sentido o que se espera é a construção democrática e participativa de processos e objetos políticos que proporcionem um pouco mais de justiça ambiental.

Neste sentido, por exemplo, vai a Lei Federal N° 10.257 de 10 de julho de 2001 que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, no denominado Estatuto das Cidades. Nesta, se destaca que os processos de elaboração e implantação dos Planos Diretores e, portanto, relativas ao ordenamento territorial, devem ser participativos. Além de professar a utopia da busca de construir cidades bem planejadas, includentes, democráticas e sustentáveis tendo como principais eixos: a inclusão territorial, a justiça social e a gestão democrática.

3 O MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO NORTE: POTENCIALIDADES, CONTRADIÇÕES E FRAGILIDADES

O Município de São José do Norte, distante de 372 quilômetros da capital do Estado (Porto Alegre), faz parte de uma península situada entre o oceano Atlântico e a Lagoa dos Patos. Possui uma população estimada em mais de 26,7 mil habitantes (IBGE, 2013).

Em 25 de outubro de 1831 ocorreu à emancipação do Município e a criação da vila de São José do Norte. Alguns anos depois, em 16 de julho de 1840 ocorreu a mais sangrenta batalha da Revolução Farroupilha, com vitória dos Imperialistas, isso levou a D. Pedro II a conceder para São José do Norte o título de "Mui Heróica Villa". Mas foi somente em 31 de março de 1938, que a vila de São José do Norte foi elevada à categoria de cidade.[3]

[3] Este fato por si só, é muito simbólico, pois os farrapos lutavam contra o domínio do império, e a cidade lutava, portanto, para manter a dominação. A questão que poderíamos levantar disso é de que interesses de fato estávamos tratando quando isso ocorreu, dos ricos ou dos pobres, dos exploradores e dominadores ou dos dominados e explorados, dos pobres, dos negros, dos índios ou dos interesses das elites da cidade e região? É claro que pesquisas e estudos para responder isso

Se tais fatos históricos, econômicos e sociais auxiliam na compreensão dos processos de construção e crescimento de uma cidade, não podemos descurar de que não são os pobres e mais necessitados que se têm beneficiado desta e nesta história. Hoje, a economia do Município está apoiada na agricultura, pesca, sendo a cebola, o arroz e as florestas de *pinus*, as principais riquezas agrícolas e o camarão, o mais nobre fruto do mar.

Na área do turismo pode-se observar um grande potencial na área histórica dado aos casarões antigos e seculares, no centro da cidade, onde a arquitetura Colonial Portuguesa encontra-se estampada, além disso, diversas praias lacustres como o Barranco e as Capivaras e outras oceânicas como o Mar Grosso, Barra do Estreito, Bujurú e Molhe Leste representam uma grande fonte de renda para população, que de fato são muito pouco desenvolvidas e potencializadas. De outro, como veremos nas manifestações encontramos comunidades sem moradia, sofrendo transtornos urbanos, ocupando terrenos e tendo suas ruas e casas destruídas pelos caminhos dos empreendimentos.

No entanto, apesar de tantas riquezas, belezas e problemas se abrem possibilidades de crescimento que pode contribuir a justiça social e ambiental, e assim, ser de fato sustentável para as maiorias desta cidade. Até porque, os gestores públicos vêm nestes últimos anos incentivando a instalação de grandes empreendimentos[4], os quais gerarão grandes impactos urbanísticos e ambientais, além de intensificar a disputa pelo acesso aos recursos e automaticamente representarem um nascedouro de conflitos socioambientais e urbanos.

A opção dos gestores Municipais no sentido de incentivar a instalação de grandes empreendimentos no Município e propagandas institucionais otimistas veiculadas nos meios de comunicação e no site oficial da Prefeitura Municipal remete a uma situação contraditória e que reforça o antagonismo na disputa pelo acesso e uso dos recursos de São José do Norte. Isto porque, se de um lado anunciam o desenvolvimento e os recursos que chegam, de outro, e diante das necessidades da população da cidade a própria prefeitura através do poder

---

deveriam ser feitos, mas pelas condições injustiças socais e ambientais, de analfabetismo e pobreza na cidade, poderíamos levantar a hipótese de que desde aquele tempo a cidade vem sendo governada para e pelos ricos e aquinhoados da cidade. Tá na hora de mudar!

[4] Instalação do Estaleiro EBR dentro do perímetro urbano ocupando uma área de 1.755.575,11 m², e da RG Mineradora, em fase de licenciamento ambiental para extração de minério na zona rural e dunas litorâneas.

executivo envia a câmara de vereadores Projeto de Lei de Incentivo Fiscal[5]. Leia-se, de isenção fiscal as mesmas empresas.

O processo de instalação do Estaleiro EBR caracteriza-se, como em outros momentos, pela falta de planejamento urbano específico para sanar as injustiças e estudos bem dimensionados, o que vêm provocando e tendem a potencializar uma série de conflitos e manifestações populares. A falta de prioridade e ações estratégicas de cunho social na gestão municipal nestes últimos anos fica evidente quando se constata que a grande maioria das ações ou planos, seja de longo, médio ou curto prazo, regulamentados pelo Plano Diretor, Lei Municipal nº 456 de 13 de dezembro de 2006[6], não foram, ainda implantados. Sendo que este instrumento legal deverá ser revisado em 2016 conforme art. 53: "Esta Lei deverá ser revisada a cada 10(dez) anos, por meio de amplo debate com a sociedade, podendo sofrer revisão de alguns pontos em prazos menores, conforme critérios nela definidos".

Mas, também nenhum dos Planos Setoriais[7] previstos na Lei 456/2006 já citada, sequer foi implantado, avaliado e monitorado, então como se pensar em revisão ou alteração? Além disso, a fragilidade na implantação e gestão do planejamento municipal inviabiliza a capitação de recursos federais, como por exemplo, a capitação de recursos para saneamento básico, os quais só podem ser liberados se o município em voga possua de forma efetiva e regulamentado por lei ordinária o Plano Diretor Municipal de Saneamento Ambiental. Diz ainda, a Lei Municipal 456 de 2006:

> **Art.14.** Sem prejuízo de outros Planos, o Município deverá construir e programar os seguintes planos setoriais: **I–**Plano Ambiental Municipal; **II–** Plano Municipal de Unidades de Conservação e Área Protegidas; **III–**Plano Diretor Municipal de Saneamento Ambiental; **IV–**Plano Municipal de Desenvolvimento Rural; **V–**Plano Municipal de Turismo Sustentável; **VI–** Plano Municipal de Arborização Urbana; **VII–**Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro e de Manejo de Dunas; **VIII–**Plano Municipal de Preservação e Recuperação do Patrimônio Cultural, material e imaterial; **IX–**Plano Municipal de Habitação de Interesse Social e de Regularização Fundiária; **X–**Plano de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos; **XI–**

[5] PL nº 021/2013 de iniciativa do Executivo Municipal e reprovado pelo Legislativo, que previa isenção de IPTU e redução nas alíquotas de ISSQN às empresas do ramo do petróleo e gás e suas terceirizadas.

[6] Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável e de Integração Urbano-Rural de São José do Norte, o Sistema Municipal de Planejamento Sustentável, o Fórum Permanente da Agenda 21 Municipal, disciplina a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, e dá outras providências.

[7] Instrumentos de planejamento, elaborados de forma participativa, compreendendo o conjunto de objetivos e metas, diretrizes e instrumentos de ação e intervenção, que expressam o entendimento do município, através do governo e de seus agentes sociais, a respeito da maneira como deve ser orientado o planejamento do setor ou área da administração pública. Definição dado pelo Estatuto das Cidades.

Plano Municipal de Acessibilidade e Mobilidade Urbana e Rural; **XII–**Plano Municipal de Defesa Civil, Emergências e Riscos Ambientais e Sanitários.

Cabe destacar, ainda, que apesar das potencialidades e da propaganda institucional realizada tanto pelo governo quanto pelos empreendedores, São José do Norte é uma das cidades menos desenvolvida do Estado do Rio Grande do Sul, para não dizer uma das mais pobres! A cidade ocupa a posição 487ª no que se refere ao IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios) em um universo de 496 municípios do Estado; e é a 9ª pior cidade do Estado com base em estatísticas relacionadas com renda, educação e condições sanitárias que definem a longevidade[8].

Segundo dados do relatório da Comissão de Diagnóstico e Planejamento do Programa Amigo de Valor[9] do ano de 2014 a gestão das demandas sociais no município encontram-se em condições alarmantes, sendo pertinente destacar alguns fatores diagnosticados:

a) Rede de Ensino: Falta de professores na rede; Falta de ações de apoio visando incentivar o sucesso e permanência do aluno; Situação nutricional, crianças e adolescentes com deficiência e mães usuárias de drogas durante a gestação como aspectos relevantes para a defasagem escolar e um gargalo, representado pela defasagem de creches na ordem de 90% da demanda para atendimento de crianças de 0 a 3 anos.

b) Pobreza: de acordo com CADÚNICO/2014[10] o município possui 2.128 famílias em condições de extrema pobreza em um total de 3.808 famílias inseridas em áreas de vulnerabilidade social totalizando um total de 75,65% dos cadastros em situação de extrema pobreza.

c) Alfabetização e ciclo da pobreza: o município apresenta percentual de 44,44% de crianças que vivem em domicílios onde nenhum dos moradores tem o ensino fundamental completo, inferior apenas à Dom Feliciano (menor IDHM do Estado), também apresenta um percentual de mães chefes de família e com filhos menores de 15 anos de 27,03%, sugerindo com isso uma baixa escolaridade global, falta de

[8] Dados obtidos no site <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/ranking> acesso em 15 de agosto 2014.
[9] Projeto: CONHECER PARA TRANSFORMAR – DIAGNÓSTICO E FORMULAÇÃO DA POLÍTICA MUNICIPAL DE PROTEÇÃO INTEGRAL DAS CRIANÇAS E ADOLECENTES – 2014 - Coordenado pelo Conselho Municipal de Defesa da Criança e do adolescente (CONDEDICA) e patrocinado pelo Banco Santander.
[10] O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.

acesso ao mercado e renda, constituindo um panorama significativo de vulnerabilidade e perpetuação do ciclo de pobreza, gerando fatores como negligência, violência e de desestrutura familiar.

Além disso, a Comissão de Diagnóstico e Planejamento constatou diversos fatores responsáveis pela perpetuação e incremento de novas famílias em condições de vulnerabilidade social em São José do Norte, mesmo em um cenário de crescimento econômico, destacando:

- Fragilidade da gestão municipal para o atendimento das demandas de saúde, educação, habitação e de assistência social: falta de recursos humanos e de estrutura para implementar os serviços, programas e projetos afins;

- Falta de programas habitacionais que atinjam a população de baixa renda;

- Falta de acesso a programas de cultura e lazer;

- Baixa escolaridade para acesso aos cursos profissionalizantes e conseqüentemente desqualificação nas melhores vagas de emprego;

- Ciclo de pesca e agricultura determinantes na questão da evasão escolar;

- Pobreza, trabalho infantil e analfabetismo, inseridos na questão cultural das famílias e indivíduos.[11]

O diagnóstico reforça que embora os anúncios do desenvolvimento econômico atual do município, e, portanto, ainda não recebendo os benefícios que poderiam amenizar tais condições, sua explicitação ajuda entender as origens dos conflitos que adiante detalharemos. Mas, fica evidente a necessária reflexão sobre o verdadeiro potencial de São José do Norte e os anúncios de que será uma “terra de oportunidades”[12], para quem? Quem se beneficiará, será toda a sociedade ou apenas as grandes corporações e/ou outros como as elites e os gestores atuais?

No caso específico do empreendimento EBR, já se constata um grande descontentamento da população, que além de não perceber os benefícios anunciados por políticos e empresários da EBR[13], e não lhes beneficiar de fato; pelo contrário vem sofrendo, não só com o agravamento dos problemas sociais recorrentes existentes historicamente, como também com os impactos urbanísticos

[11] Dados do Relatório Projeto: CONHECER PARA TRANSFORMAR – DIAGNÓSTICO E FORMULAÇÃO DA POLÍTICA MUNICIPAL DE PROTEÇÃO INTEGRAL DAS CRIANÇAS E ADOLECENTES, 2014

[12] Declaração feita por Lasier Martins – Repórter da RBS-TV no programa Jornal do Almoço no dia em que foi assinado o Termo de Intenções para construção do Estaleiro EBR em São José do Norte.

[13] Declarações feitas durante a audiência pública realizada em São José do Norte e obrigatória no processo de obtenção de Licença Ambiental junto a FEPAM.

causados pelo processo de instalação da planta empresarial. Neste caso, detalharemos a seguir.

4 DESCRIÇÃO DAS MANIFESTAÇÕES, DEMANDAS CONFLITANTES E VISÃO DOS DEMANDANTES

4.1 OCUPAÇÃO DE ÁREAS PÚBICAS E PRIVADAS NO BAIRRO GUARIDA: FALTA DE MORADIA.

Trata-se de uma ação, inicialmente, pouco articulada de alguns moradores do Bairro Guarida e João Landel (popularmente conhecido como Cidade Baixa), localizados na parte periférica de São José do Norte, que resultou tal como um efeito cascata na ocupação de áreas públicas e privadas, sendo que num segundo momento, com participação de outros munícipes dos Bairros já citados e de outros bairros, incluindo moradores da área central, ação esta que recebeu destaque com a veiculação no Jornal do almoço em matéria na RBS TV Rio Grande dia 12 de julho de 2013 que cobre os fatos jornalísticos do município de São Jose do Norte.

O principal motivo e reivindicação dos ocupantes é a falta de moradia gerada principalmente pelo aquecimento do mercado imobiliário, leia-se a especulação imobiliária e dos alugueis, após o anúncio da construção de um estaleiro de grande porte no município. Se já existia problemas de falta de moradia isso está inviabilizando a compra de terrenos até mesmo nas regiões periféricas da cidade por parte da população mais pobre.[14]

O conflito surgiu, segundo relato de moradores[15] dos bairros, uma vez que não se instituíram líderes ou representantes específicos. No entanto, é interessante dizer que isso ocorreu a partir do momento que um sobrinho do Prefeito Municipal[16] começou a cercar 15 hectares alegando ser proprietário. Assim, alguns moradores ocuparam não somente a área deste senhor, como também uma área pública ao lado de 10 hectares que, conforme a prefeitura estaria destinada a construção de um

[14] Dizemos mais pobres, pois em recentes anúncios e propagandas em jornais e anúncios políticos inúmeros empreendimentos imobiliários, condomínios fechados, etc. têm sido anunciados, é claro para quem poderá pagar. Será que a atual gestão também pretende financiar estes empreendimentos criando infra-estrutura pública para eles? Estar-se-á considerando os impactos ambientais, sociais, etc.?

[15] Um vigilante – morador do bairro João Landel (cidade baixa) e de um operário de pólo naval – morador do bairro Guarida, conversa informal realizada com ambos em 05 de agosto de 2014.

[16] Empresário do ramo imobiliário e alimentício que possui contratos de fornecimento de alimentação para empresa EBR e algumas de suas empresas terceirizadas.

Posto de Saúde e uma escola técnica. Sempre, quando ocorre uma ocupação assim, os gestores de plantão alegam que estava destinada a algo que beneficiaria a todos e que agora, os ocupantes prejudicariam tal destinação. As obras iriam começar, mas, até a data das entrevistas com os moradores no dia 11 de agosto de 2014, ainda não começaram, ou seja, a mais de um ano!

Durante a manifestação veiculada no Jornal do Almoço (RBS), do dia 12 de julho de 2013, os manifestantes reivindicavam que as “autoridades” promovessem ações efetivas para resolverem o déficit de moradias, com a implementação de projetos de habitação para famílias de baixa renda e cobravam esclarecimentos sobre os reais proprietários das áreas e suas destinações. Lembraram também que a chegada de mais trabalhadores na cidade por conta da instalação de um estaleiro aumentaria os problemas de falta de áreas para abrigar a população menos favorecida[17].

4.2 BLOQUEIO DA RUA LUIZ GAUTÉRIO NO BAIRRO VENEZA

O problema dos moradores da Rua Luiz Gautério e da Rua 11 dos bairros Veneza e João Landel, respectivamente, no que se refere ao trânsito de veículos pesados que transportem materiais e equipamentos para instalação do estaleiro EBR, já se estendem desde o final de 2013 com o início das obras de instalação do empreendimento.

Ocorre que o trânsito de caminhões e máquinas que deveria ser realizado por uma via, denominada Estrada Perimetral, a ser construída por fora da cidade, ligando a BR 101 ao empreendimento, não foi sequer iniciada, todavia constava como medida compensatória e mitigatória do impacto ambiental prevista na licença de instalação n° 848/2012/FEPAM.

No dia 03 de dezembro de 2013 conforme publicado no Jornal Agora[18] o Executivo Nortense recebeu de alguns moradores destas ruas um abaixo assinado solicitando o fim do tráfego de caminhões com destino ao canteiro de obras do estaleiro, inclusive apresentando fotos de 20 moradias que estavam apresentando rachaduras em sua estrutura. Informaram também que o acúmulo de poeira nas

[17] Terras em **São José do Norte**, RS, são **invadidas** - Globo TV globotv.globo.com/...**sao**-**jose-do-norte**...**sao**-**invadidas**...12/07/2013. Terras em **São José do Norte**, RS, são **invadidas**. Acesso 26 agosto de 2014.

[18] JORNAL AGORA, Executivo Nortense recebe moradores da Rua Luiz Gautério– edição do dia 03 de dezembro 2013 – página 11.

residências e nos comércios, e o fim da tranqüilidade nos bairros estavam causando um descontentamento geral e por isso solicitavam medidas urgentes.

Depois de quase quatro meses de tráfego intenso de caminhões sem que o Executivo Municipal nada tenha feito, os moradores das ruas afetadas pelo empreendimento, conforme matéria do veiculada no Jornal Agora[19], em medida extrema, visando à preservação de suas casas e da própria rua, resolveram interromper o trânsito de caminhões que por ali trafegam, levando equipamentos para a área da EBR.

Foram colocados pneus, pedras, cordas com bandeiras para avisar os motoristas que o tráfego foi interrompido naquela área, considerando que a passagem de grandes caminhões estava provocando rachaduras nas casas ali localizadas.

Segundo os moradores, a situação chegou ao extremo, pois nada foi feito para que esses veículos que, segundo alegaram, além de pesados, transportam peso maior que a capacidade permite, o que além de destruir a rua, causam prejuízo também à pavimentação da BR-101. Disse um morador: “A interrupção da rua foi apenas um aviso às autoridades do Município e, dependendo do seguimento das demandas[20], as interrupções continuarão até que exista uma saída definitiva para esse grave problema”, alegaram os moradores.

Lembrando que foi realizada uma reunião em caráter de emergência com os representantes dos manifestantes e ficou acordado que o município, em parceria com o governo de estado e os empreendedores para iniciar a construção da perimetral em no máximo 10 dias, assim que a rua fosse desbloqueada. O que de fato vem ocorrendo, reforçando a idéia de que quando os conflitos prejudicam os detentores do poder econômico as soluções passam a ser priorizadas e aceleradas.

4.3 BLOQUEIO DA ESTRADA DO PETRONE, VIA DE ACESSO AO ESTALEIRO EBR.

A mobilização que culminou no bloqueio da estrada de acesso ao estaleiro EBR foi arquitetada pelos moradores das localidades do Cocuruto, Pontal,

[19] JORNAL AGORA, Moradores da Luiz Gautério Colocam barricada na Rua – edição do dia 26 de março de 2014 – página 11.

[20] Além do início das obras da Av. Perimetral os moradores exigem que as ruas sejam molhadas por carros pipas durante os períodos de estiagem, que o trafego de caminhões seja realizado somente durante o dia e que as ruas sejam niveladas, sem prejuízo de ações indenizatórias daqueles que tiveram suas casas danificadas.

Localidade da Barra, 5° Secção da Barra e Praia do Mar Grosso, uma vez que estes moradores utilizam a estrada de acesso que em determinado momento circunda e inclusive transpassa o empreendimento.

Dentre os manifestantes destaca-se a Sra. Tatiane Silva Gautério (Cocuruto) e o Sr. Jefersom Luiz Moreira (Pontal) que por meio de contatos com os outros moradores realizaram uma grande manifestação que contou inclusive com a cobertura da RBS TV – Rio Grande[21]. Nesta foi explicitado que o bloqueio ocorreu após reuniões com o Executivo Municipal, onde o mesmo se comprometeu, juntamente com o EBR de manter tanto a estrada antiga[22], quanto o desvio[23] em condições seguras e favoráveis ao trânsito de veículos, Mas que até aquele momento isso não tinha acontecido, ou seja, efetivado o que eles tinham se comprometido.

Conforme os manifestantes foi um descaso, tanto com a manutenção das vias e como desrespeito como os moradores que utilizam as estradas. Na medida em que as promessas não foram cumpridas a estrada foi bloqueada por 06 horas no dia 03 de julho de 2014. E só foi desbloqueada depois que o Executivo, representantes dos manifestantes, representantes da EBR e da Brigada Militar se reuniram e acordaram um cronograma de ações que atendessem as demandas. Mas, a solução é paliativa, conforme declaração do Diretor de Obras Públicas o Sr. Luiz Escobar, até que a ação para a pavimentação asfáltica do trecho definitivo se concretize.

5 O QUE DIZEM OS DEMANDADOS: GOVERNO MUNICIPAL E EMPRESA EBR.

5.1 OCUPAÇÃO DE ÁREAS PÚBICAS E PRIVADAS NO BAIRRO GUARIDA: FALTA DE MORADIA.

A representante do Governo Municipal informou que nestas proporções, foi a primeira vez que a comunidade Nortense realizou este tipo de manifestação e que tal conflito, ligado ao setor habitacional, está diretamente relacionado à especulação

[21] **Moradores de São José do Norte, RS, fecham via em protesto por ...** – Matéria Televisiva. JORNAL DO ALMOÇO 04 de julho de 2014. Acesso 23 de agosto 2014.

[22] Trecho de Estrada Municipal que passa por dentro da Planta do Estaleiro e que necessita ser desafetada para a liberação da Licença de Operação – Fepam.

[23] Trecho de acesso privado que será afetado pelo Município, mediante negócio jurídico e compromisso de pavimentação asfáltica de responsabilidade dos empreendedores da EBR – incluída na licença de Instalação 848/2012 – EBR.

imobiliária gerada pelo anúncio da instalação do estaleiro EBR. Reconheceu as reivindicações como legítimas, mas, assim como o Secretário de Obras da época das ocupações, considera as invasões um crime e concorda com as medidas aplicadas pelo governo no sentido de promoção de medidas judiciais[24] que garantiram a reintegração de posse das áreas municipais.

Quando questionada sobre quais foram as medidas tomadas para se evitar novas invasões e atender as reivindicações ligadas a investimentos em programas habitacionais para população de baixa renda, a gestora informou que foram realizadas convocações via rádio para que os manifestantes realizassem um cadastro junto a Secretaria Municipal de Assistência Social, para serem enquadrados em programas habitacionais. Informou também que o Governo contratou uma consultoria e apoio técnico para promoverem um projeto de regularização fundiária, uma vez que, segundo informações repassadas pela Secretária, 90% das propriedades urbanas do município não possuem título de propriedade.

Neste caso não houve uma intervenção do Executivo no sentido de reunir-se com representantes dos ocupantes para buscar uma solução imediata. Mas, conforme informações prestadas pela Secretária Geral de Governo a Sra. Juliana de Castro foi efetivada uma Ação Judicial de Reintegração de Posse na da Área do Município; e uma convocação para que realizassem um cadastro junto a Secretaria Municipal de Assistência Social para enquadramento em programas de habitação social. Mas, até o momento, conforme a própria secretaria de governo não possui projetos de habitação de interesse popular, Como disse acima, isso fazia parte do anexo III / Tema 06 - Inclusão Social / Dos Projetos de Curto Prazo / Itens 6 e 7, Do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável – Lei 456/2006:

> 6) Investir em programas de regularização fundiária, especialmente nas Zonas de Especial Interesse Social – ZEIS (bairro Guarida, Comendador Carlos Santos, João Landel e Brasília);7) Investir em programas de Habitação de Interesse Social;

Quando perguntada sobre as ações de curto prazo, previstas no Plano Diretor que versam sobre investimentos em programas habitacionais em Zonas de Especial Interesse Social, houve constrangimento, isto porque os programas, que deveriam

[24] Sublinhado nosso.

estar prontos em 2008, ainda não foram elaborados. Ela não soube me dar uma previsão de quando estariam prontos os Planos Setoriais, necessários para qualquer programa de investimento e inclusão no PPA (Plano Plurianual).

No que tange a posição do representante do EBR, quando perguntado sobre o impacto do empreendimento sobre o conflito selecionado, o mesmo foi enfático em dizer que "a parte deles está sendo realizada, no sentido de atrair investidores interessados em suprir a demanda imobiliária, mas que as condições fundiárias do município são precárias e que investimentos em habitações populares são de responsabilidade do poder público".[25]

5.2 BLOQUEIO DA RUA LUIS GAUTÉRIO NO BAIRRO VENEZA

A Secretária Geral de Governo a Sra. Juliana de Castro entende que o problema dos moradores, das ruas prejudicadas pelo trafego intenso de caminhões com destino ao canteiro de obras do EBR, está controlado e que, dificilmente, novos bloqueios ocorrerão. Informou que mesmo com atraso as obras do desvio da BR 101 até a Av. Perimetral[26], já estão em pleno andamento, o que segundo ela, representará o fim dos transtornos, uma vez que o tráfego de caminhões será redirecionado para esta via.

Além disso, destacou a reunião que foi realizada entre os representantes dos moradores, dos empreendedores, do executivo e alguns vereadores, no dia da manifestação que bloqueou a via urbana, onde o executivo e os empreendedores se comprometeram de iniciar em até 10 dias a abertura do traçado para construção da Av. Perimetral. Para tanto. O governo decretou estado de emergência para com isso, simplificar alguns processos de contratação e recebimento de maquinários do Governo do Estado do Rio Grande do Sul que estariam auxiliando na obra.

Quando perguntada o porquê da morosidade na construção da nova via, sobre o abaixo assinado apresentado pelos moradores em 2013[27] e o porquê da liberação do tráfego de caminhões pesados por dentro dos bairros, declarou que as questões ambientais e de liberação das obras da Av. Perimetral foram os maiores

[25] Entrevista com representante da empresa realizada no dia 15 de agosto de 2014.
[26] Avenida prevista no Plano de Desenvolvimento Sustentável do Município, sendo diagnosticada como ação estratégica importantíssima, para o município já no ano de 2006.
[27] JORNAL AGORA, Executivo Nortense recebe moradores da Rua Luiz Gautério– edição do dia 03 de dezembro 2013 – página 11.

entraves, e que, se não fossem tomadas medidas no sentido de favorecer o início das obras do estaleiro o empreendimento poderia sofrer sanções da PETROBRAS[28]e com isso, deixar de se instalar em São José do Norte.

O representante do EBR, quando questionado sobre a manifestação, respondeu que sempre esteve disposto a cumprir suas obrigações previstas na Licença de Instalação, mas que as obras sempre necessitam de licenciamentos para serem iniciadas e que a estrutura da Prefeitura Municipal, mais especificamente a da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, é muito ineficiente, que faltam técnicos e com isso, prejudicam muitos processos logísticos necessários para estruturação global de São José do Norte[29].

Tal situação de precariedade da Secretaria de Meio Ambiente foi ratificada por um servidor ligado ao tema, que reforçou que o Município não desenvolveu políticas estratégicas para aperfeiçoar os processos de licenciamento ambiental e que só possui 02(dois) técnicos ambientais para auxiliar nos processos e fiscalizar todo o município.

O representante do empreendedor informou também que a empresa sofre pressões e cobranças da PETROBRAS, quanto aos cronogramas e conclusão das fases de instalação. Isso levou a empresa a iniciar suas obras de instalação, antes mesmo que as obras de mobilidade urbana estivessem concluídas. Entende ainda que sobre o conflito em voga, não pode ser atribuída toda responsabilidade ao EBR, pois que a empresa sempre esteve disposta a cumprir o que se comprometeu, mas a administração pública não realizou a sua parte de licenciar o traçado para construção do desvio e ampliação da Av. Perimetral. No entanto, como vemos na licença de instalação as responsabilidades são mútuas:

> 3.34-o empreendedor deverá realizar, em parceria com o poder público municipal ou independentemente, o alargamento, recuperação, pavimentação asfáltica e manutenção da via existente, denominada Perimetral, que liga a BR 101 à VRS 301, bem como a construção de uma rotatória, de acesso da BR 101 à atual via “Beco do Matadouro”, com a instalação de sinalização rodoviária nestes trechos. Esta obra deverá ser objeto de licenciamento junto ao órgão ambiental competente;
> 3.37-o empreendedor deverá implantar, em parceria com o poder público ou independentemente, o desvio da BR 101 do centro histórico do município de São José do Norte, com o traçado proposto, passando pelo atual “Beco do Lagoão”, com sequência na

[28]Entrevista realizada com a representante do governo em 12 de agosto de 2014.
[29] Entrevista com representante da empresa realizada no dia 15 de agosto de 2014.

> Estrada da Barra, em uma extensão de, aproximadamente, 20 km. Esta obra deverá ser objeto de licenciamento junto ao órgão ambiental competente; (LI N.º 848 / 2012-DL-EBR, p. 8 - grifo nosso)

E se atentarmos pra a data, ou seja, em 2012, se passaram dois anos e não ocorreu. De um lado é um empurra-empurra e de outro, a comunidade que sofre as consequências das responsabilidades não cumpridas, e acordadas entre governo municipal e a empresa.

5.3 BLOQUEIO DA ESTRADA DO PETRONE, VIA DE ACESSO AO ESTALEIRO EBR

A representante do executivo municipal entende que tal manifestação foi motivada pelas manifestações realizadas na Rua Luiz Gautério, e não vê conotações políticas nas manifestações. Declarou, ainda, que reconhece que o trânsito de veículos pesados na via de acesso ao empreendimento, tem provocado grandes transtornos aos manifestantes e a comunidade em geral, e que de fato está muito difícil conciliar o trânsito dos moradores das comunidades e a necessidade utilização dos empreendedores. Lembrou que o volume excessivo de chuvas tem prejudicado tanto a Prefeitura, quanto a empresa de manterem as estradas em condições favoráveis.

Destacou que o projeto que desafeta a estrada pública que corta a planta do estaleiro e afeta simultaneamente o desvio construído em área que circunda a empresa já foi aprovado pela Câmara de Vereadores, tornado com isso, possível a conclusão de negócio jurídico, visando à pavimentação asfáltica de todo o desvio e também de parte da Estrada do Petrone, que dá acesso a Praia do Mar Groso.

O Representante do EBR declarou que as manifestações até são legítimas, mas por ter visualizado a presença de políticos no ato, entende que já possa haver um oportunismo político nas manifestações, segundo ele “os vereadores[30] e a comunidade parecem não estar reconhecendo todos os benefícios que nossos investimentos trarão para São José do Norte”, que estaria virando um modismo bloquear as vias. Lembrou, ainda, que assim como no caso da Rua Luiz Gautério, as medidas de responsabilidade do EBR não estavam mais adiantadas por

[30] Referenciados não só pela presença na manifestação, mas por haverem rejeitado o PL nº 021/2013 de iniciativa do executivo que previa isenção de IPTU e redução de alíquota do ISSQN, para o EBR e outras empresas ligadas a indústria *off shore*.

falhas e morosidades nos processos burocráticos internos da Prefeitura, principalmente o licenciamento, e que apresentaram um cronograma para asfaltamento dos desvios e que irão segui-lo corretamente.

Outro diretor da Empresa declarou[31] que mesmo com as liberações e licenças ambientais para a pavimentação, esta não seria possível até aquele momento, devido à necessidade de compactação do solo e que se o processo tivesse que ser acelerado os moradores e usuários das vias teriam problemas de buracos no asfalto no futuro. No entanto, diferente do que foi afirmado quando do encaminhamento da obtenção da Licença de Instalação do EBR N.º 848 / 2012-DL - FEPAM ao empreendedor está previsto:

> 3.35-o empreendedor deverá realizar, em parceria com o poder público municipal ou independentemente, a recuperação e pavimentação da estrada vicinal que interliga a área urbana de São José do Norte com as comunidades de Cocuruto, Pontal da Barra, Barra e 5ª Secção da Barra. Esta obra deverá ser objeto de licenciamento junto ao órgão ambiental competente;
> 3.36-o empreendedor deverá realizar, em parceria com o poder público municipal ou independentemente, a recuperação e pavimentação asfáltica da VRS 301, que permite o acesso ao empreendimento, a qual o interliga à Av. Presidente Vargas, por meio do Beco das Sete Voltas, em um trecho de, aproximadamente, 4 km. Esta obra deverá ser objeto de licenciamento junto ao órgão ambiental competente; (LI N.º 848 / 2012-DL-EBR, p. 8)

Por fim, com relação a este conflito lembrar que a Câmara de Vereadores aprovou o PL nº 026/2014 que entre outras providencias autoriza o negócio jurídico para a permuta do trecho púbico por trecho de estrada que circunda do empreendimento e recuperação das vias alvo das manifestações de forma provisória. Isto porque, as obras efetivas para o asfaltamento só iriam começar segundo cronograma da empresa, em janeiro de 2015 e encerrar em outubro do mesmo ano. No entanto, emendas propostas por Vereadores foram sancionadas pelo Prefeito, no sentido de reduzir o prazo do início da obra e aumentar a freqüência das medidas preventivas e reparativas na estrada até que a pavimentação definitiva esteja concluída.

[31] Reunião realizada na Câmara de Vereadores convocada pela Comissão Legislativa Especial de acompanhamento do processo de instalação de estaleiro EBR realizada em 26 de março de 2014, lembrando que até ao final deste estudo, ou seja, agosto de 2014 as obras para o asfaltamento ainda não começaram.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nestas considerações finais destaca-se, em primeiro lugar, que ficou bastante evidente que os conflitos e manifestações selecionados demonstram um grande descontentamento da população diante dos anúncios de melhoria na qualidade de vida e a realidade, inicialmente percebida através de transtornos urbanos, aumento de criminalidade, concentração de renda e oportunidades nas mãos de alguns poucos detentores de influência econômica e política.

Anúncios e promessas, por parte dos gestores públicos, que se contradizem com o envio à Câmara de Vereadores por iniciativa do Executivo Municipal de um Projeto de Lei que prevê benefícios fiscais para empresas do setor de petróleo e gás, entre elas, obviamente o empreendimento EBR[32] e suas terceirizadas. Tal contradição fica mais evidente quando o próprio governo reconhece que necessita de muitas obras e ajustes estruturais para fazer frente ao crescimento populacional, assim como, não lembrado pelo governo, as péssimas condições sociais em que vive uma grande parcela da população.

Sendo assim, a proposição de renúncia de receitas tributárias em favor de empresas e em detrimento de recursos que poderiam auxiliar para reduzir as desigualdades sociais e promover maior justiça ambiental torna-se não só contraditório como também incoerente. Felizmente, tal projeto não foi aprovado pela Câmara de Vereadores.

Em segundo lugar, ficou evidente o prejuízo que o município vem sofrendo com o histórico de despreparo dos gestores públicos municipais, e da infraestrutura material e de servidores públicos sem condições de lidar com desafios técnicos e estruturais necessários para avaliar, quanto mais incentivar a instalação de um empreendimento do porte do EBR ou projetos ainda mais impactantes como os de mineração[33] que se avizinham. Isso para não falar da carência na prestação de serviços de qualidade à população da cidade.

---

[32] Lembrando que por questões geográficas e facilidades logísticas como o porto com calado natural e necessário ao empreendimento, o estaleiro já se encontrava instalado no Município e já assumido o compromisso de realizar uma série de medidas mitigatórias e compensatórias ao meio ambiente, ou seja, pretendiam com o apoio do executivo financiar suas obrigações ambientais e urbanísticas com os impostos que não seriam pagos.

[33] Projeto em fase de licenciamento ambiental desenvolvido pela empresa RG Mineração que pretende a extração de minerais pesados em grande área rural de São José do Norte.

Em terceiro, e no caso dos gestores atuais e as contingências aparentemente irrevogáveis no processo de instalação do EBR, conforme esta pesquisa existe um real interesse em reagir positivamente diante das demandas conflitantes selecionadas, e percebe-se isso, por parte dos servidores públicos entrevistados. No entanto, a falta de estratégias para prever e antecipar conflitos, somado a falta de foco e ações efetivas no sentido de resolver definitivamente os problemas pontuais, assim como a influência de vergonhosos indicadores sociais, reforçam a manutenção de um cenário muito propício ao descontentamento social, e consequentemente a formação de novos conflitos. Até porque, podemos dizer que a população parece não estar mais iludida com promessas de melhorias de suas condições de vida que nunca se efetivam.

Mas por ouro lado, em quarto lugar, ficou constatada uma omissão na gestão e execução das Leis Municipais que versam sobre planejamento; principalmente, os planos setoriais, investimentos em programas de habitação para trabalhadores de baixa renda, meio ambiente, e aos processos de licenciamento ambiental. Neste caso, poderíamos afirmar que os gestores perpetuam práticas e ações mais reativas diante dos problemas que surgem e se multiplicam, exatamente pela falta de ação com base na previsibilidade e diagnósticos, fomentados por um bom planejamento estratégico e da perspectiva de uma gestão pública para toda a cidade, toda a população. Mas, para isso, deveríamos pensar numa gestão pública municipal democrática como alternativa fundamental. Nesta, em primeiro, os problemas e os conflitos, poderiam ser explicitados e debatidos nos espaços públicos, e não seriam consideradas ameaças ou de empurra-empurra.

Cabe destacar aos gestores públicos e principalmente aos legisladores a criação de instrumentos que assegurem o controle social da população e a participação efetiva de quem vive e constrói a cidade, mas não somente espaços de debates intencionalmente esvaziados e medidas paliativas para se evitar os conflitos ou apenas reagir aos mesmos.

Portanto, do ponto de vista macro da gestão municipal, em quinto lugar, o estudo constatou a falta de um plano estratégico próprio e direcionado a promoção da justiça ambiental, para lidar com as contingências na instalação do EBR bem como as demandas da cidadania Nortense. Neste caso cabe a reflexão aos atuais e futuros gestores para a necessidade efetiva de pró-atividade no cumprimento e execução das ações previstas na Lei que institui o Plano Diretor de Desenvolvimento

Sustentável, o cuidado com o ambiente, políticas de saneamento, de assistência social, educação, saúde, etc. tão carentes nesta cidade.[34]

No Plano Diretor encontramos ferramentas extremamente eficazes, para, se não evitar, no mínimo reduzir sensivelmente, as demandas conflitantes, pois decorrem de necessidades e problemas vividos pela população, assim como as desigualdades socioambientais que já vem assolando a população Nortense. Destacando negativamente a falta de previsão, neste instrumento legal, de ações e programas que permitam um maior controle social da população e sanções legais para as ações que não são efetivadas.

O estudo evidencia na contramão do que se propõem ou que se identifica como possibilidades decorrentes dos conflitos selecionados, que a gestão dos conflitos e manifestações populares em são José do Norte é reativa, desprovida de ações estrategicamente planejadas para promoção da justiça ambiental e que visem solucionar definitivamente os problemas geradores dos conflitos.

Por fim, tanto empreendedores quanto gestores públicos diante dos conflitos, gerados notoriamente pelo processo de instalação do Estaleiro EBR, reagem com medidas paliativas ou de promessas para um futuro promissor que até o momento não vem alterando a dinâmica de desigualdade social instituída e a desestruturação urbana. E ao agirem assim, também fomentam, cada vez mais, a concentração de renda, em um cenário propício para a continuidade de manifestações e o surgimento de novos e mais complexos conflitos socioambientais e urbanos.

REFERENCIAS:

ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília Campello do A.; BEZERRA, Gustavo das Neves. ***O que é justiça Ambiental***. Rio de Janeiro: Garamond. 2009.

ACSELRAD, Henri – *A SUSTENTABILIDADE E OS CONFLITOS AMBIENTAIS URBANOS*. In GOMES; Maria de Fátima Cabral Marques, BARBOSA; Maria José de Souza (orgs). ***Cidade e Sustentabilidade: mecanismos de controle e resistência***. Rio de Janeiro: Terra Vermelha, 2010.

ACSELRAD, Henri – ***DESIGUALDADE AMBIENTAL, ECONOMIA E POLÍTICA***. Astrolábio Nueva Época, Número 11, 2013. Disponível em:<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/astrolabio/article/view/5549/7394>. Acesso em 5 agosto de 2014.

BRASIL. Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. 2ªed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

[34] E estudadas por outros colegas do curso de especialização em GPM.

LUCE, M. B. Definição e gestão da política educacional. In: CONFERÊNCIA BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO, 4., Goiânia. ***Educação e Constituinte***. São Paulo: Cortez, 1986. v. 2. p. 139-147.

MACHADO, Carlos Roberto da Silva. PASSOS, Wagner Valente dos. ARAÚJO, Claudionor Ferreira. SANTOS, Caio Floriano dos. - ***Conflitos ambientais e urbanos:*** *debates, lutas e desafios. Porto Alegre:Evangraf, 2013. 277 p.*

PREFEITURA DE SÃO JOSÉ DO NORTE. Dados gerais. Disponível em:<http://www.saojosedonorte.rs.gov.br/?p=dados-gerais>. Acessado em 10 de agosto 2014.

PREFEITURA DE SÃO JOSÉ DO NORTE. História. Disponível em:<http://www.saojosedonorte.rs.gov.br/?p=história>. Acessado em 10 de agosto 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Fundação Estadual de Proteção Ambiental, Licença Ambiental – LI n° 848 / 2012 –DL.

RUA, Maria das Graças. ***Análise de Políticas Públicas***: Conceitos Básicos. In: RUA, Maria das Graças; VALADAO, Maria Izabel. O Estudo da Política: Temas Selecionados. Brasília: Paralelo 15, 1998.

RUA, Maria das Graças - ***Políticas públicas*** */ Maria das Graças Rua. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]:CAPES: UAB, 2009.*

SÃO JOSÉ DO NORTE. Lei nº456, de 13 de dezembro de 2006. **Lei ordinária**, São José do Norte, 2006.

STOER, S.; MAGALHÃES, A. ***A diferença somos nós****: a gestão da mudança social e as políticas educativas e sociais*. 1. ed. Porto: Afrontamento, 2005.

ZHOURI, Andréia; LASCHEFSKI, Klemens (Orgs.) **Desenvolvimento e Conflitos Ambientais**. Minas Gerais: Editora UFMG, 2010a.

DESTINAÇÃO DE PARTE DO IMPOSTO DE RENDA DEVIDO POR PESSOAS FÍSICAS E JURÍDICAS AO FUNDO MUNICIPAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE SÃO JOSÉ DO NORTE: UMA REALIDADE POSSÍVEL A PARTIR DA ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO E DE UMA ARTICULAÇÃO ORGANIZADA COM OS ATORES SOCIAIS ENVOLVIDOS NO PROCESSO.

Ernani Machado Teixeira Junior[1]

Prof. Dr. Marcio André Leal Bauer[2]

RESUMO

Ao concluir o Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, oferecido pela Universidade Federal do Rio Grande – FURG pelo Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB no Polo Universitário de São José do Norte, apresento este estudo com o propósito de contribuir para que o município de São José do Norte faça uso em sua plenitude da captação de recursos financeiros de parte do Imposto de Renda devido por pessoas físicas e jurídicas, de acordo com que está previsto na legislação brasileira, para complementar o financiamento das iniciativas voltadas a sua infância e juventude. Inevitavelmente se impõe a necessidade de uma articulação coletiva liderada pelo Município com a participação do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, contadores e projetos sociais para que se busque a efetivação deste grande nicho de recursos facultado pela norma e ainda inexplorado por aqui. Nos deparamos com a situação-problema a ser esclarecida: "Por que os recursos do Imposto de Renda que podem ser destinados ao Fundo Municipal das Crianças e Adolescentes de São José do Norte não são?" Buscando contribuir com a dilatação dos limites de financiamento das políticas públicas locais em benefício da juventude apresentamos este trabalho que visa entender e orientar sobre os elementos que possibilitam e dificultam a participação no processo de doação de parte do imposto de renda devido por pessoas físicas e jurídicas ao Fundo Municipal da Criança e do Adolescente de São José do Norte. A partir de uma análise da realidade local, ouvindo gestores, conselheiros de direito, contadores, projetos sociais e fragmentos do empresariado e de profissionais liberais que são potenciais doadores, vamos identificar o papel dos atores sociais envolvidos no processo de execução da destinação dos recursos do imposto de renda ao Fundo Municipal da Criança e do Adolescente de São José do Norte para que se construa uma ação local contínua e eficiente no aproveitamento destes recursos que não estão sendo utilizados no enfrentamento às demandas de um setor que tem primazia em intervenções do poder público, que é a infância e juventude. Para tanto, vamos contextualizar os limites da destinação do Imposto de Renda devido ao Fundo Municipal da Criança e do Adolescente e na sequência sistematizar os relatos dos atores sociais integrantes do processo, propondo possibilidades de ação.

Palavras-chave: recursos, financiamento, destinação, crianças e adolescentes

---

[1] Aluno do Curso de Especialização Pública Municipal – UAB/FURG no Polo Universitário de São José do Norte – RS. Bacharel em Ciências Contábeis / FURG. Contador - Servidor Público Estadual da Superintendência do Porto do Rio Grande - RS.

[2] Professor Dr. Orientador do Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal – UAB/FURG. Professor do Instituto de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis - ICEAC e pesquisador da FURG (Universidade Federal do Rio Grande) onde desenvolve pesquisas nas áreas de gestão pública e social.

1. INTRODUÇÃO

O trabalho de conclusão do Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal e a experiência de ter atuado como Conselheiro Tutelar e Conselheiro Municipal de Direitos da Infância e Adolescência me motivaram a pesquisar sobre a necessidade de ampliarmos a oferta de recursos públicos para atender o crescente conjunto de demandas das nossas crianças e adolescentes.

São José do Norte está vivendo um grande e desordenado processo de desenvolvimento econômico a partir da chegada da indústria naval. Entretanto, outros investimentos estão em curso no município como a energia eólica e a mineração. Estes estão em fase adiantada de estudos e licenciamentos junto aos órgãos competentes. A indústria naval já está mudando a face do Município, o que abre margem para uma série de implicações, entre as quais se impõe em caráter prioritário um planejamento para as políticas públicas locais focadas na infância e juventude.

O censo de 2010 constatou que a população do nosso município é de 25.523 e que esta de 0 a 14 anos são 5.414 pessoas em desenvolvimento, equivalentes a 21,5% da população da cidade e de 15 a 29 anos são de 6.016, equivalentes a 23,5% da população. Se somarmos as duas faixas etárias, chegaremos 11.430 pessoas, o que corresponde a 45% da população, o que dimensiona a necessidade do Município valer-se deste instrumento que estamos refletindo.

Neste sentido, este trabalho visa contribuir para elucidar por que os recursos do Imposto de Renda que podem ser destinados ao F.M.C.A. de São José do Norte não são? Objetivamos compreender os elementos que possibilitam e dificultam a participação no processo de doação de parte do imposto de renda devido por pessoas físicas e jurídicas ao F.M.C.A., identificar o papel dos atores sociais envolvidos no processo de execução da destinação dos recursos do imposto de renda ao F.M.C.A., verificar a aplicabilidade da legislação vigente, esclarecendo todo o processo de destinação de parte dos recursos e contribuir para a formatação de um programa municipal de captação de recursos provenientes do Imposto de Renda devido por pessoas físicas e jurídicas ao F.M.C.A.

Começaremos apresentando a importância da participação popular e do controle social no processo de captação de doações. Em seguida contextualizaremos como funcionam as doações aos Fundos da Criança e do

Adolescente. Após relataremos as manifestações dos atores sociais partícipes e finalizaremos com uma breve análise que busca indicar caminhos e alternativas de ação.

2. A PARTICIPAÇÃO POPULAR E O CONTROLE SOCIAL

Fundamentamos o trabalho a partir da Legislação disposta na Constituição Federal, no Estatuto da Criança e do Adolescente, nas Leis Estadual e Municipal que dispõem sobre as políticas de infância e juventude, resoluções do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, instruções normativas da Receita Federal do Brasil e Manual de Incentivos Fiscais do Conselho Regional de Contabilidade do Rio Grande do Sul aliado ao entendimento de participação popular sugerido por Milani, passando pela a incompletude de programas de alcance nacional e estadual, que por muitas vezes não dialogam com a realidade local, explicitada por Iizuka, Gonçalves-Dias e Aguerre, pela necessidade do Ente Público liderar o processo de mediação com a sociedade civil no trato das demandas de interesse coletivo com menciona Kauchakje e para contextualizar o leque de possibilidades que surge para o Município conceber e implementar as ações mais adequadas para garantir os direitos da sua infância e juventude.

Invocamos a participação popular para discutir a elaboração, acompanhar a execução e a aplicação dos recursos públicos, bem como auxiliar, no caso da infância e juventude, que têm amparo legal, a ampliar a fonte de recursos para as políticas públicas do setor. Em seu estudo Carlos. R. S. Milani destaca como “boa prática” administrativa a participação social. Para o autor (2006, p. 182) estimular o protagonismo popular por meio da participação dos diferentes atores sociais no processo decisório consolidou-se como um paradigma progressista à gestão pública.

> A participação dos cidadãos, também conhecida como participação social, participação popular, participação democrática, participação comunitária, entre os muitos termos atualmente utilizados para referir-se à prática de inclusão dos cidadãos e das OSC no processo decisório de algumas políticas públicas, foi erigida em princípio político e em “boa prática” administrativa. Fomentar a participação dos diferentes atores 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.

Estimular a participação popular fortalece a democracia. Ao se compartilhar as decisões por meio do protagonismo popular através da oitiva dos atores sociais na instância adequada que é o Conselho Setorial, ou através de outros canais de participação social, se minimiza a probabilidade do erro na idealização da respectiva política pública e se potencializa a cidadania. Outros componentes que reforçam consideravelmente a adoção imediata deste mecanismo de captação de destinação de parte do imposto devido ao Fundo Municipal da Criança e do Adolescente são, respectivamente, a pontualidade das demandas locais que via de regra não são contempladas em boa parte das ações promovidas pelos outros entes federados.

É muito comum a gestão local se deparar com situações descobertas pelos programas estaduais ou nacionais concebidos de cima para baixo e que por algum óbice não podem ser implementados pelo Município, ou no entendimento deste não atendem suas demandas. Edson Sadao Iizuka, Sylmara Lopes Francelino Gonçalves-Dias e Pedro Aguerre em seu trabalho manifestam a preocupação com programas que não dialogam com a realidade local, o que por consequência estimula e explicita a utilização deste mecanismo complementar de financiamento das políticas locais. Os autores (2011, p. 753-779) manifestam com clareza esta preocupação, que além de ser sentida cotidianamente deve ser interpretada com eficiência pelos gestores públicos locais indo de encontro ao que este trabalho versa.

> Há muitos projetos e programas, delineados nas instâncias estaduais e federais, que influenciam os governos locais, mas que são incapazes de criar caminhos que permitam um mínimo de competência dialógica. As regras estabelecidas e, também, a falta de reconhecimento dos múltiplos saberes geram ciclos de produção e reprodução da desigualdade e da exclusão social. São exemplos disso os editais publicados pelas Secretarias e Ministérios, nas mais diversas áreas e setores, em que são definidos parâmetros e regras que nem sempre são compatíveis com a diversidade local, demarcados por distintas características políticas, econômicas, culturais, geográficas, entre outras.

Fortalecer a atuação municipal para que tenha condições de preparar seus jovens para o futuro remonta a percepção do esgotamento orçamentário deste ente frente ao crescente e complexo conjunto de gargalos a desobstruir, bem como a compreensão da primazia de atendimento que as nossas crianças e adolescentes têm por orientação legal, conjugadas com a sensibilidade social e preparo que se vislumbra nos gestores públicos atuais para que não se conformem com estas restrições, fazendo uso pleno da legislação, a fim de que possam instituir o melhor sistema de proteção possível a estes sujeitos em desenvolvimento. Neste sentido,

Samira Kauchakje em seu estudo discorre sobre a necessidade de entendimento e capacidade de ação dos gestores públicos para mediarem as relações com a sociedade visando a sua participação efetiva na consolidação das políticas públicas locais, sob pena desta omissão aprofundar a exclusão social. A autora explicita em sua obra (2002 – p. 172) que se impõe ao ente público liderar este diálogo para que a sociedade seja estimulada a contribuir em todos os aspectos para a implementação de mais políticas públicas, manifestando sua preocupação com a ausência destas e a relação direta com o agravamento da injustiça social.

> Considerando que as políticas públicas sedimentam um sistema de proteção social e são mediações necessárias entre Estado e sociedade civil, a ausência, insuficiência, ineficácia de tais políticas, além de aprofundar desigualdades sociais de base econômica e exclusões sócio-culturais, numa palavra, agravar a injustiça social, também, e por isto mesmo, impossibilita ou destrói a formação de laços e identidades sociais baseados na civilidade nas relações societárias.

3. METODOLOGIA

A metodologia utilizada na pesquisa deste trabalho teve como base uma Abordagem qualitativa da pesquisa acadêmica, em que se desenvolveu como técnica de coleta de dados o Estudo de Caso, por meio de entrevistas semiestruturadas[3], com a Gestora Municipal da Assistência Social, com a Presidente do Conselho Municipal de Defesa dos Direitos das Crianças e do Adolescentes de São José do Norte, com três Contadores, com quatro empresários, com a Presidente da Associação Casa Lar, e com a Diretora da Associação de Pais e Amigos de Excepcionais de São José do Norte, de 11 a 31 de agosto de 2014, tendo como finalidade elucidar o problema em destaque: “Por que os recursos do Imposto de Renda que podem ser destinados ao Fundo Municipal das Crianças e Adolescentes de São José do Norte não são?”

Também trabalhamos com fontes de pesquisa bibliográfica e documental com o intuito de revelar por meio deste estudo a realidade mais concreta possível.

[3] Questionários em anexo.

4. ANÁLISE DOS DADOS

4.1 CARACTERIZANDO O MUNICIPIO DE SÃO JOSÉ DO NORTE

São José do Norte é um município localizado no litoral Sul do Rio Grande do Sul, entre o Oceano Atlântico e a Laguna dos Patos, com 25.523 habitantes (IBGE, 2010). Historicamente é reconhecido como grande produtor de cebola, já tendo sido considerado a capital nacional da especiaria.

Em duas décadas, segundo o IBGE, de município rural passamos a urbano, a partir dos anos 80. Este cenário se alterou brutalmente devido a falta de políticas públicas de incentivo aos pequenos produtores e frente à concorrência com o ingresso de outras regiões que passaram a cultivar a cebola, culminando no empobrecimento dos agricultores e desencadeando a migração do campo para a cidade.

O êxodo rural repentino desencadeou um crescimento desordenado e sem planejamento da cidade, com reflexos em todos os setores e segmentos sociais.

Atualmente o município começa a viver um novo e inesperado momento de desenvolvimento. Com a indústria do Polo Naval em expansão na metade sul e por Rio Grande não apresentar mais espaços em sua área portuária, São José do Norte foi contemplada com o empreendimento de magnitude capaz de transformar a vida pacata dos nortenses. O empreendimento projeta um investimento aproximado de R$ 672 milhões e a geração de 4 mil postos de trabalho na região, o que já está mudando todos os seguimentos da comunidade.

De acordo com site da SEMA,

> A construção do estaleiro EBR deve garantir o suprimento das necessidades dos trabalhadores e familiares, como medida antecipatória, bem como promover a recuperação da estrada que liga a área urbana de São José do Norte com as comunidades de Cocuruto, Pontal da Barra, Barra e 5ª Seção da Barra. Está previsto, também, a ampliação dos leitos no hospital municipal e a realização de uma série de programas educacionais.

Na esteira do desenvolvimento, estão em fase adiantada de estudos e licenciamento os empreendimentos de mineração e energia eólica que conjugados com a iniciante indústria naval vão mudar radicalmente a face do município nos próximos anos, o que exige, por seus reflexos, um novo paradigma na gestão

pública local em função do complexo conjunto de demandas sociais inerentes a este processo.

4.2 COMO FUNCIONAM AS DOAÇÕES AOS FUNDOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE?

A política pública municipal dos direitos da criança e do adolescente de São José do Norte está contemplada na Lei Municipal nº 648[4], que está em sintonia com as políticas estadual e nacional voltadas a estes públicos e regidas respectivamente pelas Leis Estadual nº 9.831[5] e a Federal 8.069[6]. Dos três pilares que sustentam esta política pública, dois dialogam diretamente com a temática em estudo que é o Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente - COMDEDICA e o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - F.M.C.A. O Conselho de Direitos é órgão público deliberativo, normativa e controlador das Políticas de Atendimento à Criança e Adolescente, atuando como propulsor do planejamento e do regramento das ações em benefício das crianças e adolescentes do município. O Fundo Municipal tem como objetivo financiar a política de atendimento aos programas de promoção, proteção e defesa da criança e do adolescente, conforme preconiza a legislação federal 8069/90. A composição de recursos do F.M.C.A. se dá por meio de dotação orçamentária específica no caso de São José do Norte o percentual é de 0,10% do orçamento, de repasses da União, de multas e previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente, de aplicações financeiras e de doações de pessoas físicas e jurídicas a que alude o art. 260 da Lei Federal 8069/90.

A primeira fonte de recursos do Fundo Municipal da Criança e do Adolescente é o orçamento de São José do Norte que este ano está estimado em R$ 68 milhões e destina 0,10% a este fundo, o que sabemos que é insuficiente para custear a execução de ações para nossos jovens e adolescentes.

As doações podem ser feitas em recursos financeiros ou em bens por pessoas físicas e jurídicas contribuintes do imposto de renda.

---

[4] Dispõe sobre a política municipal de proteção dos direitos da criança e do adolescente de São José do Norte.
[5] Versa sobre a política estadual de proteção dos direitos da criança e do adolescente do Estado do Rio Grande do Sul.
[6] Conhecida como o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA.

4.3DOADORES

4.3.1 PESSOAS FÍSICAS

a) Condições legais exigidas para que as Pessoas Físicas possam fazer uma doação dedutível

+ As pessoas físicas poderão deduzir na Declaração de Ajuste Anual as destinações do Imposto de Renda feitas aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente, desde que tenham efetuado a destinação durante o ano-calendário e utilizem o formulário completo na Declaração de Ajuste Anual.

+ A doação pode ser realizada em qualquer momento. No entanto, só poderá ser deduzida do Imposto de Renda Devido, referente ao ano-calendário em que a doação, ocorrer por ocasião da Declaração de Ajuste Anual realizada no ano seguinte.

+ Os valores deduzidos a título de doação sujeitam-se a comprovação, por meio de recibos emitidos pelo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente – órgão gestor do Fundo beneficiário da doação.

b) Dedução da doação aos Fundos e uso de outros incentivos fiscais

+ Para as Pessoas Físicas, a dedução está limitada a 6% do Imposto de Renda Devido.

+ A doação realizada ao Fundo não aumentará nem diminuirá o desembolso do contribuinte ao quitar sua obrigação junto ao Imposto de Renda. A somatória deste desembolso será constituída pelo valor do Imposto Devido à Receita Federal mais o valor doado ao Fundo, este último deduzido até o limite permitido de 6% do Imposto Devido.

+ Diferentemente da Pessoa Jurídica, no caso da Pessoa Física o limite de 6% do Imposto de Renda Devido não se aplica apenas à doação efetuada aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente. A soma das deduções relativas à doação aos Fundos e às contribuições efetuadas a título de incentivo à cultura, incentivo à atividade audiovisual e incentivo ao desporto, está limitada a 6% do Imposto Devido apurado na declaração de ajuste.

+ A partir de 2011 as pessoas físicas interessadas em deduzir do Imposto de Renda suas doações poderão considerar um novo dispositivo legal. À semelhança do que

já vigora para os Fundos da Criança, a Lei nº 12.213[7], passando a permitir à pessoa física deduzir do imposto apurado as contribuições feitas aos Fundos Municipais, Estaduais e Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e aos Fundos Municipais, Estaduais e Nacional dos Direitos do Idoso.

c) Doação de bens

As doações podem ser feitas tanto em dinheiro como em bens móveis ou imóveis. Neste caso, é preciso observar alguns critérios adicionais:

+ O valor dos bens móveis ou imóveis doados por Pessoas Físicas será o valor de mercado ou o constante na Declaração de Bens e Direitos da Declaração de Ajuste Anual do Imposto de Renda do doador. No caso de bens adquiridos e doados no mesmo ano, o valor será aquele que tiver sido efetivamente pago.

+ Se a transferência do bem ao Fundo for declarada por valor superior ao constante na Declaração de Ajuste Anual do doador, a diferença a maior constituirá ganho de capital tributável.

+ O doador deverá comprovar a propriedade dos bens mediante documentação hábil e baixar os bens doados da sua declaração de bens.

4.3.2 PESSOAS JURÍDICAS

a) Condições legais exigidas para que a empresa possa fazer uma doação dedutível

+ Apesar de qualquer empresa poder contribuir para os Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente, nem todas têm condições de deduzir o valor doado. Apenas as empresas tributadas pelo lucro real podem deduzir do Imposto de Renda devido os valores encaminhados aos Fundos.

+ As empresas localizadas em Zonas de Processamento de Exportações, voltadas essencialmente para o mercado externo e que fruem de incentivos fiscais especiais, e as inscritas no Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal, não gozam deste benefício, IN SRF 267/02[8] art. 129.

+ Os valores deduzidos a título de doação sujeitam-se a comprovação, por meio de recibos emitidos pelo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente – órgão gestor do Fundo beneficiário da doação.

---

[7] de 21/01/2010, que entrou em vigor em 1º de janeiro de 2011, instituiu o Fundo Nacional do Idoso e alterou o inciso I do caput do art. 12 da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995 que trata do Imposto de Renda das Pessoas Físicas, incluindo os fundos dos idosos.

[8] Dispõe sobre os incentivos fiscais decorrentes do imposto sobre a renda das pessoas jurídicas.

b) Informações essenciais sobre o limite de dedução do Imposto de Renda devido

+ Para as Pessoas Jurídicas, a dedução é limitada a *1% do Imposto de Renda Devido, conforme* IN SRF 267/02, art. 11.

+ *Lucro real* é o valor líquido final sobre o qual se aplica a alíquota que determina o valor do Imposto Devido.

+ O valor da doação não será dedutível como despesa operacional na determinação do lucro real.

+ A alíquota básica vigente é de 15%. Assim, por exemplo, um lucro real de R$ 240.000,00 implica em Imposto Devido de R$ 36.000,00. Neste caso, uma doação de até R$ 360,00 será totalmente deduzida do Imposto Devido.

+ Caso a empresa apure um lucro real superior a R$ 20.000,00 mensais ou a R$ 240.000,00 anuais, a legislação prevê a incidência de adicional de Imposto de Renda sobre o valor excedente, ao qual deve ser aplicada alíquota de 10%.

+ O valor do Imposto de Renda adicional será recolhido integralmente, não sendo permitidas quaisquer deduções, conforme a Lei 9.249/95[9], art. 3º, § 4º.

+ Não são permitidas quaisquer deduções sobre o Imposto de Renda Devido correspondente aos lucros, rendimentos ou ganhos de capital auferidos no exterior, de acordo com a IN SRF 267/02 art. 126.

+ A partir de 2011 as pessoas jurídicas interessadas em deduzir do Imposto de Renda suas doações poderão considerar um novo dispositivo legal que é a Lei nº 12.213, que instituiu o Fundo Nacional do Idoso, autorizando as pessoas jurídicas a deduzir do imposto de renda devido as doações efetuadas aos Fundos Municipais, Estaduais e Nacional do Idoso. No seu art. 3º, essa lei determina que a dedução das doações feitas aos Fundos do Idoso, somada à dedução relativa às doações efetuadas aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente, não poderá ultrapassar 1% do imposto devido.

c) Doação de bens

As doações aos Fundos podem ser feitas tanto em dinheiro como em bens móveis ou imóveis. Nesse caso, é preciso observar alguns critérios especiais:

+ A propriedade dos bens tem que ser *comprovada.*

+ O valor dos bens é o valor contábil.

[9] Dispõe sobre alteração da legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas, bem como da contribuição social sobre o lucro líquido, e dá outras providências.

+ Alternativamente poderá ser adotado o *valor de mercado*, desde que apurado em laudo técnico emitido por perito ou empresa especializada reconhecida para a aferição do valor. A autoridade fiscal poderá requerer nova avaliação dos bens na forma da legislação em vigor.

+ Para *bens imóveis* admite-se a adoção do valor que serviu de base para o imposto de transmissão.

+ É recomendável *consultar* o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente para se certificar se ele aceita receber doação de bens.

d) Momento de cada ano em que a doação pode ser realizada e deduzida

A doação pode ser realizada em qualquer mês do ano e só poderá ser deduzida do Imposto de Renda Devido relativo ao mesmo ano-calendário em que for realizada.

+ *Empresa tributada com base no lucro real trimestral*

A doação poderá ser deduzida do Imposto de Renda Devido apurado no mesmo trimestre em que ela ocorreu. Porém, como a apuração trimestral é definitiva, o valor da doação que exceder o limite de dedutibilidade não poderá ser compensado em trimestres seguintes.

+ *Empresa tributada com base Lucro real anual*

A legislação fiscal admite uma apuração pelo *lucro real anual*, desde que a Pessoa Jurídica apure o lucro real em 31 de dezembro de cada ano e faça a opção pelo recolhimento mensal do Imposto de Renda. A opção por esse tipo de recolhimento deve ser manifestada com o pagamento do Imposto de Renda correspondente ao mês de janeiro, ou ao mês de início da atividade, e será considerada irretratável para todo o ano-calendário.

A empresa sob regime de *lucro real anual* poderá deduzir do imposto estimado mensalmente a doação que realizou naquele período. Como o pagamento mensal é apenas um adiantamento do ajuste anual, o valor doado que eventualmente exceder o limite de dedutibilidade do imposto apurado pelo regime de estimativa ou por balanço de redução tributária daquele mês, poderá ser compensado nos meses subsequentes, até dezembro do mesmo ano-calendário. Caso o valor total doado venha a exceder o limite de dedução calculado com base no imposto devido determinado no encerramento da apuração anual, a parcela excedente não poderá ser utilizada em períodos posteriores, de acordo com a IN SRF 267/02 art. 55.

e) Como estimar a doação que poderá ser efetuada e deduzida pela Pessoa Jurídica?

Esse é um tema que costuma gerar dúvidas, isso porque as doações efetuadas aos Fundos em um dado ano são informadas e deduzidas do Imposto de Renda na declaração elaborada no ano subsequente. Isto significa que a empresa realiza sua doação antes de ter apurado definitivamente o valor de seu Imposto de Renda Devido e, por conseguinte, antes de poder estabelecer, com precisão, em que medida sua doação coincide com o limite de dedução (1%) previsto em lei. Algumas sugestões que podem facilitar esse processo:

+ Doações aos Fundos podem ocorrer em qualquer momento do ano-calendário. Todavia, o mecanismo legal vigente acaba favorecendo que as empresas efetuem suas doações no final de cada ano. Isto porque, quanto mais se avança para o final do ano, mais os fatos que determinam a apuração definitiva do Imposto de Renda Devido vão se consolidando.

+ Para que a empresa possa determinar sua possibilidade de doação é necessário realizar *estimativas*. Evidentemente, a empresa poderá considerar outros critérios (tais como disponibilidade de recursos para doação, interesse em apoiar ações sociais etc.) para efetuar doações, deixando em segundo plano a possibilidade de utilização do incentivo fiscal. Porém, será sempre importante ter clareza sobre a parcela da doação que poderá ser deduzida do Imposto de Renda.

+ A adequada estimativa da doação depende da capacidade da empresa para, a cada ano, fazer uma boa *previsão dos resultados do seu negócio*. Esta previsão de resultados é feita no final do ano anterior e pode ser ajustada à medida que o ano corrente for caminhando. Assim, uma estimativa adequada da doação ao Fundo dependerá de um bom acompanhamento dos acontecimentos e da capacidade de antecipar mudanças que possam alterar a previsão dos resultados do negócio. Desta forma, será possível fazer ajustes na previsão da doação ao Fundo, à medida que os resultados do negócio, apurados no decorrer do ano, forem apontando desvios com relação à projeção inicial.

4.4 COMPROVAÇÃO DA DOAÇÃO

O COMDEDICA, controlador do fundo beneficiado pelas doações, deve emitir comprovante em favor do doador, o qual deverá:

a) ter número de ordem, nome, número de inscrição no CNPJ e endereço do emitente;

b) especificar o nome, o CNPJ ou o CPF do doador, a data e o valor efetivamente recebido em dinheiro;

c) ser firmado por pessoa competente para dar quitação da operação;

d) no caso de doação em bens, conter a identificação desses bens, mediante sua descrição em campo próprio ou em relação anexa, que informe também se houver avaliação e, em caso positivo, identificar os responsáveis pela avaliação com indicação do CPF (se pessoa física) ou do CNPJ (se pessoa jurídica).

4.5 INFORMAÇÕES À SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL

De acordo com o artigo 260-G, inciso III, do Estatuto da Criança e do Adolescente, o órgão responsável pela administração da conta do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente municipal é o COMDEDICA, que deve informar anualmente à Secretaria da Receita Federal do Brasil as doações recebidas mês a mês, identificando nome, CNPJ ou CPF do doador, bem como o valor doado, especificando se a doação foi em espécie ou em bens.

As normas disciplinadoras da Declaração de Benefícios Fiscais - DBF e o respectivo programa gerador encontram previsão na Instrução Normativa RFB 1.307, de 27 de dezembro de 2012.

De acordo com o diploma legal, a DBF deverá ser apresentada até o último dia útil do mês de março, em relação ao ano-calendário imediatamente anterior, via internet.

O declarante[10] deverá acessar o sítio eletrônico da Secretaria da Receita Federal do Brasil[11], efetuar download da versão atualizada do programa Receitanet e instalá-lo no seu computador.

A não apresentação da DBF no prazo estabelecido ou a sua apresentação com incorreções ou omissões acarretará a aplicação das seguintes penalidades:

I - multa de R$ 5.000,00 (cinco mil reais) por mês-calendário, no caso de falta de entrega da declaração ou de sua entrega depois do prazo; e

[10] A DBF é declarada pelo COMDEDICA.

[11] Endereço eletrônico da RFB: http://www.receita.fazenda.gov.br

II - multa de 5% (cinco por cento), não inferior a R$ 100,00 (cem reais), do valor das informações omitidas, inexatas ou incompletas.

A multa a que se refere o inciso I tem por termo inicial o 1º (primeiro) dia subsequente ao fixado para a entrega da declaração e, por termo final, o dia da apresentação da DBF ou, no caso de não apresentação, a data da lavratura do auto de infração.

5. A GESTÃO LOCAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Buscamos questionar a gestora da Secretaria Municipal de Assistência Social, Cidadania e da Mulher a compreensão do governo municipal a respeito do tema, a qual nos recebeu com diplomacia, ouvindo atentamente o objetivo do trabalho e se comprometeu a responder posteriormente nossas indagações. Questionamos a gestora da Secretária Municipal de Assistência Social por que o Município não faz uso da destinação de parte do Imposto de Renda devido para complementar o FMCA, sobre quem deve organizar e liderar o processo de captação de doações e qual o papel da sua Secretaria e do Governo Municipal neste processo.

Não obtivemos uma resposta oficial da Secretaria competente. A gestora se limitou a dizer informalmente que são acolhidas doações esporádicas de contribuintes do Imposto de Renda ao Fundo Municipal da Criança e do Adolescente e que está em andamento projeto financiado pelo Banco Santander S.A. que visa estimular estas doações.

6. O CONSELHO MUNICIPAL DE DEFESA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE – COMDEDICA

Dialogamos com o COMDEDICA[12] no mesmo teor da Secretaria de Assistência Social, visando compreender como este enxerga o seu papel no processo.

O Conselho de Direitos destaca que o processo da captação ainda não está organizado como deveria, embora haja um esforço dos Conselheiros que esbarram

[12] Instituído pela Lei Municipal nº. 648. Tem suas competências estabelecidas no artigo sétimo desta Lei Municipal, sendo a principal a de conceber a política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, fixando prioridades para a consecução das ações de captação e aplicação de recursos.

nas limitações de recursos para uma divulgação organizada e sistemática e de apoio por parte dos demais atores envolvidos na questão.

O COMDEDICA entende que o Município que se constitui no principal interessado é que deve liderar a captação de doações junto a pessoas físicas e jurídicas contribuintes do Imposto de Renda e articular todo este processo que é de fundamental importância para aportar mais recursos ao F.M.C.A. Há o reconhecimento dos Conselheiros do papel do Conselho neste processo como parceiro na propagação e execução deste mecanismo que se bem utilizado proporciona ampliação do volume de recursos aplicáveis à infância e juventude.

7. PROFISSIONAIS DE CONTABILIDADE

É fundamental o papel dos profissionais de contabilidade nesta empreitada, já que são eles, em ampla maioria, que operam os cálculos do imposto de renda de pessoas físicas e jurídicas. Entretanto, se vislumbra que por falta de um efetivo engajamento da categoria este mecanismo acaba subutilizado, por falta de articulação entre os atores protagonistas neste ambiente.

Ciente do papel destes profissionais o sistema que regula a profissão editou um manual para este fim. O Conselho Regional de Contabilidade do Estado do Rio Grande do Sul, através da sua Comissão de Estudos de Responsabilidade Social disponibiliza aos profissionais do setor e aos estudiosos do tema em seu sítio eletrônico a obra "Manual de Incentivos Fiscais[13]" com o objetivo de contribuir decisivamente no processo ao fornecer subsídios técnicos para que seus profissionais não se abstenham de fazer a sua parte como cidadãos por desinformação e também, porque estão sob os cuidados destes a maioria das declarações de imposto de renda. Mesmo com as campanhas sociais de esclarecimento e engajamento social o êxito destas iniciativas passa pela contribuição dos profissionais de contabilidade.

Cientes disso, fomos a campo conversar com uma amostra dos Contadores da cidade sobre esta demanda.

Os Profissionais da Contabilidade de São José do Norte acreditam que as doações não se concretizam pela falta de informação entre as partes interessadas.

[13] Disponível em: www.crcrs.org.br.

Quanto à liderança do processo de captação de doações destacam que cabe ao maior interessado que é o Município, visto que trata-se de interesse público promover e implementar políticas públicas para a sua infância e juventude.

Se enxergam no processo contribuindo com a informação e auxiliando na operacionalização das destinações. Porém, fazem questão de ressaltar face ao acúmulo de obrigações fiscais e trabalhistas no primeiro trimestre do ano subsequente que os dados devem chegar até eles até o fim do ano anterior. Para que funcione adequadamente há necessidade o ente público interessado pode instituir um programa municipal que discipline, organize e estimule as destinações de recursos de pessoas físicas e jurídicas ao F.M.C.A..

8. PROJETOS SOCIAIS

Os projetos sociais cadastrados no Conselho Municipal de Direitos da Crianças e Adolescentes de São José do Norte contam com este benefício como um recurso extra, uma espécie de “plus”, visto que até o momento não existe no município uma articulação sistemática que assegure um aporte constante, oriundo deste nicho, de recursos públicos possíveis de serem captados.

Podem fazer uso do instrumento da chamada doação casada[14]. Sobre este mecanismo, existem dois posicionamentos sobre esse tipo de procedimento:

A primeira corrente defende a possibilidade da doação casada, entendendo que ela permite a participação popular na definição de políticas afeitas aos direitos da criança e do adolescente, conforme prevê a Constituição Federal e a Lei 8.069/1990.

Essa corrente alia-se ao entendimento do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA[15] . Senão vejamos o disposto no artigo 12 e parágrafos, da Resolução CONANDA nº 137/2010:

---

[14] Esta se caracteriza quando a empresa ou pessoa física que faz a destinação escolhe o projeto específico a ser beneficiado.

[15] O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, é a instância máxima de formulação, deliberação e controle das políticas públicas para a infância e a adolescência na esfera federal foi criado pela Lei n. 8.242, de 12 de outubro de 1991 e é o órgão responsável por tornar efetivo os direitos, princípios e diretrizes contidos no Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990, conta, em sua composição, com 28 conselheiros, sendo 14 representantes do Governo Federal, indicados pelos ministros e 14 representantes de entidades da sociedade civil organizada de âmbito nacional e de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, eleitos a cada dois anos.

> Art. 12. A definição quanto à utilização dos recursos dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente, em conformidade com o disposto no artigo 7°, deve competir única e exclusivamente aos Conselhos dos Direitos.
> § 1º Dentre as prioridades do plano de ação aprovado pelo Conselho de Direitos, deve ser facultado ao doador/destinador indicar, aquela ou aquelas de sua preferência para a aplicação dos recursos doados/ destinados. (Grifo Nosso)
> § 2º As indicações previstas acima poderão ser objeto de termo de compromisso elaborado pelo Conselho dos Direitos para formalização entre o destinador e o Conselho de Direitos.

A segunda corrente, por sua vez, entende que a partir do momento que o valor doado integra os Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente ele é considerado recurso público, sujeito, portanto, às mesmas regras de gestão financeira dos recursos públicos em geral.

O entendimento sobre a questão será regrado pelo referido Conselho de Direitos em seu regimento interno e como se percebe há respaldo legal para os dois entendimentos.

Dialogamos sobre o tema as duas principais instituições que executam políticas públicas em benefício das nossas crianças e adolescentes que são a Associação Casa Lar[16] e a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAE, as quais discorreram as suas visões sobre o estudo.

A Casa Lar acredita que existe um desinteresse do Município e da rede de atendimento, pois não há divulgação dos órgãos gestores sobre o Benefício Fiscal e quando alguma pessoa jurídica doa, corre o risco de passar pelo constrangimento de ser acusado de sonegação de impostos, como ocorreu recentemente com um doador da Casa Lar. Com isto, os doadores não querem arriscar acusações infundadas, porque, segundo relato da Presidenta da Instituição Professora Márcia Helena Porto, o Município não cumpriu sua obrigação, que é de informar a Receita Federal a doação recebida identificando o doador.

A APAE entende que o município precisa organizar de forma mais clara e com maior embasamento seu orçamento anual para com isso, atingir êxito em suas funções, para que este e outros benefícios sejam usados com o publico que tem maior necessidade, que é mais vulnerável dentro do município.

A Casa Lar opina que a organização deve partir dos Gestores e a liderança para captar estes recursos deveria ser do COMDEDICA, que é o Conselho legitimado para incentivar os empresários a doar.

---

[16] Casa de Passagem que abriga crianças e adolescentes em situação de risco e vulnerabilidade social encaminhados pelo Conselho Tutelar por determinação do Ministério Público ou do Poder Judiciário.

A APAE compreende que quem deve organizar e liderar o processo de captação das doações são os gestores do município, repassando, em seguida, para as instituições que serão beneficiadas.

Ambas instituições se vêm como importantes espaços de execução das políticas, onde atuam de acordo com a lei, dando visibilidade e atenção ao público alvo, aplicando os recursos.

9. A RESPONSABILIDADE SOCIAL

Com o avanço da competitividade entre as empresas e a crescente limitação de recursos públicos dos entes federados face ao aumento de demandas sociais a atender, se constata o uso da responsabilidade social como instrumento de diferenciação entre as organizações de pessoas físicas e jurídicas.

Esta é uma alternativa importante que deve ser trabalhada pelos entes federados da república brasileira junto aos atores com potencial de doação, de uma forma mais eficiente que até então.

Qual empresa ou profissional liberal, por exemplo, que deixaria de querer agregar um valor sentimental junto à comunidade que está inserida ao se apresentar como uma organização amiga das crianças, no nosso caso, de São José do Norte?

É preciso que tanto pessoas físicas e jurídicas, assim como os demais atores inerentes a este processo que propõem o aproveitamento pleno dos benefícios fiscais em prol de suas crianças e adolescentes, principalmente os gestores públicos municipais que tem no Fundo de Participação dos Municípios – FPM, uma de suas principais receitas correntes, que tem nos recursos do Imposto de Renda um de seus componentes principais tenham a compreensão de que esta destinação de parte do imposto devido não influi negativamente na composição do FPM, pois trata-se de um benefício fiscal regulamentado pela legislação federal. Na verdade quem faz uso deste mecanismo aproveita com mais profundidade os recursos, visto que a parte captada gira na economia promovendo ações de interesse público, gerando emprego, renda e construindo soluções e mais tarde retorna ao município por meio do FPM.

O imposto é devido, portanto não há ônus para quem faz a destinação. Além disso, doar parte do imposto ao fundo municipal é uma forma de manter os investimentos no município e na região, financiando programas e projetos

importantes para a população infanto juvenil que tem a primazia legal de atendimento.

Dialogamos com amostra de doadores potenciais sobre esta temática, lhes interrogando se conhecem o nosso F.M.C.A., se têm ciência das vantagens que a doação de seu imposto devido pode trazer para a imagem de sua empresa e para o financiamento de políticas públicas em prol das crianças e adolescentes, se estariam dispostos a doarem parte do seu imposto devido ao F.M.C.A e quem deveria organizar este processo de captação de doações no Município.

A metade da amostra entrevistada declara que não conhece e nem nunca ouviu falar sobre o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente. Os 50% restante diz sabe de sua existência e que é gerido pelo Conselho Municipal da Criança e do Adolescente, instituído por Lei Municipal.

Declaram desconhecer as vantagens da destinação do imposto devido ao seu negócio e como operacionalizar o processo de doação.

No tocante a doação, afirmam que destinariam o que a legislação faculta ao F.M.C.A. desde que o processo seja seguro, confiável e transparente. Os empresários lamentam que o percentual poderia ser um pouco maior às pessoas jurídicas, mas acreditam que o atual já contribui com a causa e no caso de São José do Norte deve ser melhor aproveitado.

Quanto à liderança e organização do processo de captação de doações, detectamos duas correntes de pensamento.

A primeira atribui as Entidades individualmente, o papel de estimular este processo, desde que estejam bem informadas para poder fornecer documentação comprobatória de participação no projeto à Empresa. Devem ir atrás destes recursos, que mesmo limitados, vem a somar. Temos um grande Empresa instalando-se no Município, que gerará um grande faturamento, que os mesmos 1%, podem gerar uma boa soma em repasse.

A segunda estipula que o COMDEDICA deve organizar e divulgar tais destinações, conscientizando a todos atores com potencial de contribuir na época adequada, trabalhando para combater a desinformação e o esquecimento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo atinge seu objetivo ao constatar que é possível São José do Norte fazer uso em sua plenitude do mecanismo de benefício fiscal da destinação de parte do imposto de renda devido por pessoas físicas e jurídicas ao nosso Fundo Municipal da Criança e do Adolescente.

O protagonismo popular no processo de destinação das doações de parte Imposto de Renda devido ao F.M.C.A. para incrementar os recursos públicos ao financiamento das políticas em favor da infância e juventude deve se dar em no mínimo duas frentes.

A primeira e a mais importante é o auxilio por meio da informação a trazer para a agenda do município a infância e juventude. Pelo futuro, a sociedade em geral precisa discutir a pauta do financiamento de políticas setorizadas para estes seres em desenvolvimento. Só a primazia legal não é suficiente, precisamos avançar e, para isto, a sociedade, como um todo, tem de contribuir.

A segunda frente e também não menos fundamental é a participação na deliberação dos recursos através do Conselho de Direitos, na aplicação dos recursos e execução dos programas lá na ponta propostos pelas entidades e projetos sociais ou pelo poder público, onde, in loco, se efetiva a realização das ações planejadas, discutidas e aprovadas.

Este espaço de protagonismo popular se dá nas reuniões deliberativas do Conselho de Direitos, local em que a cidadania, mesmo que não tenha assento no Conselho com direito a voto, pode e deve acompanhar as atividades, se manifestando civilizadamente para contribuir com o processo.

Podem destinar de forma dedutível ao Fundo Municipal da Criança e do Adolescente de São José do Norte pessoas físicas contribuintes do Imposto de Renda em até 6% do seu imposto devido apurado em declaração de renda não simplificada e as pessoas jurídicas optantes pelo Lucro Real em até 1%.

Constata-se que a desinformação sobre esta real possibilidade de fortalecimento do financiamento das políticas públicas de nossa infância e juventude e a falta de vontade política por parte da atual gestão municipal para o trato da questão são os principais entraves que impedem que este mecanismo aconteça em nosso município.

Estes gargalos são nitidamente identificados nos relatos dos atores sociais entrevistados, os quais, por ainda não estarem totalmente apropriados do processo, enxergam de forma diversa as atribuições de cada partícipe, o que por consequência tem gerado um jogo de empurra que acaba consolidando a inércia de todos os envolvidos.

Nesse sentido, preocupante o relato da Casa Lar que teve um de seus doadores acusado de sonegação de impostos pela falta de transmissão da Declaração de Benefícios Fiscais de responsabilidade do COMDEDICA, que por falta de estrutura precisa valer-se do apoio técnico da Contadoria municipal.

Mesmo com estas adversidades, entendemos que não só é possível como viável a adoção de medidas para concretização deste processo.

Pelo interesse público, recomendamos que o Município de São José do Norte crie o seu Programa Municipal da Captação de Doações de parte do Imposto de Renda devido por Pessoas Físicas e Jurídicas, inserindo e comprometendo todos os atores sociais potenciais contribuintes neste processo complementar de aporte de recursos para o financiamento de políticas públicas para nossa infância e juventude.

Este programa vai tirar a demanda da invisibilidade e trazê-la para a agenda central do Município. A partir de então, pode-se instituir o Selo Amigo da Criança para as empresas e profissionais liberais que se comprometerem a contribuir, para que possam replicar em seus ambientes a cultura da responsabilidade social, sejam certificadas e reconhecidas como organizações amigas da infância e juventude, o que certamente receberá acolhida diferenciada da sociedade consumidora.

Ações como estas devem ser articuladas e implementadas pelo Município que é o principal interessado e tem a obrigação de materializar as soluções frente ao crescente e complexo conjunto de demandas sociais inerentes a este segmento da população que tem reconhecimento legal de primazia no seu atendimento pelo Poder Público e sociedade, por serem pessoas em desenvolvimento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 07 de jul. 2014.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 07 de jul. 2014.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. **Resolução CONANDA Nº. 137, de 21.01.2010.** Disponível em: http://www.maringa.pr.gov.br/fia/resolucao137.pdf. Acesso em 12 de ago. 2014.

CONSELHO REGIONAL DE CONTABILIDADE DO RIO GRANDE DO SUL. **Manual de Incentivos Fiscais para Investimentos Sociais, Culturais, Desportivos e na Saúde.** Disponível em: http://www.crcrs.org.br. Acesso em 08 de ago. 2014.

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.** Disponível em: http://www.ibge.gov.br. Acesso em: 07 de jul. 2014.

EBR. Estaleiro Brasil S.A. Disponível em: http://www.sema.rs.gov.br/conteudo.asp?cod_menu=4&cod_conteudo=7636. Acesso em: 20 de set. 2014.

IIZUKA, Edson S.; GONÇALVES-DIAS, Sylmara L. F.; AGUERRE, Pedro. **Gestão Social e cidadania deliberativa: a experiência de Ilha Comprida – São Paulo.** Cad. EBAPE.BR, v. 9, nº 3, artigo 4, Rio de Janeiro, Set. 2011.

KAUCHAKJE, Samira. **PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL DIANTE DA DESESTRUTURAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS: novas configurações da sociedade civil organizada como alternativa para recompor os laços sociais e a civilidade nas relações societárias.** Emancipação 2(1): 159-176, 2002.

MILANI, Carlos R. S. **Políticas Públicas locais e participação na Bahia: o dilema gestão versus política.** Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 180-214. MINAYO,

Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade.** 21ª. Ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade.** 21ª. Ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME. **Boletim de Subsídios para elaboração do PPA Municipal.** Disponível em: http://brasilsemmiseria.gov.br/municipios. Acesso em 05 de ago. 2014.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME. **Boletim O Brasil Sem Miséria em seu Municipio.** Disponível em: http://brasilsemmiseria.gov.br/municipios. Acesso em 05 de ago. 2014.

RFB. **Receita Federal do Brasil.** Disponível em: http://www.receita.fazenda.gov.br. Acesso em 07 de jul. 2014.

SÃO JOSÉ DO NORTE. **Lei Municipal nº 648, de 21.01.2013**. Disponível em: http://www.saojosedonorte.rs.gov.br/arquivos/file/legislacao/6546Sem_t_tulo-1.pdf. Acesso em 10 de ago. 2014.

ANEXOS

I – ENTREVISTA COM A GESTORO LOCAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

1. Por que São José do Norte não faz uso do Benefício Fiscal da destinação de parte do Imposto de Renda para o seu Fundo Municipal da Criança e do Adolescente?

2. Quem deve organizar e liderar este processo de captação de doações de imposto de renda?

3. Qual o papel da Secretaria Municipal de Assistência Social e do Governo Municipal neste processo?

II – ENTREVISTA COM COMDEDICA

1. Por que São José do Norte não faz uso do Benefício Fiscal da destinação de parte do Imposto de Renda para o seu Fundo Municipal da Criança e do Adolescente?

2. Quem deve organizar e liderar este processo de captação de doações de imposto de renda?

3. Qual o papel do COMDEDICA neste processo?

III - ENTREVISTAS COM PROFISSIONAIS DA CONTABILIDADE

1. Por que São José do Norte não faz uso do Benefício Fiscal da destinação de parte do Imposto de Renda para o seu Fundo Municipal da Criança e do Adolescente?

2. Quem deve organizar e liderar este processo de captação de doações de imposto de renda?

3. Qual o papel dos Contadores neste processo?

IV - ENTREVISTAS COM OS PROJETOS SOCIAIS

1. Por que São José do Norte não faz uso do Benefício Fiscal da destinação de parte do Imposto de Renda para o seu Fundo Municipal da Criança e do Adolescente?

2. Quem deve organizar e liderar este processo de captação de doações de imposto de renda?

3. Qual o papel dos PROJETOS SOCIAIS neste processo?

V- ENTREVISTAS COM DOADORES POTENCIAIS

1. Você conhece o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente de São José do Norte?

2. Em caso positivo, sabe como ele pode ser operacionalizado? Conhece as vantagens que ele pode trazer para a imagem da sua empresa/negócio e para o financiamento de políticas públicas em prol de nossas crianças e adolescentes?

3. Você estaria disposto a doar parte de seu imposto de renda devido ao FUMCRIANÇA e a se apropriar deste processo?

4. No seu entendimento, quem deve organizar e liderar este processo de captação de doações de Imposto de Renda em São José do Norte?

OS REFLEXOS DA EDUCAÇÃO EM INDICADORES SOCIOECONÔMICOS SELECIONADOS EM MUNICÍPIOS DO INTERIOR DO RIO GRANDE DO SUL

Eulália Machado Monte Blanco[1]

TiarajúAlves de Freitas[2]

RESUMO

Para garantir o direito à educação, assegurado na Constituição, o Brasil vem desenvolvendo ultimamente inúmeros projetos e programas nessa área. Diante de um assunto tão complexo, os índices socioeconômicos têm se mostrado grandes aliados do governo na formulação de tais politicas públicas. Este trabalho apresenta uma análise sobre os recursos aplicados em educação em alguns municípios do Rio Grande do Sul, buscando verificar se é possível observarreflexos desses esforços econômicos nos indicadores socioeconômicos selecionados em localidades com diferentes portes territoriais e populacionais e compará-los com a aplicação e os indicadores do Estado do Rio Grande do Sul. A relevância do estudo está em demonstrar seos recursos direcionados à educação, tratando-se de dinheiro público, estão sendo aplicados de forma eficazrevelando-se, assim, um estudo de grande valor administrativo e social.Considerando os objetivos, a pesquisa utilizou umaabordagem qualitativa descritiva. Quanto aos procedimentos, caracteriza-se como documental; no que se refere à coleta de dados, ocorreu pela avaliação de documentos, por meio de uma amostragem não probabilística; as limitações encontradas foram registros incompletos de dados em determinadas variáveis. Ao analisar os dados coletados concluiu-se que os recursos aplicados não estão relacionados com o tamanho ou porte populacional dos municípios, e que estesinfluenciam positivamente os indicadores analisados, refletindo-se no resultado dos mesmos. Contudo, seria oportunoavaliarnão só as variáveis relacionadas à qualidade da educação, mas também quanto à efetividade dos alunos, assim como revisar com maior detalhamento, a ótica social e financeira, de cada um dos municípios.

Palavras-chave: Educação; ensino fundamental; indicadores socioeconômicos.

ABSTRACT

To guarantee the right to education guaranteed in the constitution, Brazil has lately developed numerous projects and programs in this area. Faced with such a complex subject, Socioeconomic indexes has shown great allies of the government in the formulation of such public policies. This paper presents an analysis of the resources used in education in some municipalities of Rio Grande do Sul, trying to verify if it is possible to observe the consequences of these economic efforts in selected locations with different territorial and population size and compare them with the application and socioeconomic indicators indicators of the state of Rio Grande do Sul. Relevance of the study is to demonstrate whether the resources devoted to education, in the case of public money are being applied effectively,

[1] Estudante do Curso de Especialização em Gestão Publica Municipal - GPM/FURG - RS

[2] Professor Orientador

thus revealing a study of great administrative value and social. Considering the objectives, the research used a descriptive qualitative approach; about the procedures, it is characterized as documentary; with regard to data collection, the evaluation of documents occurred through non-probability sampling; limitations as found incomplete records data in certain variables. By analyzing the data collected concluding that the funds invested do not relate to the size or population of the municipalities, and they positively influence the indicators analyzed, reflecting on the result thereof. However, it would be appropriate to evaluate not only the variables related to quality of education, but also for the effectiveness of students as well as to review in greater detail the social and financial perspective, each of the municipalities.

Keywords: Education; elementary school; socioeconomic indicators.

1INTRODUÇÃO

A Constituição Brasileira de 1988 determina que a educação éum direito de todos. Com relação a isso, o Fórum Nacional de Educação 2013, assegura que em respeito a essa determinação o Governo Federal vem se organizando, nos últimos anos, para garantir que esse direito seja alcançado por todos os brasileiros independente de idade, classe social, raça, gênero, religião ou localização geográfica. Para isso vem desenvolvendo ações que possibilitem o acesso à educação gratuita e de qualidade em todos os níveis e modalidades.

Nos últimos tempos, o Brasil vem conquistando significativos avanços no sentido de universalizar a educação, principalmente no que se refere ao ensino básico. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o número de crianças fora da escola está diminuindo. Com base no último senso, apenas 3,5% das crianças em idade escolar, não frequentam a escola. No entanto, apesar dos avanços, muito ainda precisa ser aprimorado.

No que tange a educação formal, Rigotto e Souza (2005, p 370 e 371) afirmam, "[...] a educação brasileira evoluiu em termos quantitativos nas últimas décadas, mas continua ainda muito deficiente do ponto de vista qualitativo". Nas décadas finais do último milênio houve um aumento considerável no número de matrículas da população em idade escolar do ensino fundamental, passando de 68% em 1970 para 100% em 2000. No entanto, as autoras asseguram que existem muitas imperfeições do ponto de vista qualitativo, tendo em vista o alto índice de evasão escolar, repetência e distorção idade-série. Este panorama demonstra que o número satisfatório de matrículas apontado pelos indicadores educacionais não estão refletindo a real situação do ensino fundamental, tendo nestas taxas como sendo as únicas estatísticas adequadas ao correto desempenho educacional.

Rigotto e Souza (2005), ainda destacam alguns graves problemas que a educação brasileira enfrenta, tendo entre eles o expressivo número de evasão e reprovação, além das

desigualdades entre as regiões que são imensas, enquanto algumas localidades e municípios exibem indicadores educacionais satisfatórios, outras ainda acumulam atrasos significativos nessa área.

A partir dessas informações observou-se a necessidade de realizar um estudo no sentido de avaliar se os investimentos aplicados na educação, determinados pelas atuais políticas educacionais, refletem-se de maneira efetiva nos indicadores de desenvolvimento dos municípios do estado do Rio Grande do Sul.

A pesquisa consistiu em uma análise longitudinal dos investimentos aplicados de forma per capita, registrados no período de 2008 a 2011, do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M),do índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), e do produto Interno Bruto (PIB) no mesmo período.Buscou-severificar se os recursos investidos na educação estão refletidos nos indicadores de desenvolvimento de educação dos municípios, de modo mais específico,analisar a influência dos investimentos nos indicadores socioeconômicos selecionados (IDEB, IDHM, PIB); se a variação populacional influencia na melhoria do indicador socioeconômico, levando em conta os investimentos, bem como compará-los com os reflexos dos investimentos do Estado do Rio Grande do Sul, nos mesmos indicadores.

O estudo foi realizado por meio de análise de dados obtidos de forma secundária em sites oficiais, tendo como amostra treze (13) municípios que fazem parte do Conselho Regional de Desenvolvimento (COREDE) Fronteira Oeste, do Estado do Rio Grande do Sul, buscando responder, com a maior margem de segurança possível, se os investimentos em educação incidem verdadeiramente nos indicadores de desenvolvimento dos municípios independentemente do seu porte populacional.Além dos municípios em questão verificaram-se também os mesmos dados para o Rio Grande do Sul.

Considerando os direitos sociais dos cidadãos descritos na Constituição brasileira, entende-se como um dos principais papéis do Estado, o de ofertar bens e serviços públicos ou semi públicos, que não conseguem ser ofertados pela iniciativa privada. Entretanto o capital utilizado pelo governo para garantir esse direito é oriundo dos impostos recebidos, logo, o governo deve utilizar esses recursos da forma mais eficaz possível.

Portanto, os recursos direcionados à educação, assim como todos os demais investimentos públicos devem ser monitorados de forma intensa para que não hajadesperdício de dinheiro público, o que torna imperioso interpretar as configurações que esses recursos assumem, nos diferentes contextos em que são aplicados. Em razão disso, torna-se evidente a relevância deste trabalho no momento em que busca relacionar diferentes indicadores na

tentativa de demonstrar se as metas propostas pelas políticas públicas educacionais estão sendo alcançadas,indicando se os recursosfinanceiros estão sendo devidamente aplicados de forma a se refletir em melhoria na qualidade da educação e consequentemente em melhor qualidade de vida da população.

Para demonstrar asustentação científica aplicada ao estudo apresentamosa metodologia utilizada para nortear os procedimentos de coleta e análise dos dados referentes à pesquisa de maneira que a execução dos processos pudesse se realizar de forma adequada e harmônica.

De acordo comMarconi e Lakatos (2006, p. 17), metodologia cientifica é uma forma de conduzir a pesquisa através de um conjunto de regras ordenadasque possibilitem o ensino da ciência. Portanto, entendemos que, metodologia cientifica é o processo que descreve detalhadamente o método aplicado no trabalho de pesquisa, definindo e orientando ordenadamente os procedimentos adotados no recolhimento e análise dos dados relativos ao contexto da investigação.

No que se refere a analisar e caracterizar um objeto de pesquisa, o investigador dispõe de inúmeros instrumentos metodológicos. Goldenberg (2004, p. 14)resume essa ideia afirmando: "O que determina comotrabalhar é o problema que se quer trabalhar: só se escolhe o caminho quando se sabeaonde se quer chegar".

Observando esse argumento, fica explicito que a classificação metodológica deverá ocorrer de acordo com os objetivos e com o enfoque da pesquisa. Sendo assim, ao considerar os objetivos do trabalho em questão, observou-se que o mesmo está direcionado para uma abordagem qualitativa descritiva, porém, sem deixar de fazer uso do enfoque quantitativo, o que se justifica na argumentação de Hair, *et al* (2005, p. 104): "A boa pesquisa envolve tanto a do tipo quantitativo quanto a do tipo qualitativo."

Hair*et al* (2005, p. 104), salientam queos enfoques qualitativos tendem a ser subjetivos por que na maioria das vezes são coletados sem o uso direto de números, onde o pesquisador deve interpretar o texto ou imagens que representam a pesquisa, o que se caracteriza como análise de conteúdo. Os autores entendem que os dados quantitativos são mais objetivos por ser coletados com dados estatísticos que independem da opinião do pesquisador. "Eles fundamentam-se somente nas habilidades do pesquisador como analista" (HAIR, et al ,2005. P 104).

Portanto, o método qualitativo preocupa-se em analisar, interpretar e descrever os dados ou fenômenos atribuindo-lhes significados, enquanto o quantitativo se caracteriza pela aplicação de técnicas estatísticas, para obter resultados.

Com relação às técnicas de coleta de dados este trabalho encontrou como melhor procedimento a pesquisa documental, visto que atributos relativos ao problema em questão se encontram oficialmente documentados através de índices e relatórios, em endereços eletrônicos de acesso público que foram utilizados como fonte de dados para levar a termo os objetivos propostos.

Assim sendo, a fundamentação encontrada para o uso de tal procedimento se encontram expressas de forma mais detalhada na seguinte afirmação:

> A análise documental constitui uma técnica importante na pesquisa qualitativa, seja complementando informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema (Ludke e André, 1986, p. 38).

De acordo com Beuren (2006, p. 89), a pesquisa documental justifica sua notabilidade no momento em que fornece subsidio para organizar informações dispersas, atribuindo-lhe nova utilidade como fonte de consulta.

Outra justificativa para o uso de documentos em pesquisa é que o método permite agregar a dimensão do tempo à compreensão do social, favorecendo a observação do processo de evolução de indivíduos, grupos, conceitos, conhecimentos, comportamentos, mentalidades, práticas, entre outros. (CELLARD, 2008).

Considerando ainda as características da pesquisa verificou-se que a amostragem não probabilística se pronunciou mais adequadamente para este estudo, representando com maior exatidão a análise pretendida.

A pesquisa ocorreu através de uma análise documental sobre os investimentos aplicados de forma per capita, registrados em um período determinado, assim como do Produto Interno Bruto (PIB), na forma nominal e percapita,do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) e o índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), no dentro do mesmo espaço tempo. O estudo foi realizado por meio de analise de dados obtidos de forma secundária em sites oficiais, tendo como amostra treze (13) municípios que fazem parte do Conselho Regional de Desenvolvimento (COREDE) Fronteira Oeste, do Estado do Rio Grande do Sul, buscandoresponder, com a maior margem de segurança possível, se os investimentos em educação incidem efetivamente nos indicadores de desenvolvimento dos municípios independentemente do seu porte populacional.Além dos municípios em questão verificaram-se também os mesmos dados para o Rio Grande do Sul como um todo.

Este trabalho foi estruturado em quatro partes bem definidas. Após esta introdução, encontra-se a segunda parte apresentando uma explanação teórica com algumas definiçõese

normas legais acerca dos temas abordados. Naterceira parte, encontramos a interpretação e análise dos dados, e a quarta e última parte, temos as conclusões.

2 ASPÉCTOS CONCEITUAIS

2.1 Políticas Públicas

As políticas públicas são indispensáveis para direcionar o desenvolvimento econômico, como também, em uma perspectiva mais ampla, orientar as dimensões sociais, ambientais, e políticas no que diz respeito aoenfrentamento dos desafios que se estabelecem nas relações entre Estado e sociedade.

Carvalho (2005) expõe que as politicas públicas têm sido designadas como algum tipo de ação governamental que apresenta reflexos na sociedade ou em partes dela. A política pública pode, também, ser interpretada como um compromisso público que visa dar conta de determinadas ações, em diversas áreas e que garantam os direitos sociais (RAULI, 2007). Já Rua (1997) afirma que as políticas públicas, resultam da atividade política, geralmente, envolvem mais de uma decisão e requerem diversas ações estrategicamente selecionadas para efetivar as decisões tomadas.

Diante dessas declarações, constata-se que são muitas as formas de definir política pública. Considerado o contexto histórico e o modelo de Estado adotado, política pública pode ser compreendida como uma atividade do Estado para corrigir algum tipo de distorção social.

De acordo com o Caderno de Estudos do Curso Competências Básicas: FNDE,(2013), após a Segunda Guerra Mundial, foi criado, na Inglaterra, um novo modelo de Estado, definido como aquele que garante renda, alimentação, saúde, habitação e educação a todo cidadão, não apenas como auxílio, mas como direito político. Esse novo modelo, chamado de Estado do bem-estar social, rapidamente se espalhou pela Europa, instituindo empresas estatais para interceder em áreas nas quais a iniciativa privada não investia, mas que o Estado considerava de interesse para a nação, assumindo a tarefa de prover o que as pessoas necessitavam.

O Brasil não chegou a organizar um Estado de Bem-estar similar aos dos países de Primeiro Mundo. Contudo, sofreu intervenção estatal na economia nacional no início da Era Vargas, chegando ao auge durante o período da ditadura militar. Contraditoriamente, os mais beneficiados com os gastos públicos não foram os mais necessitados, e sim, empresários brasileiros e estrangeiros.

Porém, em 1970, com a crise econômica que atingiu o mundo globalizado houve a necessidade de redução dos gastos nas áreas sociais, particularmente na saúde e na educação. Surgiu então o neoliberalismo, defendendo a ideia de Estado mínimo, ou seja, propondo diminuir a participação financeira do Estado no fornecimento de serviços sociais, o que ajudaria a combater o déficit fiscal do Estado, possibilitando a redução de impostos e com isso, a elevação dos índices de investimento privado, possibilitando a geração de emprego e renda suficiente para tornar desnecessários os serviços públicos de assistência social. Portanto, o neoliberalismo defende a não intervenção do Estado na condução da economia, e na oferta de serviço à sociedade, dentre outros pontos. Entretanto o Caderno de Estudos do Curso Competências Básicas: FNDE, 2013, p.39,traz o seguinte:

> As mudanças efetivas na maneira de o Estado entender seu papel na mediação dos conflitos de interesses e as transformações no modo de regular a sociedade afetam também o campo das políticas educacionais.
> As políticas são denominadas "públicas" porque devem atingir todo o público. Elas definem o que fazer, como fazer e quais recursos utilizar. O governo tem a responsabilidade de garantir que essas políticas beneficiem efetivamente todas as camadas da população.

Consequentemente podemos afirmar o objetivo das políticas públicas é garantir aos cidadãos, direitos que lhes foram negados anteriormente, como, por exemplo, o direito à educação, que éa variável de estudo deste trabalho.

Nesse sentido, se faz necessárioconheceralguns dos textos legais que dão suporte ao governo para definir suas políticas na área da educação.

2.1.1 Constituição Federal (CF – 1988)

Estão definidos nos artigos de 205 a 214 da Carta Magna, os princípios que fundamentam o ensino no Brasil, e a partir dos quais as políticas educacionais devem ser elaboradas,afetando todas as três esferas: Federal, Estadual e Municipal.

Está descrito no artigo 205, que a educação é um direito de todos, dever do Estado e da família, especificando ainda que deverá ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, objetivando o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.O artigo 206 determina os princípios que fundamentam a forma como o ensino será ministrado, assegurando nos incisos I e IV, respectivamente: "igualdade de condições para o acesso e permanência na escola",e"gratuidadedo ensino público nos estabelecimentos oficiais" entre outros não menos importantes.

Para garantir prerrogativas como o direito a educação, a Constituição determina que o poder público aplique uma parcela de impostos na educação, garantindo recursos de 18% da receita de impostos arrecadados pela União e 25% dos impostos e transferências dos outros entes federados, como consta no texto constitucional.

> 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, proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (Art. 212).

Equivale dizer que o município deve destinar nunca menos que 25% de sua arrecadação para a educação. Desses 25%, devem ser destinados ao financiamento do ensino fundamental 60% e os 40% restantes ao financiamento de outros níveis de ensino.

Salientamos que os percentuais indicados representam um piso mínimo, isto é, a menor porcentagem admitida em termos de recursos que devem ser aplicados. O que significa que o Estado, o Distrito Federal ou os Municípios podem, a qualquer tempo, elevar esse percentual no sentido de melhorar o desempenho das políticas educacionais. Entretanto o não cumprimento desses percentuais implica em sanções administrativas, nos termos da Lei de Crimes, previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF 101/2000).

2.1.2 A Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.Foi criada como um código de conduta para os governantes e gestores públicos, com a finalidade de buscar a manutenção do equilíbrio das contas públicas em todos os níveis de governo e ao alcance dos três poderes.

Conforme Nascimento e Debus (2002, p 102), as sanções aplicadas pela não observância da referida Lei, podem ser tanto institucionais como pessoais,portanto, “as sanções pessoais recairão diretamente sobre o agente administrativo, importando na cassação de mandato, multa de 30% dos vencimentos anuais, inabilitação para o exercício da função pública e detenção, que poderá variar entre 6 meses e 4 anos.”

Em relação às restrições aplicadas aos municípios, estes ficarão impedidos de receber transferências voluntárias e de contratar operações de créditos, com exceção aos que se referem ao refinanciamento da divida imobiliária.

Além da Carta Magna e da LRF, outras legislações devem ser observadas quando se trata de educação nos municípios, em especial a Lei de Diretrizes e bases da Educação Nacional (LDB), que estabelece as diretrizes, competências e responsabilidades sobre o tema no país.

2.1.3Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – 1996)

A Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, estabelece as diretrizes (os fins, os princípios, os rumos, os objetivos, os direitos), e bases (organização e funcionamento da educação), tratando ainda dos meios utilizados para alcançar os fins pretendidos.

A Lei de Diretrizes e Bases (LDB) descreve no seu artigo 1°: "A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais." Significando que a educação em sentido amplo, se desenvolve em todos os núcleos sociais, ou seja, todas as áreas de socialização do ser humano. Entretanto nos parágrafos 1° e 2º, destaca que a referida Lei tem por objetivo disciplinar a educação escolar que se desenvolve por meio do ensino, em instituições próprias, devendo a educação escolar vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social.

O art. 2º salienta que: **"**A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho".Ficando implícito que a principal meta da educação é preparar o individuo para exercer plenamente sua cidadania, privilegiando a formação de sujeitos livres e independentes, capazes de intervir criticamente nos diferentes processos da vida cotidiana, tanto no aspecto cultural, profissional como político, de forma criativa e com capacidade de transformar a sociedade onde está inserido.

É importante salientar que nas últimas décadas o governo vem apostando nas politicas educacionais como uma importante engrenagem no motor do desenvolvimento das pessoas e do País, apostandona valorização do capital humano através da educação, como forma de fortalecer o desenvolvimento social e econômico.

2.2 Desenvolvimentosocioeconômico

É de conhecimento público queo crescimento econômico de uma região afeta diretamente o bem estar e a qualidade de vida da população residente. No entanto a educação tem papel fundamental no processo de desenvolvimento socioeconômico e na determinação da qualidade de vida dos cidadãos.

De acordo com Pinto e Pereira (2008), a intrínseca ligação entre desenvolvimento e educação é um pensamento compartilhado por muitos autores, e isto se verifica independe da

forma que é interpretada a palavra desenvolvimento, que ora é vista apenas sob o aspecto econômico, ora sob uma ótica social, ou seja, interpretando as condições de vida das pessoas.

O desenvolvimento socioeconômico de uma região, estado ou país pode ocorrer de várias maneiras, sendo promovido em grande parte pelos agentes políticos das administrações federal, estaduais e municipais, que promovem políticas sociais buscando melhorar as condições de vida da população. Barros, Henriques e Mendonça (2002, p.1) explicam que:

> A sustentabilidade do desenvolvimento socioeconômico está diretamente associada à velocidade e à continuidade do processo de expansão educacional. Essa relação se estabelece a partir de duas vias de transmissão distintas. Por um lado, a expansão educacional aumenta a produtividade do trabalho, contribuindo para o crescimento econômico, o aumento de salários e a diminuição da pobreza. Por outro, a expansão educacional promove maior igualdade e mobilidade social [...].

Sendo assim, é possível afirmar que a melhor política social que o governo pode e deve proporcionar para todos os membros do estado, é um ensino de qualidade, não só como condição necessária para o desenvolvimento socioeconômico do País, mas também pela questão de cidadania e justiça social.

Em relação ao monitoramento dos investimentos aplicados pelo governo em educação, bem como para aumentar o controle social e a transparência em relação a aplicação de recursoso Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação desenvolveu o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE).

2.3Recursos Aplicados na Educação

No que tange a informações referentes aos orçamentos públicos direcionados à educação, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação(FNDE), utiliza para seu controle um sistemainformatizado, de acesso público via internet, instituído no sentido de fortalecer os mecanismos de controle social dos gastos na manutenção e desenvolvimento do ensino, e consequentemente contribuir de forma a garantir maior transparência e eficácia das despesas públicas em educação, chamado Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE).

O SIOPE é formado por um conjunto de planilhas eletrônicas, responsáveis por captar dados de cada município do país e transformá-los em componentes de um complexo banco de dados com capacidade para garantir a transparência e o controle dos gastos do setor de educação.Os indicadores e demonstrativos gerados pelo SIOPE, assim como os demais indicadores utilizados pelos gestores públicos, asseguram maior transparência e controle social dos gastos na manutenção e desenvolvimento do ensino, bem como servem deferramenta geradora de informações sobre a educação nos municípios, auxiliando na

gestãodos serviços relacionados e influenciando largamente no resultado dos indicadores socioeconômicos.

2.4 Indicadores Socioeconômicos

Os indicadores socioeconômicos são instrumentos que fornecem importantes informações para os gestores públicos na condução de políticas que visam o desenvolvimento da sociedade, assim como, auxilio no aprofundamento da pesquisa acadêmica sobre as alterações sociais e sobre os fatores determinantes dos diferentes fenômenos sociais.

Jannuzzi (2005) descreveindicadores sociais como medidas que permitem a operacionalização de um conceito teórico abstrato (para pesquisa acadêmica) ou de uma demanda de interesse programático (formulação de políticas), para traduzir, apontar e indicar as dimensões sociais definidas a partir de escolhas teóricas. O autor afirma que são muitos os tipos de indicadores utilizados para auxiliar no planejamento de atividades públicas e na elaboração de políticas sociais, possibilitando o acompanhamento das mudanças sociais e o controle das condições de vida e bem estar da população, tanto pelo poder público como pela sociedade civil. Essas medidas chamadas de indicadores sociais interpretam e representam quantitativamente incontáveis dimensões da dinâmica realidade social como, taxas de analfabetismo, mortalidade infantil, desemprego, proporção de crianças matriculadas em escolas, desenvolvimento educacional, entre tantas outras.

2.4.1 Produto Interno Bruto PIB

Um dos indicadores econômicos mais utilizados pela Macroeconomia é o PIB (Produto Interno Bruto), que tem o objetivo principal, mensurar a atividade econômica ou a capacidade de produção representando a soma, em valores monetários, de todos os bens e serviços finais produzidos durante um determinado período de um município, região ou país.Sendo indiscutível sua importância para avaliar a evolução da capacidade econômica dessas localidades.Entretanto, o PIB não é um indicador de longo prazo, por apontar variações que podem surgir de oscilações econômicas momentâneas, por isso deve ser medido anualmente.

O Produto Interno Bruto é mensurado também de forma percapita, demonstrandoa renda média da população, ou seja, é o produto interno bruto de um determinado lugar, dividido pela quantidade de habitantes.O PIB per capita não é uma medida de renda pessoal, entretanto, é um indicador que se baseia na ideia de que os cidadãos são beneficiados com os

aumentos na produção agregada do seu país,ou região. O PIB per capita é considerado uma melhor medida de desenvolvimento econômico do que o PIB.

2.4.2Índice de Desenvolvimento da Educação Básica(IDEB)

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) criou oÍndice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) em 2007.

Conforme as informações obtidas no site do INEP, o IDEB é bem mais que um indicador estatístico. Ele nasceu como norteador de política pública na busca pela melhoria da qualidade da educação, tanto em nível federal,estadual, municipal, como também para cada escola, objetivando atingir a meta nacional, balizadas pelas metas intermediárias. Sua composição proporciona não só a realização de um diagnóstico atualizado da situação educacional em todas as esferas, como a possibilidade de se fazer projeção de metas individuais no sentido de ampliar a qualidade do ensino.É um índice que consegue agregar ao enfoque pedagógico dos resultados das avaliações em larga escala do INEP a possibilidade de sintetizar os resultados, com facilidade de assimilação, permitindo elaborar planos de qualidade educacional para os sistemas.

A medida do IDEB varia em uma escala de zero a dez sendo determinado em função dos dados sobre aprovação obtidos no Censo Escolar, epelas médias de desempenho nas avaliações do INEP, sendo o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) para os estados e para o País, e a Prova Brasil, para os municípios, conforme Portal INEP.

A média nacional em 2005 foi de 3,8(a avaliação começou a partir de 2005, porém, o processamento dos dados só ocorreu em 2007). Devido às complexidades operacionais no que se refere àimplementação de politicas educacionais, o PDEdeterminou como meta, evoluir para um IDEB igual a 6,0 em 2022, média equivalente a um sistema educacional de qualidade semelhante a dos países desenvolvidos, de acordo com dados do INEP (2014).

Outro indicador em que a educação é fator relevante para sua mensuração é o Índice de Desenvolvimento Humano, por ser ela uma das dimensões fundamentais utilizada por este indicador.

2.4.3Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)

De acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), “o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida resumida do progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde”. É um índice calculado com base em dados econômicos e sociais,portanto é um índice com

capacidade de medir o grau de desenvolvimento econômico, o bem estar das sociedades e a qualidade de vida oferecida às populações.

A medida do IDH vai de zero (0) a um (1). Salientando que quanto mais próximo de um, mais desenvolvido é o país, ou seja, o zero, equivale a nenhum desenvolvimento humano, e o um, equivale a desenvolvimento humano total.

No Brasil, este indicador tem sido utilizado pelo governo federal e por administrações regionais através do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M). De acordo com o site doPrograma das Nações Unidas para o Desenvolvimento, oIDH-M é um ajuste metodológico ao IDH Global, e foi publicado em 1998 (a partir dos dados do Censo de 1970, 1980, 1991) e em 2003 (a partir dos dados do Censo de 2000).

Inicialmente o IDH era utilizado pelo Programa das Nações Unidaspara o Desenvolvimento, como uma medida comparativa usada para ajudar a classificar os países como desenvolvidos, em desenvolvimento e subdesenvolvidos.Entretanto, por ser um indicador bastante confiável oIDH também é usado por organizações locais ou empresas para medir o desenvolvimento de entidades subnacionais como estados, cidades, aldeias, ou, subdivisões regionais como acontece no Estado do Rio Grande do sul, que por razões administrativas, fracionou o seu território em COREDES (Conselhos Regionais de Desenvolvimento).

2.4.4 Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES)

Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) são fóruns criados para organizar as demandas regionais, debatendo as decisões sobre políticas públicas e ações que visam proporcionar o desenvolvimento regional.Foram criadospela Lei Nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, tendo seus objetivos expostos no seguinte artigo.

> Art. 2º - Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento têm por objetivo a promoção do desenvolvimento regional, harmônico e sustentável, através da integração dos recursos e das ações de governo na região, visando à melhoria da qualidade de vida da população, à distribuição equitativa da riqueza produzida, ao estímulo à permanência do homem em sua região e à preservação e recuperação do meio ambiente. (LEI Nº 10.283, DE 17 DE OUTUBRO DE 1994).

Compete aos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, entre outras atribuições o que consta no inciso V do Art. 3º, dessa Lei, “orientar e acompanhar, de forma sistemática, o desempenho das ações dos Governos Estadual e Federal na região”.

Para Schumacher e Massuquetti (2011), os Conselhos têm a finalidade formar parcerias econômicas e sociais, e a partir da articulação política direcionar objetivos e interesses comuns em âmbitos locais e regionais entre a população e seus governantes. Para os

autores, tais propósitos evidenciam um novo desenho do desenvolvimento econômico, voltado para as demandas da esfera local sem, contudo, se desviar das metas planejadas pelos responsáveis pela administração publica.

A Constituição de 1988 estabeleceu o processo de estruturação dos gastos com políticas públicas sociais decretando a descentralização de competências políticas e administrativas, aumentando com isso, a autonomia política e fiscal dos estados e dos municípios.

A formação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs) foi a forma que o Rio Grande do Sul encontrou para se enquadrar no processo de descentralização do poder público promovida pela Constituição Federal de 1988, e desenvolver um rompimento com a tradicional configuração da gestão pública.

O COREDE Fronteira Oeste é um dos vinte e oito(28) Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul, e está constituído por treze municípios: Uruguaiana, Alegrete, Barra do Quaraí, Itacurubi, Itaqui, Maçambará, Manoel Viana, Quaraí, Rosário do Sul, Santa Margarida do Sul, Santana do Livramento, São Borja e São Gabriel. Ocupa uma área de 46.231,0 km², e em 2010 contava com uma população 530.426, o que equivale a uma densidade demográfica de 11,5 hab/km² (IBGE/2010).

A seguir serão analisados os dados encontrados em endereços eletrônicosde acesso público que disponibilizam informações oficiais, em conformidade com o que foi conceituado.

3 ANÁLISE DOS DADOS

Diante da complexidade do assunto e do vasto universo representado por todos os municípios do Estado do Rio Grande do Sul,foi necessário estabelecer um recorte no sentido de delimitar alguns municípios para melhor conduzir a pesquisa ealcançar resultados satisfatórios. Portanto, foi escolhido como amostra, um entreos vinte e oito (28) COREDEs(Conselhos Regionais de Desenvolvimento) existentes no Estado Gaúcho, denominado COREDE Fronteira Oeste. Esta amostra se compõe de treze municípioscom peculiaridades próprias que embora se localizem na mesma região geográfica, as diferenças ressaltam-se entre eles, tanto em termos econômicos, emdimensões territoriais como emdensidade populacional conforme podemos observar na tabela 1localizada abaixo.

Para desenvolveruma análisecoerente com os objetivosestabelecidos, foi necessáriodeterminaralguns pontos a serem analisados nos municípios em questão.Foi

observado além do número populacional e da extensão territorial das localidades,o percentual referente ao crescimento populacional e ao total de matriculas e de concluintes do ensino fundamental,na região escolhida, relacionando-os ao total encontrado no Estado. Os valores aplicados por aluno do ensino básico, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) total, o Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), o PIB nominal e o PIB per capita, por fim, o gasto educacional com o ensino fundamental como percentual do PIB, por município, na região conhecida como COREDE Fronteira Oeste.

Tabela 1–População e extensão territorial dos municípios do COREDE Fronteira Oeste.

Municípios	**Comportamento Populacional**			**Extensão territorial**
	2007	**2009**	**2011**	**Km²**
Alegrete	79.776	78.344	77.506	7.804,00
Barra do Quaraí	3.978	4.009	4.031	1.056,10
Itacurubi	3.475	3.453	3.440	1.118,00
Itaqui	38.712	38.291	38.214	3.404,00
Maçambará	4.847	4.783	4.738	1.682,80
Manoel Viana	7.070	7.061	7.082	1.390,70
Quaraí	23.441	23.171	23.002	3.147,60
Rosário do Sul	40.341	39.943	39.688	4.369,70
Santa Margarida do Sul	2.310	2.342	2.360	956,1
Santana do Livramento	85.203	83.370	82.240	6.950,40
São Borja	62.793	62.034	61.669	3.616,00
São Gabriel	60.575	60.437	60.529	5.019,60
Uruguaiana	126.384	125.771	125.784	5.715,80
COREDE Fronteira Oeste	538.905	533.009	530.283	46.231,00
Rio Grande do Sul	**10.575.263**	**10.652.327**	**10.735.890**	**281.748,50**

Fonte: Fee Dados (2014).

Estes dados demonstram que na região do COREDE Fronteira Oeste, onde foi efetuado o corte amostral, os municípios apresentam grande diferença em relação ao tamanho dos seus territórios, assim como no número de habitantes.Essas localidadesexibem populações que variam entre2.360 e 125.784 pessoase possuem extensões territoriaiscom disparidades significativas, entre 956,1 km² a 5.715,80 km², como é o caso dos municípios de Santa Margarida do Sul, que é o menor entre eles e Uruguaiana, que é o terceiro maior respectivamente,ficando atrás apenas de Santana do Livramento, com 6.950,40 km² e Alegrete, com uma extensão territorial de 7.804,00Km².Destacamos que os relatóriosdemonstram uma realidade interessante; o fatode um município ser maior em extensão territorial, não significa que seja o mais populoso.

Uma informação importante aser observadonesses dados é queao contrário do que se poderia supor, os números que representam apopulação dos municípios apontam uma inclinação negativa.Ainda que a população total do Estado tenha apresentado um aumento de 1,51% ao longo do período analisado, as populações dos municípios do COREDE Fronteira Oeste expressam uma oscilação com tendência a diminuir ou ase manter com o passar dos anos, demonstrando uma pequena queda na população total da região, como reflexo do que aconteceu na maioria desses municípios.

Ilustrando essas informações, encontramos na tabela 2 os percentuais de crescimento populacional, da região COREDE Fronteira Oeste,assim como, o percentual do total matrícula e de concluintes do ensino fundamental na região analisada em comparação às variáveis correspondentes no Estado do Rio Grande do Sul.

Tabela 2: Crescimento da população e crescimento do número de matrículas da Fronteira Oeste em comparação com o Rio Grande do Sul entre 2007 e 2011.

	Taxa de crescimento da população	Taxa de Crescimento das matrículas inicial	Taxa de crescimento dos concluintes total
Corede FronteiraOeste	-1,59%	-8,0%	6,10%
Rio Grande do Sul	1,51%	-8,23%	-2,66%

Fonte: Elaborado pela autoracom base nos dados do FEE Dados (2014).

Os dados indicam que população do COREDE diminuiu em torno de 1,59% por cento enquanto a população do Estado apresentou um aumento dentro dessa proporção, ficando1,51% maior. Em relação à taxa de matrículas no ensino fundamental, tanto o COREDE Fronteira Oeste como o Rio Grande do Sul apresentam um acentuado decréscimo, registrando cerca de 8,0% menos de matriculasiniciais. No que diz respeito à taxa de crescimento do número de concluintes, os municípios do COREDE apresentaram um aumento de 6,10% dentro do período analisado, enquanto o Rio Grande do Sul sofreu uma queda de 2,66%. Portanto, isso demonstra que embora a população do COREDE tenha diminuído o aumento na taxade concluintes no ensino fundamental foi bastante significativa quando comparada ao índice negativo que apresentou o Rio Grande do Sul.

A partir dessas informações preliminares, obtemos uma visualização geral da amostra estudada, proporcionando alguns subsídios necessários à observação dos dados apresentados na tabela 3 que demonstram a evolução dos gastos educacionais per capita dos municípios em questão, referente aos alunos do ensino fundamental, entre os anos de 2008 a 2011. É importante destacar que não foram encontrados dados referentes aos anos anteriores.

Salientamos ainda que se entende por gastos educacionais per capita os valores aplicados anualmente por aluno com o propósito de custear a educação.

Tabela 3 –Gasto educacional por aluno do ensino fundamental.

Municípios	**Anos**			
	2008	**2009**	**2010**	**2011**
Alegrete	R$ 3.983,10	R$ 4.615,46	R$ 5.631,60	R$ 7.463,00
Barra do Quarai	R$ 3.935,55	R$ 3.900,71	R$ 4.448,98	R$ 5.069,83
Itacurubi	RS 4.809,18	R$ 5.074,14	R$ 5.791,97	R$ 7.160,92
Itaqui	R$ 2.783,85	R$ 2.989,23	R$ 3.198,59	R$ 3.738,15
Maçambará	R$ 7.945,34	R$ 10.294,91	R$ 7.467,81	R$ 8.175,98
Manoel Viana	R$ 3.899,59	R$ 4.184,21	R$ 5.904,63	R$ 7.499,17
Quaraí	R$ 4.515,05	R$ 4.546,33	R$ 5.883,60	R$ 7.513,28
Rosário do sul	R$ 2.651,68	R$ 2.823,72	R$ 3.376,74	R$ 3.636,25
Santa Margarida do sul	R$ 5.213,56	R$ 9.495,20	R$ 5.447,47	R$ 10.233,28
Santana do Livramento	R$ 4.460,49	R$ 4.496,32	R$ 4.207,59	R$ 6.372,83
São Borja	R$ 3.278,91	R$ 4.323,71	R$ 5.166,37	R$ 5.452,24
São Gabriel	R$ 3.783,79	R$ 3.287,34	R$ 2.889,42	R$ 4.396,58
Uruguaiana	R$ 3.441,43	R$ 4.050,51	R$ 4.694,96	R$ 4.308,02
Rio Grande do Sul	**R$ 1.870,16**	**R$ 2.748,13**	**R$ 3.004,41**	**R$ 4.677,64**

Fonte: SIOPE(2014).

Os números da tabela 3apontam um aumentoconsideráveldos recursos aplicados por aluno no ensino fundamental durante o período analisado. Embora em 2010 algumas localidades tenham sofrido decréscimoem relação a esses recursos, em 2011 todos voltaram a investir nessa área superando os percentuais do ano de 2009. Temos como exceção o município de Maçambara, que em 2009 aumentou esse gasto em torno de 30% em relação a 2008, entretanto, em 2010 teve uma redução na mesma proporção, ou seja, dosR$ 10.294,91 aplicados por aluno em 2009, reduziu para R$ 7.467,81 em 2010. Em 2011, este município teve um acréscimo de 10%,mesmo assim, ficou longe do que foi aplicado em 2009. O mesmo se verifica em Santa Margarida do Sul, que teve um aumento em torno de 80% em 2009 em relação ao ano anterior, retrocedeu no ano seguinte ao redor do mesmo percentual, entretanto, em 2011 teve uma excelente recuperação ultrapassando o valor alcançado em 2009.

Os dados apresentados, quando comparados com os da tabela1, demonstram que não se pode afirmar que os valores aplicados em cada município estejam relacionados com o tamanho do seu território nem com o seu porte populacional, visto que os mesmos apresentam uma grande variação nos investimentosindependente dos tamanhos dos municípios.

Um indicador fundamental para o alcance dos objetivos propostos por este trabalho é o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), registrados nos anos de,2007,2009 e 2011, apresentados na tabela 4. Esse indicador é avaliadobianualmente, por essa razão estendemos

até 2007 algumas das variáveis analisadas nesta pesquisa.Salientando que este índice varia de zero (0) a dez(10), sendo 3,8, a média nacional registrada em 2005, quando iniciou a série histórica de resultados doIDEB. Em 2011 a média encontrada para as séries iniciais foi 5,0 e para as series finais 4,1,superando as metas estabelecidas.Cabe destacar que foi estipulado pelo INEP como meta para 2022 que este indicador atinja seis (6), valorque é referência para uma educação com qualidade adequada.

Tabela 4–Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) total.

Município/Estado	2007	2009	2011
Alegrete	4.3	4.5	4.5
Barra do Quaraí	4.2	4.6	4.6
Itacurubi	4.1	4.5	4.6
Itaqui	4.2	4.4	4.5
Maçambará	4.2	4.2	-
Manoel Viana	4.0	4.4	4.5
Quaraí	4.2	4.7	5.1
Rosário do Sul	4.0	3.9	4.7
Santa Margarida do Sul	5.5	4.4	-
Santana do Livramento	4.0	4.2	4.7
São Borja	4.3	4.5	4.5
São Gabriel	4.2	4.3	4.8
Uruguaiana	4.2	4.6	4.8
Rio Grande do sul	4.5	4.7	5.1

Fonte: Portal IDEB (2014).

Através deste importante índice, verifica-seque tanto no Estado do Rio Grande do Sul como nos municípios que fazem parte do COREDE Fronteira Oeste, a qualidade da educação vem apresentando umcrescimento gradual no que se refere ao ensino básico total.

O Estado Gaúcho registrou ao longo do período estudado um aumento de quase um (1) ponto no indicador. Aumento registrado também dentro dessa média pelos municípios analisados na pesquisa,exceto o município de Santa Margarida do Sul que mesmo apresentando os maiores valores gastos por aluno ao ano, sofreu uma queda em 2009, em relação ao registradoanteriormente, tanto em relação ao valor per capita aplicado no ensino fundamental como no índice do IDEB, que foi diminuído em um ponto, o que para este indicador ébastante representativo. Em relaçãoao anode 2011, não foi encontrado registrodeste indicador para esse município.Verifica-se, portanto que os únicos municípios que não apresentaram evolução dos gastos em educação, como já foi destacadofoi Santa Margarida do Sul que apresentou quedae Maçambará que se manteve instável no IDEB.

Outro indicador importante para a análise é o Índice deDesenvolvimento Humano Municipal (IDHM). Este índice é calculado com base em dados censitários a cada dez anos,

fundamentado em dados econômicos e sociais traduzidos em subíndices, sendo a educação um dos fatores com grande relevância para o resultado final do índice.A medida do IDH vai de zero (0) a um (1), considerando que quanto mais próximo de um (1), mais desenvolvido será o lugar ou região.

Tabela 5 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M).

Estado/Município	IDH-M 1991	IDH-M 2000	IDHM- 2010
Alegrete	0,524	0,641	0,740
Barra do Quaraí	0,479	0,549	0,662
Itacurubi	0,420	0,539	0,657
Itaqui	0,504	0,630	0,713
Maçambara	0,403	0,562	0,684
Manoel Viana	0,410	0,543	0,655
Quaraí	0,542	0,630	0,704
Rosário do Sul	0,496	0,616	0,699
Santa Margarida do Sul	0,426	0,526	0,663
Santana do Livramento	0,557	0,663	0,727
São Borja	0,540	0,637	0,736
São Gabriel	0,518	0,624	0,699
Uruguaiana	0,550	0,663	0,744
Rio Grande do sul	**0,542**	**0,664**	**0,746**

Fonte:PNUD (2014).

Levando em conta o fato de que nos municípios este índice é medido a cada dez anos, a tabela 5 demonstra que tanto o Estado do Rio grande do Sul como o conjunto dos municípios estudados, vem paulatinamente apresentando crescimento nas últimas décadas.

Observando o grau de crescimento no período, e considerando que o sub índice relacionado à educação tem grande influência no resultado final do indicador, pode-se argumentar que a educação vem apresentando significativa melhora ao longo do tempo, assim como os demais fatores socioeconômicos que o compõem.Destacando o fato que todos os fatores sociais e econômicos seencontram sustentados na educação.

Considerando que os indicadores econômicos e sociais se inter-relacionam e se influenciam mutuamente, observamos na tabela abaixo a variação do PIB no conjunto dos municípios entre 2008 e 2011.Observando que o PIB é um indicador anual e não é,portanto, um indicador de longo prazo, podendo apontar variações que surgem de oscilações econômicas passageiras, como ataques especulativos eexploração de jazidas de recursos naturais. Portanto, reiteramos que o PIB é um indicador que pode registrar significativas quedas ou elevados aumentos nos movimentos financeiros causados por fatores inesperados e diversos, não havendo garantia que o índice medido será sustentado ou repartido com a sociedade.

Tabela 6–PIB e PIB per capita dos municípios e do Rio Grande do Sul.

	2008		2009		2010		2011	
	PIB (R$ mil)	**PIB Per capita (R$)**	**PIB (R$ mil)**	**PIB Per capita (R$)**	**PIB (R$ mil)**	**PIB Per capita (R$)**	**PIB (R$ mil)**	**PIB Per capita (R$)**
Alegrete	1.104.147	13.880	1.133.620	14.353	1.247.546	16.062	1.215.501	15.757
B.do Quarai	98.352	25.362	108.405	27.990	134.311	33.444	101.384	25.207
Itacurubi	49.777	13.468	51.273	13.468	59.076	17.168	58.875	17.130
Itaqui	664.781	18.021	789.766	21.602	840.423	22.020	833.446	21.912
Maçambara	129.256	29.112	136.523	31.205	148.043	31.219	145.057	30.759
Man. Viana	103.342	14.842	97.546	14.027	112.690	15.930	125.248	17.695
Quaraí	215.640	9.373	236.675	10.343	289.312	12.567	277.371	12.088
Ros. do sul	484.611	11.617	527.045	12.625	595.158	14.972	676.581	17.084
S. M. do sul	67.986	30.473	68.972	30.860	89.892	38.219	85.886	36.300
S. do Lvto	866.285	10.218	883.059	10.503	1.011.217	12.255	1.046.648	12.792
São Borja	987.003	15.603	1.173.803	18.621	1.336.788	21.679	1.328.570	21.629
São Gabriel	711.932	11.975	805.856	13.581	1.187.115	19.619	921.164	15.238
Uruguaiana	2.401.137	18.886	2.303.825	18.134	2.646.845	21.089	2.673.844	21.336
RS	**199.494.246**	**18.378**	**215.863.879**	**19.778**	**252.482.597**	**23.606**	**263.633.398**	**30.759**

Fonte: FEE (2014).

Com base no que foi dito, observamos que ao longo dos quatro anos analisados, houve algumas flutuações no índice do PIB entre os municípios, entretanto ao considerarmos a variação entre 2008 e 2011, descobrimos que o registro foi totalmente positivo. Sendo Alegrete o município que registrou menor índice de crescimento, apenas10% de variação positiva, e Rosário do sul o que apresentou a maior elevação em torno de 40%, ficando acima da variação encontrada no Estado, que ficouao redor de 32%, dentro do mesmo período.

Outro dado interessante a ser analisadoéo gasto total das municipalidadese do estadorealizado com ensino fundamental como percentual do PIB, demonstrado na tabela 7com maior ênfaseà comparação, diretamente entre 2008 e 2011.

Tabela 7 – Gasto educacional com ensino fundamental como percentual do PIB.

	2008	2009	2010	2011
Alegrete	16%	17%	18%	24%
Barra do Quaraí	21%	19%	17%	23%
Itacurubi	43%	41%	40%	46%
Itaqui	14%	13%	13%	15%
Maçambara	24%	25%	22%	26%
Manoel Viana	18%	20%	24%	21%
Quaraí	16%	15%	14%	16%
Rosário do Sul	10%	8,5%	8%	7%
Santa Margarida do Sul	19%	32%	15%	25%
Santana do Livramento	18%	18%	14%	17%
São Borja	14%	15%	15%	15%
São Gabriel	23%	16%	14%	22%
Uruguaiana	11%	12%	11%	11%
Rio Grande do sul	9%	9%	9%	11%

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dadosdo SIOPE (2014).

Na tabela 7 temos a representação percentual do gasto anuais com educação, mais especificamente com o ensino fundamental, em relação ao PIB total dos municípios, assim como do Rio Grande doSul.É possível observarque os percentuais encontrados sofremoscilações de acordo com a variação dos valores aplicados de forma per capitae das variações do PIB em cada município. Verificamos que Rosário do Sul foi a localidade que registrou os menores percentuais, diminuindo ao longo do período estudado, demonstrando que apesar de o gasto per capita analisado na tabela 3,ter aumentado gradualmente, não acompanhou a mesma proporção do crescimento do PIB.Quando comparamos os percentuais de 2008 e 2011, constatamos que na maioria das localidades o percentual de investimentos acompanhou o crescimento do PIB, e por vezes absorveram um significativo aumento, demonstrando que há interesse em manter e aumentar os investimentos na área.

A análise destes dados permite demonstrar o comportamento relacionado aos indicadores de educação nos municípios analisados, no sentido de avaliar se os recursos direcionados ao ensino fundamental estão se refletindo nos indicadores sociais selecionados. Assim sendo o capítulo abaixo evidenciará as conclusões obtidas por meiodeste estudo.

4CONCLUSÃO

Para efetuar a análise dos reflexos dos recursos aplicados no ensino básico sobre os indicadores socioeconômicos da região do COREDE Fronteira Oeste, é indispensável considerar que a sua amplitude determina particularidades específicas para cada um dos municípios que o constitui como o grande contraste populacional e territorial, assim como a desigualdade cultural e econômica existente entre as localidades, que inevitavelmente influenciam na avalição geral.

A análise da evolução dos gastos educacionais per capita dos municípios em questão, referente aos alunos do ensino fundamental,demonstram que os valores aplicados em cada município não estão relacionados ao tamanho do seu território nem com o seu porte populacional, visto que os mesmos apresentam uma grande variação nos investimentos independente do numero de habitantes ou da extensão territorial dos municípios.

Através do estudo verificou-se que os investimentos aplicados em educação nos municípios do COREDE Fronteira Oeste estão influenciando positivamente os índices medidos pelos indicadores socioeconômicos (IDEB, IDH-M, PIB)selecionados para a análise.

Atendendo a questão principal do trabalho, conclui-se que, os gastos per capita aplicados no ensino fundamental,encontram-se refletidos nos indicadores escolhidos, tanto

nos municípios que fazem parte do COREDE Fronteira Oeste, assim como no Estado do Rio Grande do Sul,tendo em vista que a educação vem apresentando um avanço gradual e constante no que se refere à qualidade do ensino básico total, medido pelo IDEB, demonstrando que a meta prevista para 2022 pode ser,não apenas alcançada, mas superada com tranquilidade.Identificou-se nos municípios de Maçambara e Santa Margarida do Sul que a significativa oscilação verificada nos gastos em educação está correlacionada com a queda do IDEB nestes municípios e que também encontra impacto no indicador gasto educacional como percentual do PIB.No que se refere ao IDH-M, aavaliaçãoficaumpouco prejudicada,visto que o indicador municipal émedido a cada dez anos. Entretanto, como o fator educação é uma dos principais componentes desse indicador, é possível afirmar que ai também os gastos em educação são positivamente visíveisem todas as municipalidades, assim como no Estado.

A Porcentagem do PIB que representa o gasto dos municípios demonstraque está sendo investida em educaçãoque uma boa parcela do PIB dessas localidades, comprovandoque mesmo com as oscilações desse indicador, os percentuais tendem a aumentar ou a se manter estáveis, tanto na região estudada como no restante do estado do Rio Grande do Sul.

Considerando que as influências econômicas e sociais se inter-relacionam e, considerando que o PIB é um indicadorexpressamenteeconômico,verificamos um fato importante ligado à educação e as consequências sobre o PIB.Diz respeito ao seu efeito sersentido somente a médio e longo prazo; ou seja, para que aumente o nível de educação e consequentemente a qualificação de um lugar ou país a ponto de se refletir no PIB, é necessárioum tempo relativamente longo. Entretanto é necessário que osmunicípios mantenham o PIB em umpatamar adequado para que possam investircada vez mais em educação, considerando que a educação é um elementoque se desenvolve em umprocesso lento, mas é tambémum poderosomeio para se alcançarmelhores níveis dequalidade de vida para a população.

Destaca-se que este estudo trata de uma breve apreciação sobre a forma de incidência dos gastos educacionais sobre os indicadores socioeconômicos dos municípios. Portanto, existem particularidades própriasde cada município que não foram examinadas nestapesquisa.A sugestão para novos trabalhos seria avaliarnão só as variáveis relacionadas à qualidade da educação, mas também quanto à efetividade dos alunos, assim como revisar com maior detalhamento, a ótica social e financeirade cada um dos municípios a fim de demonstrarcom maior precisão, características e possibilidades disponíveis aos gestores.

BIBLIOGRAFIA

BRASIL. Constituição de 1988. República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 22 de junho de 2014.

_____. Lei Complementar 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: 20 de junho de 2014.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm> Acesso em 15 de junho de 2014.

_____.Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994. Dispõe sobre a criação, estruturação e funcionamento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento e da outras providencias. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=12666&hTexto=&Hid_IDNorma=12666>Consultado em: 13 de jun.de 2014.

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane.*Pelo fim das Décadas Perdidas: Educação e Desenvolvimento Sustentado no Brasil.* Texto para Discussão IPEA**,** Rio de Janeiro, n. 857, 2002. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0857.pdf>Acesso em: 15 de jun. de 2014.

Caderno de Estudos do Curso Competências Básicas / Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. 4a ed., atual. - Brasília : FNDE, 2013. Disponível em: <ftp://ftp.fnde.gov.br/web/formacao_pela_escola/modulo_competencias_basicas_conteudo.pf > Acesso em: 30 de junho de 2014.

CARVALHO, M. A. *Uma introdução à análise de políticas públicas*: análise custo-benefício, árvores de decisão e modelos de multiatributos. In: ENANPAD, 29. 2005, Brasília. Anais... Brasília: ANPAD, 2005. CD-ROM.

CELLARD, A. *A análise documental***.**In: POUPART, J. et al. A pesquisa qualitativa: Enfoques Epistemológicos e Metodológicos. Petrópolis, Vozes, 2008.

COREDE-SUL. Conselho Regional de Desenvolvimento da Região Sul. Disponível em:

http://www.coredesul.org.br/Pagina/9/O-QUE-SAO-E-COMO-FUNCIONAM-OS-COREDES-%96RSConsultado em: 13 de jun.de 2014.

FORUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO - Disponível em: <http://www.fe.unicamp.br/anfope/menu2/links/arquivos/EducacaoBrasileira-Indicadores-versao23-04-13.pdf > Acesso em: 06dejunho de 2014.

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br>Acesso em: 25 de junho de 2014.

FEE - Fundação de Economia e Estatística.disponível em: FEE - Fundação de Economia e Estatística. Disponível em: http://www.fee.rs.gov.br/indicadores/pib-rs/municipal/serie-historica/pib/?ano=2009&serie=1999-2011&letra=RAcesso em: 20 de agosto de 2014.

GOLDENBERG, Mirian. *A arte de Pesquisar: como fazer pesquisas qualitativas em Ciências Sociais*. 8ª ed.Rio de Janeiro. Editora. Records, 2004, p, 14.

HAIR,J. F.Jr.; BABIN, B.; MONEY, A. H.; SAMOUEL, P. *Fundamentos de Métodos de Pesquisa em Administração*. Porto Alegre: Bookman, 2005.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <http://teen.ibge.gov.br/noticias-teen>Acesso em: 19 de maio de 2014.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br>Acesso em: 25 de junho de 2014.

JANNUZZI, Paulo de Martino. *Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil*.Revista do Serviço Público. Brasília 56 (2): 137-160 Abr/Jun 2005.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Fundamentos de metodologia científica*. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2006.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo e DEBUS, Ilvo. *Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal*. Ministério da Fazenda. Brasília, 2002. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/arquivos-economia-servicos/entendendo-a-lei-de-responsabilidade-fiscal> Acesso em: 01 de julho de 2014.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Default.aspxAcesso em: 23 de junho de 2014.

PINTO, M. R.; PEREIRA, D. R. M. *A Influência da Seleção dos Indicadores na Tomada de Decisão de Gestores Públicos*:Um Estudo a Partir do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e do Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS*)*. Salvador: ANPAD, 2008. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2008/2008_ENAPG98.pdf> Acesso em: 12 de jun. de 2014.

RAULI, F. *Monitoramento das políticas públicas de Curitiba*: uma avaliação crítica sob a ótica dos indicadores de desenvolvimento sustentável. 2007. 182 p. Dissertação (Mestrado em Organizações e Desenvolvimento)-Centro Universitário Franciscano, Curitiba. 2007.

RUA, M. G. *Análise de políticas públicas: conceitos básicos*. Programa de Apoio a Gerência Social no Brasil, BID. 1997.

RIGOTTO, Márcia Elisa; SOUZA, Nali de Jesus de. *Evolução da educação no Brasil, 1970-2003*. Analise. Porto Alegre, v. 16, n. 2, ago./dez. 2005, p. 339-358. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/fo/ojs/index.php/face/article/view/278/227>Acesso e: 19 de maio de2014.

SCHUMACHER, G.S.; MASSUQUETTI, A. *Uma Análise das Políticas Sociais e dos Indicadores de Educação nos Municípios do COREDE Metropolitano Delta do Jacuí no período 1991-2007*. V Encontro de Economia Catarinense.Área Temática: 6. Economia Social e Políticas Públicas. Florianópolis/SC, 29 a 30 de abril de 2011. Disponível em: <http://www.apec.unesc.net/V_EEC/sessoes_tematicas/Economia%20regional%20e%20urbana/UMA%20ANÁLISE%20DAS%20POLÍTICAS%20SOCIAIS%20E%20DOS%20INDICADORES%20DE%20EDUCAÇÃO.pdf>Acesso em: 15 de jun. de 2014.

ANÁLISE DO PROCESSO DE GESTÃO DE CONVÊNIOS E CONTRATOS DE REPASSE (PROJETOS) NA PREFEITURA MUNICIPAL DE HULHA NEGRA-RS

EZEQUIEL MULÉ JORGE

Pós-graduando em Gestão Pública Municipal – FURG/UAB (Polo Hulha Negra)

RESUMO

Este trabalho apresenta a análise do macroprocesso de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse na Prefeitura Municipal de Hulha Negra-RS, a partir do exame do processo administrativo, utilizando ferramentas institucionalizadas adotadas para a identificação e o mapeamento de processos. Partindo desta premissa, serão apresentadas sugestões de melhorias, como a criação de um banco de projetos, a formação de planejamento de investimentos, reenquadramento dos atores envolvidos e a concepção de uma Matriz de Responsabilidades e ainda servirá para a prospecção, como ponto de partida, de uma solução de software voltado à gestão municipal de projetos públicos.

Palavras-chave: Processo administrativo, Convênios, Contratos de Repasse, projetos públicos.

ABSTRACT

This paper presents the analysis of macro process Management Agreements and Contracts Transfer the Municipality of Hulha Negra-RS, from the examination of the administrative process, using institutionalized tools adopted for the identification and mapping processes. On this assumption, suggestions for improvements, such as creating a database of projects, the formation of investment planning, reframing of the actors involved and the design of a Responsibility Matrix will be presented and will also serve to prospect, as a starting point, a software solution aimed at managing municipal public projects.

Keywords: Administrative process, Covenants, Agreements Transfer, public projects.

1. INTRODUÇÃO:

O Município de Hulha Negra foi criado em 20/03/1992, através da Lei Estadual nº. 9.579, emancipando-se de Bagé, no Rio Grande do Sul. Desde esta época vive dificuldades financeiras, advindo da escassa presença de empresas investidoras e fraco empreendedorismo formal local. Com um Orçamento Anual de cerca de R$ 18 milhões (2014), onde apenas 16,86% deste montante são recursos próprios (arrecadações municipais), observa-se, no entanto, que trata-se de uma previsão otimista, podendo concretizar-se ainda menor (TCE/RS, 2014).

A grande maioria dos pequenos e médios municípios brasileiros vive à beira do abismo financeiro quase insanável, devido em grande parte à dependência de recurso externo fruto do Pacto Federativo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), este Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é a principal transferência constitucional por parte da União aos Municípios, os dois impostos que compõem esse fundo são: o IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) e o IR (Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza) calculados na proporção de 23,5% cada um, e deste montante baseado unicamente na divisão de forma *per capita* para distribuição às cidades do interior, é calculado o índice de participação de cada Município, que no caso em tela é de apenas 0,126103% (BRASIL, 2014).

Sobre este aspecto Oliveira (2014) enfatiza que os Municípios brasileiros estão de “pires na mão”, devido à falência do atual sistema distributivo de arrecadação, como por exemplo, a situação do programa da merenda escolar para o qual a União transfere 30 centavos por aluno/dia, cabendo às administrações municipais a complementação e a gestão desses recursos.

Das atividades da Prefeitura Municipal de Hulha Negra (PMHN), dependem o atendimento às necessidades físicas e sociais da sua população e o sucesso de seu desempenho no cenário regional, e para tanto, é primordial a análise do processo de Gestão Municipal de Convênios e Contratos de Repasse (projetos) na Prefeitura Municipal de Hulha Negra-RS, garantindo o suprimento das necessidades da população, utilizando ferramentas largamente adotadas na Administração Pública para a identificação e o mapeamento de processos, sendo este o objetivo geral deste trabalho.

Tendo como objetivos específicos o reconhecimento das reais necessidades, a análise do fluxograma verificado através de aspectos essenciais de qualidade, sugestão de melhorias e, servir como ponto de partida para o desenvolvimento de software voltado à gestão de projetos públicos na Prefeitura de Hulha Negra.

2. REFERENCIAL TEÓRICO:

De acordo com Mendonça (2010), uma vez que as organizações que buscam potencializar a interatividade e a fluidez no seu ciclo de transformação estariam, mesmo que teoricamente, melhor preparadas para responder positivamente às múltiplas necessidades advindas da orientação por processo, não apenas na sua forma de gerenciamento, como também e, principalmente, valorizando o processamento das tarefas e atividades correlatas.

Os processos, no âmbito de uma organização, são um conjunto de atividades a serem desempenhadas e estão embarcados nas empresas, independente de serem analisados, avaliados, até mesmo geridos ou não. Então, introduzir a gestão de processos não é inserir mais uma preocupação ou adicionar uma nova tarefa na rotina organizacional, ou a criação de uma Pasta de Governo ou Departamento específico para tal. A gestão e melhoria de processos é apenas um meio de analisar o trabalho executado nas várias unidades na organização e estruturá-lo de maneira a otimizar a utilização de recursos e evitar retrabalhos, conferindo-lhes caráter mais racional e analisar o universo de estudo de maneira mais sistêmica (MINAS GERAIS, 2012).

Conferindo uma maior percepção sobre a necessidade de execução de processos na esfera de atuação da Gestão Pública, segundo Mendonça (2010), pensar sobre a multiplicidade de operações que envolvem, por exemplo, a gestão de serviços de saúde ofertados aos munícipes, no sentido de disponibilizar, por meio de uma rede, composta por várias unidades de atendimento, a realização de procedimentos ambulatórias, exames locais e extra-Município, oferecimento de medicamentos, etc., é apenas uma área dentro da Administração Pública.

Conforme Brasil (2007, b), estabelece alguns conceitos:

> *Macroprocessos:* Grandes conjuntos de atividades pelos quais a organização cumpre a sua missão. Correspondem às funções da organização que devem estar alinhadas aos objetivos de suas unidades organizacionais. *Processos:* Cada macroprocesso engloba vários processos, por meio dos quais são viabilizados os resultados pretendidos. Tais processos têm início e fim bem determinados, numa sucessão clara e lógica de ações interdependentes que geram resultados, com entradas e saídas definidas. *Subprocessos:* Constituem-se em um nível maior de detalhamento, que demonstra os fluxos de trabalho e atividades sequenciais e interdependentes, necessárias e suficientes para a execução de cada processo da organização. *Atividade:* é a ação executada que tem por finalidade dar suporte aos objetivos da organização. As Atividades correspondem a “o quê” é feito e “como” é feito durante o processo.

Entretanto, uma maneira interessante de clarificar um ponto de constante questionamento é a diferença entre o conceito de processo com o conceito de projeto, este já mais amplamente difundido no contexto da Administração Pública, segundo PMI (2009), projeto pode ser definido como um esforço temporário empreendido para criar um produto, serviço ou resultado exclusivo, portanto, sua natureza temporária indica um início e um término definidos não significando necessariamente de curta duração. Tratando-se de processos, sabe-se que estes recebem entradas e geram saídas, as entradas, ao darem início ao processo são trabalhadas em sequenciamento de atividades que as agregam valor, etapa esta que pode ser denominada de processamento, após esta fase e finalização das atividades, os resultados são gerados, com isso processos também são finitos, possuindo início e fim bem claros. Entretanto este fluxo (início, processamento e saída) pode ser repetido infinitas vezes na organização e isso ocorre com certa frequência, tendo em vista que os processos espelham atividades da rotina organizacional executadas.

Na repetição do processo depreende-se a ideia de um ciclo de vida contínuo, em que o processo se inicia, assim que, tanto o projeto quanto o processo são um conjunto de atividades que possuem início e fim determinados, a principal diferença está no fato de que o objetivo do projeto é temporário e único, ou seja, promover uma alteração, enquanto o processo está relacionado à rotina organizacional, aos procedimentos já existentes para a execução do trabalho e a geração de produtos oferecidos aos munícipes (MINAS GERAIS, 2012).

A partir deste raciocínio, a capacidade de avaliação deste macroprocesso se amplia no sentido que a modelagem e análise convergem-se para uma estratégia de estudo com base no mapeamento.

> Mapeamento - levantamento e diagramação do processo como ele é executado (atual) - é entendido como a identificação dos fluxos de trabalho com início, meio e fim bem determinados, com insumos e produtos/serviços claramente definidos e com atividades que seguem uma sequência lógica, permitindo uma visão integrada e encadeada do trabalho. (BRASIL, 2007 b)

A melhoria dos processos na organização pode ser entendida como a possibilidade de se transformar a qualidade dos produtos e serviços entregues pela mesma (MINAS GERAIS, 2012). Este desenvolvimento na entrega (saída) do processo, englobado pelo macroprocesso da GMCC, buscará ante qualquer outro benefício a satisfação dos munícipes, para tanto as cidades têm de contar com

fontes estáveis e seguras de financiamento para o desenvolvimento urbano indispensável para que as cidades possam manter e expandir-se adequada e democraticamente, entretanto, para que isso seja possível, os cidadãos também terão que enfrentar um grande desafio nos próximos anos, o de instituir formas de planejamento e controle. De forma que possam assegurar que os impactos de seu crescimento e desenvolvimento não se traduzam em desequilíbrios e deseconomias, com tem sido as experiências recentes de urbanização (REZENDE, GUAGLIARDI, 2006).

Segundo definição dada através da Portaria Interministerial nº. 507 por Brasil (2011), Convênio é o acordo ou ajuste que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, do Distrito Federal ou municipal, direta ou indireta, consórcios públicos, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação. Contrato de Repasse é um instrumento administrativo, de interesse recíproco, por meio do qual a transferência dos recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, que atua como mandatário da União (BRASIL, 2007).

A crescente aceitação do gerenciamento de projetos indica que a aplicação de conhecimentos, processos, habilidades, ferramentas e técnicas adequadas pode ter um impacto significativo no sucesso de um projeto e que uma boa prática não significa que o conhecimento descrito deva ser sempre aplicado uniformemente em todos os casos, a organização e/ou a equipe de gerenciamento é responsável por determinar o que é apropriado para um projeto específico (PMI, 2009).

Conforme Minas Gerais (2012) fica claro perceber que as organizações que se orientam por processos, aquelas que buscam aprimoram o processamento e gerenciamento, possuem benefícios, gerados por suas características, tais como estes cinco aspectos essenciais para a avaliação:

I. Fluxo Horizontal: flexibilidade e resposta rápida às necessidades;

II. Valor, Direção: atenção de todos os funcionários para a produção e entrega de valor para o cliente;

III. Visão Sistêmica: visão mais ampla dos servidores em relação às metas organizacionais;

IV. Multidisciplinaridade, Integração: promoção do foco no trabalho de equipe e na colaboração;

V. Valor aos interessados: oportunidade de participação, tomada de decisão e responsabilidade pelos resultados.

2.1 ARQUITETURA DO PROCESSO:

Quando pensamos em termos de organização de forma generalista, ao sistematizar todo o funcionamento de uma Prefeitura, percebe-se que existem diversos processos, com diferentes categorias e graus de complexidade, existem desde complexos e extensos processos, como a gestão financeira, até processos mais operacionais e concretos, como o reparo de calçamento na avenida principal.

Partindo deste conhecimento, todo processo tem um objetivo global e objetivos intermediários para que o processo cumpra com seu principal objetivo, e poderia ser considerado um processo em si ou um subprocesso do processo que o originou, dependendo da granularidade pretendida.

O incremento desse cenário acarreta uma perspectiva que favorece a criação dos chamados sistemas de trabalho de alto desempenho (STADs), que podem ser definidos como uma forma de arquitetura organizacional que reúne o trabalho, as pessoas que transformam o trabalho, a tecnologia e as informações, de modo a otimizar a adequação entre elas, a fim de possibilitar a melhoria de desempenho em termos de respostas eficientes às exigências dos clientes, como também outras demandas ambientais internas ou externas (MENDONÇA, 2010).

Para Minas Gerais (2012) esta estratégia estaria representada pelo conceito de Cadeia de Valor, cuja análise possibilita identificar os macroprocessos que agregam valor à organização, bem como as interfaces, para a satisfação dos munícipes e cumprimento de seus objetivos e razões de existência, contendo: Cadeia de Valor, Macroprocessos, Processos, Subprocesso e Atividades.

2.2 PROJETO DE MELHORIA DE PROCESSOS:

Os processos na organização melhorados podem ser entendidos como a perspectiva de se transformar a qualidade das saídas (*outputs* – objetivos) entregues pela mesma. Deve-se ter em mente que alterar a execução de um processo corresponde a mudar o modo como as pessoas realizam seus trabalhos e isso não é banal, tendo em vista que quando se realiza um projeto para melhoria de um processo é importante que os envolvidos tenham consciência de que aquele esforço para a mudança tem um propósito final que o justifica: a obtenção de ganhos tanto para a própria organização quanto para o público que a mesma atende (MINAS GERAIS, 2012).

Ainda, segundo Minas Gerais (2012), no contexto de realização de um Projeto de Melhoria de Processos, alguns pontos são estratégicos e devem ser considerados como elementos facilitadores de seu sucesso:

a) o devido apoio da alta administração e o alinhamento do trabalho com a estratégia organizacional (patrocinador envolvido com o projeto a ser realizado e alinhamento estratégico);

b) construção de um real entendimento da demanda (compreender claramente o que se espera do projeto de melhoria);

c) valorização dos benefícios diretos e indiretos gerados para a organização (compartilhamento de informações, integração entre as unidades envolvidas, aprendizado organizacional);

d) planejamento de forma gradativa dos serviços de gerenciamento dos processos do negócio, alinhando a evolução da maturidade com os resultados no curto prazo;

e) formação e motivação da equipe (envolvimento de gestores e executores e adequada comunicação da mudança); e

f) identificação e monitoramento dos resultados que estão sendo gerados.

Cabe destacar a importância de documentar os processos, que é uma decisão que as organizações deveriam adotar no intento de manter atualizados seus registros a fim de garantir sua sobrevivência e, ao mesmo tempo, permitam a execução de esforços visando a sua perpetuação. Quanto mais as organizações

públicas, já que estas são obrigadas a guardar toda documentação produzida e principalmente tratando-se de Convênios e Contratos de Repasse.

> Art. 1º - É dever do Poder Público a gestão documental e a proteção especial a documentos de arquivos, como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação.
> Art. 2º - Consideram-se arquivos, para os fins desta Lei, os conjuntos de documentos produzidos e recebidos por órgãos públicos, instituições de caráter público e entidades privadas, em decorrência do exercício de atividades específicas, bem como por pessoa física, qualquer que seja o suporte da informação ou a natureza dos documentos.[...]
> Art. 7º - Os arquivos públicos são os conjuntos de documentos produzidos e recebidos, no exercício de suas atividades, por órgãos públicos de âmbito federal, estadual, do Distrito Federal e municipal em decorrência de suas funções administrativas, legislativas e judiciárias. [...] (BRASIL, 1991).

Contudo se as organizações públicas não são movidas por necessidades de sobreviver e se perpetuar, mesmo nessa condição deveriam adotar posturas que permitissem documentar suas operações, visando com isso gerar registros, os mais pontuais possíveis, sobre seus processos para que, periodicamente, e com base na sua análise, possam revisar seus métodos de atendimento e, de forma subsequente, implementar inovações e melhorias.

Este raciocínio, conforme Mendonça (2010), sugere uma mudança de paradigma na gestão das informações empregadas por organizações públicas, pois entende-se que, sob a óptica da melhoria contínua, toda a organização deveria envidar esforços para buscar por novas formas de realizar suas atividades, mesmo que agindo reativamente, em resposta às múltiplas pressões que emanam de suas partes interessadas. Com estes elementos facilitadores, a metodologia para projetos de melhoria é apresentada composta por cinco etapas: planejamento, mapeamento, redesenho, padronização e definição de indicadores e implantação.

Entretanto, não existe uma única forma de definir a estrutura ideal para um projeto, embora práticas comuns normalmente levem à utilização de uma estrutura, projetos no mesmo setor, ou mesmo dentro da mesma organização tendem a apresentar variações significativas. Algumas organizações estabeleceram políticas mais apropriadas para seu projeto, por exemplo, uma organização pode tratar um estudo de viabilidade como uma tarefa rotineira da fase de pré-projeto, outra pode tratar o mesmo estudo como a primeira fase de um projeto e uma terceira pode tratar o estudo de viabilidade como um projeto distinto e independente. (PMI, 2009).

3. METODOLOGIA:

Inicialmente, conforme o material disponibilizado, este trabalho trata-se de um estudo de caso, que tem como característica fundamental a investigação empírica de um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto e realidade, utilizando os conhecimentos adquiridos no decorrer do Curso.

Trata-se de um estudo qualitativo, em que foram selecionados elementos a que se teve acesso, ocorrendo num cenário natural, utilizando-se a percepção do fato de maneira holística e basicamente interpretativo.

Com a seguinte estrutura, segundo Pereira (2011):

- Tipo de pesquisa: pesquisa descritiva, que tem como preocupação a descrição das características de determinado fenômeno, utilizando para isto técnicas padronizadas de coleta de dados.

- Método do estudo de caso: caracterizado pela exploração profunda, de maneira a permitir o conhecimento amplo e detalhado deste macroprocesso, analisando as informações a partir de vários procedimentos de coleta de dados.

- Coleta de dados: a partir de observações pessoais, conversas do cotidiano, reunindo notas como participante e como observador, utilizando-se os sentidos com vistas a adquirir os conhecimentos necessários para a pesquisa.

- Análise dos dados: modo interpretativo das fontes de coleta, analisando as circunstâncias sociais e processuais com as quais o fenômeno estudado pode estar inter-relacionado.

4. APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS:

4.1 CONTEXTUALIZANDO A ADMINISTRAÇÃO HULHANEGRENSE:

Este Município como os demais, depois de se beneficiar de um crescimento acentuado de informações nos últimos anos, passa agora por um processo de estagnação e reajuste para se adequar à nova realidade e exigências do Governo Federal, estado e público atendido (munícipes - clientes) que busca cada vez mais conhecimento sobre suas atividades internas (Auditorias pelo Controle Interno; Tribunal de Contas do Estado – TCE; Tribunal de Contas da União – TCU; Controladoria Geral da União – CGU), juntando-se ainda a isso o aumento da exigência do cliente referente ao tempo, esforço e qualidade do trabalho produzido.

Para tanto a Prefeitura interage com as mais variadas organizações, estas buscando o interesse econômico e diverso da Municipalidade.

> XII - executor/fornecedor: pessoa física ou jurídica de direito público ou privado, responsável pela execução de obra ou fornecimento de bem ou serviço, nos termos da Lei nº 8.666, de 1993, e demais normas pertinentes a matéria, a partir de contrato de execução ou fornecimento firmado com órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta, de qualquer esfera de governo, consórcio público ou entidade privada sem fins lucrativos; [...] (BRASIL, 2011)

Quanto aquelas que procuram o mesmo objetivo, o bem estar social dos beneficiários finais, a população diretamente favorecida pelos investimentos.

> II - convenente: órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta, de qualquer esfera de governo, consórcio público ou entidade privada sem fins lucrativos, com a qual a administração pública federal pactua a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco; também entendido como contratado no âmbito do Contrato de Repasse; [...] (BRASIL, 2011)

Ainda que os Municípios, caso em tela, não tenham a finalidade de obter lucro ao executarem seus processos para atender aos cidadãos, por vezes os órgãos e entidades da administração pública se deparam com contextos em que a divisão de atividades relacionadas a um mesmo processo de geração de valor esbarra na falta ou precariedade de comunicação, acarretando em perdas e desperdícios (de recursos humanos e financeiros), bem como na perda de foco no objetivo global, assim chamado de departamentalização. Assim, o objetivo de cada unidade funcional passa a ser objetivo interno a ela, que na maioria das vezes não contribuem para o real alcance da estratégia e metas da instituição como um todo (MINAS GERAIS, 2012).

4.2 MANUAL DE INSTRUÇÕES DE TRABALHO:

4.2.1 Objetivo:

Orientar e disciplinar os procedimentos inerentes à gestão dos Convênios e Contratos de Repasse, desde sua recepção até a liberação de uso do objeto pactuado e guarda documental, na Prefeitura Municipal de Hulha Negra-RS.

4.2.2 Atores envolvidos:

- Órgão/Entidade Pública externa (repassador);
- Prefeito Municipal;
- Secretaria Municipal demandada;
- Gestor Municipal de Convênios e Contratos de Repasse;
- Munícipes.

4.2.3 Diretrizes:

1. Esta organização visa garantir o perfeito andamento dos processos de repasse financeiros não obrigatórios, garantindo sua total adequação ao calendário de etapas estabelecido pela Legislação.

2. Garantir a aderência com o Plano Plurianual do Município.

3. Suportar os requisitos estabelecidos para a aprovação do Plano de Trabalho (PT), de acordo com as especificidades de cada Programa.

4. Elaborar, criteriosa e adequadamente, os Projetos Técnicos que constituirão, obrigatoriamente, a minuta do Edital de Licitação, após a aprovação.

4.2.4 Procedimentos:

Órgão/Entidade Pública externa

1. Informar o Município a respeito da indicação de recursos financeiros.

Prefeito Municipal e Secretaria Municipal demandada

1. Recepciona a indicação de recursos;
2. Avalia as características e sua aderência com o Plano Plurianual Municipal;
3. Caso o processo não atenda a alguma especificação, comunica ao repassador o fato;
4. Caso atenda, encaminha-o para a Gestão Municipal de Convênios e Contratos de Repasse, a fim de cadastrar a Proposta;
5. Acompanha todo o processo, até sua conclusão.

Gestor Municipal de Convênios e Contratos de Repasse e Secretaria Municipal demandada

1. Solicita o cadastramento da Proposta;
2. Verifica constantemente se há alguma solicitação de adequação;
3. Caso exista, adéqua o Plano de Trabalho e remete novamente;
4. Caso não existam mais solicitações de adequação, verificar se o Plano de Trabalho foi aprovado, caso não tenha sido aprovado remete-o para o repassador;
5. Se foi aprovado, solicita ao Setor de Contabilidade da Prefeitura para acrescentar à Lei Orçamentária Anual (LOA) o respectivo crédito;
6. Interage constantemente com o repassador, a fim de verificar qualquer pendência que detenha a Contratação;
7. Aguarda a comunicação de seleção, juntamente com a solicitação de remessa de Projetos Técnicos;
8. Providencia a elaboração dos projetos técnicos e encaminha-os.

4.3 CADEIA DE VALOR:

Identificação do macroprocesso que agrega valor à Organização, representado pela figura 01, que segue.

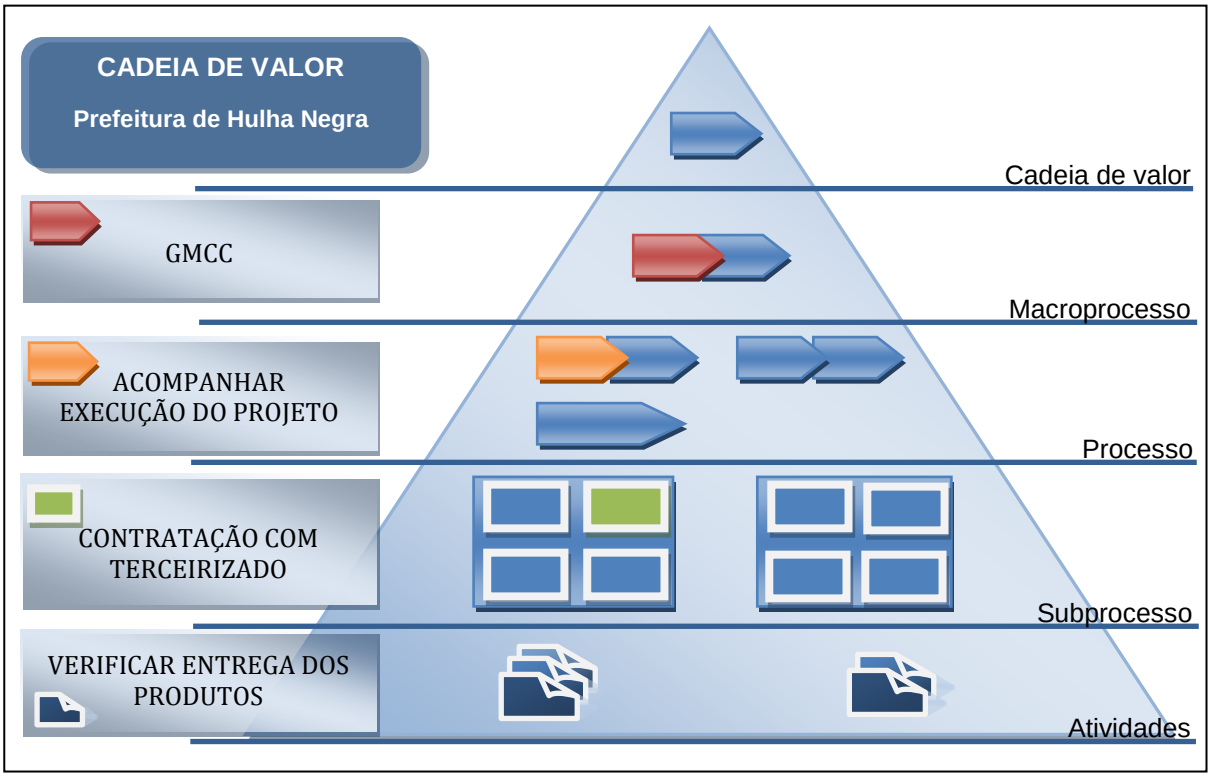


Figura 01 – Cadeia de Valor da Prefeitura de Hulha Negra
Fonte: Elaborado pelo autor.

Como observa-se na figura 01, englobado pelo macroprocesso está o "Acompanhamento da execução do projeto" (processo) executado pelas Secretarias responsáveis, em total consonância e ingerência da GMCC, sendo que cabe ao responsável pela Pasta indicada, requisitar ao Setor de Compras e Licitações da Prefeitura a contratação destes produtos com empresa terceirizada (subprocesso) e ao Almoxarifado em parceria com a Secretaria requisitante verificar as características, prazos e qualidade dos produtos no ato da entrega (Atividade).

4.4 PLANO DE TRABALHO:

No Plano de Trabalho constarão os principais pontos que nortearão esta intervenção específica no macroprocesso de Gestão, contendo seu objetivo, descrição, abrangência, prazo, descrição básica do processo, premissas, restrições e resultados esperados. Considerado como o ponto de partida para inicializar e formalizar esta análise (MINAS GERAIS, 2012).

<table>
<tr><td>PMHN</td><td colspan="2">PLANO DE TRABALHO</td><td>Folha: 01/01
Data: 17/07/2014</td></tr>
<tr><td colspan="4">1. PROCESSO: GESTÃO DE CONVÊNIOS E CONTRATOS DE REPASSE</td></tr>
<tr><td colspan="4">2. OBJETIVO DO PROCESSO:
Gestão de Convênios e Contratos de Repasse, desde sua recepção até a liberação de uso do objeto pactuado e guarda documental, tudo em conformidade com a formalização do processo.</td></tr>
<tr><td colspan="3">3. ABRANGÊNCIA</td><td rowspan="2">4. UNIDADES ENVOLVIDAS:
GMCC / Secretarias / Gabinete do Prefeito</td></tr>
<tr><td>INÍCIO (DE):
Recebimento da documentação, a fim de instruir o projeto, pela GMCC</td><td colspan="2">FIM (ATÉ):
Prestação de Contas e guarda documental</td></tr>
<tr><td colspan="4">5. DESCRIÇÃO DO PROCESSO:
- Recepção da documentação pela GMCC
- Avaliação das características do projeto
- Análise de aderência político-administrativa
- Cadastramento da proposta
- Acompanhamento da aprovação da proposta
- Juntada de documentos para conveniar/contratar
- Elaboração de documentos técnicos
- Acompanhamento do processo de execução
- Elaboração da Prestação de Contas
- Arquivamento do processo</td></tr>
<tr><td>6. PREMISSAS PARA A MELHORIA:
Aprimorar a Gestão de Convênios e Contratos de Repasse</td><td colspan="2">7. RESTRIÇÕES/LIMITAÇÕES:
Escassez de recursos orçamentários para capacitação do pessoal e desenvolvimento de sistema informatizado</td><td>8. RESULTADOS ESPERADOS:
Redução do tempo, custo e logística empregados na Gestão</td></tr>
<tr><td colspan="4">MATRIZ DE RESPONSABILIDADES (ANEXO)</td></tr>
<tr><td colspan="2">Assinatura do Prefeito</td><td colspan="2">Assinatura do Analista do Processo</td></tr>
</table>

Figura 02 – Plano de Trabalho
Fonte: Elaborado pelo autor.

O objetivo do processo expressa-se pelo motivo da existência do mesmo e ao quê ele destina-se, utilizando-se uma ação (que declare o propósito permanente do processo, como uma missão proposta) e o critério de desempenho a ser analisado, levando em consideração o início e fim de determinado projeto.

A abrangência reflete o espaço de tempo contemplado para a consecução do projeto, desde o recebimento da documentação pela Gestão Municipal de Convênios e Contratos de Repasse até a guarda documental do processo físico em local apropriado (armazenamento de no mínimo 20 anos), após a Prestação de Contas Final ter sido aprovada pelo órgão repassador.

As unidades envolvidas foram identificadas por perpassarem suas atividades peculiares do setor e se envolverem, em certo grau, com o próprio macroprocesso, avaliando que todas as Secretarias Municipais são envolvidas.

A descrição do processo, realizado de forma sintética, serve-se da avaliação preliminar efetuada através de reuniões e conhecimento antecipado.

4.5 MATRIZ DE RESPONSABILIDADES:

O documento utilizado para a definição dos papéis dos envolvidos no processo de melhoria define-se como Matriz de Responsabilidades, cabendo-lhe esclarecer e facilitar a compreensão de cada um acerca de suas responsabilidades e atribuições, e ao fazer isso permite o enquadramento da equipe envolvida, evitando sobreposição de funções e retrabalhos (MINAS GERAIS, 2012).

PMHN	MATRIZ DE RESPONSABILIDADES	Data: 17/07/2014
1. PROCESSO: GESTÃO DE CONVÊNIOS E CONTRATOS DE REPASSE		
Papel/Função	**Atribuição/Responsabilidade**	**Responsável(is)**
Patrocinador	- Garantir a ligação estratégica do projeto com o Gabinete do Prefeito. - Definir as diretrizes e assegurar a cooperação das áreas envolvidas.	**Secretário designado** **Chefe de Gabinete**
Responsável pelo Processo (Validador)	- Responder pelos resultados do processo junto ao Gabinete do Prefeito. - Apontar as diretrizes juntamente com o patrocinador. - Mobilizar a equipe técnica. - Validar a proposta final de modelagem.	**Líder GMCC**
Líder do Processo	- Coordenar diretamente a equipe executora do processo. - Apontar os colaboradores técnicos para o projeto. - Acompanhar o andamento do projeto. - Promover a validação técnica dos instrumentos gerados. - Implementar as melhorias propostas.	**Técnico em Projetos (Chefe do Setor de Habitação)**
Coordenador Local (Facilitador)	- Articular o andamento do projeto de modelagem. - Assessorar a coordenação técnica (logística e comunicação).	**Assessora administrativa**
Coordenação Técnica (Analistas de Processo)	- Coordenar e conduzir as atividades de modelagem sob o ponto de vista técnico/metodológico (essencial conhecimento na metodologia de modelagem).	**Consultor externo**
Colaboradores Técnicos	- Contribuir com o conhecimento técnico e/ou tácito. - Propor soluções de melhoria.	**Secretariado**
Analista do Processo		

Figura 03 – Matriz de Responsabilidades
Fonte: Elaborado pelo autor.

4.6 DIAGRAMA DE ESCOPO:

De acordo com Minas Gerais (2012), o escopo de processo concebe seus limites e detalha todas as informações que participam de uma forma ou outra na consecução dos objetivos dos processos inseridos neste contexto, tendo as seguintes características:

Entradas: são os insumos necessários, respondendo a questão "quem fornece o quê" das Necessidades, Informações, Materiais e Solicitações.

Resultados: são os Produtos, Serviços e Informações geradas pelos processos e responde a questão "o que será gerado para quem".

Regulação: são as Políticas, Padrões, Legislação e Eventos que delimitam a ação dos processos e os submete a "de acordo com".

Suporte: são os Recursos Humanos, Ferramentas, Equipamentos, Sistemas e Instalações que sustentam a ação dos processos "com o uso de".

No centro do Diagrama fica o Macroprocesso exposto de forma a indicar a precedência entre eles, da esquerda para a direita, de cima para baixo, do processo inicial até o processo terminal, ao final da cadeia.

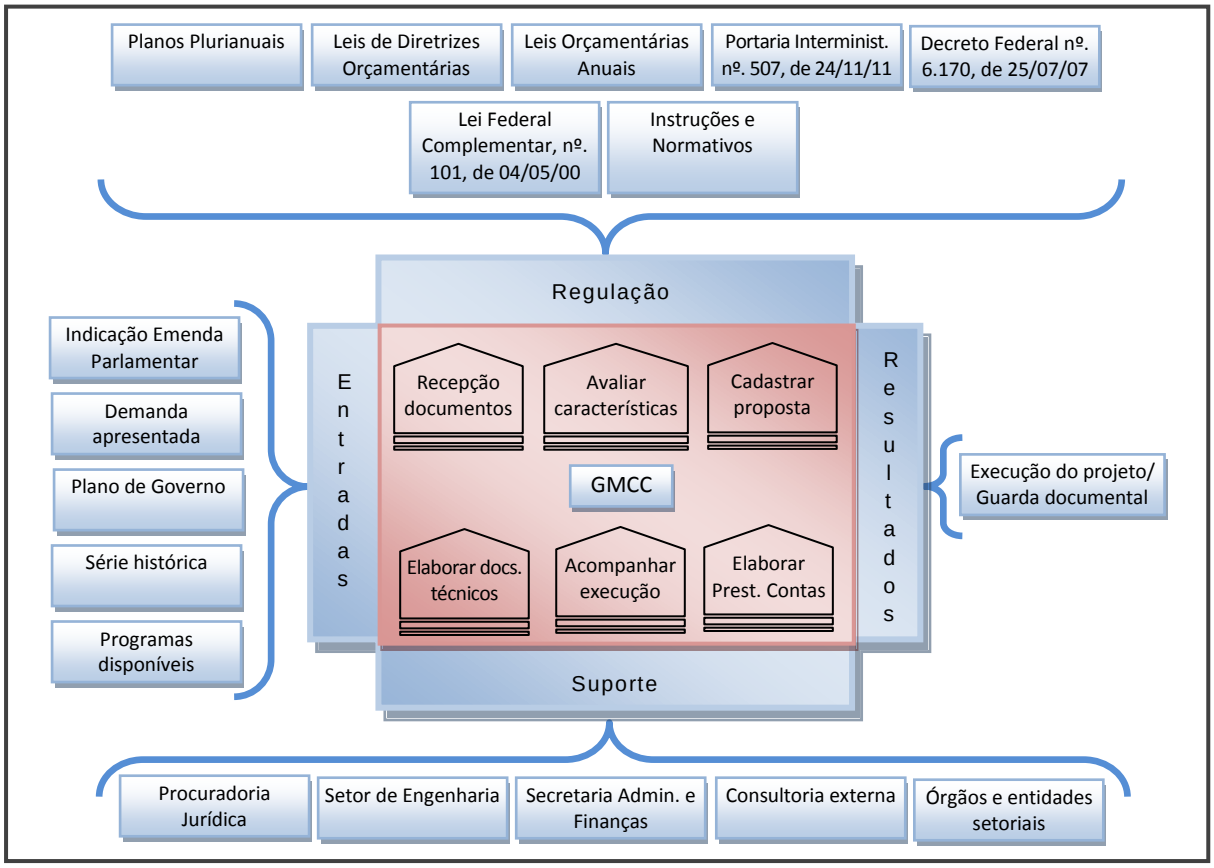


Figura 04 – Diagrama de escopo
Fonte: Elaborado pelo autor.

4.7 FLUXOGRAMA DE MAPEAMENTO:

A partir do conhecimento das atividades do processo, dos responsáveis por executá-las e da ordem destas, o passo seguinte consiste na diagramação das atividades, permitindo uma melhor visualização do processo, tratando-se de representação sintética e sistematizada de como ocorre o processo.

Segundo PMI (2012), esta representação gráfica de um processo mostra as relações entre as etapas do processo, mostrando as ações, os pontos de decisão e a ordem do processamento. Estar ciente sobre os problemas em potencial pode resultar no desenvolvimento de procedimentos de teste ou abordagens para lidar com eles.

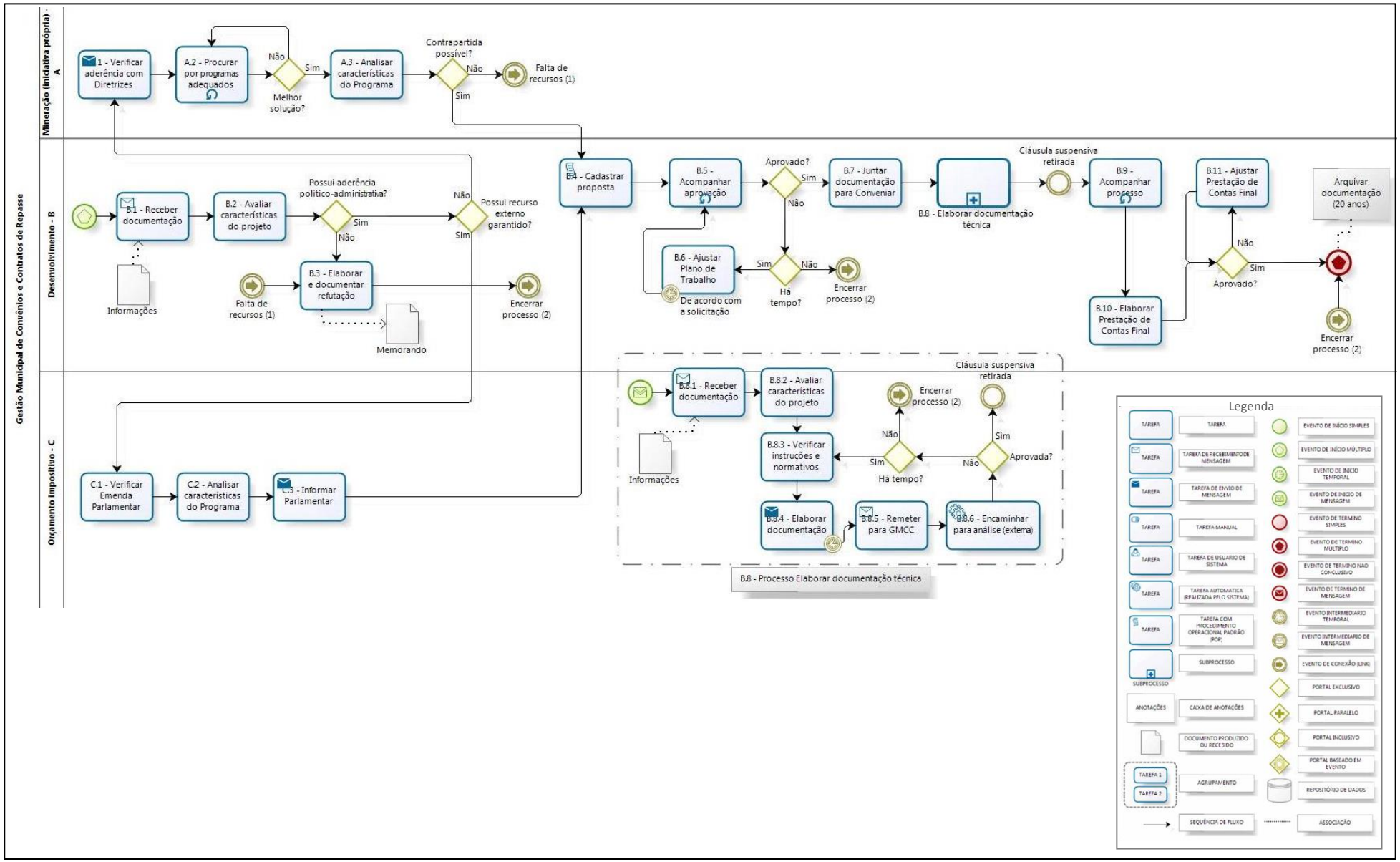


Figura 05 – Fluxograma de Mapeamento (*BPMN)* do macroprocesso de GMCC
Fonte: Elaborado pelo autor.

4.8 DIAGNÓSTICO:

As informações obtidas nos instrumentos anteriormente preenchidos (cadeia de valor, plano de trabalho, matriz de responsabilidades, diagrama de escopo e fluxograma) e os recursos organizacionais como: força de trabalho, infraestrutura física, infraestrutura de tecnologia da informação, sistemas, materiais, fornecedores e os custos do processo, permitem uma visão geral do funcionamento do macroprocesso.

A fim de estabelecer critérios de avaliação deste macroprocesso, os cinco aspectos essenciais da gestão de processos, que permitem aprimorar o processamento e gerenciamento, serão considerados:

I. Fluxo horizontal: verificou-se que o macroprocesso devido a sua complexidade, multidisciplinaridade e cumprimento de prazos é um tanto inflexível na sua concepção, pois os convênios/contratos de repasse constantemente são discutidos e rearranjados no contexto político-administrativo, causando um fluxo vertical, muitas vezes prejudicial ao bom andamento do mesmo.

II. Valor, Direção: o pessoal envolvido dispensa atenção para a produção dos resultados; departamentalizado cada setor busca atingir seu objetivo específico, entretanto a valoração holística sobre a importância para a comunidade do atingimento de resultados positivos e satisfatórios, não tem o status merecido.

III. Visão sistêmica: os servidores, apesar de entenderem a importância dos resultados, ainda necessitam de maior envolvimento na discussão e participação na socialização de conhecimento do macroprocesso e não somente do seu trabalho no processo ou até mesmo unicamente na atividade.

IV. Multidisciplinaridade, integração: a composição de diversos ramos do conhecimento (administração, contabilidade, engenharia, arquitetura, etc.) é essencial para o desenvolvimento desta GMCC; a colaboração interpessoal existe, mas a cooperação intersetorial é quase inexistente, tornando esta gestão um emaranhado de tarefas.

V. Valor aos interessados: devido às características da Administração Pública Municipal, basicamente a figura dos Secretários e, principalmente, do Prefeito é que exercem influência nas tomadas de decisão realmente definitivas, por este fato os demais servidores em posições hierárquicas inferiores acham-se na desobrigação de serem pró-ativos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS:

As informações que alimentam a avaliação sobre o macroprocesso, levantadas junto aos responsáveis pelo mesmo, podem, também, ser levantadas com outros atores envolvidos direta e indiretamente (executores, fornecedores, clientes, entre outros) e a visão de atores diversos sobre um mesmo processo é de extrema importância para a criação do diagnóstico, pois, facilita uma maior aproximação da realidade que se está avaliando. E estes aspectos foram considerados durante todo este trabalho e devido a inserção pessoal e diária no próprio macroprocesso de Gestão Municipal de Convênios e Contratos de Repasse buscou-se o máximo de imparcialidade e a utilização do conhecimento de causa.

Observou-se que esta Gestão possui certo grau estabelecido de ordenação nos fluxos de seus processos, principalmente a qualidade do processo físico, tendo em vista que cada Convênio/Contrato de Repasse possui pasta própria, identificação, divisão departamental de execução e principalmente, pessoal destinado exclusivamente para esta gestão.

Entretanto, avaliou-se que, pela ordem de execução do macroprocesso, tem-se tornado importante a criação de um banco de projetos visando o planejamento a médio e curto prazos (antecipação da documentação técnica), pois surgem programas federais que disponibilizam milhões de reais para os Municípios e um dos principais critérios de pontuação é para aqueles que já contam com o projeto básico de engenharia concluído, além disso, por duas questões básicas na Administração Pública, o planejamento de investimentos e o estabelecimento de prioridades.

O processo “B.8 - Elaborar documentação técnica” foi analisado com maior granularidade tendo em vista que o mesmo é um setor nevrálgico (principalmente o de Engenharia), pois além de elaborar os projetos básicos e executivos para cada Convênio/Contrato de Repasse ainda atuam em todos os demais setores desta Prefeitura (tributário, fiscalização de obras, saneamento básico, água e projetos próprios para a Prefeitura), faltando-lhes muitas vezes tempo para desenvolver estes projetos no prazo mais adequado, pois estes devem atender a todas as instruções e normativos dos mais diversos Órgãos Federais e Estaduais, então sugere-se a exclusividade destes profissionais para atuarem nesta GMCC, pois já possuem conhecimento e experiência nestas atividades.

A execução do Convênio/Contrato de Repasse está embutida no processo “B.9 - Acompanhar processo”, sendo um *loop* contínuo até sua conclusão, e é nesta fase onde os problemas mais acontecem devido a falta de conhecimento dos responsáveis pela fiscalização dos contratos com terceiros (desconhecendo os termos do Edital de Licitação, contrato administrativo e legislação aplicada à matéria), aconselha-se a criação de uma força-tarefa para esclarecer quaisquer dúvidas na execução de contratos, através da capacitação dos atores envolvidos, desenvolvimento de cursos internos com presença obrigatória dos Secretários Municipais e assessores diretos, realização de reuniões, no mínimo, quinzenais para acompanhamento do processo e cobrança de atitudes desconformes e o incentivo à busca por informações.

Os processos frequentemente envolvem a análise de informações. As atividades posteriores dependem, para sua execução, que as informações básicas tenham sido registradas nas etapas anteriores, sendo este outro aspecto especialmente desfavorável, pois o acompanhamento processual dá-se quase totalmente de forma manual, com algumas poucas considerações em planilha eletrônica, dificultando a busca por informações primárias sobre determinado Convênio/Contrato de Repasse, tendo que o servidor, quando não encontra o dado disponível, ter que analisar toda a pasta física para então repassar as informações, onerando o serviço, deixando-o mais burocrático e moroso, sugere-se com isso a aquisição ou o desenvolvimento de software voltado à gestão de projetos públicos, especialmente os demandados neste estudo (a empresa prestadora de serviços de tecnologia da informação para gestão pública desta Prefeitura não conta com módulo específico para este fim), sendo uma lacuna abissal na gestão.

Por fim, outro aspecto interessante é a definição de responsabilidades, não sendo possível nesta análise estabelecê-la, por não estar devidamente formalizada, portanto, sugere-se fortemente o envolvimento da Administração Superior no desenvolvimento de uma Matriz de Responsabilidades (RACI) para esta Gestão, a fim de estabelecer formalmente o Responsável por executar uma atividade (o executor), a Autoridade, quem deve responder pela atividade, o dono (apenas uma autoridade pode ser atribuída por atividade), o Consultado, quem deve ser consultado e participar da decisão ou atividade no momento que for executada e o Informado, quem deve receber a informação de que uma atividade foi executada. Iniciando-se dos processos principais, aprofundando até as atividades.

REFERÊNCIAS:

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Decisão Normativa nº. 133/2013.** Plenário. Relator: Ministro José Jorge. Sessão de 27/11/2013. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/transferencias/fpe_fpm/DN%20133-2013%20%28completa%29.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2014.

_____. Portaria Interministerial nº. 507, de 24 de novembro de 2011. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, 28 nov 2011. Seção 1, p. 85.

_____. Decreto nº. 6.170, de 25 de julho de 2007. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, 26 jul. 2007. Seção 1, p. 1.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Padrão de Trabalho de Modelagem de Processos**. Escritório de Processos. Brasília, 2007, 33p.

_____. Lei nº. 8.159, de 08 de janeiro de 1991. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, 29 jan. 1991. Seção 1.

MENDONÇA, R. R. **Processos Administrativos**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, UAB, 2010. 90p.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Guia para melhoria de processos do Governo de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2012. 84p.

OLIVEIRA, R. Os municípios estão de “pires na mão”. **Valor econômico**, São Paulo, Jun. 2014. Disponível em: <http://www.valor.com.br/brasil/3575020/os-municipios-estao-de-pires-na-mao> Acesso em: 09 jun. 2014.

PEREIRA, L. L. **Métodos de Pesquisa em Administração**. 2011. 17 p. Faculdade de Administração, Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande, 2011.

PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE – PMI, **Um guia do conhecimento em gerenciamento de projetos (guia PMBOK)**. 4 ed. []: 2009.

REZENDE, D. A.; GUAGLIARDI, J. A. Instrumentos de Planejamento Municipal, Administração Pública de Prefeituras, Sistemas de Informação e Teconologia da Informação: Múltiplos Estudos de Caso em Pequenos Municípios do Paraná e Bahia. In: II ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA DA ANPAD, 2.., 2006, São Paulo. **Anais...** São Paulo: EnAPG, 2006.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – TCE/RS. Disponível em: http://www.tce.rs.gov.br. Acesso em: 09 jun. 2014.

O PAPEL DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL PARA O PLANEJAMENTO DAS CIDADES: Elaboração, implantação e resultados na gestão da infraestrutura urbana e rural do município de São José do Norte/RS

Fabiany Zogbi Roig[1]

RESUMO

Este artigo tem por objetivo geral analisar a elaboração e implantação do Plano Diretor de São José do Norte levando em consideração a participação da população ao longo da construção do plano, as mudanças na condição socioeconômica do município no período de sua vigência e quais ações previstas ainda não foram efetivadas**.** A lei 10.257 de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade representa um marco na consolidação de diretrizes que visam estabelecer o crescimento ordenado dos municípios e a garantia da função social das cidades. Dentre as regulamentações, ela define a obrigatoriedade de elaboração de Planos Diretores para municípios com características específicas. O Plano Diretor se define como uma legislação municipal cujo processo de elaboração por determinação legal exige a participação da comunidade. A análise do Plano Diretor de São José do Norte indica que existe ainda um processo longo a percorrer até que possamos chegar mais perto da cidade ideal. Sua efetiva implementação requer uma postura mais enérgica dos gestores públicos no sentido de aplicar imparcialmente suas diretrizes, inserir os projetos na integralidade nos Planos Plurianuais e nas Leis Orçamentárias Anuais e buscar a captação de recursos sempre que necessário para viabilização das ações.

ABSTRACT

This article has the objective to analyze the development and implementation of the Master Plan of São José do Norte considering public participation throughout the construction of the plan, changes in the socioeconomic status of the municipality during the period of its validity and what actions provided yet were not effective. Law 10.257 of 2002, known as the City Statute represents the borderline in the consolidation of guidelines that aim to establish the orderly growth of cities and the guarantee of social function of cities. Among the regulations, it defines what kind of cities must have their Master Plans. It is defined as a municipal law whose drafting process requires community participation by legal order. The analysis of the Master Plan of São José do Norte indicates that there is still a long process to go until we can get closer to the ideal city. Its effective implementation requires a more energetic posture of public managers to apply its guidelines impartially. Also to insert the projects in its entirety in the Multi-Year Plan, in the Annual Budget Laws and whenever it is necessary to seek for fund raising for viability of actions.

PALAVRAS-CHAVE: Plano diretor municipal; Estatuto da Cidade; Políticas Municipais; Gestão Municipal; Participação Cidadã.

KEYWORDS: Municipal Master Plan, Statute of City; Municipal Policies; Municipal Management; Citizen Participation.

---

[1] Professora da Rede Estadual de Ensino do Rio Grande do Sul, Vereadora do Município de São José do Norte, especialista em Educação Brasileira pela FURG, especialista em Gestão Escolar pela UFRGS.

1. INTRODUÇÃO

Este artigo tem por objetivo geral analisar a elaboração e implantação do Plano Diretor de São José do Norte levando em consideração a participação da população ao longo da construção do plano, as mudanças na condição socioeconômica do município no período de sua vigência e quais ações previstas ainda não foram efetivadas.

A organização do território para a garantia de melhores condições de vida para os habitantes e para impulsionar o desenvolvimento econômico e sustentável de determinado local é um assunto que demanda estudo e planejamento de muitas ações.

Tendo em vista que tais ações devem colocar como prioridade os interesses da coletividade e fazer cumprir a função social do território a ser organizado e utilizado, a elaboração de um Plano Diretor para cumprir com esta finalidade, ao mesmo tempo em que visa buscar alternativas para o ordenamento territorial, traz consigo uma série de conflitos que precisam ser administrados.

Com base nesses pressupostos e na vigência da Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, também conhecida como o "Estatuto das Cidades", muitos municípios brasileiros foram obrigados a elaborar seus Planos Diretores até outubro de 2006, para que estes servissem como ferramenta de participação democrática, planejamento e mitigação dos problemas de infraestrutura dos municípios.

Como o Município de São José do Norte possuía mais de 20.000 (vinte mil) habitantes após a sansão da Lei mencionada, sendo este fato um dos critérios que o colocava na condição de obrigado a possuir um Plano Diretor, este foi elaborado ao longo do ano de 2006 para servir como ferramenta norteadora do desenvolvimento ordenado e sustentável.

Dessa forma, reiterando o conceito já mencionado de que este é uma importante ferramenta de participação cidadã e de planejamento, torna-se oportuna a realização de uma análise do Plano Diretor do Município de São José do Norte considerando sua elaboração, implantação e resultados, assim como a necessidade de alterações para melhorias na gestão da infraestrutura urbana e rural do município e adequação ao atual momento econômico. As informações necessárias para a consecução deste objetivo geral serão obtidas através das atas das audiências públicas e demais documentos constantes dos processos administrativos da Prefeitura Municipal que versam sobre o assunto.

Para atingir o objetivo geral será realizada análise do processo de elaboração do Plano Diretor quanto a observância da participação democrática e cidadã no processo como prevê o Estatuto das Cidades.

Passados quase oito anos da existência do Plano Diretor do Município de São José do Norte, pretende-se realizar ainda uma análise de quais programas e projetos previstos realmente se efetivaram. Para tanto é necessário que se faça um paralelo do diagnóstico realizado no município quanto a condição social, econômica e estrutural na época de sua elaboração com a realidade atual.

Muito embora um olhar observador nos permita perceber que ações precisam ser efetivadas no município de São José do Norte para garantir aos cidadãos uma cidade melhor, o traçado deste paralelo é algo essencial neste estudo, pois permitirá constatar com mais propriedade se problemas elencados na época da construção do Plano Diretor foram solucionados ou ainda persistem.

Pretende-se avaliar também se a Lei nº 456/2006 que "Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável e de Integração Urbano-Rural de São José do Norte, o Sistema Municipal de Planejamento Sustentável, o Fórum Permanente da Agenda 21 Municipal, disciplina a aplicação dos instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade, e dá outras providências" está sendo cumprida ou tornou-se apenas um dispositivo legal para evitar que o gestor sofresse processo de improbidade administrativa uma vez que o município possuía características que tornavam obrigatória sua elaboração até outubro de 2006.

Tal comparativo permitirá averiguar o grau de cumprimento dos projetos de curto, médio e longo prazo previstos no Plano Diretor e quais ações ainda necessitam ser executadas para que este cumpra o seu papel. O levantamento feito através de documentos, legislação atinente e consulta a servidores e diretores da administração pública municipal auxiliarão na compreensão de quais razões inviabilizaram a execução destas metas, se houve inadequação com o Plano Plurianual, com as Leis Orçamentárias Anuais ou incapacidade financeira ou técnico-administrativa para que deixassem de ser realizadas.

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, com base na lei que obriga a implementação do Plano Diretor Municipal. Logo após, na terceira, a análise da elaboração e implantação do Plano Diretor municipal de São José do Norte. Por último, na quarta seção, destacam-se as considerações finais.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

A promulgação da Constituição Federal de 1988 foi um marco para o início da construção de políticas que objetivavam o desenvolvimento das funções sociais das cidades e a garantia de bem-estar de seus habitantes uma vez que atribuiu importância e obrigatoriedade ao Plano Diretor aprovado pelo Poder Legislativo Municipal e visto como um referencial importante na defesa de interesses da sociedade.

> 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)

Com o objetivo de regulamentar os Art. 182 e 183 da Constituição Federal, em 10 de julho de 2001 foi promulgada a Lei nº10.257, denominada como "Estatuto das Cidades", com a seguinte ementa "Regulamenta os Art. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências" (BRASIL, 2001), a qual contempla diretrizes para a elaboração e implementação dos Planos Diretores e para questões relativas ao ordenamento territorial.

De acordo com tal legislação, o Plano Diretor é visto como instrumento básico para orientar a política de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana do município e assim garantir o bem-estar a seus habitantes, a sustentabilidade das cidades e outros direitos conforme é mencionado no Art. 2º, inciso I da Lei nº 10.257/2001:

> "Garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações" (BRASIL, 2001).

Nesta legislação fica estabelecido que os municípios que possuem mais de vinte mil habitantes, os que integram regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, os que possuem áreas de especial interesse turístico e que estão situados em áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental na região ou no país são obrigados a possuir plano diretor. Entretanto, a mesma lei concedeu prazo até outubro de 2006 para a conclusão dos mesmos. Na ocasião, São José do Norte se enquadrava nesta

condição de obrigatoriedade por dois motivos: possuía mais de vinte mil habitantes e fazia parte da aglomeração urbana sul.

Dentre os pontos positivos desta Lei está a inclusão da gestão democrática entre as diretrizes gerais, conforme é mencionado no Inciso II do Art. 2º:

> "Gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano". (BRASIL, 2001).

Tendo em vista que tal aspecto faz parte da lei, a participação da população no processo de elaboração do Plano Diretor tem caráter de obrigatoriedade, como forma de assegurar que as principais demandas da população estarão incluídas dentre as prioridades a ser atendidas pelas ações da municipalidade. Por isso, a importância da participação de todos os atores envolvidos para que se favoreça a ampliação dos temas e problemas a serem discutidos e trabalhados sob o ponto de vista social, técnico, financeiro e orçamentário para viabilizar as soluções necessárias para atingir uma condição de bem-estar social e uma cidade mais equitativa.

Em vista disso, percebemos a importância da participação da comunidade no processo de elaboração do PDM, porém tão importante quanto a participação no momento da elaboração é a continuidade da participação para o monitoramento da execução do mesmo. A comunidade deve exigir do Poder Executivo o cumprimento das metas e ações que foram planejadas. Caso contrário, se não houver esta cobrança é possível que muito do que foi elencado como prioridade dentro das ações a serem desenvolvidas fique apenas no nível do planejamento colocando em descrédito todo o processo de participação.

Na medida em que a comunidade que participou, opinou e trabalhou para a elaboração do PDM não visualiza os resultados do que ajudou a planejar ela começa a deixar de acreditar nos processos de participação e gestão popular da Administração Pública.

Certamente, a participação da comunidade, não só de zona urbana, mas também a da zona rural, trará para o debate os problemas que diretamente atingem a população. Em vista disso, considerando que o objetivo do Plano Diretor é contribuir para um planejamento capaz de mitigar os problemas que as cidades apresentam, com toda certeza, como consequência da falta de planejamento ao longo de seu crescimento questões legais, técnicas e sociais precisam ser equilibradas.

Seguramente uma série de temáticas serão trazidas para o debate: habitação, mobilidade, saneamento. As discussões deverão aliar as demandas da comunidade, com a legislação vigente e com base em pareceres técnicos para que assim sejam construídas ações capazes de contornar os problemas existentes e ordenar o desenvolvimento da cidade evitando assim o surgimento de novas situações problemáticas que demandarão recursos e ação da municipalidade.

Além de contemplar ações e metas que atendam diretamente aos anseios da comunidade, um Plano Diretor deve incluir questões que envolvem o desenvolvimento regional e a presença de instrumentos tributários e que favoreçam o incremento do município, a exemplo dos instrumentos urbanísticos. Conforme as palavras de Rezende:

> "Os problemas do plano diretor municipal estão mais relacionados com as temáticas territoriais: desenvolvimento econômico; reabilitação de áreas centrais da cidade e sítios históricos; avaliação e atividades em áreas rurais; políticas habitacionais; regularização fundiária; transporte e mobilidade; saneamento ambiental; estudos de impactos de vizinhança; instrumentos tributários e de indução de desenvolvimento; desenvolvimento regional; e outras questões de ocupação do solo. Essas temáticas podem ser abordadas em quatro etapas: elaborar leituras técnicas e comunitárias para identificar, mapear e entender a situação do município; formular e pactuar propostas com perspectiva estratégica; definir instrumentos de viabilidades dos objetivos e estratégias municipais; e sistema de gestão e planejamento do município". (2007, p.265)

Considerados tais aspectos, precisamos abordar a participação do Poder Legislativo neste processo, uma vez que o Plano Diretor será uma lei municipal, apreciada e votada pelos vereadores. Em vista disso, é imprescindível que a Câmara de Vereadores esteja presente em todos os momentos, desde as discussões com a comunidade, ao longo da inclusão dos aspectos técnicos e servir como elemento fiscalizador e viabilizador da sua execução ao garantir que as ações contidas no Plano Diretor também estejam incluídas nos Planos Plurianuais e nas leis orçamentárias municipais. "Ele precisa conhecer bem a lei aprovada para poder fiscalizar sua aplicação" (Brasil, 2006, p.36). Assim, sendo uma das atribuições dos vereadores a ação de fiscalizar os atos do Poder Executivo, cabe a este acompanhar e cobrar a aplicação das diretrizes e metas contidas no Plano Diretor, sua adequação aos PPA e LOA para que as ações de curto, médio e longo prazo sejam cumpridas em atendimento às demandas apresentadas pela comunidade no decorrer das discussões e análises técnicas que constituíram o processo de elaboração do Plano Diretor Municipal.

3. ANÁLISE DA ELABORAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DO PLANO DIRETOR DE SÃO JOSÉ DO NORTE

A elaboração de um Plano Diretor obrigatoriamente deve contar com a participação popular para que o planejamento das ações governamentais esteja voltado para o atendimento das principais necessidades da população. Obviamente que o atendimento dessas demandas deve estar baseado na discussão da viabilidade técnica e legal do que está sendo solicitado. Desta forma, neste ponto do trabalho abordaremos o processo de elaboração do Plano Diretor de São José do Norte no que tange a participação efetiva da comunidade, as mudanças socioeconômicas que ocorreram desde a aprovação do plano até o presente momento e uma análise do cumprimento das metas de curto, médio e longo prazo elencadas na presente lei.

3.1 A participação da comunidade de São José do Norte na elaboração do plano diretor: discussões, demandas e expectativas

Em São José do Norte, o processo de elaboração contou com a participação popular. Nos documentos constantes dos processos administrativos, apesar da divergência de informações entre as atas e listas de frequência com relatório final apresentado pela Ong Hoctempore, fica demonstrado que ocorrem várias reuniões e audiências públicas em diversas localidades das regiões centrais e urbanas como também da zona rural com o intuito de elencar as principais demandas do município. Para este fim, de acordo com as informações constantes do Processo Administrativo 002/2007 da Prefeitura Municipal de São José do Norte, ao longo das audiências públicas, foi feita a aplicação de questionários que continham os seguintes temas: Democracia e Participação, Integração Urbano Rural, Meio Ambiente e Sustentabilidade, Inclusão Social e Eficiência de Serviços Públicos. Em cada um desses temas havia cinco tópicos que deveriam ser hierarquizados pelo participante por grau de importância. Além disso, os questionários apresentavam um espaço em branco em que as pessoas poderiam colocar suas reivindicações que não constavam nos temas e tópicos previamente apresentados.

Num aspecto geral, dada a participação popular, alguns pontos chamam a atenção com relação às questões abertas nas audiências. Na localidade das Capivaras (Zona Rural) e no Bairro Comendador Carlos Santos (periferia de São José do Norte) quase não opinaram nesta questão. Na localidade da Várzea (Zona Rural) nenhum participante apresentou demandas nesta categoria. Na audiência realizada na escola de Bojurú, localidade situada no terceiro distrito do município, destacou-se a reivindicação de uma Universidade em São José do Norte, a conclusão da BR 101 e eletrificação rural, num total de 96 respostas. Na Escola São

José, localizada em zona central da cidade, destacou-se a questão do saneamento básico e de um cinema em São José do Norte, num total de 72 respostas. Na audiência realizada nos Bairros João Landell e Guarida destaca-se o saneamento básico, sendo 17 vezes mencionado em 89 respostas. No Balneário Praia do Mar Grosso, os itens mais solicitados foram mais horários de balsa e a conclusão da BR 101. Na audiência ocorrida no salão da Igreja de Bojurú, destaque para um posto bancário. Cabendo ressaltar que em todas as audiências públicas em Bojurú a questão da emancipação deste distrito sempre foi levantada.

Ao longo do processo participativo de elaboração do Plano Diretor foram realizadas reuniões de trabalho e audiências públicas que contaram sempre com a participação popular. As reuniões embora com um público menor que as audiências públicas, sempre tiveram representantes da sociedade civil e de instituições sociais e filantrópicas, além da participação de representantes de órgãos governamentais. Nas seis reuniões de trabalho ocorridas foram abordados os seguintes temas que serão elencados obedecendo a ordem de realização das referidas reuniões.

A primeira reunião de trabalho ocorreu em abril de 2006, na ocasião os tópicos apresentados foram o Planejamento de Identificação de projetos de alto impacto; ordenamento territorial, áreas de interesse portuário, agrícola e cultural e o futuro da região costeira de São José do Norte e Rio Grande. Os temas que viriam a ser discutidos nas audiências públicas para a construção do Plano Diretor foram apresentados, sendo estes: perímetro urbano, localidades da zona rural, delimitação dos bairros, áreas de preservação ambiental e áreas protegidas; mobilidade e circulação, potencial construtivo, limitações administrativas, regularização fundiária, instrumentos do Estatuto da Cidade, projetos especiais e prioritários. Além disso, os componentes do Fórum de Desenvolvimento Sustentável e do Plano Diretor de São José do Norte foram escolhidos, como também definidos os grupos de trabalho, regulamentados pela Resolução 001/2006, seus respectivos temas e participantes: Patrimônio ambiental, cultural e turismo composto pela FURG, NEMA, APAC, IHG, Grupo Teatral Caras de Pau; Desenvolvimento Rural composto pela EMATER, Cooperativas, Associação do Estreito, Associação Paróquia São José, Associação Comunitária da Várzea, COAFAN, FURG; Infraestrutura, acessibilidade, mobilidade e regularização fundiária composto pela APAE, associações de bairro; Tributos, Orçamento e Finanças composto por membros da prefeitura e SINTEJE.

Ao analisarmos a composição de alguns desses grupos de trabalho percebe se que algumas representações integrantes por si só não teriam condições técnicas de tratar os assuntos que lhes incumbiam. Por exemplo, o grupo cujo tema era infraestrutura e

regularização fundiária necessitaria ter entre os seus integrantes membros da Secretaria do Planejamento, representantes da Caixa Econômica Federal, entre outros para o bom andamento dos trabalhos e para que fosse possível misturar o conhecimento técnico com as demandas da população.

A próximas reuniões tiveram como foco a discussão sobre o fortalecimento das cadeias produtivas e a apresentação do Plano Plurianual de Desenvolvimento Rural de São José do Norte elaborado pela Secretaria Municipal de Agricultura, Pesca e Meio Ambiente. Posteriormente se discutiu as principais necessidades do município no que tange a mobilidade urbana, a mobilidade e acessibilidade dos portadores de necessidades especiais, regularização fundiária, loteamentos irregulares e a promessa de apresentação na próxima reunião de um projeto denominado "More Legal". Novamente se falou sobre infraestrutura e regularização fundiária, entretanto, não houve apresentação do Projeto More Legal conforme anunciado em reunião anterior. Além dos temas já mencionados se tratou sobre saneamento e loteamentos irregulares. Por fim, na última reunião foram discutidas questões atinentes a delimitação do perímetro urbano, zoneamentos, patrimônio cultural e ambiental, expansão populacional, definição de zonas de especial interesse social, delimitação de centro histórico.

De acordo com a Ata da 1ª Audiência pública realizada em março de 2006 cujo objetivo era a eleição do Fórum de Desenvolvimento Sustentável de São José do Norte e a introdução do processo de elaboração, cerca de 80 pessoas estiveram presentes oriundas de diversos órgãos públicos, das associações de moradores das localidades do interior e da zona urbana, das associações de pescadores e de agricultores, das secretarias municipais, de igrejas, de instituições sociais e filantrópicas, de sindicatos, da Câmara de Vereadores e da comunidade em geral. Nesta, a discussão se estabeleceu em torno dos seguintes questionamentos: "O que é Plano Diretor?", "Qual a sua importância para a comunidade de São José do Norte?" e "Por que elaborar Plano Diretor?". Mais nove audiências públicas foram realizadas em diferentes pontos do município que contaram com a participação da comunidade.

No Capítulo II da Lei Municipal 456/2006 que trata do Sistema Municipal de Planejamento Sustentável foram estabelecidas ferramentas de participação para acompanhamento e monitoramento da execução das ações previstas. A criação do Conselho Municipal de Proteção Ambiental e Desenvolvimento Sustentável e dos Demais Conselhos, assim como a instituição do Fórum Permanente da Agenda 21 tinham tal objetivo. Entretanto, houve a desarticulação destas ferramentas. Portanto, o acompanhamento dos Programas e

Projetos deixou de ser feito, muitos destes apesar dos prazos não foram realizados fazendo com que a participação social ficasse restrita ao processo de elaboração.

3.2 Paralelo da situação socioeconômica de São José do Norte entre 2006 e 2014

O Município de São José do Norte é um dos mais antigos do Estado, localizado na Península de Mostardas, na Bacia do Litoral Médio do Rio Grande do Sul, na Região Estuarina da Laguna dos Patos, possuindo área total de 1.117, 87 Km^2.

Em 2006, segundo informações do IBGE, a população era estimada em 25.071 habitantes e o orçamento anual do município não atingia a faixa dos R$20.000.000,00. De acordo com o texto base do Congresso da Cidade de São José do Norte, a economia do município era baseada na produção primária, especialmente nas monoculturas da cebola, do pinus, e na pesca. Naquela época, a cidade já sofria um processo progressivo de urbanização, índices negativos de crescimento populacional no segundo e terceiro distritos e na zona rural do primeiro distrito. O êxodo rural foi provocado pela falta de alternativas econômicas no campo e pelo fato de que a concentração de serviços públicos estava na sede do primeiro distrito, especialmente a oferta de saúde e de níveis mais avançados de educação. Havia ausência de serviços básicos nas localidades do interior, como telefonia, correio e até comércio farmacêutico. Naquele período, boa parte da população de São José do Norte não tinha acesso à infraestrutura de saneamento, exceto a distribuição de água na sede do município. Quanto a coleta de lixo, não era seletiva e apresentava precariedade na zona rural e nas centralidades urbanas mais distantes, o problema era ainda mais grave. Os efeitos desta condição eram o baixo índice de desenvolvimento humano do município e altas taxas de analfabetismo e mortalidade infantil.

Em função da extensão territorial e das precárias condições que se apresentava a BR 101, havia grandes limitações e dificuldades no transporte coletivo, elevação dos custos de escoamento da produção agrícola e dificuldade de comunicação entre a zona rural e a urbana.

O crescimento da zona urbana, já abordado anteriormente, se deu de forma difusa e desordenada, principalmente através de loteamentos irregulares, sem registro e inclusive sobre áreas de preservação permanente ou em áreas de risco como consequência da falta de planejamento municipal ao longo dos anos.

Apesar de todos os fatores negativos apresentados no perfil socioeconômico, no decorrer de sua formatação, detectou-se que São José do Norte tinha grandes potencialidades, ou seja, uma admirável paisagem natural, vasta biodiversidade, patrimônio cultural e material

atrativos o que permitiria o desenvolvimento do turismo local. Outro ponto positivo encontrado era a organização das associações rurais e algumas associações de bairro, um primeiro passo para a implementação de modelos de gestão participativos.

Constatou-se também a existência de um porto natural, condição destacada pelo fato de que poderia vir a oferecer novas alternativas de desenvolvimento, geração de renda e emprego.

Atualmente, ocupando a posição 3631 entre os municípios brasileiros no ranking do IDHM, de acordo com os critérios da ONU que considera indicadores de saúde, educação e renda, São José do Norte apresenta uma condição de Médio Desenvolvimento Humano.

De um modo geral, algumas constatações negativas do passado ainda fazem parte da realidade do população Nortense, como por exemplo a dificuldade de acesso a serviços públicos de saúde nas localidades do interior, a precariedade e até mesmo a inexistência de serviços de telefonia, correio e comércio farmacêutico na zona rural, o enfraquecimento do setor primário, a reduzida infraestrutura de saneamento, a inexistência de coleta seletiva de lixo, a precariedade da coleta de resíduos sólidos no interior e em determinados bairros da cidade, a continuidade do crescimento urbano desordenado, inexistência de programas de acesso a moradia de interesse social, falta de áreas verdes e espaços de lazer.

Entretanto, São José do Norte começa a vislumbrar uma nova perspectiva de desenvolvimento econômico que com uma gestão eficiente pode vir a impulsionar o desenvolvimento social do município.

A conclusão da pavimentação da BR 101 permitiu aos moradores das localidades rurais e aos agricultores uma melhoria substancial na qualidade de vida, pois reduziu tempo de percurso, barateou os custos de escoamento das safras, permitiu mais frequência nos horários do transporte coletivo e ampliou o acesso do transporte escolar, facilitou o acesso dos moradores do campo a zona urbana e muitos outros benefícios.

Recentemente, o investimento de cerca de três bilhões de reais para a construção de um estaleiro de grande porte onde será realizada a montagem de plataformas de petróleo, além de mudar a paisagem natural do município está provocando a alavancagem do orçamento municipal. O empreendimento que está em fase de conclusão do processo de instalação e prestes a receber da FEPAM, órgão estadual de proteção ambiental, a licença de operações, apesar de alguns impactos negativos que se espera gradativamente ser mitigados, será responsável pelo aumento significativo das receitas municipais. O grande número de empresas prestadoras de serviço subcontratadas pelo Estaleiros Brasil elevou a arrecadação de ISSQN e IPTU, impostos de recebimento imediato pelos municípios.

Segundo as informações disponíveis no Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de São José do Norte, há previsão de que a arrecadação consolidada em 2013 em R$ 42.270.638,20 possa em 2014 superar a faixa dos 65.000.000,00. Espera-se que este resultado possa ser revertido em ações que venham a atender a demandas para as quais se esperam soluções por mais de uma década, tais como obras de saneamento e pavimentação, entre outras.

Além deste, outros empreendimentos estão em fase de estudo. A instalação de mineradora para extração de ilmenita, rútilo e o zircão está em fase de obtenção de licença prévia junto ao IBAMA e a implantação de um parque eólico aguarda licenciamento ambiental por parte da FEPAM.

3.3 Levantamento do cumprimento dos programas e projetos de curto, médio e longo prazo do Plano Diretor Municipal

A participação da comunidade no processo de construção do Plano Diretor foi responsável pela apresentação de inúmeras demandas cujas soluções foram incluídas no plano através do Anexo III da Lei Municipal 456/2006 em forma de Programas e Projetos de curto, médio e longo prazos, organizados por temas. A referida lei estabeleceu que os Projetos de Curto Prazo têm horizonte de execução 2 anos; os de Médio Prazo de 2 até 6 anos; os de Longo Prazo de 6 até 10 anos.

Quadro 1 – Análise da Execução dos Projetos de curto, médio e longo prazo constantes no PDM sob o tema Eficiência na Prestação de Serviços Públicos (*continua*)

Programas e Projetos de Curto Prazo	S	N	EP
1) Atualizar e unificar os bancos de dados e a base cadastral do município;	X		
2) Atualizar e georreferenciar os mapas do território municipal;	X		
3) Estabelecer regras de qualidade na prestação de serviços públicos prestados à população estabelecendo indicadores de avaliação dos resultados;		X	
4) Rever a legislação tributária do município, instituindo o princípio da progressividade (quem tem mais paga mais, quem tem menos paga menos);			X
5) Criar escritório técnico municipal de planejamento vinculado à Secretaria de Coordenação e Planejamento;			X
6) Criar relatório permanente de prestação de serviços públicos e de informações urbano-ambientais;		X	
7) Implantar a coleta seletiva dentro da administração municipal;		X	
8) Instituir o PROCOM no Município;		X	
9) Criar o Programa Permanente de Treinamento e Capacitação dos Servidores Públicos Municipais;		X	
10) Criar programa de Consumo Sustentável da Administração e de combate do desperdício, além de adotar o princípio da transversalidade ambiental na GPM.		X	
11) Criar Programa de Educação Fiscal e Tributário;	X		

12) Realizar concurso público para as áreas de saúde, fiscalização, planejamento urbano-ambiental e de desenvolvimento da agricultura e da pesca;	X		
13) Unificar e encadear o processo administrativo municipal de forma a diminuir o tempo de tramitação dos processos dentro da prefeitura;	X		
14) Criar mecanismos de valorização do trabalho dos servidores municipais.	X		
Projeto de Médio Prazo	S	N	EP
1) Aumentar o quadro permanente de servidores públicos a patamares desejáveis;			X
2) Implantar centrais de atendimento regionalizadas no município, especialmente nas centralidades do segundo e terceiro distrito, no Mar Grosso e Quinta Secção da Barra, e subprefeituras no segundo e terceiro distrito e na Quinta Secção da Barra.		X	
Projeto de Longo Prazo	S	N	EP
1) Construir centro administrativo municipal;		X	

Fonte: Elaboração própria.

A necessidade de melhorar a eficiência na prestação dos serviços públicos foi a razão da inclusão de projetos cujo objetivo era o de aperfeiçoar processos e garantir mais qualidade na execução dos serviços ofertados para a comunidade. Dos 17 projetos previstos, 6 foram realizados, 3 realizados em parte e 8 não realizados.

Em vista disso, percebemos que embora algumas ações tenham sido realizadas proporcionando melhoria na organização da estrutura pública, alguns projetos importantes precisam ser colocados em prática: implantação da coleta seletiva na administração municipal, a criação de um programa de consumo sustentável para redução do desperdício e para a contenção de gastos são ações essenciais que não foram viabilizadas.

Outro projeto importante que precisa ser colocado em prática diz respeito ao estabelecimento de regras de qualidade da prestação dos serviços públicos, a implantação de um sistema de monitoramento e a avaliação de indicadores de resultado para constante redesenho dos processos e aperfeiçoamento das práticas.

Algumas ações positivas de valorização do trabalho dos servidores estão sendo realizadas, ainda que não tenha atingido o percentual requerido pela categoria, recentemente foram concedidos reajustes no salário, no vale alimentação, assim como o pagamento de vale transporte. Porém, entre o que foi estabelecido resta ainda a criação de um programa permanente de treinamento e capacitação dos servidores.

Além disso, houve a revisão da legislação tributária do município, sendo que o princípio da progressividade está sendo aplicado apenas ao cálculo do IPTU.

Lamentavelmente, embora fosse uma demanda da comunidade, a implantação do PROCOM não aconteceu.

Quanto ao aumento do quadro permanente de servidores, isto tem ocorrido graças a elevação do orçamento municipal consequência da chegada dos novos empreendimentos. Concursos vem sendo realizados, entretanto, há necessidade de alterações na legislação do regime jurídico dos servidores e no plano de carreira do magistério para atração e permanências de engenheiros, médicos e mais professores.

No que tange a implantação das centrais e subprefeituras, embora estas já tivessem funcionado há algumas décadas atrás melhor servindo os moradores das localidades mais afastadas da sede do município, nada foi feio no sentido de reativá-las.

Outro aspecto a ser discutido é que a Prefeitura paga muitos alugueis para alocar diversas secretarias e órgãos públicos, em vista disso, a construção do Centro Administrativo seria uma ação importante para a economicidade dos recursos públicos. Entretanto, sua construção não consta no PPA.

Ainda dentro deste tema, foi proposta a criação de um escritório técnico municipal de planejamento vinculado à Secretaria de Coordenação e Planejamento com a responsabilidade de estabelecer diretrizes e instruções para a implantação das regras e prioridades definidas pela Lei 456/2006, ou seja, o próprio Plano Diretor, assim como para atuar na política de regularização fundiária e demais normas de planejamento sustentável do município. Este existe de direito, porém atualmente está completamente desarticulado e inoperante.

Quadro 2 – Análise da Execução dos Projetos de curto, médio e longo prazo constantes no PDM sob o tema Democracia e Participação *(continua)*

Programas e Projetos de Curto Prazo	S	N	EP
1) Manter fóruns permanentes para acompanhamento das prioridades definidas pela população na Agenda 21, e no Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável e de Integração Urbano-Rural de São José do Norte;		X	
2) Submeter o orçamento, e todas as suas leis instituidoras (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual) à realização de audiências públicas, conforme determina a Lei de Responsabilidade Fiscal e o Estatuto das Cidades;			X
3) Criar sistema permanente de acesso às informações da gestão pública e do município como um todo para a população, colocando à disposição da população página eletrônica onde serão disponibilizados os mapas e dados da administração municipal;	X		
4) Fortalecer os conselhos e fóruns de debates locais e temáticos atualmente existentes (Conselho de Desenvolvimento Rural, Conselho de Cultura, Conselho de Meio Ambiente), instrumentalizando-os com Fundos Públicos capazes de promover a descentralização dos recursos públicos;			X
Projeto de Médio Prazo	S	N	EP
1) Realizar conferências periódicas para avaliar o cumprimento das metas e prioridades definidas pelo plano diretor e pela agenda 21;		X	

Projeto de Longo Prazo	S	N	EP
1) Realizar Congresso da Cidade para avaliar o cumprimento das prioridades e metas definidas pelo Plano Diretor e pela Agenda 21 e para revisar o Plano Diretor.		X	

Fonte: Elaboração própria.

A manutenção dos fóruns permanentes para acompanhamento das prioridades definidas no Plano Diretor, a realização de conferências periódicas e do Congresso da Cidade para avaliação do cumprimento das metas foram as ferramentas legais que visavam garantir a participação social ao longo da execução do plano, entretanto, estes foram desativados, não havendo acompanhamento da sociedade para cobrança da execução das prioridades.

Outro projeto vinculado ao tema Democracia e Participação diz respeito à submissão do orçamento, e todas as suas leis instituidoras (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual) à realização de audiências públicas, conforme determina a Lei de Responsabilidade Fiscal e o Estatuto das Cidades. Na realidade, as audiências públicas que tratam das leis orçamentárias e planos plurianuais são realizadas, mas sem efetiva participação da comunidade em geral. São realizadas em horários que impossibilitam o cidadão trabalhador de participar, sem ampla divulgação estando presentes apenas membros do poder executivo e legislativo.

Quadro 3 – Análise da Execução dos Projetos de curto, médio e longo prazo constantes no PDM sob o tema Patrimônio Ambiental *(continua)*

Programas e Projetos de Curto Prazo	S	N	EP
1) Criar programa municipal de coleta seletiva e instituir a coleta seletiva nas escolas, na administração pública municipal e no veraneio;		X	
2) Promover a arborização do Município, com espécies nativas e adequadas;		X	
3) Implantar praças nos bairros Veneza e João Landell e no entorno da SMAPEMA e CORSAN;		X	
4) Dotar as zonas de especial interesse social de rede de coleta e tratamento de esgoto, e realizar o tratamento do esgoto nas zonas onde já existe coleta do efluente;		X	
5) Elaborar e implantar Plano de Manejo de Dunas para a Praia do Mar Grosso, 5ª Secção da Barra e Região da Avenida Presidente Vargas;		X	
6) Iniciar projeto de proteção e recuperação das margens do Bairro Comendador Carlos Santos;		X	
7) Proteger o Refúgio da Vida Silvestre do Molhe Leste;		X	
8) Criar programa de educação ambiental para a conservação de dunas, banhados e marismas;		X	
9) Construir horto municipal e programas de produção de mudas e espécies nativas em conjunto com as associações de bairro e comunitárias;		X	
10) Construir Programas de Compostagem de Resíduos Sólidos Orgânicos;		X	
11) Criar Roteiros de Turismo Sustentável;		X	

12) Investir em Programas de Educação Ambiental para a população que mora no entorno dos arroios Laracha e Canastreiro;		X	
13) Regulamentar a construção de projetos arquitetônicos promovendo a utilização de técnicas que melhor aproveitem os recursos naturais, como a utilização da luz natural, captação de água da chuva, reutilização de água, tratamento adequado do esgoto, coleta seletiva, recuos, áreas com cobertura vegetal, dentre outras;		X	
14) Coibir assentamentos humanos em áreas ambientalmente frágeis e de risco.		X	
Projeto de Médio Prazo	S	N	EP
1) Dotar o restante do município de coleta e tratamento de esgoto;			X
2) Construir e Implantar o Plano Municipal de Unidades de Conservação e Áreas Protegidas, promovendo a preservação e a recuperação dos ecossistemas naturais, criando unidades de conservação nas áreas ambientalmente frágeis e ecologicamente importantes, criando corredores ecológicos, fortalecendo o extrativismo e o turismo sustentável, fiscalizando com mais rigor as atividades mais danosas aos ecossistemas naturais e que prejudiquem áreas agricultáveis;		X	
3) Implantar coleta seletiva em toda a zona urbana;		X	
4) Recuperar Arroio Laracha e Canastreiro;		X	
5) Combater a poluição gerada pelo uso exagerado de agrotóxicos e recuperar a paisagem local;		X	
6) Investir em novas fontes de energia e abastecimento de água, tanto para abastecimento para a Zona Urbana como Rural;		X	
7) Construir Cinturão Verde no entorno da Duna lindeira aos Bairros Veneza, João Landell e Guarida, de forma a preservar o seu potencial ecológico, diminuir os assentamentos em áreas de risco e preservar aquíferos subterrâneos;		X	
8) Implantar aterro sanitário;		X	
Projeto de Longo Prazo	S	N	EP
1) Realizar a coleta seletiva de resíduos sólidos (lixo) em todo o Município, tanto na Zona Urbana como Rural;		X	
2) Melhorar o acesso e construir Ciclovia no Corredor Verde, ligando o Centro Histórico à Praia do Mar Grosso;		X	
3) Construir Ciclovia no Corredor da PROGRASA na Rua Edgardo Pereira Velho, ligando o Centro Histórico.		X	

Fonte: Elaboração própria.

A análise dos projetos sob o tema Patrimônio Ambiental nos faz perceber que esta foi a área em que menos houve avanços, dos 25 projetos previstos nenhum foi executado como um todo. Neste período, houve a extensão da rede de esgoto pluvial em alguns pontos da zona urbana, entretanto, numa escala muito aquém do necessário para que esta fosse contemplada em sua totalidade com a rede de coleta.

O Plano de Saneamento Ambiental ainda inconcluso certamente é o motivo da dificuldade para obtenção de recursos junto a FUNASA para construção de unidade de tratamento e de redes de esgoto cloacal. Na realidade o sistema de esgoto existente na cidade é o pluvial que além de não abranger toda a cidade recebe ligações clandestinas de

esgotamento de resíduos cloacais levando substâncias impróprias para as águas do Estuário da Laguna dos Patos.

Outra situação ainda não resolvida no município é a questão da instituição da coleta seletiva tanto nas escolas, repartições públicas como também na zona urbana e rural do município. O serviço já foi prestado no município, ainda que de forma precária, mas no momento atual houve um retrocesso, não há regularidade na execução do mesmo tampouco há informações disponíveis para a população sobre o assunto. Lastima-se que esta ação sustentável ainda não tenha sido colocada efetivamente em prática pelas várias implicações que ela tem: estimula a criação de cooperativas, gera renda, diminui a poluição, reduz gastos com a coleta de resíduos sólidos, etc.

Outra questão a ser apontada é que apesar de previsão no PPA e nas leis orçamentárias nenhuma praça foi construída nos locais apontados e muito pouco realizado para promover a arborização do município.

Cabe destacar que o Refúgio da Vida Silvestre do Molhe é uma unidade de conservação permanente com previsão de investimentos por conta de medidas compensatórias previstas na Licença 848/2012 da Fepam para instalação do Estaleiros Brasil S.A, mas a inexistência de um Plano de Manejo impossibilita qualquer ação no local que poderia um roteiro de turismo sustentável do município.

As informações obtidas para traçar o paralelo socioeconômico evidenciaram que o crescimento da zona urbana se deu de forma difusa e desordenada consequência de loteamentos irregulares e invasões, inclusive sobre áreas de preservação permanente ou em áreas de risco. Pouco tem sido feito para coibir os assentamentos humanos em áreas ambientalmente frágeis, apesar de algumas ações judiciais do município contra os loteadores, o próprio Cinturão Verde previsto nas ações deste tema seria uma medida importante para conter as instalações não permitidas.

Além dos fatores já mostrados, não há fiscalização suficiente para conter as construções irregulares. Além disso, a lentidão para a regularização de áreas apropriadas e a inexistência de programas de habitação de interesse social contribuem para a disseminação desta prática que amplia o conjunto de problemas de infraestrutura e prestação de serviços no município.

A construção de ciclovias é uma alternativa sustentável capaz de melhorar a mobilidade urbana prevista no conjunto de ações do Plano Diretor, entretanto, não consta no PPA a realização de tais empreendimentos.

Quadro 4 – Análise da Execução dos Projetos de curto, médio e longo prazo constantes no PDM sob o tema Patrimônio Cultural

Programas e Projetos de Curto Prazo	S	N	EP
1) Criar escritório de apoio a projetos de edificações populares e para projetos de recuperação de prédios e bens tombados ou inventariados em conjunto com a universidade ou ONG;		X	
2) Iniciar operações urbanas consorciadas no Centro, 5ª Secção da Barra e Povoação da Barra, e na Comunidade do Estreito para recuperação do patrimônio cultural local;		X	
3) Construir inventário de bens culturais, materiais e imateriais de São José do Norte;			X
4) Construir centro cultural para incentivar atividades musicais e teatrais locais, preferencialmente no antigo Cinema;			X
5) Criar Centro de Referência Cultural Açoriana;		X	
6) Resgatar as atividades locais ligadas ao extrativismo sustentável como, por exemplo, a produção de réstias de cebola;			X
7) Definir políticas para os sítios históricos municipais, dando ênfase aos valores humanos de relação da agricultura e da pesca com Mar e a Laguna dos Patos;			X
8) Incentivar as atividades e economias de serviços ligadas ao turismo, como hotelaria e alimentação;			X
9) Criar política de incentivos às expressões culturais populares locais, como Carnaval, CTGs, Festa do Divino Espírito Santo, dentre outras;			X

Fonte: Elaboração própria.

A análise dos projetos sob o tema Patrimônio Cultural nos faz perceber que nesta área também houve poucos avanços, os projetos previstos na sua grande maioria foram executados em parte. Alguns recentemente tiveram início, como o projeto de restauro do Cine Teatro Miramar, local desativado há mais de uma década e a construção de um inventário de turismo que leva em consideração bens culturais do município. Uma ação objetivando potencializar o turismo foi oferecer consultorias do SEBRAE para as empresas, entretanto não existem programas de microcrédito para fomentar o setor.

Outra questão pendente é a definição de políticas para os sítios históricos, houve a delimitação de área do centro histórico pelo IPHAE, mas não existe incentivo à conservação e restauro dos prédios antigos.

Quadro 5 – Análise da Execução dos Projetos de curto, médio e longo prazo constantes no PDM sob o tema Integração Urbano-Rural *(continua)*

Programas e Projetos de Curto Prazo	S	N	EP
1) Fortalecer a matriz produtiva local, baseada na pesca, aquicultura, turismo sustentável, agricultura e pecuária, fortalecendo a agroindústria e as produções familiares, o extrativismo sustentável, relacionando-o às potencialidades agroindustriais locais;			X
2) Melhorar a mobilidade e acessibilidade, das localidades rurais através da institucionalização de programa de recuperação das estradas e acessos rurais;		X	
3) Incentivar a produção agroecológica local, certificando-a.			X
4) Criar roteiros de turismo rural;			X
5) Investir em programas de eletrificação rural;	X		

6) Criar Centro de Comercialização da produção rural local em São José do Norte, de forma a diminuir a presença de atravessadores;			X
7) Revitalizar o atracadouro da 5ª Secção da Barra, associando-o à construção de um entreposto para armazenamento e comercialização do pescado pela própria comunidade de pescadores;		X	
8) Criar redes de troca e comercialização da produção local;			X
9) Investir na produção de hortas urbanas;			X
10) Investir em sistemas de açudagem na zona rural de forma a combater o problema gerado por estiagens prolongadas:			X
11) Reduzir o ônus produzido pelos passivos ambientais sobre a produção rural e pesca tais como o avanço predatório do pinus sobre dunas, restingas e áreas agriculturáveis, recuperar banhados e marismas e controlar a deposição inadequadas de resíduos sólidos, poluição do solo, dentre outros;		X	
12) Recuperar a vegetação das margens de cursos d'água para evitar e poluição dos mesmos;		X	
13) Aumentar e melhorar a coleta de resíduos sólidos na zona rural, incluindo a criação de sistemas de coleta das embalagens de agrotóxico;			X
14) Diversificar a produção rural, de forma a melhorar os preços da produção primária e diminuir a dependência do agricultor da monocultura;			X
15) Investir e aumentar o número de patrulhas agrícolas;			X
16) Criar e investir fortemente em serviços municipais de extensão rural;	X		
17) Recuperar as Festas Municipais da Cebola e da Pesca para divulgar a produção local;		X	
18) Investir em programas de aquicultura sustentável para criar novas alternativas de produção ao pescador;			X
19) Criar programa de incentivo à venda de produtos locais pelos comerciantes do Município;			X
20) Estimular a criação de cooperativas populares de pesca, agricultura e pecuária, através do incentivo à economia popular e solidária e às redes de trocas;	X		
21) Investir em Programas de Habitação de Interesse Social rurais;			X
22) Investir em programas para a manutenção do jovem na Zona Rural;			X
23) Aumentar a fiscalização sobre animais soltos nas estradas rurais, de forma a melhorar a segurança nas estradas;			X
24) Manter e regularizar Escola de Ensino Médio em Bojurú;	X		
Projeto de Médio Prazo	S	N	EP
1) Ampliar a rede de Ensino Fundamental na Zona Rural e instalar escola de Ensino Médio, preferencialmente técnico voltado para as atividades rurais (Agropecuária e pesca), na localidade do Estreito.		X	
2) Promover a regularização das pequenas propriedades rurais, com oferecimento, inclusive, de assistência jurídica ao produtor;		X	
3) Definir e identificar as localidades rurais;	X		
4) Fortalecer sistemas de crédito associativo e seguro agrícola;			X

Fonte: Elaboração própria.

Historicamente, a economia de São José do Norte sempre dependeu do setor primário. Já tendo sido conhecida como Capital Mundial da Cebola pelo destaque da produção. A partir dos anos 80 começou a haver um declínio nesta condição em função da concorrência exercida por outros municípios, estados e países, ou seja, perdemos competitividade. Em vista disso, o fortalecimento da matriz produtiva local está entre as necessidades apontadas ao longo das

discussões do plano por causa das dificuldades que o setor primário vinha apresentando. Assim, foram elencadas uma série de ações capazes de fortalecer o setor, incentivando as produções familiares, a agroindústria, o extrativismo sustentável e o turismo rural sustentável. Até momento, percebe-se que a maioria dos projetos foi desenvolvido em parte ou não desenvolvido. No sentido de fortalecer e incentivar a produção local um ponto positivo é que a grande maioria destes projetos constam do PPA 2014-2017 e que as ações estão começando a viabilizar o complexo agroindustrial para favorecer a comercialização da produção local sem a interveniência de atravessadores dado o incentivo à venda de produtos locais para os comerciantes do Município. Porém, embora já esteja projetado e esteja sendo feita a captação de recursos, sua efetiva construção ainda não teve início.

Outros passos estão sendo dados em relação ao fortalecimento do setor primário, como por exemplo: a colocação em funcionamento de empresa de beneficiamento de pescados, o fortalecimento de Associações de Agricultores e Pescadores através do recebimento de auxílio jurídico para sua regularização, incentivo à produção agroecológica local, cujas atividades começaram com o apoio técnico da FURG e hoje contam com estrutura e local para auxiliar no comércio da produção. Entretanto, o processo de certificação desta atividade ainda está em andamento.

Além das já mencionadas, podemos citar: a criação de redes de troca e de sementes, investimento em programa para a produção de hortas urbanas através do qual foram dadas sementes para pessoas que vieram do campo para residir na área urbana, mas não há informações sobre resultados sobre geração de renda provocada pelo mesmo, elaboração de projetos para a construção de sistemas de açudagem na zona rural de forma a combater o problema gerado por estiagens prolongadas, embora contemplada a inclusão orçamentária pela participação Cidadã, o município ainda não recebeu recurso para efetivação do programa.

Quanto ao investimento em programas de aquicultura sustentável para criar novas alternativas de produção ao pescador, o assunto já avançou no sentido de que há regulamentação por lei municipal mas não houve interesse dos pescadores.

Embora algumas ações já venham sendo realizadas, ainda são necessários mais investimentos em Programas de Habitação de Interesse Social rurais pois foram poucas as residências construídas no município, havendo necessidade de mais unidades. Além disso, há necessidade de investimentos em programas para a manutenção do jovem na Zona Rural, tais como a escola técnica voltada para a atividade primária, tendo em vista que os cursos do SENAR ministrados para os jovens da Zona Rural não têm contribuído para a permanência do jovem no campo.

Enfim, no que tange a integração urbano-rural, muito esforço precisa ser empregado na melhoria dos acessos e estradas, assim como no incremento da produção. Tendo em vista que os empreendimentos na área naval provocarão um acréscimo substancial no número de habitantes, consequentemente haverá uma demanda maior por alimentos. Este aumento de demanda será uma oportunidade ímpar para nossos produtores aumentarem a produção e as vendas locais. Para tanto surge a necessidade de que haja o fortalecimento das cooperativas para que estas tenham condições de oferecer uma logística de distribuição e comercialização eficazes para abastecer o mercado interno e aumentar o retorno financeiro de quem produz.

Quadro 6 – Análise da Execução dos Projetos de curto, médio e longo prazo constantes no PDM sob o tema Inclusão Social *(continua)*

Programas e Projetos de Curto Prazo	S	N	EP
1) Estimular a formação de cooperativas e associações de catadores, rede de trocas, economia popular e solidária, dentre outras, para a geração de alternativas de trabalho e renda;		X	
2) Criar Programa de inclusão digital, garantindo o acesso da população a computadores;		X	
3) Promover a recuperação de vias, calçadas e mobiliário e acesso de órgãos públicos, de forma a facilitar o acesso de portadores de deficiência e pessoa com dificuldade de locomoção;		X	
4) Investir fortemente em programas de combate ao analfabetismo e mortalidade infantil;			X
5) Reduzir os riscos à saúde através de programas de medicina preventiva (como saúde da família), controle da poluição, de doenças infectocontagiosas e zoonoses;			X
6) Investir em Programas de Regularização Fundiária, especialmente nas Zonas de Especial Interesse Social – ZEIS (Bairros Guarida, Comendador Carlos Santos, João Landell e Brasília)			X
7) Investir em Programas de Habitação de Interesse Social;		X	
8) Criar incentivos às iniciativas comunitárias de produção autossustentável, como hortas comunitárias e medicina caseira;		X	
9) Fortalecer programas de atendimento ao idoso, proteção da infância e juventude, portadores de necessidades especiais, saúde mental, mulher, consumidor, dentre outros;			X
10) Descentralizar os serviços de saúde e educação;			X
11) Investir em programas de segurança alimentar, como restaurantes comunitários e populares;		X	
12) Aumentar, fortalecer e descentralizar o serviço municipal de assistência social;		X	
13) Investir na implantação de praças esportivas nos bairros e localidades rurais;		X	
14) Investir em programas de geração de trabalho e renda;			
15) Ampliar e melhorar o transporte coletivo, tanto entre bairros, como na zona rural;	X		
16) Recuperar escolas que estejam em mal estado de conservação;			X

17) Criar cursos profissionalizantes;	X		
Projeto de Médio Prazo	S	N	EP
1) Aumentar a cobertura vegetal urbana, através da implantação de praças, parques e áreas verdes, com opção de lazer ativo (brinquedos, praças esportivas, etc.) e passivo (bancos e áreas de descanso) no Município.			X
2) Construir Ginásio de Esportes em Bojurú e na Quinta Secção da Barra;		X	
Projeto de Longo Prazo	S	N	EP
1) Implantar, em convênio ou parceria com o Governo Federal e/ou Estadual, Ensino Superior em São José do Norte.			X

Fonte: Elaboração própria.

Com a análise do tema Inclusão Social neste levantamento do cumprimento dos projetos previstos no Plano Diretor, novamente temos uma constatação negativa, pois muitos projetos não foram executados e outros apenas em parte. Projetos de alfabetização e letramento foram disponibilizados em algumas localidades, mais ainda existem muitos analfabetos no município. Quanto à mortalidade infantil, embora tenha baixado o índice de 26,2 em 2000 para 16,4 em 2010, muito ainda tem que ser feto pois há falta de atendimento pediátrico para acompanhamento dos recém nascidos e as dificuldades estruturais para um atendimento pré-natal mais eficiente. Alguns novos postos de Estratégia e Saúde da Família foram criados, entretanto, apresentam constante deficiência no funcionamento, tais como: falta de médicos, demais profissionais, medicamentos e insumos. Além disso, postos de saúde de localidades do interior não foram reabertos (Estreito, Várzea) e o hospital de Bojurú que realizava uma série de procedimentos inclusive cirurgias, continua fechado.

Quanto ao investimento em Programas de Regularização Fundiária, especialmente nas Zonas de Especial Interesse Social – ZEIS (Bairros Guarida, Comendador Carlos Santos, João Landell e Brasília) em 2013 houve o lançamento do programa em Parceria com a FURG que atualmente faz um levantamento dos lotes que necessitam ser regularizados. Entretanto, ainda não houve a regularização coletiva pretendida pelo programa. Essa condição dificulta o acesso da população a programas de financiamento para aquisição da casa própria, fazendo com que haja um crescimento demasiado de habitações inadequadas em áreas ambientalmente frágeis e de risco como também nos fundos de quintais de outros familiares reduzindo áreas de cobertura verde e desrespeitando os índices urbanísticos do zoneamento onde estão localizadas, principalmente a taxa de permeabilidade definida pelo plano diretor.

Ainda falando de moradias, um grande problema vivenciado em São José do Norte que traz consigo uma série de implicações negativas para o desenvolvimento urbano ordenado e sustentável é a falta de planejamento e disponibilização de programas de Habitação de Interesse Social. Quase dez anos se passaram da elaboração do Plano Diretor e nada foi feito

no sentido de resolver esta problemática. Além do mais, todas as transformações econômicas e o consequente crescimento populacional que tendem a atingir proporções maiores demandarão uma oferta de moradias ainda maior que a existente.

Voltando o foco para a estrutura educacional, constam entre os projetos a necessidade de se recuperar escolas que estavam em mal estado de conservação, destas apenas algumas escolas da Zona Rural foram recuperadas (Oriente e Várzea), existindo ainda inúmeras escolas municipais tanto da Zona Rural como da Zona Urbana que necessitam de intervenção. A implantar, em convênio ou parceria com o Governo Federal e/ou Estadual, Ensino Superior em São José do Norte também foi uma demanda apontada. Atualmente, há um Polo Universitário em funcionamento onde são desenvolvidos cursos em parceria com a FURG e UFPEL, entretanto, são poucos os cursos oferecidos e as condições do local são inadequadas.

Outro ponto a abordar era a necessidade de se aumentar a cobertura vegetal urbana, através da implantação de praças, parques e áreas verdes, com opção de lazer ativo (brinquedos, praças esportivas, etc.) e passivo (bancos e áreas de descanso) no Município. Em duas vias da cidade (Rua Edgardo Pereira Velho e Av. Presidente Vargas) foram revitalizados canteiros, feito o plantio de árvores e colocados bancos para descanso e área de convivência. Entretanto, o déficit de praças, parques e áreas verdes ainda é realidade.

Tendo em vista todas estas constatações, vemos que o Plano Diretor de São José do Norte inicia um processo longo a percorrer até que possamos chegar mais perto da cidade ideal. Sua efetiva implementação requer uma postura mais enérgica dos gestores públicos no sentido de aplicar imparcialmente suas diretrizes, inserir os projetos na integralidade nos Planos Plurianuais e nas Leis Orçamentárias Anuais e buscar a captação de recursos sempre que necessário para viabilização das ações.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve por objetivo geral analisar a elaboração e implantação do Plano Diretor de São José do Norte levando em consideração a participação da população ao longo da construção do plano, as mudanças na condição socioeconômica do município no período de sua vigência e quais ações previstas ainda não foram efetivadas.

Em função do Estatuto das Cidades Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, muitos municípios brasileiros elaboraram seus Planos Diretores para que estes servissem como ferramenta de participação democrática, planejamento e mitigação dos problemas que apresentavam em sua infraestrutura tanto urbana como rural.

A análise do Plano Diretor do Município de São José do Norte considerando sua elaboração, implantação e resultados nos permitiu chegar as seguintes constatações: houve participação popular ao longo de sua elaboração, o que contribuiu para a apresentação de inúmeras demandas reais que integraram projetos de curto, médio e longo prazos pensados para solucionar e amenizar situações que impactam negativamente nas condições de vida das pessoas. Entretanto, tal participação ficou limitada ao processo de elaboração, pois foram desarticuladas as ferramentas criadas no Plano para o acompanhamento da execução das medidas adotadas. O Conselho Municipal de Proteção Ambiental e Desenvolvimento Sustentável, assim como o Fórum Permanente da Agenda 21, embora legalmente constituídos não mais existem tampouco cumprem seu papel de acompanhar e garantir a execução dos projetos previstos. Além destes, a Câmara de Vereadores que aprovou esta legislação também deveria ter exercido o papel de fiscalizador, mas por omissão em alguns casos e conveniência política deixou de cumprir seu papel.

Sem dúvida a elaboração do Plano Diretor em São José do Norte, mesmo sendo uma imposição legal, foi uma ação positiva para o município. Levando em consideração a participação da população, a criação dos instrumentos técnicos de planejamento, sua elaboração levantou uma série de necessidades que deveriam receber a atenção dos gestores para que se pudesse oferecer para a comunidade mais qualidade de vida, assim como quebrar um ciclo de crescimento desordenado e insustentável. A definição dos zoneamentos, suas características e o levantamento de suas principais carências e potencialidades serviriam de norte para o planejamento.

Sua elaboração consistiu num avanço pois começa a "construir e instalar um complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento integrado e sustentável do município" (SÃO JOSÉ DO NORTE, 2006). Houve a definição da Política e Sistema de Planejamento Sustentável Municipal, Seus Instrumentos e Objetivos, dos Instrumentos de Política Urbana, do Uso e Ocupação do Solo (Zoneamentos e Parâmetros Urbanísticos) e dos Projetos Especiais e Prioritários, porém muito dessas políticas não saíram do papel e os instrumentos nem sempre são utilizados com imparcialidade a fim de garantir a função social da cidade e evitar a especulação imobiliária que com a chegada dos novos empreendimentos elevou os preços das áreas livres e bens imóveis dificultando ainda mais o acesso da população a condições de moradia adequadas.

Ademais, muitos dos projetos, inclusive alguns importantes e estratégicos, principalmente relacionados ao Patrimônio Ambiental, às questões de moradia de interesse social nem sequer entraram no PPA e na LOA, o que demonstra a fragilidade dos processos

de planejamento sustentável e sua execução no município. Outro aspecto que não podemos deixar de considerar é que houve a inobservância das prioridades apresentadas e definidas conjuntamente entre o corpo técnico e a população.

A desarticulação do escritório técnico ligado à Secretaria de Coordenação e Planejamento que faria a articulação com os representantes do município das áreas ambiental, financeira, social e jurídica para viabilizar os projetos do Plano foi fator que contribuiu para o insucesso de muitas propostas. O momento de transformação socioeconômica em que vive o município e as novas demandas crescentes tornam imprescindível a reativação deste órgão para acompanhamento da execução do que já foi planejado e para elaboração de um planejamento estratégico capaz de solucionar tanto as demandas antigas como as que se avizinham juntamente com os novos empreendimentos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição Federal. Brasília: Senado Federal, 1988.

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.

REZENDE, Denis Alcides. ULTRAMARI, Clovis. Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. Rio de Janeiro: Rap, 2007.

SÃO JOSÉ DO NORTE. Lei n.456, de 13 de dezembro de 2006. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável e de Integração Urbano-Rural de São José do Norte, o Sistema Municipal de Planejamento Sustentável, o Fórum Permanente da Agenda 21 Municipal, disciplina a aplicação dos instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade, e dá outras providências. São José do Norte: Gabinete do Prefeito, 2006.

SÃO JOSÉ DO NORTE. Lei n.669, de 1º de novembro de 2013. Dispõe sobre o Plano plurianual para o período de 2014 a 2017 e dá outras providências. São José do Norte: Gabinete do Prefeito, 2013.

PORTAL G1 BRASIL.Consulte o IDHM do seu município. Disponível em: <http://g1.globo.com/brasil/idhm-2013/platb/> Acesso em 16 de agosto de 2014.

PREFEITURA DE SÃO JOSÉ DO NORTE. Portal da Transparência. Disponível em:< http://186.208.145.14/pronimtb/index.asp?acao=3&item=8> Acesso em 16 de agosto de 2014.

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

A percepção da população de Santa Vitória do Palmar acerca da distinção de atribuições entre os Poderes Executivo e Legislativo[1]

Fábio Corrêa Selayaran[2]

RESUMO: Este artigo tem por finalidade apresentar a dificuldade de percepção da população de Santa Vitória do Palmar acerca da diferenciação entre os Poderes: Legislativo e Executivo. Assim enfoca a capacidade de discernimento e conhecimento como papel fundamental para uma boa capacidade crítica e embasamento nos enfrentamentos dos problemas que os atores políticos e sociais convivem no cotidiano. A análise foi feita com base em entrevistas com os moradores da cidade de Santa Vitória do Palmar-RS.

Palavras-chave: Atribuições dos Poderes Públicos; Poder Executivo; Poder Legislativo; Santa Vitória do Palmar.

[1] Artigo apresentado como conclusão do curso de Pós Graduação em Gestão Pública Municipal pela Universidade Federal do Rio Grande-FURG-UAB, orientado pelo Professor Doutor Carlos RS Machado.

[2] Aluno do curso de Pós Graduação UAB-FURG em Gestão Pública Municipal, com mandato de vereador no período de 2013-2016

1. Introdução

Este trabalho tem como temática de fundo aproveitar as reflexões do curso de Especialização em Gestão Municipal visando potencializar as atividades políticas e cidadãs na cidade de Santa Vitória do Palmar, na medida em que identifique os papeis e as responsabilidades dos poderes públicos (executivo e legislativo) em suas relações com a sociedade, buscando evidenciar o grau de conhecimento dos cidadãos santa-vitorienses sobre as atribuições desses poderes.

O interesse em debruçar-se sobre este nicho epistemológico deu-se pela atividade deste pesquisador no exercício do cargo de vereador na Câmara Municipal de Santa Vitória do Palmar. Assim, para além das atribuições cotidianas no exercício do cargo, seja sobre informações e opiniões populares a respeito da Gestão Pública, este trabalho buscará contribuir na reflexão sobre o discernimento das pessoas quanto às atribuições de cada Poder, em especial, do poder legislativo – vereadores e Câmara de Vereadores – e do poder executivo-prefeito municipal, vice-prefeito, secretários e as atribuições inerentes aos respectivos cargos. Desta percepção foi feita pesquisa de campo, provisória,[3] mas que numa perspectiva qualitativa de pesquisa nos permitiu uma reflexão teórico-política, capaz de elucidar o conhecimento dos cidadãos sobre as competências de cada cargo ou função. Disso proponho ações/atividades sobre as atribuições de cada poder bem como outros materiais no sentido de fortalecer a cidadania e a participação popular na cidade de Santa Vitória do Palmar.

É importante asseverar que vários estudos inseridos no âmbito da cultura política têm indicado que existe um grande índice de apatia social em nossa sociedade (BAQUERO E PRÁ, 2007). Apontam, ainda, no sentido de haver um descrédito muito grande por parte dos cidadãos em suas instituições políticas, colocando o poder legislativo nas últimas posições em termos de confiabilidade (BAQUERO, 2003, MOISES, 2008). Disso, este trabalho tem como problemática responder a seguinte inquietação: Qual a percepção[4] da população de Santa Vitória do Palmar acerca da distinção de atribuições entre os poderes executivo e legislativo?

---

[3] Provisória, pois conforme sugestão da banca deveria ampliar o público alvo da pesquisa para lhe dar um caráter mais cientifico, conforme a perspectiva do parecerista, e a totalidade da população. No entanto, como nosso objetivo – de caráter qualitativo, e em conformidade ao meu orientador, julgamos pertinente para esta reflexão que fizemos o publico alvo utilizado. Por outro lado, pelo provisório, afirmamos que não são conclusivas e caso a câmara de vereadores ou a prefeitura aceite nossa sugestão de fazer uma publicação sobre este tema da pesquisa, poderá ser ampliada num sentido quantitativo.

[4] Percepção: s.f Apreensão da realidade ou de uma situação objetiva pelo homem. Fonte: Enciclopédia e Dicionário Ilustrado: **KOOGAN / HOUAISS**. Delta, 1994

O presente artigo parte da constatação na literatura do alto grau de desconfiança dos cidadãos para com as instituições tradicionais da democracia, em especial, os poderes legislativo e executivo (BAQUERO, 2003, MOISES, 2008) e, com base na experiência legislativa deste pesquisador no exercício do cargo de vereador do município de Santa Vitória do Palmar, na crença que a grande maioria dos cidadãos de Santa Vitória do Palmar desconhece as distinções entre as atribuições dos cargos de vereador, prefeito, vice-prefeito e secretários municipais, confundindo as atribuições legislativas com as executivas.

Acredita-se que, na medida em que os cidadãos não sabem diferenciar as atribuições do poder legislativo e do poder executivo na cidade, bem como dos espaços de participação, o exercício da cidadania como impulsionadora da democratização e da construção de uma Santa Vitoria do Palmar melhor não tem sido aproveitado em todo o seu potencial devido à falta de diferenciação, por parte dos cidadãos, das responsabilidades inerentes de cada Poder Público.

Portanto o objetivo desse artigo é identificar qual o grau de percepção da população de Santa Vitória do Palmar acerca da distinção de atribuições entre os poderes executivo e legislativo. Apara tanto nos utilizamos de um referencial teórico que permita deixar claro, do ponto de vista legal e político, no espaço brasileiro, as diferenças e as atribuições do poder legislativo e do poder executivo no Brasil atual, além de resgatar de forma breve a historia do parlamento e da prefeitura de Santa Vitória do Palmar.

Para tentar responder àquela inquietação original, o artigo apresenta: o referencial teórico; uma reflexão sobre a necessidade da obtenção de conhecimento; o cruzamento de dados referentes aos entrevistados; apresentar uma reflexão sobre a importância do conhecimento na formação plena do cidadão e a sua participação no processo democrático.

Justificamos esta necessidade partindo do princípio que a falta de engajamento dos cidadãos na vida pública é um dos temas de maior relevância dentro da academia. Inúmeros estudos têm apontado que é preciso criar mecanismos visando uma maior participação da população nas discussões políticas do país (BAQUERO & CUNHA, 2011; MOISÉS, 2008; BAQUERO & PRÁ, 2007; NAZZARI, 2006; BAQUERO, 2003; CONSTANT, 1985). Neste cenário, observa-se que a falta de informação sobre as atribuições públicas pode ser uma variável determinante para o desengajamento cívico dos cidadãos. Agregaria o fato de que no contato diário com a população, verificou-se que inúmeras solicitações e manifestações dos cidadãos junto ao mandato na Câmara Municipal fogem a alçada do poder legislativo; Isso nos levou a levantar como hipótese que não há muito discernimento dos cidadãos sobre atribuições e responsabilidades diferenciadas dos vereadores e do poder executivo. A partir

dessa pré-constatação, sentimos a necessidade de aprofundar este tema tão importante para formarmos uma democracia plena, através de conhecimento que deve ser levado a população.

Um estudo dessa natureza constitui uma contribuição para os estudos de Gestão Pública, por jogar luz sobre diversos aspectos pouco explorados do exercício do poder, especialmente o conhecimento sobre as atribuições legislativas e executivas por parte da população em geral, responsável direta pela outorga do poder pela via democrática. Assim, o tema em análise apresenta relevância para a academia e, no mínimo, para uma parte significativa da população, pois permitirá colaborar com o fortalecimento da democracia.

A pesquisa que fundamenta nossas afirmações e reflexões acima, e nas conclusões, teve como pano de fundo o material coletado (questionário com cidadãos) bem como as reflexões críticas sobre o conteúdo destes. Usou-se um questionário e o embasamento legal das prerrogativas que diferenciam os dois poderes, para que pudéssemos endossar o artigo e culminar com a ideia inicial da não diferenciação popular em relação às atribuições inerentes a separação dos poderes. Levamos como referência algumas Teorias Políticas citadas no decorrer do texto, as Constituições Federal e Estadual e a Lei Orgânica do Município. Partindo do Art. 2º da nossa CF: são poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

A análise de dados secundários referente à identificação dos representantes, as agremiações a que pertencem, o referencial teórico utilizado, um resumo das características dos estados em que foram eleitos, o perfil dos atores entrevistados e seus engajamentos sociais e políticos, com informações dos padrões como sexo, idade, também integraram a estrutura da tese, culminando com a busca das informações do conhecimento popular acerca das atribuições e independência dos Poderes.

Importante destacar que o principal instrumento da pesquisa foi a apropriação da análise das entrevistas – portanto, a leitura e interpretação do pesquisador - que buscou traçar o conhecimento sobre o tema central, seus valores e práticas políticas, além da análise da percepção popular para produzirmos conhecimento as pessoas, que normalmente são vítimas da falta de informação, o que gera algumas confusões de entendimento prático.

2. Construindo novos paradigmas

Segundo Rua (2009, p.14) Sociedade é “um conjunto de indivíduos, dotados de interesses e recursos de poder diferenciados, que interagem continuamente a fim de satisfazer às suas necessidades”. Constata-se que na sociedade há diferentes interesses de indivíduos e estes possuem diferentes poderes em diferentes sentidos, como riqueza, influência,

propriedades, etc. o que não impede que haja uma interação entre eles, às quais, são baseadas e diferenças e conflitos, pois cada ator social[5] vive e defende contextos diferentes e tem recursos diferentes de influenciar as decisões. Rua afirma ainda que: "A diferenciação faz com que a vida em sociedade seja complexa e potencialmente envolva, ao mesmo tempo,múltiplas possibilidades de cooperação, competição e conflito" (2009, p15). Machado (2013, p8), por sua vez, afirma que:

> Em uma perspectiva hegemônica tradicional [...] os conflitos deveriam ser entendidos como prejudiciais, além de pressuporem "desvios" ou "desequilíbrios" que deveriam ser corrigidos. No entanto, nesta perspectiva de manutenção da ordem e sistema vigentes, também, se pode entender os conflitos como positivos, na medida em que contribuam para aperfeiçoamentos e "correções" de rumo da/na sociedade de mercado.

Isto porque se há desigualdade e injustiça, em nosso caso, de forma mais precisa, se os cidadãos não cobram ou pressionam os poderes públicos (legislativo e executivo) na melhoria da cidade e da vida nesta, não são atores sociais ou cidadãos e, não sendo, contribuem para a manutenção da sociedade desigual existente, fortalecendo-a como sendo normal, a regra, e não o contrario, a constituição de uma cidade e sociedade melhor.

> [...] já não é só da ordem do atribuído, o que significa que a cidadania já não resulta imediatamente da pertença a qualquer categoria social nacional, mas da ordem do reclamado [...] os indivíduos e os grupos querem decidir acerca do modo como vivem, como se educam, como cuidam de si, como se reproduzem etc. O que está em causa é o possível surgimento de uma forma de cidadania "reclamada" pelos indivíduos e grupos contra as instituições e respectivas racionalidades. Todavia, esta forma de cidadania emergente, fundada em factores culturais, tem como pressuposto a satisfação da realização da cidadania de tipo social (tal como Marshall teorizou). (STOER; MAGALHÃES; RODRIGUES, 2004, p. 86 apud MACHADO 2006).

Ainda, a força da soberania popular se explícita conforme Grohmann (2001, p.75) quando: *"[...} as instituições políticas exercem efeitos sobre o resultado dos conflitos nos quais atores e agentes da sociedade, politicamente organizados, colocam-se como protagonistas"*.

A produção de conhecimento neste processo democrático é extremamente necessária para que haja a ruptura do imaginário popular, que vem culturalmente sendo observado nas expressões do povo, e, portanto, nesta não diferenciação dos diferentes papéis entre legislativo e executivo. Assim partir de um processo cultural-educacional para que o sujeito seja um ator

[2] ATOR SOCIAL: este conceito pressupõe a participação, portanto ser cidadão em nossa concepção significa ser ator, ter um papel ativo na sociedade e da discussão e ou participação de espaço na cidade que dizem respeito à mesma e a cada um de nós. Na medida em que os cidadãos não participam, aqueles com mais influencia e poder acabam hegemonizando tais espaços e fazendo valer apenas os seus interesses, e assim, dando continuidade a desigualdade e as injustiças que grassam o cotidiano de nossos municípios e país.

social com capacidade de discernimento e possa, a partir daí exercer de maneira satisfatória o seu poder de cidadania, colaboração, cooperação e, por consequência, seja possível a resolução dos conflitos seria relevante em nossa perspectiva.

Vimos no transcorrer do tempo que o produto concebido como verdadeiro por vezes é um processo semelhante à crendice popular, do qual o povo se apropria como verdade, daquilo que passa de boca em boca e, muitas vezes, desconhece a verdade científica. Nos lembra Mueller (2002, p.1 e 2) que:

> Esse processo de transposição das idéias contidas em textos científicos para os meios de comunicação populares é chamado de popularização da ciência. Cientistas, educadores, governantes e a sociedade em geral percebem a necessidade de desenvolver em cada cidadão a capacidade de entender a diferença entre conhecimento científico e outros tipos de conhecimento, o que os americanos chamam de *scienceliteracy.*

Mueller segue ainda dialogando sobre o processo de popularização dos conhecimentos científicos, tratando como uma tarefa "muito difícil", devido à complexidade e os interesses em jogo:

> O processo da popularização do conhecimento científico não é tarefa fácil. Além de tecnicamente complexo, há freqüentemente muitos interesses em jogo. Há até quem duvide que a popularização da ciência seja possível sem que no processo ocorram problemas de distorção e manipulações... As pessoas comuns, em geral, não têm experiência própria em pesquisa nem educação adequada em ciência, e dependem inteiramente de intermediários tanto para tomar conhecimento de novos fatos científicos quanto para avaliar possíveis implicações desses fatos em sua vida. (MULLER, 2002, p.2)

Portanto, o que viemos refletindo até o presente nos faz perceber que há um distanciamento entre o entendimento popular e o conhecimento científico, o que corrobora com a nossa análise inicial de que todos nós precisamos nos apoderar do saber para que possamos convertê-lo em benefício do bem comum. Isto porque, um cidadão, ator social e participante ativo das discussões dos conflitos, desde que não seja tendencioso a tirar proveito individual (o que entraria nas "distorções intencionais", as quais também são citadas por Mueller 2009), precisa abeberar-se de conhecimento, e entre este conhecimento, é fundamental o tema central de que trata o artigo: a separação e atribuições de cada Poder Público Municipal. Mueller, ainda, encerra seu artigo afirmando:

> Os [...] atores sofrem influências oriundas da reação da sociedade às notícias científicas, que por sua vez são moldadas pela mídia. E a mídia tem suas fontes nos cientistas, mas também nas indústrias e nos órgãos oficiais do governo. O processo de popularização envolve então um risco grande de interferência e manipulação, que afeta potencialmente todo o processo de comunicação científica, inclusive os rumos da ciência. É claramente assunto para a ciência da informação. (Mueller, 2002, p.10)

Isso nos faz perceber a força do veículo midiático no entendimento das grandes massas, onde se tornam distantes das grandes populações, o saber científico e o conhecimento baseado nos estudos comprovados. Neste sentido, cabe aos atores responsáveis, com perspectivas progressistas, desenvolverem políticas educativas e de informação a todos aqueles que são vítimas deste processo manipulativo e que impedem a nossa sociedade de evoluir através do conhecimento.

Segundo Kant apud Moraes (2014, p.40):

> Esclarecimento significa a saída do homem de sua minoridade, pela qual ele próprio é responsável. A minoridade é a incapacidade de se servir de seu próprio entendimento sem a tutela de um outro... A preguiça e a covardia são as causas pelas quais uma parte tão grande dos homens, libertos há muito pela natureza compraz-se em permanecer por toda sua vida menores; e é por isso que é tão fácil a outros instituírem-se seus tutores. (MORAES, 2014, p.40)

Vejamos e tenhamos em mente que o Poder Executivo é aquele que possui a atribuição de governar o povo e administrar os interesses públicos, fazendo parte deste poder, o Presidente da República, os Governadores de Estado e os Prefeitos, conforme a legislação vigente em nosso país. Já, o Poder Legislativo é formado pelas Câmaras Federal, Estadual e Municipal e pelo Senado Federal, com atribuições diferentes do Poder Executivo. Ambos são poderes distintos. Questões estas que voltaremos a abordar mais a frente.

A participação popular é um dos principais requisitos na consolidação e avanço da nossa democracia e do bem estar social das pessoas, e é neste horizonte que enxergamos ser de extrema importância que haja um conhecimento em um processo educacional formal (Escola) e informal (Política de Informação) para que possamos fazer da participação uma questão consciente, adquirida através do conhecimento. Para Souza (2010, p.79)

> Uma realidade indiscutível é a de que a participação é processo existencial concreto, se produz na dinâmica da sociedade e se expressa na própria realidade cotidiana dos diversos segmentos da população. Estimular o avançar deste processo implica ter compreensão clara sobre ele e também sobre a própria realidade social na qual se processa

Para que haja um engajamento das pessoas, seja na participação, seja na construção do conhecimento, é também preciso que exista o interesse pelo assunto. Ao que se refere SOUZA (2010, p.87) quando diz que:

> Os processos de descoberta e problematização dos interesses; da conscientização; a arregimentação da força social, ou seja, a organização social da população; a reciclagem e redefinição contínua de novos interesses e mecanismos de enfrentamento, ou seja, a capacitação; todos esses são componentes do processo pedagógico da participação.

Diante de tamanha importância, reconhecida por grande parte dos autores, acerca do tema relacionado à participação cidadã e participação democrática, vimos que a sociedade necessita amadurecer muito no que diz respeito ao "conhecimento". Sem o conhecimento a nossa participação se torna enfraquecida, logo, distante do discernimento necessário aos atores sociais.

3. Os Poderes e Suas Atribuições

A fase do iluminismo na Europa do século XVII e XVIII colocou em pauta o incentivo ao pensamento livre e a crítica ao sistema, açoitando o espaço do rei controlador. Com a Revolução Francesa (1789) ocorreu o fim deste tipo de governo através da Assembléia Constituinte a qual criou o direito do cidadão, com base no lema: "Liberdade, Igualdade e Fraternidade".

Montesquieu[6], para evitar que governos absolutistas voltassem ao poder, escreveu "O Espírito das Leis" tratando da teoria dos três poderes e a necessidade de se estabelecer a autonomia e os limites de cada poder. Na visão de Montesquieu, cada Poder teria uma função específica como prioridade, ainda que pudesse exercer a função dos outros poderes dentro da sua própria administração, o que entendemos vigorar até a atualidade de acordo com a Constituição vigente, que trata em artigos específicos sobre as iniciativas privativas de cada Poder Público.

Há, portanto, restrições legais no que se refere à independência entre os Poderes, em nosso país, em decorrência desta perspectiva orientadora de nossa estrutura política. Isto se verifica através das Constituições Federal e Estadual e na Lei Orgânica Municipal. Por exemplo, os Vereadores não podem apresentar projetos que originem despesas em geral, criação de cargos públicos e outros cuja matéria verse sobre patrimônio. Tais projetos devem ter a iniciativa do Poder Executivo e serem votados pelos Vereadores. Segundo a Lei Orgânica Municipal, versa sobre o tema o Art.46:

> **Art. 46** - São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre: I – Criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; II – Servidores Públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

[6]Político, filósofo iluminista do século XVIII e pensador francês, que ficou famoso pela sua teoria da separação dos poderes consagradas até a atualidade nas Constituições Internacionais. (1689/ 1755) Fonte: Wikipédia, a enciclopédia livre.

> III – Criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da Administração Pública; IV – Matéria orçamentária, e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios, prêmios e subvenções. **Parágrafo Único** – Não será admitido aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal, ressalvado o disposto no inciso IV primeira parte.

O Art.61 da Constituição Federal prevê:

> Parágrafo 1º- São de Iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:
> II- Disponham sobre: a) Criação de cargos, funções e empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; b) Organização administrativa...c) Servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria.

No mesmo sentido dispõe a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul:

> Art.60- São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que: II- Disponham sobre: A criação e aumento da remuneração de cargos , funções ou empregos públicos na administração direta ou autárquica; Servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis...Art.82- Compete ao Governador, privativamente: VII- dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual.

Vislumbra-se com a interpretação da Lei que um Poder não deve interferir no funcionamento do outro. Neste caso, o que for incumbência privativa do Poder Executivo, não deve ser atribuída ao Poder Legislativo ou partir de forma direta como lei, de um vereador, o que caracterizaria invasão de um Poder sobre a atribuição do outro. E ainda, deve-se observar o princípio da separação dos poderes, esculpido no art. 2º da CF: "São poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário".

2.1 Poder Legislativo

Muito se fala nas campanhas eleitorais, e vemos isso inclusive na atual, muitas promessas de candidatos que não tem atribuições e poderes em dar conta das mesmas. No caso, dos candidatos a vereador (em campanhas passadas) muitos prometem o que não poderão cumprir por total falta de amparo legal. Falam o que querem e o que o povo gostaria de ouvir, praticando, por obviedade, uma fraude eleitoral (promessas impossíveis de serem cumpridas). Prática esta que podemos relacionar ao que nos comentou Grohmann (2001, p.80):

> E falar do indivíduo era falar de interesses e ambições. Os homens não são anjos e agem em torno de seus interesses. Ambição deve frear ambição. Nesse sentido, os cargos dos poderes devem oferecer aos seus administradores os meios constitucionais e os motivos pessoais para resistir ao outro poder e a seus abusos

O vereador é a pessoa eleita pelo povo para vigiar, ou cuidar do bem e dos negócios do povo em relação à administração pública, ditando as leis (normas) necessárias para esse objetivo, sem, contudo, ter nenhum poder de execução administrativa[7]. Portanto, não pode prometer, já que não tem poderes para cumprir e/ou realizar obras, resolver problemas da saúde, da educação, do esporte, da cultura, do lazer, do asfalto, do meio ambiente, do trânsito, dos loteamentos e casas populares, etc. Poderão, todavia, somente auxiliar a administração nesses objetivos, por meio de indicações e/ou requerimentos, mesmo porque tanto o prefeito como o vereador, só podem fazer aquilo que a lei determina, manda, autoriza.

Segundo Grohmann (2001, Pág.83): "Dessa forma, a limitação de um poder sobre o outro diz respeito também à disputa que se estabelece entre os projetos políticos que os ocupantes de um e outro poder defendem."

2.2 O Poder Executivo

É o Poder com prerrogativas de execução das leis. Porém, diferentemente da administração privada que pode, segundo os ditames da lei, executar tudo desde que a lei não a restrinja, a administração Pública o gestor só pode fazer aquilo que a lei lhe permite.

O chefe do Poder Executivo é o Prefeito Municipal, assessorado pelos secretários municipais, e é ele que irá gerenciar o Orçamento Municipal, dentro daquilo que a Lei o ampara ou lhe dita. Caso contrário, estará ultrapassando os limites basilares, passando a agir de forma arbitrária e sujeito a apontamentos e processos administrativos realizados pelos órgãos competentes.

Ao observarmos a complexidade que envolve as prerrogativas inerentes a cada cargo e que, muitas vezes, podem ser de interpretação jurídica, se torna evidente, no entanto, de um lado, a clareza das diferenças e das responsabilidades; mas, de outro, também há dificuldade de encontrarmos as diferenças mais claramente. O que podemos concluir é que os Poderes são independentes e harmônicos como nos mostra o Art. 2º da nossa Constituição Federal. Logo a seguir chegaremos ao ponto culminante de nosso objetivo, onde iremos analisar, através dos dados obtidos em nossas entrevistas, se há por parte da população o entendimento sobre a diferenciação das atribuições de cada Poder Público.

2.3 A relação de equilíbrio/desequilíbrio entre os Poderes

[7] Art. 82- Constituição do Estado do Rio Grande do Sul: Compete ao Governador, privativamente: (...) VII- dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual.

Sobre a relação entre os Poderes, Grohmann (2001, Pág.87) ainda nos faz as seguintes ponderações sobre: Equilíbrio e Desequilíbrio.

O desequilíbrio acontece quando existe baixa independência e alta checagem, um poder provoca a paralisia decisória e diminui a possibilidade de implementação da agenda política do outro; quando existe alta independência e baixa checagem, significa que um poder tem a possibilidade de predomínio, subordinando o outro à sua agenda. Estas situações devem ser levadas em conta, no que diz respeito ao desequilíbrio entre os poderes, gerando certo aparelhamento ou engessando atribuições um do outro.

A tabela a seguir demonstra esta questão:

Tabela 1- **Equilíbrio e Desequilíbrio**.

	Checagem Alta	Checagem Baixa
Independência Alta	Equilíbrio	Desequilíbrio
Independência Baixa	Desequilíbrio	Equilíbrio

Fonte: Elaborado pelo autor, baseada no texto de Grohmann 2001.

Já o equilíbrio ocorre quando temos checagem baixa e independência baixa, em que a maior parte das decisões é tomada em conjunto; a checagem sendo baixa, compensa a não-independência existente. A agenda torna-se compartilhada; checagem alta e independência alta; mesmo que um poder tenha alto poder de decisão, o outro pode estabelecer controles e punições sobre essas decisões. Dessa maneira, diminui o campo de atuação livre do outro poder, forçando a adequação da agenda política aos movimentos do primeiro poder. Essas situações de equilíbrio-desequilíbrio podem ser empregadas no balanço entre os poderes. Ressaltamos que em situações nos quais exista grave polarização político-ideológica entre Executivo,Legislativo e Judiciário o arcabouço das regras pode vir a propiciar ou incrementar resultados que redundem em instabilidade política.

Diante do que encontramos nos relacionamentos entre os Poderes e suas atribuições legais, vimos o quão complexa é esta matéria e não podemos atribuir a culpa do não conhecimento acerca do tema a população, mas sim, trabalharmos de forma a contribuir a troca de conhecimento daquilo que viemos estudando. Segundo Grohmann (2001, p. 87):

> A lógica normativa, tendo em vista a teoria da separação de poderes, é que quanto mais um poder decidir unilateralmente, sem concorrência de outro, maior devem ser os instrumentos de checagem. E quanto mais decisões conjuntas, menor a necessidade de checagens.

É preciso ressaltar a dificuldade dos Vereadores em terem seus pedidos de providências advindas da população (e de grande parte desta) e de seus Projetos e Sugestões, tornando a Câmara com função de um mero conselho, quando a sociedade clama por representatividade e cobra veementemente aqueles cidadãos eleitos para os representarem.

2.4 A pesquisa realizada: a metodologia de coleta de dados e seus resultados

Para verificar as hipóteses anteriormente elencadas e atingir os objetivos propostos foi utilizado um questionário com perguntas sobre as atribuições dos poderes e sobre o perfil político e social da população de Santa Vitória do Palmar com moradores.

Foram aplicados questionários de caráter investigativo, com três perguntas abertas (dissertativas) e treze perguntas fechadas (objetivas), sendo aplicados num total de 30 questionários:[8] 5 (cinco) questionários no Bairro Donatos, 5 (cinco) questionários no Bairro Jacinto, 5 (cinco)questionários no Bairro Brasiliano, 5 (cinco) questionários no Bairro Pinhos, 5 (cinco) questionários no Bairro Coxilha e 5 (cinco) questionários no Bairro Centro, totalizando 30 (trinta) questionários aplicados durante o período de sete a dez de julho de 2014. Duas agentes[9] foram convidadas e instruídas a deixarem de maneira livre as respostas dos entrevistados sem direcionar as respostas como forma de tornar fidedigna a pesquisa, fazendo apenas os apontamentos. Embora não exista uma lei municipal que delimite exatamente os Bairros de Santa Vitória do Palmar, nos guiamos pelo mapa em anexo II, fornecido pela Câmara Municipal de Santa Vitória do Palmar para a realização da coleta de dados.

A tabela em anexo I nos mostra as respostas fornecidas pelos entrevistados.

A "resposta 1" corresponde a pergunta "Em sua opinião, qual a função dos Vereadores". Na "Resposta 2" a pergunta realizada foi "Em sua opinião, qual a função do Prefeito? E dos Secretários?". Na "Resposta 3" a pergunta foi a seguinte:" O que você espera do trabalho dos Vereadores?". Na "Resposta 4" foi um conglomerado de doze questões objetivas. E no perfil político, analisamos o provável engajamento dos entrevistados na sociedade. Os locais mais freqüentados pelos entrevistados são a igreja e o clube, seguidos pela Escola.

---

[8] Como já afirmamos ao inicio nossa pesquisa de caráter qualitativo, e exploratório, não teve a preocupação de construir um instrumento quantitativo como indagado por membro da banca, mas sim partir de um mínimo de pesquisados (5) divididos em sexos e bairros, etc. pudesse nos dar informações para uma reflexão qualitativa. Portanto, não temos como objetivo de afirmar que essa é a verdade objetiva em relação ao tema, mas a nossa interpretação a partir dos dados que estamos apresentando.

[9] As agentes foram orientadas por este pesquisador, para fazerem a coleta de dados de forma mais fidedigna, pois, possuindo mandato de Vereador, poderia ser reconhecido, o que poderia comprometer as respostas.

Nas respostas, tanto dissertativas, quanto objetivas, observamos uma tendência ao descrédito pelos políticos; além de corroborar a nossa hipótese inicial de que não há distinção dos poderes pelo senso comum. Através das respostas, se torna nítida a não compreensão das atribuições de cada poder.

A pesquisa foi executada por duas entrevistadoras e orientadas por este aluno do curso de Pós Graduação em Gestão Pública Municipal-UAB-FURG, as quais percorreram os Bairros acima citados, entre os dias 07 (sete) e 10 (dez) de Julho de 2014. Tivemos uma amostra de trinta pessoas das quais 18 (dezoito) foram do sexo feminino e 12 (doze) do sexo masculino. Do total, 40% da amostra tinham até 40 anos de idade, sendo que 60% tinham acima de 40 anos. Não foi levado em consideração o perfil socioeconômico dos entrevistados, e nem fizemos correlação entre os sexos e as respostas bem como referente às idades. Apenas 2 (Dois) entrevistados se disseram com vínculo partidário. Percebemos através das perguntas abertas, que independente de idade e gênero, não há uma forma clara de discernimento com relação às atribuições de cada poder público pesquisado, neste caso, o Legislativo e o Executivo.

Na pergunta "O que você espera dos vereadores?" muitos responderam que "esperam que estes cumpram suas promessas". E como já suspeitávamos diríamos decorrer, tal resposta, das promessas de campanha de alguns candidatos ao cargo de vereador, talvez por má fé e garantirem o voto momentâneo, mas talvez até, por desconhecer a atribuição do cargo ao qual está postulando. Outros esperam que os vereadores melhorem a saúde e a estrutura dos bairros em geral. E ainda de que há um descontentamento geral com os políticos, o que constatamos em algumas respostas obtidas.

Nas perguntas fechadas, corroboramos ainda mais nossa hipótese, de que realmente não há discernimento da diferença entre as atribuições dos Poderes Legislativo e Executivo, pois 70% dos entrevistados acreditam que os vereadores possam resolver os problemas relacionados aos buracos da cidade, entre outras medidas inerentes apenas da função do Poder Executivo. Dos 30% que responderam corretamente a pergunta sobre os buracos, apenas 41,6% (cinco entrevistados) responderam todas as questões de forma correta, o que corresponde na amostra total 16,6%. Sendo destes cinco questionários, um do Centro, um do Bairro Donatos, um do Bairro Pinhos, um do Bairro Coxilha e um do Bairro Jacinto, onde verificamos que não há grande disparidade de discernimento entre os bairros.

Das perguntas objetivas formatamos a seguinte resolução de acordo com as atribuições dos Poderes[10].

- Fiscalizar o Poder Executivo: **Poder Legislativo;**
- Assessorar e Sugerir ao Prefeito medidas de interesse da população: **Poder Legislativo;**
- Ordenar que os Secretários e Funcionários cumpram as demandas: **Poder Executivo;**
- Ordenar a execução de obras de saneamento, pavimentação e construção de faixas de segurança e quebra molas: **Poder Executivo;**
- Resolver os problemas relacionados aos buracos nas ruas da cidade: **Poder Executivo;**
- Enviar sugestões de projetos, emendas e pedidos de providências que serão ou não acatados pelo Executivo (Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários): **Poder Legislativo;**
- Decidir construir uma escola: **Poder Executivo;**
- Decidir aumentar o valor do salário dos funcionários públicos municipais: **Poder Executivo;**
- Fazer cobranças de melhorias: **Poder Legislativo;**
- Fazer obras públicas: **Poder Executivo;**
- Ordenar que seja feito concurso público para os cargos da Prefeitura: **Poder Executivo;**
- Ordenar que o Prefeito faça saneamento básico nos bairros: **Poder Executivo;**
- Nomear Cargos de Confiança: **Poder Executivo.**

A partir desta constatação, a qual pode ser evidenciada no anexo I e que vem ao encontro do que tínhamos como hipótese inicial.

Para tanto, nosso trabalho e a pesquisa sugere a imediata formulação de um livreto informativo, que vise levar conhecimento a população santa vitoriense acerca das atribuições de cada Poder Público, levando em consideração e argumentando que a produção de conhecimento deve ser uma política pública de relevante interesse social.

4. Referências Bibliográficas:

BAQUERO, Marcello. **Construindo uma Outra Sociedade: O Capital Social na Estruturação de uma Cultura Política Participativa no Brasil.**Revista de Sociologia e Política, Curtivi, 21 de novembro de 2003.

BAQUERO, Marcello & PRÁ, Jussara Reis. **A democracia brasileira e a cultura política no Rio Grande do Sul.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.

[10] Estas perguntas foram baseadas naquelas ouvidas com mais freqüência e suas respostas de atribuições de cada Poder Público, foram baseadas nas Constituições Federal e Estadual e Lei Orgânica do Município de Santa Vitória do Palmar.

BAQUERO, Marcello; CUNHA, Patrícia. A Corrupção como Limite à ParticipaçãoPolítica Juvenil: um estudo em democracias sulamericanas. In: BAQUERO, R.;NAZZARI, R. (Org.). **Forma de (ex) pressão juvenil e (in) visibilidade social.**Cascavel: Coluna do Saber, 2011, p.55-77.

BRASIL. Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado, 2008.

CONSTANT, Benjamin. Da Liberdade dos Antigos Comparada à dos Modernos.**Revista Filosofia Política**, n.2, 1985, p.1-7.

Enciclopédia e Dicionário Ilustrado: **KOOGAN / HOUAISS**. Delta, 1994

GROHMANN, Luís Gustavo Mello A separação de poderes em países presidencialistas: a américa latina em perspectiva comparada**. REVISTA DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA-UFSM**, Nº 17: 75-106: NOV. 2001

Lei Orgânica do Município de Santa Vitória do Palmar de três de abril de 1990.

MACHADO, Carlos RS. "Contribuições acerca das políticas públicas em educação e o paradigma emergente". **Eccos Revista Científica**, Universidade Nove de Julho. Brasil (vol.8): p.213-232. Janeiro-Junho 2006.

_____. **A (in)sustentabilidade da qualidade e da democracia na educação e no ensino em Rio Grande e São José do Norte (RS, Brasil)** / Carlos Roberto da Silva Machado (org.)Vol.13 – Rio Grande: Editora da FURG, 2013.

MORAES, Edgatd Batista de."O senhor das moscas"**Revista Filosofia Ciência & Vida**, Ministério da Educação. Brasil (Nº94): Maio 2014.

MOISÉS, José Álvaro. **Cultura Política, Instituições e Democracia. Lições da Experiência Brasileira.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol.23, n.66, 2008.

MUELLER, Suzana PM "Popularização do Conhecimento Científico".
Revista de Ciência da Informação, Universidade de Brasília. Brasil (Vol. 3): Abril 2002.

NAZZARI, Rosana Kátia. **Juventude brasileira: capital social, cultura e socialização política.** Cascavel: EDUNIOESTE, 2006, 212pg.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.130p. : il.

SOUZA, Maria Luiza de **Desenvolvimento de comunidade e participação**. São Paulo, Cortez, 2010.

Wikipédia, a enciclopédia livre.

Anexo I-Entrevistas

BAIRRO CENTRO					
IDADE / SEXO	**PERFIL POLÍTICO**	**RESPOSTA 1**	**RESPOSTA 2**	**RESPOSTA 3**	**RESPOSTA 4**
32 / (F)	CLUBE	Ajudar crescimento da cidade.	Trabalhar p/ construir benefícios aos eleitores.	O melhor que puderem fazer pela cidade que escolheram trabalhar.	Tapar buracos, cobrar melhorias, enviar sugestões, ordenar concursos e saneamento.
46 / (F)	ESCOLA/SIND. TR	Distribuir as verbas do Município.	Organizar, buscar orçamento e manter prédios em condições.	Que tentem trabalhar para a comunidade.	Fiscalizar, assessorar e sugerir, ordenar execução de obras e concurso público, tapar buracos, enviar emendas e pedidos, cobrança, nomear cargos.
64 / (M)		Trabalhar pela comunidade, coisa que não fazem.	Administrar a cidade, e assessorar o prefeito.	Espero que trabalhem melhor pela comunidade.	Fiscalizar, Assessorar e sugerir, ordenar funcionários, obras, concurso público, saneamento, fazer obras, construir escolas, aumentar salários.
50 / (M)	LIONS CLUBE	Fiscalizar o Executivo.	Proporcionar o bem comum, fazer políticas públicas e sócias, distribuir os recursos juntos com os secretários.	Que realizem a função a qual se propuseram.	Fiscalizar, assessorar e sugerir, enviar sugestões e emendas, providências.
24 / (M)	IGREJA, CLUBE, SIND.	Votar projetos de lei e coçar o saco.	Participar de eventos, ganhar dinheiro e nada mais.	Espero mais do que já é feito.	Fiscalizar, assessorar e sugerir, enviar sugestões emendas e pedidos, cobrar melhorias, nomear cargos.
BAIRRO DONATOS					

26 / (F)	CLUBE	Trabalhar perante ao povo.	Cuidar da cidade em geral.	Que cumpram o prometido, e saber de tudo que o prefeito faz com as verbas do município.	Fiscalizar, ordenar execução de obras e de concurso público, cobrar.
33 / (F)		Lutar por nossos direitos.	Benefícios para nosso município e investimentos.	Que cumpra o prometido.	Fiscalizar, Assessorar e sugerir, ordenar secretários, funcionários, execução de obras, tapar buracos, emendas e pedidos, construir escolas, aumentar o salário, cobrar, ordenar concursos, nomear cargos.
50 / (F)		Melhorar a cidade, e representar o povo.	Representar o povo da cidade, lutar em todos os setores.	Conseguir fazer algo pela população, cidade, escolas, saúde e estradas.	Fiscalizar, Assessorar e sugerir, tapar buracos, enviar emendas e projetos, cobrar, ordenar concurso e saneamento.
58 / (M)	CLUBE E SIND.	Recorrer as ruas da cidade.	Cuidar da cidade.	Terem mais força de vontade.	Fiscalizar, assessorar e sugerir, ordenar obras, concursos e saneamento, emendas e pedidos, aumentar o salário, cobrar.
48 / (F)	ESCOLA	Fiscalizar, administrar melhorias, elaborar leis, atender e mediar a população e o prefeito.	Zelar pelo bem estar e cumprir as promessas.	Fiscalizar os gastos e o orçamento e visitar os bairros uma vez por mês.	Fiscalizar, assessorar e sugerir emendas e pedir providências, cobrar.
BAIRRO PINHOS					

48 / (M)	IGREJA	Levar os problemas da população ao prefeito.	Trabalharem juntos, trazer recursos e construir mais postos e escolas.	Que estejam encima do prefeito cobrando.	Assessorar e sugerir, ordenar execução de obras e concurso público, cobrar, sugerir emendas e projetos.
35 / (F)	ESCOLA	Cuidar das comunidades.	Cuidar das necessidades do município e auxiliar o prefeito.	Que cumpram as promessas da nossa cidade.	Ordenar execução de obras e concurso, tapar buracos.
30 / (F)	IGREJA	Reivindicar melhorias ao prefeito.	Enviar sugestões de projeto.	Manter os compromissos.	Assessorar e sugerir, ordenar funcionários e secretários, concurso, ordenar obras, tapar buracos, enviar emendas e projetos, cobrar.
45 / (F)	ESCOLA	Representar o povo, analisar o que falta na cidade, fiscalizar e julgar as contas do executivo.	Buscar parcerias e iniciativa privada, viabilizar acesso aos bens essenciais, segurança, saúde e educação, planejar, organizar e controlar.	Que arrumem os bairros e vilas.	Fiscalizar, Ordenar obras e concurso, tapar buracos, fazer obras.
31 / (M)	COMÉRCIO	Zelar pelas condições da cidade através da interação com o povo.	Governar com ordem junto ao povo para melhorar e ajudar a desenvolver o município.	Dedicação e muito empenho, fazendo valer o voto.	Fiscalizar, assessorar e sugerir emendar e projetos, cobrar.
BAIRRO BRASILIANO					
29 / (F)		Cobrar do prefeito melhorias.	Pra melhorar ruas, saúde e a cidade em geral.	Por ser meu conhecido.	Fiscalizar, assessorar e sugerir, ordenar secretários e funcionários, obras, concurso, cobrar, fazer obras, tapar buracos, enviar e sugerir emendas e

					projetos.
73 / (F)	IGREJA	Que ajudasse o prefeito a melhorar a cidade, as ruas e a saúde.	Cuidar a cidade, recolher impostos dos mais ricos.	Arrumar as ruas e a cidade em geral.	Fiscalizar, assessorar e sugerir, ordenar execução de obras e concursos, tapar buracos, enviar emendas e providências, aumentar o salário, cobrança, ordenar o prefeito.
70 / (F)		Recorrer as ruas e ajudar o povo.	Responsável pela cidade e os secretários poderiam agir mais.	Não espero nada.	Fiscalizar, assessorar e sugerir, ordenar os secretários e funcionários, execução de obras, de saneamento, concurso, cobrança, aumentar o salário, tapar os buracos, enviar emendas e projetos.
44 / (M)	IGREJA	Desempenhar função em bairros.	Administrar a cidade.	Projetos em prol dos bairros.	Fiscalizar, Assessorar e sugerir, ordenar obras em geral, funcionários e secretários, tapar buracos, enviar emendas e projetos, construir escolas, cobrar, fazer obras, concurso e nomear cargos.
63 / (M)	PARTIDO, IGREJA	Fiscalizar o executivo.	Trabalhar para o povo e cuidá-lo.	Que fizessem mais, porém não depende dele e sim do executivo.	Fiscalizar, assessorar e sugerir, ordenar funcionários e secretários, concursos, obras em geral, tapar buracos, enviar sugestões e

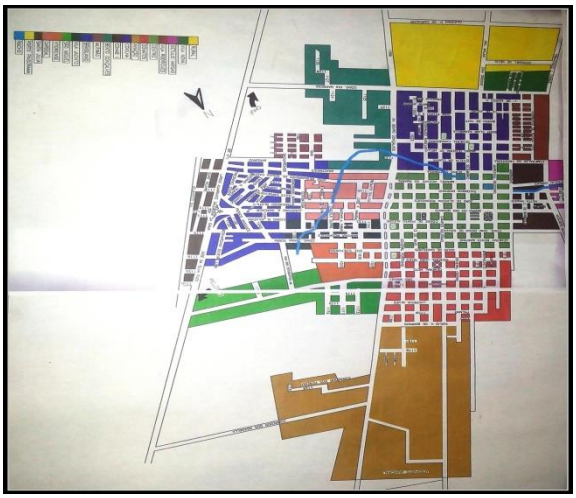
					projetos, cobrar e nomear cargos.
BAIRRO VILA JACINTO					
18 / (M)		Arrumar a cidade	Dar uma caminhada na cidade.	Melhorar a saúde e meu bairro.	Fiscalizar, assessorar e sugerir, ordenar: obras em geral, concurso, secretários e funcionários, tapar buracos, enviar sugestões e projetos, construir escolhas, cobrar, aumentar o salário.
37 / (M)	CLUBE, SINDIC.	Ver a necessidade do povo.	Homologar tudo que os vereadores e secretários levam até ele.		Fiscalizar, assessorar e sugerir, ordenar: secretários e funcionários, obras em geral, tapar buracos, enviar sugestões e emendas, construir escolas, aumentar o salário, cobrar.
74 / (F)	PARTIDO, IGREJA, CLUBE E ASSOSICAÇÃO	Se vê pouco interesse.	Administrar, coisa que não se vê.	Que dêem mais atenção a cidade e o povo.	Fiscalizar, assessorar e sugerir, enviar sugestões e providências, cobrar.
57 / (M)		Ajudar o povo.	Melhorar a cidade e os secretários melhorar a saúde e os postos.	Arrumar a saúde, as ruas e o saneamento básico.	Fiscalizar, assessorar e sugerir, ordenar: obras em geral, concurso, tapar buracos, enviar sugestões e providências, construir escolas, aumentar salário, cobrar, nomear cargos.

67 / (M)	CLUBE, SINDIC.	Ajudar o povo.	Secretários trabalham para o prefeito e o prefeito é bom.	Que falasse pelo povo e arrumasse a cidade.	Fiscalizar, assessorar e sugerir, ordenar: secretários e funcionários, obras em geral, concurso, tapar buracos, enviar sugestões e providências, aumentar o salário, cobrar, nomear cargos.
BAIRRO COXILHA					
45 / (F)	IGREJA	Sugerir ao prefeito medidas de interesse da população.	Trazer melhorias para a cidade.	Que façam o prefeito cumprir com suas promessas.	Assessorar e sugerir, ordenar: secretários e funcionários, concurso, obras em geral, cobrar.
49 / (F)		Reivindicar seus projetos.	Cuidar da cidade.	Que consigam fazer o que tem pra fazer.	Assessora e sugerir, ordenar: secretários e funcionários, obras em geral, concurso, cobrar.
29 / (F)	ESCOLA	Trabalhar mais pela cidade e pelas ruas.	Lutar pelos direitos da cidade.	Competência e mais dedicação.	Ordenar: secretários e funcionários, obras em geral, concurso, tapar buracos, enviar sugestões e providências, cobrar.
44 / (F)	IGREJA	Atender o pedido dos moradores.	Cuidar melhor da cidade e da saúde.	Tudo.	Fiscalizar, assessorar e sugerir, ordenar: secretários e funcionários, obras em geral, cobrar e tapar buracos.
30 / (F)	SINDIC.	Supervisionar o trabalho do prefeito.	Buscar verbas e recursos e informar o que as secretarias	Supervisionar as verbas se estão sendo aplicadas	Fiscalizar, enviar sugestões e providências,

			necessitam.	corretamente.	cobrar.

Anexo II

Mapa de Santa Vitória do Palmar



Fonte: Câmara Municipal de Santa Vitória do Palmar

Anexo III

Questionário Aplicado

Universidade Aberta da Brasil
Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal
Fundação Universidade de Rio Grande

Questionário (__/__/____)

DADOS PESSOAIS (PERFIL SOCIAL DO ENTREVISTADO)

Idade: Sexo: Bairro:

PERFIL POLÍTICO DO ENTREVISTADO

Você possui vinculo com alguma dessas atividades?

( ) Partido Político. Em caso positivo, qual:

( ) Sindicato. Em caso positivo, qual:

( ) Associação Profissional

( ) Igreja

( ) Clube

( ) Escola

( ) Associação/Movimento Social/ONGs

( ) Outro. Qual?

PERCEPÇÃO DO ENTREVISTADO SOBRE AS ATRIBUIÇÕES

1- Em sua opinião, qual a função dos Vereadores?
2- Em sua opinião, qual a função do Prefeito? E dos Secretários?
3- O que você espera do trabalho dos Vereadores?

Marque a Resposta que considerar correta:

A **Câmara de Vereadores**, em sua opinião, pode:

(Pode marcar mais de uma opção)

( ) Fiscalizar o Poder Executivo

( ) Assessorar e Sugerir ao Prefeito medidas de interesse da população

( ) Ordenar que os Secretários e Funcionários cumpram as demandas

( ) Ordenar a execução de obras de saneamento, pavimentação e construção de faixas de segurança e quebra molas

( ) Resolver os problemas relacionados aos buracos nas ruas da cidade

( ) Enviar sugestões de projetos, emendas e pedidos de providências que serão ou não acatados pelo Executivo (Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários)

( ) Decidir construir uma escola

( ) Decidir aumentar o valor do salário dos funcionários públicos municipais

( ) Fazer cobranças de melhorias

( ) Fazer obras públicas

( ) Ordenar que seja feito concurso público para os cargos da Prefeitura

( ) Ordenar que o Prefeito faça saneamento básico nos bairros

( ) Nomear Cargos de Confiança

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO MUNICÍPIO DE BAGÉ X INTERESSES DA POPULAÇÃO LOCAL

Flávia Vanessa Henriques Flôr[1]

INTRODUÇÃO

O município de Bagé através do Gabinete de Relações Comunitárias (GRC) – órgão diretamente ligado ao Gabinete do Prefeito, com o objetivo de atender as comunidades - tem realizado desde o ano de 2009 Orçamentos Participativos (OPs), que são constituídos através de um processo de participação direta da comunidade, tendo como finalidade sugerir, priorizar e fiscalizar os recursos orçamentários do Município.

Constituem princípios do OP a gestão participativa, democrática, compartilhada e solidária dos recursos públicos, possibilitando a melhoria da qualidade de vida da população, sobretudo a mais carente do Município e a melhoria e expansão do controle social pela via da organização da comunidade.

O OP tem como finalidade estabelecer em parceria com a população, metas e prioridades da Administração Municipal para o exercício seguinte, como reza a Lei de Diretrizes Orçamentárias e discutir com a comunidade, a destinação dos recursos para a concretização das metas e prioridades estabelecidas nas diretrizes orçamentárias aprovadas no Plano Plurianual.

O presente trabalho tem por base uma pesquisa sobre o Orçamento Participativo, desenvolvida junto ao Gabinete de Relações Comunitárias e alguns presidentes de bairro, buscando analisar o trabalho do GRC como coordenador do OP e o interesse da comunidade em conhecer e participar das plenárias.

Com a divulgação, tendo em vista a importância do Orçamento Participativo para o desenvolvimento e melhoria da qualidade de vida coletiva, a pergunta que se faz é: existe interesse da população em participar das assembleias?

O estudo teve a finalidade de verificar a forma pela qual o governo local está divulgando, explicando e orientando os munícipes a participarem e explanarem suas

[1] Bacharel em Administração pela Universidade da Região da Campanha (URCAMP). Orientada pelo professor Marcio Bauer e Anne Pinheiro Leal. Este trabalho teve a finalidade de estudar a forma que o governo divulga e orienta sobre o Orçamento Participativo e como os munícipes vêem essa participação.

necessidades em contraponto diagnosticar até onde vai o interesse destes em conhecerem e participarem das demandas locais.

O OP necessita que os munícipes exerçam seus direitos de cidadania e definam juntamente com o governo local, onde o dinheiro público deve ser aplicado, ninguém melhor que eles para definir o que há de mais importante e urgente para a melhoria da cidade pensando no benefício de todos.

Nesse sentido, o presente trabalho contribuirá superficialmente com o governo para que este reavalie a forma pela qual vem abordando a população, na tentativa de mostrar para a comunidade a importância de sua participação nas decisões da destinação da verba.

REVISÃO DA LITERATURA

O Orçamento Participativo surgiu na cidade de Porto Alegre no ano de 1989, durante o governo Olívio Dutra, tornando-se marca do governo PT e servindo como referência para outros partidos, há mais de vinte anos o OP tem trazido bons resultados para o município, tornando-se exemplo para cidades que não o fazem. Antigamente a população não tinha a oportunidade de participar de qualquer tipo de decisão governamental como a que existe atualmente, no entanto ainda falta a consciência da sua grande importância na atuação efetiva.

> O orçamento é um instrumento utilizado para manejar recursos públicos, recursos que proveem principalmente do poder do governo para tributar, ou seja, para arrecadar compulsoriamente, por força de lei. Tais recursos não pertencem a nenhum indivíduo ou grupo isoladamente, devendo, pois, receber destinação que resulte em benefícios coletivos. PIRES, 2001, p.31)

Milani (2008, p. 553) diz que,

> Fazer participar os cidadãos e as organizações da sociedade civil (OSC) no processo de formulação de políticas públicas foi transformado em modelo da gestão pública local contemporânea. A participação social, também conhecida como dos cidadãos, popular, democrática, comunitária, entre os muitos termos atualmente utilizados para referir-se à prática de inclusão dos cidadãos e das OSCs no processo decisório de algumas políticas públicas, foi erigida em princípio político-administrativo. Fomentar a participação dos diferentes atores 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.

> No que se refere participação da comunidade, muitos governos locais no Brasil estão envolvidos no desenvolvimento desses mecanismos, que vão desde a criação de conselhos comunitários até o chamado orçamento participativo (OP). O OP tem sido visto, tanto na literatura nacional quanto na estrangeira, como um exemplo de instrumento de promoção do bom governo ou da boa governança urbana. (SOUZA, 2001, p. 84).

"O OP é a oportunidade que a população do município tem para auxiliar na decisão, juntamente com o Governo Local, das propostas, das obras e serviços que serão realizados, de acordo com a previsão de recursos financeiros do Orçamento Público Municipal. Toda a população é convidada a participar de forma voluntária das assembleias, sem qualquer tipo de seleção. Todos os cidadãos são tornados, automaticamente, membros das assembleias regionais e temáticas com igual poder de deliberação". (AVRITZER, 2009)

De acordo com Souza (2004, p. 39)

> Diferentemente dos conselhos municipais setoriais, a adoção de formas de Orçamento Participativo – OP não foi induzida por legislação federal ou organismos multilaterais, sendo uma iniciativa dos próprios governos locais. No entanto, assim como acontece com os conselhos municipais setoriais, o OP é uma opção dos governantes, ou seja, trata-se de uma política top-down, embora decidida localmente. As diversas experiências de OP assumiram grande visibilidade nacional e internacional, sendo apontadas como exemplos de boa governança.
> Estruturado como um mecanismo participativo que incorpora membros da comunidade local ao processo decisório sobre a alocação de parcela dos recursos orçamentários locais, o OP não é isento de controvérsias, além de requerer a combinação de inúmeras variáveis.

"A importância que adquire a participação cidadã para as administrações confirma essa inclinação em uma espécie de nova reconfiguração, em que os cidadãos passam a ter um protagonismo mais relevante." (FERNÁNDEZ, p.37, 2010)

"O OP é uma política participativa fortemente democratizante, ele também é uma política participativa fortemente dependente da vontade do governante". (AVRITZER, p.52, 2008)

Este tipo de gestão possibilita o desenvolvimento da criação de uma esfera pública democrática que permite o interesse e assiduidade da participação popular na gestão pública, podendo decidir onde será melhor investida a verba pública, através de um processo que busca periodicamente sanar as necessidades locais,

visando facilitar o diálogo entre a população e o governo municipal.

> A participação de 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. (MILANI, 2008, p.555).

Segundo Souza (2001, p. 88)

> Existe um consenso na literatura analisada de que, apesar dos problemas, tensões e resultados não previstos que decorrem do OP, a experiência tem se constituído em forma de acesso do cidadão ao processo decisório local. Esse acesso, no entanto, é induzido e coordenado pelos governos.

O Orçamento Participativo vem sendo implementado em diversas cidades do Brasil e do Exterior, trazendo inúmeras melhorias para a população local, com a obtenção de bons resultados, acaba por incentivar outros municípios a implementarem essa modalidade de participação social democrática.

De acordo com Avritzer (2008) a literatura difere pelo menos três tipos de formas pelas quais a população pode participar no processo de decisão; a primeira é o chamado desenho participativo de baixo para cima, onde qualquer cidadão pode participar, diferenciando-se pela proposição do desenho, o exemplo mais conhecido deste tipo é o OP, tendo em vista que a população decide e o governo executa; a segunda, partilha do poder, através da participação da sociedade civil, organizada na área em questão juntamente com o governo; e a terceira denominada ratificação pública, neste caso, existe a vontade política do governo em implementar a participação, onde a sociedade não participa das decisões, apenas é chamada para votar a favor ou contra. O autor propõe ainda uma outra categoria chamada desenho participativo interativo, nessa o sucesso dos processos participativos estão relacionados à maneira como se articulam o desenho institucional, a organização da sociedade civil e a vontade política de implementar os desenhos participativos.

TIPOLOGIA DA PESQUISA

Para que o trabalho pudesse ser realizado foram necessários dados secundários e entrevistas, nas quais informações fundamentais foram coletadas. O método mais eficaz para efetuar a investigação deste artigo acreditou-se ser o qualitativo, tendo em vista a necessidade de compreender com profundidade o que e como os entrevistados sentem e executam suas atividades.

A pesquisa aconteceu baseada na realidade local e também pela teoria de diversos autores, onde principalmente se levou em consideração a visão e conhecimento dos participantes.

> O processo envolverá o uso de estágios múltiplos de coleta de dados e o refinamento e a inter-relação de categorias de informações. Duas características primárias desse projeto são a comparação constante de dados com categorias emergentes e a amostra teórica de diferentes grupos para maximizar as similaridades e as diferenças de informação. (CRESWELL, 2007)

As técnicas utilizadas na coleta de dados foram a pesquisa documental (dados secundários) e a entrevista com perguntas abertas. Os dados analisados foram o regimento interno do Orçamento Participativo, informativos das plenárias, dados de algumas assembleias fornecidos pelo GRC e as entrevistas.

As entrevistas foram realizadas com a coordenadora do Gabinete de Relações Comunitárias, responsável pela realização do Orçamento Participativo Municipal e alguns presidentes de bairro, que são efetivamente participantes no desenvolvimento do OP, visando focar o tema, porém deixando-os falarem livremente sobre o assunto.

A análise foi feita através de conteúdo, onde o objetivo foi investigar os dados fornecidos pelos entrevistados, documentos para analisar a situação social e econômica envolvida e conteúdos utilizados como meio de comunicação.

ANÁLISE DOS RESULTADOS

No município de Bagé o OP já existe há alguns anos, considerado deliberativo, foi implementado durante o primeiro ano de gestão do Governo Dudu Colombo, trazendo conquistas e oportunidade de participação para os munícipes,

que através das demandas das suas realidades podem distinguir o que é mais urgente na hora de priorizar as ofertas. Foi possível perceber que a forma utilizada de participação da sociedade é a de baixo para cima, onde há envolvimento dos cidadãos na tomada de decisão e do governo na execução. Todas as pessoas do município são convidadas a participar, sem qualquer tipo de exceção. Conforme o número de participantes das plenárias regionais – a cada vinte participantes -, é eleito um delegado, que no período de dois anos ficam encarregados de fiscalizar o que está sendo feito, esses delegados são escolhidos por vontade própria e se houver necessidade há eleição dentre os que exprimirem essa vontade. Ainda não há qualificação para os delegados e presidentes de bairro, porém o projeto para que isto aconteça já foi apresentado e está sendo analisado para que futuramente possa se realizar.

O Gabinete de Relações Comunitárias é um órgão diretamente ligado ao Gabinete do Prefeito, que tem como objetivo atender as comunidades, servindo como elo de interlocução entre a Prefeitura Municipal e a sociedade civil organizada, com objetivo de encaminhar as demandas dos munícipes, fortalecer a participação popular e o movimento comunitário, visando à construção da plena cidadania através da Democracia Participativa, coordenando programas como o Orçamento Participativo, Prefeitura no Bairro e Prefeitura Rural. Conforme o regimento interno do Orçamento Participativo de Bagé, algumas de suas atribuições são:

I – Busca estabelecer ações conjuntas com a sociedade civil organizada, com o objetivo de promover o atendimento de interesses coletivos;
II – Receber requerimentos das entidades civis encaminhando as demandas aos órgãos municipais competentes;
III – Coordenar ações, programas e projetos que envolvam a participação popular;
IV – Coordenar o Orçamento Participativo Municipal;
V – Organizar Audiências Públicas e Conferências Municipais conjuntamente com os Secretários das respectivas áreas;
VI – Outras funções compatíveis definidas pelo Prefeito. Dados obtidos do regimento interno do OP de Bagé

As regiões foram estabelecidas através do Plano Diretor e são utilizadas no Orçamento Participativo dividindo o município em dez Regiões Administrativas,

obedecendo a critérios geográficos, políticos e culturais, dentre elas, sete regiões urbanas e três regiões rurais.

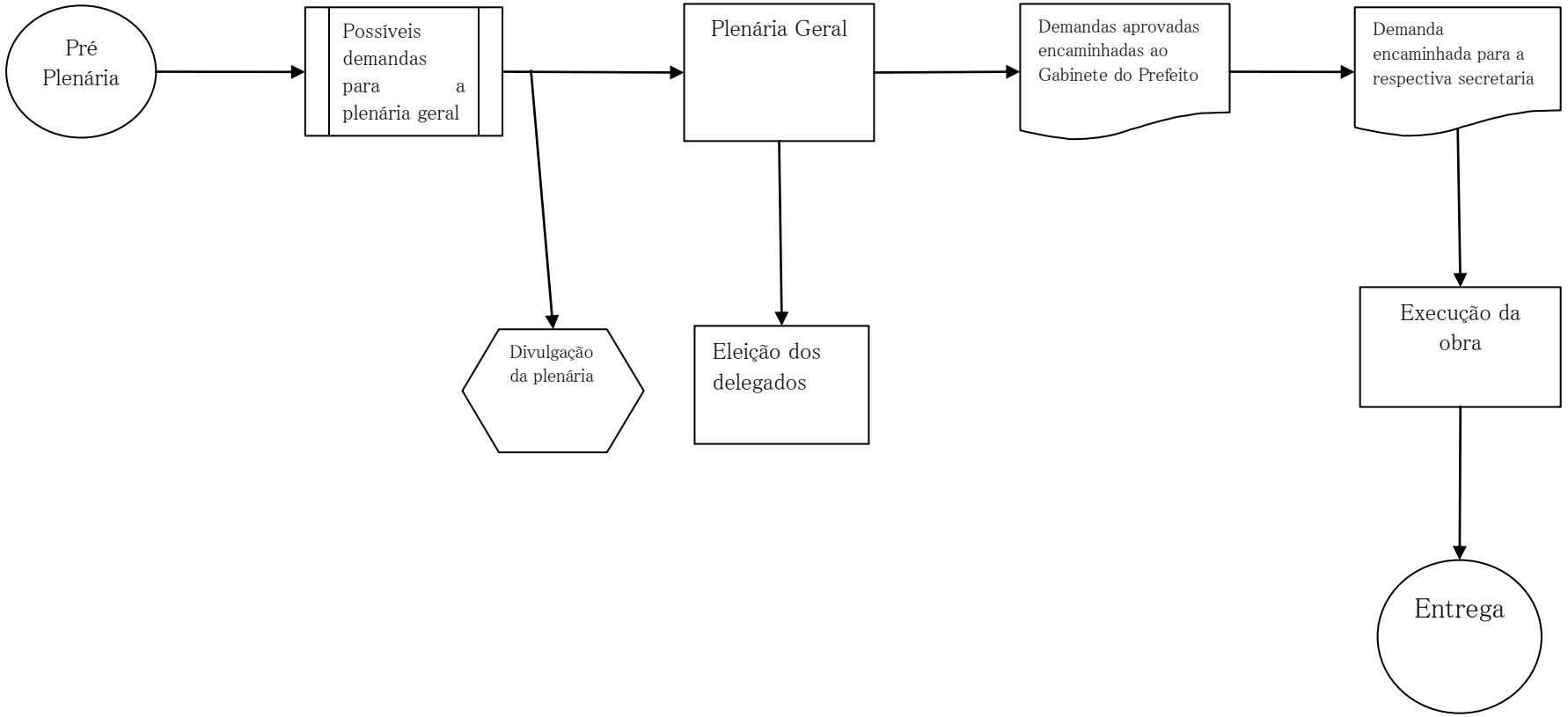
O OP é constituído de três fases, sendo a primeira com uma reunião entre GRC e comunidade, destinada a apresentar o processo, prestar contas do que foi votado no ano anterior e fixar o regimento interno, a segunda busca através das pré-plenárias, as propostas as quais os munícipes decidem qual a maior necessidade do momento que possa trazer melhorias a todos os moradores daquela região e a terceira visa priorizar e apresentar a proposta à administração pública local, que busca dentro do menor prazo possível, atender às demandas.

Tendo como objetivo buscar a cidadania e a melhoria da qualidade do planejamento público, é importante o crescimento da participação popular e do acompanhamento às ações públicas, bem como a prática democrática que contribui para o fortalecimento dos movimentos populares. Percebe-se que em bairros que possui um local próximo para que as plenárias aconteçam, a participação da comunidade cresce, a população se envolve, busca informações e defende sua demanda para que possa ganhar, já em locais onde a comunidade precisa ir a outro bairro para votar, mesmo com o fornecimento de transporte, há pouco interesse em sair de casa para buscar melhorias para o seu bairro.

Conforme a coordenadora do GRC, houve um grande crescimento da participação da população nas assembleias do OP, com um percentual que chegou a 206,09% de 2009 a 2012. O OP é uma das formas de participação popular que muda a vida das pessoas no momento que elas lutam e votam naquilo que julgam melhor para sua vida, sua comunidade ou seu município.

A implementação do OP em Bagé ocorreu no primeiro ano do mandato do atual prefeito da cidade Dudu Colombo, no ano de 2009, motivado pelo sucesso do OP no município de Porto Alegre. Então criou-se o GRC e através dele o contato direto com a população bageense e o vínculo para a realização do OP, como uma forma de partilhar o poder com políticas públicas. A democracia existe, é preciso fazer com que as pessoas participem dela.

Fluxograma Representativo do OP



No município de Bagé, são realizadas reuniões antes das plenárias do OP, as chamadas pré-plenárias onde o GRC apresenta o Regimento Interno para a comunidade e são tratados assuntos das necessidades do bairro e do município como um todo, de onde surgem as demandas para serem encaminhadas para a Plenária Geral e estas serem defendidas e votadas. Alguns dias antes da realização da plenária, um carro de som, disponibilizado pela prefeitura, passa no bairro que esta se realizará, convidando a comunidade a participar, também são fornecidos panfletos para os presidentes de bairro distribuírem e convidarem a comunidade a participar, além dos anúncios em rádios e jornais locais. Durante esta plenária, são eleito(s) os delegado(s), geralmente o próprio presidente do bairro, eles são os representantes dos bairro onde moram e exercem a função sem remuneração. Dentre suas funções está, conhecer e cumprir o regimento interno, multiplicar as discussões relativas ao OP no seu bairro, estimulando a participação popular e o surgimento de formas de organização e consulta popular, mobilizar a comunidade para a realização de eventos temáticos que objetivem a qualificação do processo do OP e zelar pela manutenção do OP no município.

As demandas aprovadas são encaminhadas ao Gabinete do Prefeito e às Secretarias que tiverem demandas para sua pasta. Nem todas as demandas de 2009 a 2012 foram atendidas, algumas estão aguardando os projetos e outras a verba, que provém dos recursos livres da Prefeitura, outras já foram inauguradas e estão em pleno funcionamento, dentre elas o Prédio para Casa de Passagem para Idosos, uma Escola Municipal de Ensino Infantil e uma Unidade Básica de Saúde, porém o governo sempre está trabalhando para diminuir as obras ainda não executadas e atender todas as votadas o mais breve possível. No ano de 2013 não houve OP municipal, esse foi destinado à reavaliação e resolução de algumas demandas que ficaram pendentes em anos anteriores.

Quando questionados sobre como a comunidade reage à não execução das obras, os presidentes de bairro relataram que eles entendem, pois os investimentos são advindos dos recursos livres do município, então nem sempre é possível realizar a obra em tempo hábil, esses esclarecimentos são passados pelo prefeito através de reuniões, para que a população possa acompanhar o andamento ou não da obra.

Eles relatam ainda que antigamente não tinham nenhum tipo de benefício ou propensão dele, então antes ter uma obra parada do que nada, que no governo anterior o prefeito só ia visitar os bairros para pedir votos, não para analisar os

problemas existentes, esse conformismo me passa impressão de que eles são predefinidos pelo governo que não conseguiu terminar uma obra, por exemplo, pois se a proposta foi feita e votada deveria ser executada e entregue no ano seguinte, mas talvez por humildade e falta de informação, a comunidade aceita as justificativas sem causar transtornos.

Os entrevistados também mencionaram que as pessoas reclamam demais e participam de menos, tendo em vista que na hora de ir votar esses preferem ficar em casa ao ter que deslocarem-se ao local de votação, sendo benéfico apenas apontar os erros do que não está do seu agrado, bem como reclamar de algum benefício que não possa usufruir, como uma escola para crianças quando não se têm filhos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa teve como interesse analisar a dinâmica do Orçamento Participativo Municipal, sendo este um tipo de orçamento público que permite aos cidadãos discutir com a Administração Pública as prioridades e distribuição dos recursos públicos. E com essa participação a população adquirir maior representatividade e ter a oportunidade de mostrar as necessidades da sua comunidade.

Foi possível verificar que através do governo atual, que surgiu o interesse em implantar o OP na cidade de Bagé, desde o ano de 2009 que esta gestão busca mostrar ao cidadão o seu valor e colocar o quando é importante participar da tomada de decisões que envolvem orçamento público do seu município entre outros fatores, para que o mesmo possa sentir como sujeito ativo que exerce e compreende o sentido amplo da palavra cidadania. Podendo assim ter a certeza de que seus anseios foram ouvidos, e que sua participação pode corroborar com as decisões políticas do seu município. No entanto, através das entrevistas, se pôde observar que em algumas regiões da cidade ainda há pouco interesse da população nos assuntos relacionados à distribuição dos recursos públicos do seu município.

Através da pesquisa foi verificado que o governo trabalha bastante a relação direta com a comunidade, realiza reuniões, pré-plenárias, onde explica o processo e importância da participação no OP, faz visitas aos bairros, executa projetos diretamente nos bairros, como o Prefeitura no Bairro, que possibilita a comunidade tirar suas dúvidas diretamente com o Secretário responsável e também facilita o

acesso da população poder entrar em contato com o governo através do Gabinete de Relações Comunitárias, seja procurando pessoalmente o gabinete, seja através de ofícios, seja por reuniões entre presidentes de bairro e GRC.

Tendo em vista a importância do orçamento participativo – OP – juntamente com os benefícios que este traz, foi investigado por que ainda há pouca participação da população local, mesmo o OP aumentando a qualidade de vida coletiva e de que forma o município incentiva a comunidade a conhecer e participar. Essa participação vem aumentando gradativamente, porém em relação ao total de habitantes no município este número ainda é muito pequeno. Os cidadãos, mesmo podendo usufruir das melhorias já existentes e conquistadas através do OP, não acreditam na sua força e capacidade de praticar a cidadania ativamente, preferindo na maioria das vezes apenas criticar o que julgam não estar bem.

11. REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. *Experiências Nacionais de Participação Social*. P. 37, São Paulo, 2009.

_____*Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático*. P. 52, São Paulo, 2008.

CRESWELL, John W. *Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto*. 2 ª Ed., São Paulo: Artmed, 2007.

FERNÁNDEZ, Ernesto Ganuza. *Novos instrumentos de participação: entre a participação e a deliberação.* P. 37, São Paulo, 2010

MILANI, Carlos R. S. *O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias*. P. 553 e 555, Rio de Janeiro, 2008.

PIRES, Valdemir. *Orçamento Participativo o que é, para que serve, e como se faz*. 2001. Editora Manole Ltda, 2001.

Regimento Interno – Orçamento Participativo Bagé. Gabinete de Relações Comunitárias

SOUZA, Celina. Construção e Consolidação de Instituições Democráticas – *Papel do orçamento participativo*. P. 84, São Paulo, 2001.

_____ *Governos Locais e Gestão de Políticas Sociais Universais*. P. 39, São Paulo, 2004.

Reflexões acerca da Política Nacional de Assistência Social e a sua efetividade em São José do Norte/RS.

Francislene dos Santos
Carlos Roberto da Silva Machado

Resumo

Este artigo apresenta uma análise da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) a partir das utopias dessa política, dos seus princípios e diretrizes norteadoras e sua efetivação na Política Municipal de Assistência Social de São José do Norte/RS. O objetivo consiste em expor os pontos positivos e/ou negativos da PNAS em âmbito municipal e rever pontos a serem trabalhados pela Gestão Municipal para o cumprimento integral da referida política. A metodologia no trabalho foi a pesquisa bibliográfica exploratória e crítica e observação dos serviços de Assistência Social do município. Sendo identificado que a Política Municipal de Assistência Social do município apresenta-se em consonância com a Nacional, porém há aspectos que precisam ser melhorados para que o município possa ter autonomia na gestão dos serviços de assistência social e políticas pertinentes à área.

Palavras-chave: Política Nacional de Assistência Social, Políticas Públicas, Estado, Neoliberalismo.

Abstract

This article presents an analysis of the National Policy for Social Assistance (PNAS) from the utopias of this policy, its guiding principles and guidelines, and their effectiveness in the Municipal Social Assistance Policy of São José do Norte/RS. The goal is to expose the positives and/or negatives of PNAS in municipal scope and review points to be worked out by the Municipal Administration for full compliance of this policy. The methodology at work was exploratory and critical and bibliographical research observing the Social services of the municipality. Being identified that Social assistance policy of the municipality presents itself in consonance with national, but there are aspects that need to be improved so that the municipality can have autonomy in the management of social assistance services and policies relevant to the area.

Key-words: National Social Assistance Policy, Public Policy, State, Neoliberalism.

1. INTRODUÇÃO

O trabalho analisa a Política de Assistência Social, a partir da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) (Lei nº 8.742/1993), em sua efetivação no âmbito Municipal bem como o lugar da temática para além do legal nas utopias dos governos que as idealizaram e executam em São José do Norte. O contexto de fundo dos anos 1990 foi a emergência do Neoliberalismo no Brasil, com fortes mudanças na forma de gestão dos governos e na forma de organizar as políticas públicas: os investimentos públicos focalizam o setor econômico e não o social, e as que restaram ou que desenvolveram foram pontuais, residuais, redistributivas e fragmentadas (DRAIBE; HENRIQUE, 1993).

Inicialmente definiremos como entendemos as relações entre os conceitos de Sociedade, Estado e de Política. Isso será necessário para analisar a base estrutural da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e como a mesma é desenvolvida no município de São José do Norte; e como fundamento teórico e prático de implantação da Política no âmbito local. Sendo que, essas políticas possuem concepções diferentes em cada modelo de Governo.

O trabalho realizado parte de uma pesquisa bibliográfica exploratória a cerca da PNAS com o objetivo de dialogar com a Política Municipal. Os estudos tiveram como base artigos, livros e legislações da área, bem como a leitura da realidade municipal com base no desenho atual da Secretaria Municipal de Assistência Social, Cidadania e da Mulher (SMASCIM), seu Plano Municipal de Assistência Social e Plano de Ação anuais. Portanto, trata-se uma pesquisa qualitativa com observação da realidade local e análise comparativa e exploratória. A importância desta análise decorre, também, do fato de que o plano de assistência social é um instrumento que organiza, regula e norteia a execução da PNAS, na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (art. 18 da Norma Operacional Básica do SUAS) e da necessidade de implantação efetiva do SUAS no município para o atendimento qualificado e com profissionais suficientes para atender as demandas.[1]

Desta forma, este estudo objetiva apresentar os pontos negativos e/ou positivos da implantação da PNAS em São José do Norte, identificando o público

[1] Considerando, ainda, que na atualidade conforme projetos e empreendimentos em instalação na cidade poderão ampliar os recursos orçamentários municipais e, assim, darmos passos significativos no enfrentamento da exclusão e na vulnerabilidade de inúmeras famílias e cidadãos nortenses vivem.

alvo dessa política e as metas atingidas, e ainda ponderar como poderá ser mais bem desenvolvida a partir da realidade local. O propósito é apresentar uma análise crítica e comparativa das informações coletadas na esfera nacional da Política de Assistência Social com a realidade municipal através do método qualitativo, com pesquisa bibliográfica, exploratória e crítica, e por ser crítica objetiva ser uma pesquisa aplicada, uma vez que pretende apontar os pontos positivos e negativos da política municipal de assistência social.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. FUNDAMENTOS TEÓRICOS: SOCIEDADE, ESTADO E A POLÍTICA

A sociedade humana, conforme Rousseau (1978), já nasce divergente, possui antagonismos que visam o seu próprio interesse individual, havendo a necessidade de regulamentação e ordem para sair ou não voltar ao estado de barbárie. Nesta perspectiva, mas também a partir de outros autores, diríamos que o surgimento do Estado parte da necessidade de combater os antagonismos das classes sociais na qual a sociedade por si só não consegue conter. O Estado apresentar-se como exigência histórica, para gerir os conflitos sociais e econômicos, para evitar a "guerra de todos contra todos" como preconizava Hobbes (1974), em "O Leviatã".

Rousseau (1978) salienta, ainda, a importância do "estado civil" ao procurar demonstrar a oposição entre a natureza e a sociedade, entre a liberdade natural e a liberdade civil. Segundo ele, o homem perde a liberdade natural, mas ganha a liberdade civil e o direito à propriedade[2]. Sendo assim, um Estado de direito, fundado na vontade geral, teoricamente, seria capaz de limitar os extremos de pobreza e riqueza presentes na sociedade civil e promover a educação pública para todos, meio decisivo para o livre arbítrio.

No entanto, no desenvolvimento das sociedades as relações sociais de interesse e por segmentos produtivos, fizeram surgir os grupos ou classes dominantes e subalternas, com base no que possuem, seja a riqueza material ou intelectual. Mas, também na apropriação dos espaços de poder, para assim, fazer

[2] É claro que temos que atualizar e materializar em cada caso concreto estes conceitos e definições. Por exemplo, no Brasil de hoje, 1% detém mais de 50% das propriedades; em SJN não é muito diferente, e diante dos empreendimentos anunciado os preços das terras, terrenos cresceram muito devido à especulação, por parte daqueles que detém a posse ou se apropriaram dos territórios em tempos pregressos.

valer mais os seus interesses do que da sociedade como um todo. Segundo Machado (2013):

> Tais diferenciações produzem hierarquias, consolidando-se em classes, estamentos, castas e, consequentemente, na apropriação e no controle da riqueza produzida por todos de forma diferenciada. Os grupos e/ou classes que ocupam os "centros de poder" (igreja, Exército, Estado) visam subjugar as classes e os grupos subalternos, bem como escravizar outros, com intuito de promover guerras e ampliar ou controlar terras e riquezas. Portanto, através das políticas desenvolvidas pelos reis, monarcas, pelos Estados, enfim, pelas classes dominantes em cada momento, é que se mantém e se reproduz a dominação, a organização social, os valores e as normas compatíveis com os interesses, concepções e paradigmas de vida e de continuidade da ordem estabelecida (MACHADO, 2013, p.31).

Segundo Machado (2005), as análises marxistas simplificadas na qual afirmam que o "Estado capitalista é o comitê da classe dominante" e que tem base na economia e nas próprias políticas, são insuficientes para explicar ao ordenamento de como se desenvolve e produz o processo de dominação completo. O autor parte do pressuposto que o Estado é capitalista sim, mas:

> (...) articula-se e relaciona-se a uma institucionalidade vinculada à ordem, ao sistema social e a paradigmas concretos de agir dos agentes estatais e sociais, mas que nem tudo está determinado ou estabelecido desde o início e nem para sempre. (MACHADO, 2005, p. 46).

Os elos de interesse foram a base de sustentação dos grupos os classes sociais, e a classe subalterna maior em quantidade, mas sem poder político e econômico ficando subjugada ao Estado nas mãos da classe dominante, menor, mas de grande influencia, que determina e submete as leis. Ou nos processos políticos busca impor ou fazer com que leis que lhes beneficiem vigorem, ou seja, efetivadas pelos diferentes espaços e níveis políticos e estatais.

Para Marx e Engels (1993), o Estado se configura à medida que analisa as ligações sociais, políticas e econômicas das forças produtivas e das relações de produção no sistema capitalista, portanto, o Estado seria ou configuraria uma ordem jurídica e política que regula um sistema de dominação de uma classe social sobre a outra.

> (...) O Estado é um órgão da classe dominante... se constitui fetichizado, pois tende a aparecer, na consciência e na prática

> das pessoas, sob uma forma abstrata, como um ato de vontade coletiva ou como a forma externa da sociedade civil... o Estado é a forma pela qual os indivíduos de uma classe dominante fazem valer os seus interesses, sob a máscara da "justiça" e da "soberania popular em base de igualdade". Enquanto superestrutura da sociedade – jurídica e política – o Estado constitui-se no poder organizado de uma classe em sua relação com as outras. (SILVA, 1992, p.33).

Todavia, o Estado é parte da sociedade e visa, também, seus próprios interesses, ou seja, interesses da burocracia que a gere, pois dele depende também sua própria sustentação. Ou seja, "O Estado se funda na contradição entre o público e a vida privada, entre o interesse geral e o particular". (OLIVEIRA, 1985 apud SILVA, 1992, p.33). Isto porque, se a lei e a ordem são determinadas pelo Estado e ao agir assim, ele está produzindo e reproduzindo as relações desiguais quando promove um processo de equalização da sociedade.

> O processo de equalização da desigualdade pelo Estado na sociedade produz-se através da garantia da ordem (no sistema social e na produção material) e da lei (contratos) ao igualar as desigualdades como ponto de partida e no processo (equalizar os desiguais como iguais). (MACHADO, 2005, p. 46).

Nota-se que o Estado está determinado, pelo sistema no qual está imerso; mas, também, determina uma configuração à sociedade a partir das políticas que executa e implementa, reproduzindo as relações desiguais. Nesta perspectiva, se a sociedade é também fruto da ação do Estado, o mesmo poderia promover ações a fim de combater essas desigualdades e não perpetuar as relações de poder dominantes e dominados.

O estudo da gênese de suas políticas são fundamentais para compreender a sociedade desigual a partir da leitura da realidade concreta e não como fundamento o ponto de vista da realidade do Estado capitalista. Sendo assim, a análise de políticas públicas deverá perpassar as diferentes concepções de como são elaboradas e pensadas as políticas públicas. Machado (2005) apresenta uma proposta de esquema analítico das políticas públicas a partir de três sentidos para a palavra "política":

> (...) a *polity* (concepções, paradigmas, objetivos, utopias), a *policy* (as políticas concretas, o conteúdo da educação e do ensino) e a *politics* (as relações sociais e políticas nos processos de implementação). Assim, no tocante ao debate da

> qualidade e da democracia, dever-se-ia inserir os conflitos na análise e na diferenciação, relacionando-os a diferentes projetos, seja de transformação, adaptação ou manutenção da atual sociedade 'realmente existente'. (MACHADO, 2013, p. 12).

Portanto, observam-se quais posições são tomadas de cada política, ou seja, qual a base de sustentação de determinada teoria (*polity*, mas também quais seus objetivos, utopias); a que se objetiva e o como se planeja a política (*policy*, em sua materialidade, no caso deste estudo das políticas de assistência social), o que se pretende com a ação concreta (*politics*, portanto, os processos e métodos de sua implementação) com base na sua teoria de origem. Salienta-se que Couto e Arantes (2002) afirmam que para compreender corretamente a dinâmica política real das democracias constitucionais, é indispensável verificar como regimes desse tipo são capazes de distinguir e articular essas três dimensões do arcabouço institucional básico e da dinâmica política. Isto é, o estudo das políticas fundamentado nos conceitos de *polity, politics, policy.* Segundo os autores,

> A polity corresponde à estrutura paramétrica estável da política e que, supõe-se, deve ser a mais consensual possível entre os atores; a politics é o próprio jogo político; a policy diz respeito às políticas públicas, ao resultado do jogo disputado de acordo com as regras vigentes. (COUTO e ARANTES, 2002, p. 7 e 8).

Resumindo, os governos agem fundamentados pela teoria, sua utopia (*polity*), formulando políticas públicas específicas visando os resultados (*policy*) e este processo se dá através da implantação das políticas, o próprio processo (*politics*). Consequentemente, mostra-se de suma importância buscar-se o fundamento de determinada política (analise política) através dos três conceitos de política, apresentado pelos autores, com o intuito de buscar o que pressupõe a gênese das políticas públicas e o que o governo que as criou objetiva de fato.

2.2. POLITICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – PNAS E A OFENSIVA NEOLIBERAL

A promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, regulamentando a Constituição Federal (BRASIL, 1988) nos seus artigos 203 e 204, reconhece a Política de Assistência Social sobre a

responsabilidade do Estado, tendo como princípios fundamentais a descentralização e a participação social.

> 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;
> V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.
> Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:
> I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;
> II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. (BRASIL, 1988).

Em 2011, seguindo as diretrizes da LOAS que prevê a construção e implantação de um novo modelo de gestão política, tem-se a aprovação da Lei nº 12.435 do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que passa a integrar plenamente o escopo da LOAS.

Todavia, frente aos avanços na PNAS, o contexto histórico na década de 1990 é da política Neoliberal (e suas substantivas perdas para a classe trabalhadora). Conforme Iamamoto (2001) e Netto (2001) há que se considerar, no entanto, o caráter contraditório das políticas sociais, resultantes de lutas de classes. Sendo, por um lado parcial respostas as reivindicações da classe trabalhadora, mas por outro lado uma forma de legitimação política e viabilização econômica e social do capital, potencializando a extração de mais-valia, e também a realização da mesma.

Por outro lado, o contexto apresentado é de avanço da ofensiva neoliberal (anos 1990), assim, essas conquistas historicamente obtidas e concretizadas na LOAS e na Constituição Federal (BRASIL, 1988), ainda que de forma tímida, estão

sendo desmontadas, precarizadas e abafadas, o que se configura como um retrocesso para as políticas e lutas sociais.

De acordo com Lonardoni et al. (2008) o momento pré-constituínte foi marcado por grande pressão social, crescente participação corporativa de vários setores e decrescente capacidade de decisão do sistema político. Desta forma a Constituição Federal (BRASIL, 1988) trouxe uma nova concepção para a Assistência Social, incluindo-a na esfera da Seguridade Social: "Art.194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade destinado a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social." (BRASIL, 1988).

Assim, o tripé da seguridade social: assistência, previdência e saúde, apresentou pela primeira vez a assistência com orçamento público e não mais ligada a filantropia. Assistência Social a quem necessitar, previdência a quem contribuir e saúde para todos. Surgindo uma oportunidade de romper com as práticas assistencialistas e clientelistas, inaugurando um padrão de proteção social afirmativo e de direitos. Concomitante a Constituição Federal (BRASIL, 1988), emergem intensas inspirações neoliberais nas ações do Estado na área social.

Mas, o processo de Reforma do Estado, iniciado na década de 1990, "trabalharia em prol de uma redução do tamanho do Estado mediante políticas de privatização, terceirização e parceria público-privado, tendo como objetivo alcançar um Estado mais ágil, menor e mais barato" (NOGUEIRA, 2004, p.41). Na política neoliberal as políticas sociais assumem características seletivas e compensatórias, de desresponsabilização do Estado na gestão das necessidades e demandas dos sociais. Neste momento, o Estado passa a transferir as suas responsabilidades para as organizações da sociedade civil sem fins lucrativos e para o mercado, o Estado-mínimo. Logo, a implementação da LOAS depara-se com a "nova ordem" política e econômica, que comprometem a sua efetivação.

Segundo Carcanholo (1998) a hegemonia neoliberal seguiu as deliberações do Consenso de Washington, cujas recomendações, podem ser sintetizadas em: "disciplina fiscal, priorização dos gastos públicos, reforma tributária, liberalização financeira, regime cambial, liberalização comercial, investimento direto estrangeiro, privatização, desregulação e propriedade intelectual". (CARCANHOLO, 1988, p. 26).

Consequentemente houve perdas substanciais nas lutas que emergiram da LOAS, como as privatizações, com a discurso de pagar a dívida externa; a

desregulamentação das atividades econômicas, reduzindo ou eliminando a interferência do Estado na economia do país; a (contra) reforma do Estado, retiram-se os investimentos das políticas sociais, mas investe-se no mercado a fim de conter possíveis crises e estimular o crescimento; reestruturação produtiva com a flexibilização dos direitos trabalhistas. Portanto, a lógica neoliberal é retirar o papel do Estado de responsável pelas políticas sociais e enfrentamento da questão social[3], transferindo sua responsabilidade para a esfera privada.

Sendo assim, a LOAS sofre profundas dificuldades para sua implementação plena frente a (contra) reforma do Estado. Yasbek (2004) apresenta uma avaliação da LOAS concomitantemente a política neoliberal:

> (...) plena de ambiguidades e de profundos paradoxos. Pois se, por um lado, os avanços constitucionais apontam para o reconhecimento de direitos e permitem trazer para a esfera pública a questão da pobreza e da exclusão, transformando constitucionalmente essa política social em campo de exercício de participação política, por outro, a inserção do Estado brasileiro na contraditória dinâmica e impacto das políticas econômicas neoliberais coloca em andamento processos articuladores, de desmontagem e retração de direitos e investimentos públicos no campo social, sob a forte pressão dos interesses financeiros internacionais. (YASBEK, 2004, p.24)

Por outro lado, as lutas sociais avançam, a partir da LOAS, com a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e a aprovação do texto da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) Resolução CNAS nº 145/2004. Àquela ao regulamentar artigos da Constituição Federal (BRASIL, 1988) define que a assistência social é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. No entanto esta Lei teve nova redação em 2011, com a Lei nº 12.435 que dispõe sobre a organização da Assistência Social que regulamenta o SUAS e altera alguns dispositivos da LOAS. Com a aprovação da Lei, o SUAS, antes colocado como uma orientação para os municípios passa a ser de observância obrigatória para os órgãos

[3] A questão social é uma categoria que expressa a contradição no modo de produção capitalista, no qual, a riqueza socialmente produzida pelos trabalhadores é apropriada pelos capitalistas. (sobre isto ver Netto, 2001).

gestores, bem como para os operadores do direito. A medida poderá contribuir para o fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social e para a garantia de direitos dos usuários.

Em setembro 2004 a PNAS, prevista nos artigos 18 e 19 da LOAS foi aprovada, estabelecendo o sistema único de assistência social para o Brasil e o direito à proteção social básica e especial no campo socioassistencial. Em 2005, foi institucionalizada a Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS), na qual disciplina e normatiza a operacionalização da gestão da PNAS e o novo modelo de gestão. E em 2006, a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS)[4], com o objetivo de delinear os principais pontos da gestão pública, do trabalho e propor mecanismos reguladores da relação entre gestores e trabalhadores e os prestadores de serviços socioassistenciais. No entanto, em 2012 foi editada uma nova versão da NOB/SUAS, sendo assim a Resolução CNAS nº 130, de 15 de julho de 2005, que aprovou a NOB/SUAS-2005 revogada pela Resolução CNAS nº33/2012 que aprova a NOB/SUAS 2012.

Portanto, muitos avanços ocorreram a partir da LOAS, entretanto muitos municípios apresentam dificuldades no cumprimento integral da legislação e na execução do SUAS, no que diz respeito ao financiamento, capacitação, entendimento da política, e também, no romper com a prática do assistencialismo. No próximo tópico será apresentada a metodologia utilizada para elaboração deste trabalho e posteriormente a pesquisa realizada a partir dos princípios e diretrizes da LOAS e como está a sua efetivação no município de São José do Norte.

3. METODOLOGIA

O presente tópico tem o objetivo apresentar e descrever os instrumentos e os procedimentos utilizados para a coleta e análise dos dados, justificando o uso de tais instrumentos e procedimentos com base na fundamentação teórica apresentada no tópico 2 “Referencial Teórico” e nas questões de pesquisa que norteiam este trabalho. Ou seja, se na parte anterior apresentamos alguns conceitos e referenciais

[4] Resolução CNAS nº 269/2006.

teóricos e a descrição macro da evolução das políticas de assistência social em nosso país nas ultimas décadas, agora, focalizaremos no espaço do município.

O método utilizado foi a pesquisa bibliográfica exploratória e crítica de análise das legislações que norteia a Política Nacional de Assistência Social, livros e artigos referências sobre o tema. A partir da coleta dessas informações passamos para análise da Política Municipal de Assistência Social e os Planos de Ação, documentos esses pesquisados junto a Secretaria Municipal de Assistência Social, Cidadania e da Mulher (SMASCIM) e ao Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de São José do Norte. Tais instituições públicas nos disponibilizaram seus arquivos sobre os Planos de Ação, Política de Assistência Social do Município e materiais sobre conferências, para consulta e elaboração deste artigo. Além disso, utilizou-se a técnica de observação para o comparativo sobre o número de servidores e espaço físico adequado, conforme as orientações do SUAS e análise qualitativa dos serviços públicos do município na área de Assistência Social, com visitas ao Centro de Referencia de Assistência Social (CRAS) e ao Centro de Referencia Especializado de Assistência Social (CREAS), com o objetivo de contrapor/comparar as informações presentes na PMAS e nos planos de ação com a realidade dos serviços executados atualmente. Por fim, o objetivo da escolha da metodologia de pesquisa bibliográfica exploratória e crítica decorreu do fato de produzir um artigo que levante questões relevantes para a manutenção do positivo que vem sendo feito e da melhoria dos serviços prestados, uma vez que buscou-se identificar os pontos positivos e negativos da implantação da PNAS no município.

4. POLÍTICA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: SÃO JOSÉ DO NORTE/RS

Primeiramente, cabe destacar os princípios e diretrizes da LOAS que norteiam a PNAS com o intuito de melhor compreender a referida Política no âmbito Municipal. Para tanto, destacamos que a Lei nº 8.742/1993 (LOAS), art. 4º, estabelece que a assistência social rege-se pelos seguintes princípios:

> I – supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
> II – universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;

> III – respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;
> IV – igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
> V – divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

Já a LOAS, em suas diretrizes da LOAS, previstas no art. 5º, fala sobre a organização da assistência social:

> I – descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;
> II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;
> III – primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo.

Para observância desses princípios e diretrizes, a organização da Assistência Social se dá por meio de um sistema, ou seja, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), cuja base de funcionamento é a descentralização político-administrativa para Estados, Distrito Federal e Municípios, com um comando único das ações em cada esfera de governo (NOB/SUAS 2012). Desta forma, decorre que a coordenação e as normas gerais da organização da Assistência Social competem à União, enquanto a coordenação e a execução dos respectivos programas cabem às esferas estaduais e municipais, bem como as entidades beneficentes e de assistência social integradas no sistema, garantindo-se assim o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as características territoriais.

Sendo assim, a Política Municipal de Assistência Social deverá estar regida por estes princípios e diretrizes e respeitando a NOB/SUAS e NOB-RH/SUAS, bem com manter-se atualizada com base das Resoluções do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Importante destacar que o SUAS organiza as ações da assistência social em dois tipos de proteção social: Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE). A PSB se destina à prevenção de riscos sociais e

pessoais, por meio da oferta de programas, projetos, serviços e benefícios a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social. Por outro lado, a PSE, destina-se a famílias e indivíduos que já se encontram em situação de risco; e que tiveram seus direitos violados por ocorrência de abandono, de maus-tratos, abuso sexual, o uso de drogas entre outros. A PSE pode ser dividida em Média e Alta Complexidade: Média cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos; e a Alta, quando houve rompimentos destes vínculos. A Política Municipal de Assistência Social se configura necessariamente na perspectiva socioterritorial.

No caso do município de São José do Norte, um município de Pequeno Porte 2 (população entre 20.001 a 50.000 habitantes); tem uma área de 1.118,109 Km^2 e uma população urbana de 17.383 e uma população rural de 8.120, perfazendo um total de 25.503 habitantes (IBGE, 2010).

O município possui uma Secretaria Municipal de Assistência Social, Cidadania e da Mulher (SMASCIM)[5] - Gestão, um Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) que atua na Proteção Social Básica e um Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) que atua na Proteção Social Especial de Média Complexidade. Todavia, os serviços da Proteção Social Especial de Alta Complexidade que garantem proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos sem referência e/ou em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e/ou comunitário ainda não são oferecidos de forma plena, como preconiza a PNAS. Ou seja, há apenas um convênio do município com um Abrigo Institucional que atender crianças e adolescentes com vínculos familiares rompidos. Além disso, o município não possui abrigo para moradores de rua, mulheres vítimas de violência e idosos.

Anualmente a SMASCIM elabora um Plano de Ação para co-financiamento do Governo Federal do SUAS, que foi apresentado ao Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) e já enviado a Secretaria Nacional de Assistência Social/MDS, com o objetivo de repasse fundo a fundo do co-financiamento[6] das ações em âmbito municipal. Neste plano constam as metas dos anos anteriores e deverão constar as metas para o próximo ano.

---

[5] http://www.saojosedonorte.rs.gov.br/?p=secretaria-da-assistencia-social

[6] O repasse é realizado na modalidade Fundo a Fundo (Fundo Nacional de Assistência Social para os Fundos de Assistência Social municipais, estaduais e do DF).

Para a PSB (Proteção Social Básica) o número de famílias referenciadas ao CRAS foi de 3.500 em 2013, número este mantido para 2014. Na PSE, em 2013 não havia número de famílias referenciadas para co-financiamento, tendo em vista que o município implantou o serviço do CREAS em junho de 2014, todavia o mínimo de atendimentos/família deveria ser de 50, mas a previsão da SMASCIM é atender 120 famílias[7].

Atualmente, o município possui 5.071 famílias estão cadastrados no Cadastro Único, ou seja, que apresentam renda per capita mensal de até meio salário mínimo ou renda familiar de até três salários mínimos. Sendo destas, 2.476 famílias são beneficiárias pelo Programa Bolsa Família, representando uma cobertura de 118,5% da estimativa de famílias pobres no município (estes dados referem-se ao mês de junho de 2014 da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação[8]). Salientamos que dentre as 5.071 famílias inscritas no Cadastro Único: 2.249 com renda per capita familiar de até R$70,00; 3.344 com renda per capita familiar de até R$ 140,00; e 4.529 com renda per capita até meio salário mínimo.

O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal foi instituído pelo Decreto nº 3.877/2001 e revogado pelo Decreto nº 6.135/2007, atualmente em vigor. Trata-se do instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento deste público. Tem como objetivo unificar os dados das famílias beneficiárias de programas federais, possibilitando o conhecimento da realidade socioeconômica dessas famílias, consolidando informações de todo o núcleo familiar e de cada um dos componentes da família.

Percebe-se que a elaboração e ações da Política Municipal de Assistência Social utilizam a base de dados do cadastro único para identificação das famílias em situação de vulnerabilidade e para inclusão em programas sociais. Sendo assim, com base no exposto, e após análise da Política de Assistência Social de São José do Norte[9] e seus Planos de Ação 2013 e 2014, foi possível constatar que a elaboração da referida Política segue os princípios e diretrizes da LOAS, as Normas

[7] Documentos e dados disponíveis na Secretaria Municipal de Assistência Social, Cidadania e da Mulher e no Conselho Municipal de Assistência Social de São José do Norte/RS e consultados pela pesquisadora.
[8] Disponível em: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/relatorio.php#Visão Geral
[9] Idem nota 7.

Operacionais Básicas e com base na Constituição Federal (BRASIL, 1988), na prática ainda há serviços que não foram implementados. Como exemplo, e conforme previstos na PMAS, o serviço de Proteção Social Especial de Alta Complexidade. No entanto, se estruturou em níveis de Proteção Social no município com equipamentos/serviços ofertados para a comunidade, trata-se de uma Política não assistencialista e de garantia de direitos, dentro dos princípios da Lei nº 8.742/1993 (LOAS). E ainda, o município não foi identificado nos instrumentos de planejamento da gestão programas e serviços próprios, sem o co-financiamento federal. Importante destacar que o valor repassado para o Fundo Municipal de Assistência Social é de 0,1% do orçamento do município, o que representou em 2013 R$ 20.000,00/ano para as ações municipais de assistência social[10].

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Muitos foram os avanços e lutas para efetivação de uma Política Nacional de Assistência Social (PNAS), de caráter protetivo e de garantia de direitos, contrapondo a política assistencialista, paternalista e de princípios neoliberais. Atualmente já uma clara definição na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) dos direitos dos cidadãos e das garantias constitucionais. Por outro lado, percebe-se que programas e projetos estão também a cargos dos Estados e Municípios que possuem autonomia para criar suas próprias políticas e também gerenciar programas e projetos criado pelo Governo Federal, como políticas de Governo e não de Estado, o que pode intervir significativamente na utopia de determinada gestão pública. Ou seja, embora haja uma regulamentação das Leis da Assistência Social, sua interpretação e implantação dos serviços e gerenciamento de programas e projetos ficam sobre a responsabilidade do Governo estadual ou municipal que administra e as cria/implementa.

Em São José do Norte a Política Municipal de Assistência Social apresenta-se em consonância com a LOAS e com a implantação do (SUAS) no município, todavia nem tudo o que está na Política está implantado ou sendo executado de forma

[10] Como dissemos em nota anterior, nossas expectativas são positivas, na medida em que ampliem os recursos municipais e assim ampliem os recursos para a assistência social no município, e assim possamos avançar na efetivação destas políticas e enfrentar a exclusão e a vulnerabilidade social em nossa cidade de forma plena a partir de uma gestão pública e efetiva neste rumo.

plena. A base é a LOAS, com todos os seus princípios e diretrizes norteadoras, mas na prática o município executa a Política de Assistência Social de forma a cumprir metas e deliberações de conferências, sem ações próprias (programas e projetos) e dependendo de recursos de co-financiamento federal para execução dos serviços, tendo em vista que o recurso do município para a Assistência Social é muito inferior ao deliberado nas conferências de assistência social.

No caso, especifico do PMAS se apresenta como pontos positivos: a busca pelo cumprimento das legislações que regem a PNAS; uma política que visa a garantia de direitos; cumprimento das metas estipuladas pelo co-financiamento federal; apresentou ampliação dos serviços com a implantação de um CREAS e uma equipe volante vinculada ao CRAS. Mas, diríamos ainda, uma comunidade (parceira da secretária) no enfrentamento das condições de vulnerabilidade de seus cidadãos, e também, diríamos aspectos relacionados à organização documental e diagnóstica das necessidades a serem enfrentadas. Por outro lado, os pontos negativos identificados foram: a não cobertura do atendimento a Proteção Social Especial de Alta Complexidade, com a falta de serviços públicos para crianças e adolescentes (uma Casa-Lar e Abrigo Institucional); para adultos e famílias (um Abrigo institucional e Casa de Passagem); para mulheres em situação de violência (um Abrigo institucional); para jovens e adultos com deficiência (Residências inclusivas; e para idosos); Casa-Lar e Abrigo Institucional (Instituição de Longa Permanência para Idosos - ILPI) (Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, MDS, 2009). Além disso, o repasse financeiro do orçamento municipal para o FMAS é um percentual inferior ao deliberado nas últimas conferências municipais e estaduais[11], na qual preveem um mínimo entre 1 e 5% do orçamento público para a Assistência Social.

Por fim, diríamos que a Secretaria Municipal de Assistência Social, Cidadania e da Mulher (SMASCIM) e o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) poderão buscar junto ao executivo municipal a liberação de mais recursos com o aumento do percentual do orçamento pública para área e assim cumprir as deliberações das conferências/conselhos. Somente com recurso próprios o município terá maior autonomia para criar suas próprias políticas e planejar suas ações com maior liberdade, não mais se limitando a execução de serviços mediando

[11] Dados disponíveis no CMAS de São José do Norte/RS.

repasse do Governo Federal. E agindo assim poderemos de fato avançar para tornar realidade a utopia de uma cidade melhor para todos e todas, e neste caso, para os mais vulneráveis e mais necessitados, a partir dos anúncios promissores que aparecem nos discursos que atualmente proliferam em nossa cidade.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil:* promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto: Juarez de Oliveira. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990. 168 p. (Série Legislação Brasileira).

_____. Lei nº. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. *Lei Orgânica de Assistência Social*. Brasília-DF. Senado Federal, 1993. [On-line]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm> Acesso em: 10 jun. 2014.

_____. Lei no. 12.435, de 6 de julho de 2011*. Altera a Lei Orgânica de Assistência Social*. Brasília-DF. Senado Federal, 2011. [On-line]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm >. Acesso em: 10 jun. 2014.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome. *Política Nacional de Assistência Social*. Aprovada pela Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, do CNAS. . Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/politica-e-nobs/pnas.pdf/download>. Acesso em: 10 jun. 2014.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome. *Norma Operacional Básica do SUAS*. Aprovada pela Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005, do CNAS. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/legislacao-2011/resolucoes/2005/Resolucao%20CNAS%20no%20130-%20de%2015%20de%20julho%20de%202005.pdf/view?searchterm=peti>. Acesso em: 10 jun. 2014.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome. *Norma Operacional Básica de Recursos Humanos de Assistência Social – NOB-RH/SUAS. A*provada pela Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006 do CNAS. Disponível em: < http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/gestaodotrabalho/arquivos/Norma%20Operacional%20de%20RH_SUAS.pdf/download>. Acesso em: 8 jun. 2014.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome. *Norma Operacional Básica do SUAS*. Aprovada pela Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012, do CNAS. Disponível em: < http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2012/cnas-2012-033-12-12-2012.pdf/download>. Acesso em: 8 jun. 2014.

_____. Ministério do desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Conselho Nacional de Assistência Social. Resoluções*. Disponível em <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes>. Acesso em: 20 de jun. 2014.

_____. *Tipificação nacional de serviços socioassistenciais*. Resolução n. 109, de 11 de novembro de 2009. Brasília: MDS/CNAS, 2009.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. *Neoliberalismo e o Consenso de Washington: verdadeira concepção de desenvolvimento do Governo de FHC*. In: MALAGUTI, M. L., CARCANHOLO, R. A., CARCANHOLO, M. D. (Orgs). Neoliberalismo: a tragédia do nosso tempo, São Paulo: Cortez, 1998.

COUTO, Cláudio G.; ARANTES, Rogério Bastos. *Constituição ou políticas públicas? Uma avaliação dos anos FHC*. In: Fernando Luiz Abrucio; Maria Rita Loureiro. (Org.). O Estado numa era de reformas: os anos FHC. Brasília: Enap, 2002.

DRAIBE, S. M.; HENRIQUE, W. W*elfare state no Brasil: características e perspectivas*. Caderno de pesquisa n.º 46. Campinas: UNICAMP, NEPP, 1993.

HOBBES, Thomas. *Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil*. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Abril Cultural, 1974. (Coleção Os Pensadores).

IAMAMOTO, M. *A questão social no capitalismo*. Temporalis / Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Brasília : ABEPSS, Grafline. Ano 2, n. 3, jan/jul, 2001. 36

_____. *Relações Sociais e Serviço Social*. São Paulo: Cortez, 1995.

IBGE. *Censo Demográfico 2010*. Disponível em:<http://www.censo2010.ibge.gov.br> Acesso em: 2 ago. 2014.

LONARDONI, Eliana. GIMENES, Junia Garcia; SANTOS, Maria Lucia dos; NOZABIELLI, Sonia Regina. *O processo de afirmação da assistência social como política social*. Serviço Social em Revista [On-line]. Revista Eletrônica da Universidade Estadual de Londrina. Londrina, volume 8, nº 2, jan/jun. 2006. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/ssrevista/c-v8n2_sonia.htm>. Acesso em: 15 jun. 2014.

MACHADO, Carlos Roberto da Silva. *Estado, Política e Gestão na/da Educação em Porto Alegre (1989-2004): avanços e limites na produção da democracia sem fim.* Tese (Doutorado), Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2005. Porto Alegre: UFRGS, 2005.

_____. *A (in)sustentabilidade da qualidade e da democracia na educação e no ensino em Rio Grande e São José do Norte (RS, Brasil)* – Rio Grande: Universidade Federal do Rio Grande, 2013.

MARX, K; ENGELS, F. *Manifesto do partido comunista*. Petrópolis-RJ: Vozes, 1993.

NETTO, José Paulo. *Cinco notas a propósito da "questão social"*. Temporalis / Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Brasília: ABEPSS, Grafline. Ano 2, n. 3, jan/jul, 2001.

NOGUEIRA, M. A. *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. São Paulo: Cortez, 2004.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social* [1762]; *Ensaio sobre a origem das línguas*. 2a. ed.. São Paulo: Abril Cultural (Col. Os Pensadores), 1978.

SILVA, Ademir Alves da. *Políticas sociais e cooperativas habitacionais*. São Paulo: Cortez, 1992. 135p.

YASBEK, M.C. *As ambiguidades da Assistência Social Brasileira após 10 anos de LOAS* . Revista Serviço Social & Sociedade, ano XXV, n° 77, p. 11-29, mar. 2004.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE - FURG

INSTITUTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS, ADMINISTRATIVAS E CONTÁBEIS

(ICEAC)

GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

[1]O CONTROLE INTERNO NA GESTÃO DE CONVÊNIOS LOCAIS

[2]FREDERICO MATTOS DA CUNHA

RESUMO

Diante da necessidade de refletir sobre a importância dos mecanismos de fiscalização na aplicação dos recursos públicos, este artigo analisa a importância do Controle Interno, a partir do estudo de caso, do processo de construção de redes de cooperação, como instrumento de orientação na redução dos problemas associados à Gestão dos Convênios Locais, especificamente, no atendimento aos requisitos previstos para a concessão de repasses a Associação de Bairro Cohab II e arredores, na *"implantação e implementação"* da Estratégia da Saúde da Família no município de Santa Vitória do Palmar, e que sucessivamente, vem sendo objeto de registro nas respectivas tomadas de contas e auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas do Estado.

Palavras-Chave: Controle Interno; Convênio; Redes de Cooperação; Santa Vitória do Palmar**,**

ABSTRACT

Face to the need of reflecting about the importance of monitoring mechanisms in the application of public resources, this article analyzes the importance of Internal Control from the case study of building networks of cooperation process as an instrument for guidance on reducing problems associated with the Management of Local Covenants, specifically considering the requirements for granting transfers to Cohab II Neighborhood Association and surroundings in the "deployment and implementation" of the Family Health Strategy in Santa Vitória do Palmar, and which has been subject of registration in their rendering of accounts and audits by the Court of Auditors of the State.

---

[1]Artigo apresentado como requisito parcial, para a obtenção do grau de especialista em Gestão Pública Municipal sob orientação da Profª Audrey Cadaval.

[2] Aluno do curso de especialização em Gestão Pública Municipal – FURG/UAB – pólo de Santa Vitória do Palmar.

Key-words: Internal Control; Networks Cooperation Agreement; Santa Vitória do Palmar.

1. INTRODUÇÃO

Município com população de 30.990 habitantes e área de 5.244.353 km², dados do IBGE, Santa Vitória do Palmar, com economia concentrada no setor primário, para prestar os serviços públicos necessários à comunidade e atender as demandas locais, conta com maior parte de suas receitas, aquelas advindas de transferências intergovernamentais da União e do Estado, mas também, da arrecadação de tributos de competência municipal. Além de auxiliar na organização político-administrativa do poder público, tais recursos suplementam as ações da União e do Estado no atendimento às demandas da sociedade, promovendo o desenvolvimento local, garantindo a proteção à saúde, educação e social do cidadão, bem como, outras questões associadas à política urbana, assegurando o atendimento dos direitos individuais e coletivos de sua comunidade.

Devido às deficiências administrativas e restrições fiscais, decorrente dos sucessivos excessos cometidos no atendimento dos limites com as despesas com pessoal, previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), como alternativa de ampliar e aprimorar o atendimento da Atenção Básica na Saúde e aplicar recursos os específicos da Estratégia da Saúde da Família, o Município vem celebrando convênio, com o intuito de reduzir seu papel de executor e prestador direto de serviços, aumentando sua interface de regulador e provedor no subsídio do controle social, garantindo a mobilização de recursos dispersos e respondendo de forma mais eficaz aos problemas de veiculação de políticas públicas.

As ações da Administração Pública, a partir da Constituição de 1988, submeteram-se aos princípios previstos no artigo 37 - legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e economicidade, posteriormente, da eficiência, com a edição da emenda constitucional nº19-98, aumentando as prerrogativas de controle na garantia da regular aplicação dos recursos e no direito aos usuários a terem acesso a serviços públicos eficientes.

Para cumprir seu intuito, a lógica do presente artigo, estrutura-se a partir da abordagem de aspectos associados à temática das redes de cooperação e na importância do controle interno como instrumento de acompanhamento e orientação nas etapas de formalização e gestão dos convênios locais.

Prerrogativas que exigem reflexão do gestor público, especialmente, pelo volume de problemas apurados pelos órgãos de controle interno na aplicação dos repasses realizados pelo Município aos entes locais. A descaracterização e desvirtuamento do propósito predominante na rede de cooperação na articulação entre o poder público e os entes locais, assim como, a má aplicação dos recursos são problemas recorrentes e objetos de sucessivos apontamentos do Tribunal de Contas do Estado, cujas deficiências e incorreções vêm ocasionando prejuízos ao erário e reflexos negativos diretos nas tomadas de contas dos gestores municipais.

Este artigo pretende identificar a importância do controle interno na gestão dos convênios locais, a partir do estudo de caso, da "implantação e implementação" da Estratégia da Saúde da Família no município de Santa Vitória do Palmar, como forma de orientar os gestores, sobre a necessidade de observância as normas legais com o intuito reduzir as falhas e distorções que conduzem à má aplicação dos recursos públicos.

Propõe-se analisar as articulações necessárias para a construção da rede da Estratégia da Saúde da Família, com o intuito de verificar a realidade do respectivo convênio, de forma a reduzir às distorções e falhas encontradas nas etapas e processos de formalização, celebração, execução e prestação de contas do convênio, contribuindo para o aprofundamento e a transferência de conhecimento, no fortalecimento dos métodos de controle e fiscalização na aplicação dos recursos públicos no município.

Devido às deficiências estruturais e restrições fiscais, a Prefeitura vem encontrando dificuldade em *"implantar e implementar"* diretamente tais ações, e a parceria garante o acesso a tais programas.

O acompanhamento da tomadas de contas dos gestores municipais revela falhas recorrentes, originárias da deficiência de programas claramente formalizados, metas definidas e propósitos a serem alcançados, trazendo prejuízos concretos nas avaliações dos institutos de controle e fiscalização, e que conduzem para a situação problema e seu agravamento.

O exame dos processos decorrentes de tais relações, como a análise dos respectivos resultados propostos, além de auxiliar a identificação das causas e pontos críticos, permite o dimensionamento dos problemas e a oferta de parâmetros para a busca de soluções. Tais pressupostos servem como instrumentos de orientação para a sistematização das ações de controle e assim a padronização de métodos de avaliação e o despertar do censo crítico sobre a construção de tais redes, assegurando de tal forma o interesse público.

Os princípios gerais a serem seguidos pela Administração Pública, como, economicidade, eficiência e efetividade, devem orientar o propósito de uma gestão que garanta o melhor desempenho organizacional, transparência quanto ao aproveitamento dos recursos públicos empregados, inclusive, a perspectiva do aumento de qualidade no atendimento a comunidade, com a implantação de incremento nos dispositivos de controle e fiscalização, previstos na Resolução nº 936/2012 do Tribunal de Contas do Estado do RGS, especialmente, quanto às "despesas e ao conjunto de gestão".

2. REVISÃO DE LITERATURA

2.1 – ASPECTOS GERAIS SOBRE REDES DE COOPERAÇÃO.

O Estado ao longo da história assumiu as mais variadas formas, adequando-se à dinâmica social. Para o desenvolvimento deste trabalho, buscou-se referencial nas bases teóricas e tendências da Teoria Geral da Administração, auxiliando o entendimento das formas e elementos que envolvem as organizações, nos aspectos intra-organizacionais, a partir da abordagem burocrática sob a perspectiva de Max Weber, que destaca as relações entre os meios, os recursos e os objetivos a serem alcançados; nos aspectos interorganizacionais, abordagem estruturalista, na visão de Etzioni, que considera a revolução das organizações, resultado das novas formas sociais que emergem, e, a modificação das antigas, alteração de suas funções para adquirir novas concepções (AMITAI ETZIONI, Organizações, op.cit); bem como, no enfoque sistêmico, nas definições de Bertalanffy, que destaca o propósito e a totalidade como elementos importantes nos arranjos e ajustes aplicáveis as redes. (BERTALANFFY, Ludwig Von, Teoria Geral dos Sistemas, op. Cit.)

A concepção de rede passa pelo entendimento de Inojosa (1998, p. 1-2), que define como:

> "Parceria voluntária necessária para a realização de um propósito comum, e, serviço público, como toda a atividade material que a lei atribui ao Estado para que ele exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer as necessidades coletivas sob o regime jurídico total ou parcialmente público, no caso, caracterizado pela vinculação ao interesse social, e sua indispensabilidade à realização e ao desenvolvimento da interdependência social." (MALMEGRIN, Maria Leonídia, Redes públicas de cooperação local).

De forma complementar, observa Klijn *et al. (1995)*, que a gestão de redes que tem êxito, deve ativar seletivamente atores e recursos, limitar os custos da interação, buscar compromisso dos participantes, com a oportuna atenção a aspectos políticos e administrativos, bem como, qualidade e abertura da interação.

Sobre as formas de divisão e participação dos principais atores, destaca-se o primeiro setor na figura da União, Estados, Municípios e Autarquias, além de outros órgãos, organizações e entidades equivalentes, que visam atender de maneira direta o público e suprir as necessidades essenciais da população.

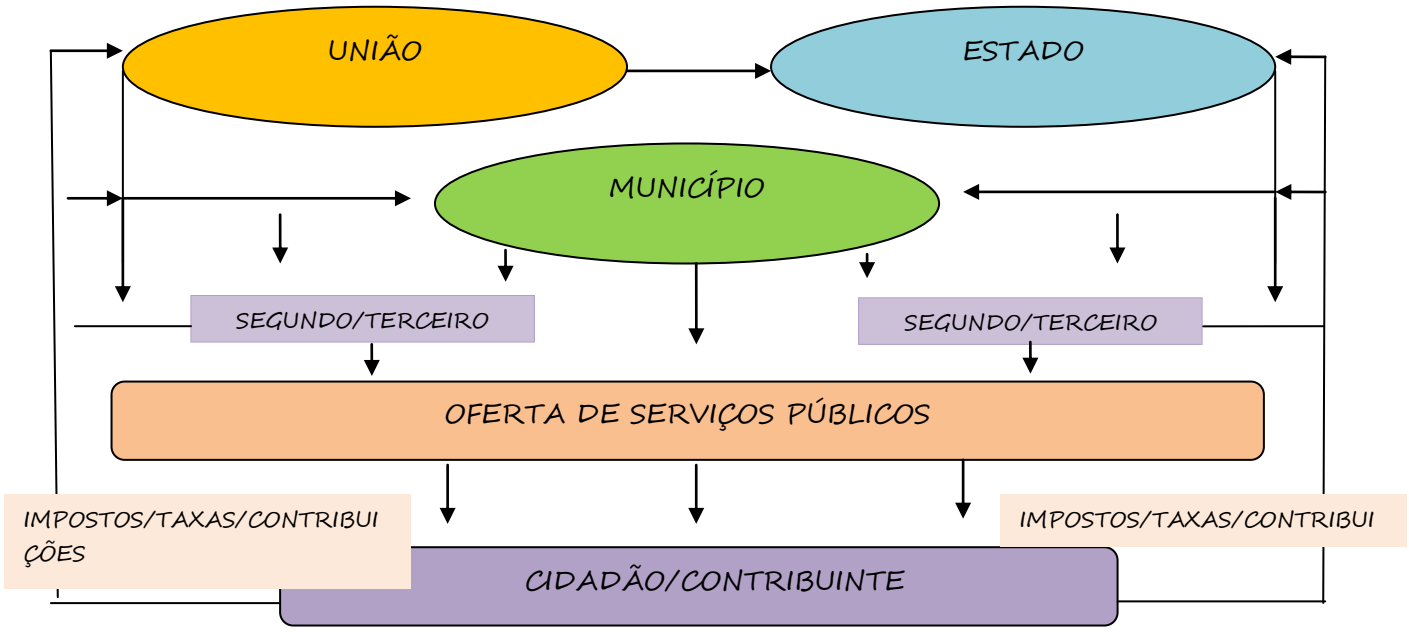
No segundo setor, a iniciativa privada, com o foco direcionado ao desenvolvimento das atividades econômicas, produção de lucro, compreendendo as atividades econômicas de cunho empresarial e as atividades econômicas autônomas.

E o terceiro setor, com as entidades privadas sem fins lucrativos nem econômicos, em sua maioria, instituições privadas de interesse público, cujo objetivo visa suprir a ineficácia do aparelho estatal na tentativa de solucionar as necessidades da população, desempenhando papel fundamental na sociedade.

A construção das redes de cooperação são formas de transferência da execução de atividades do Estado a particulares, de serviços considerados públicos, cuja doutrina divide os serviços públicos em exclusivos e não-exclusivos (DI PIETRO, 2006, p. 124).

Para visualizar tais relações, elaborou-se o seguinte quadro, com o destaque nas relações de interdependência.

REDE DE TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS



O direcionamento das entidades sem fins lucrativos, associações e fundações, deve ser nas áreas da saúde e da educação, e outras áreas não necessariamente caracterizadas como de serviços públicos, preleciona Modesto (1994 apud ALVES, 2000, p. 186), que *"as organizações sociais, em verdade, podem ser percebidas pela Administração Pública como entidades privadas de cooperação, mas divergimos, com respeito e temor, de qualificá-las como forma de descentralização [...]"*.

O pressuposto de tais prerrogativas é a de criar uma parceria entre o Estado e outras instituições, objetivando a participação dos outros segmentos da sociedade na respectiva gestão administrativa.

2.1.1 – ASPECTOS GERAIS DA REDE NA SAÚDE

O Sistema Único de Saúde, originário da Constituição de 1988, tem seus princípios, diretrizes e competências (art. 196/200), orientados para a descentralização que garante o acesso democrático e universalizado através das redes de cooperação, desenvolvendo ações quanto à prevenção e à promoção da saúde.

A sua regulamentação é tratada pela Lei Orgânica da Saúde, n.º 8080/1990, e pela Lei n.º 8.142/1990, assim como pelas Normas Operacionais Básicas - NOBs e Normas Operacionais da Assistência à Saúde - NOAS. A saúde pública divide-se em

atenção básica, ofertada por todos os municípios, contemplando ações estratégicas mínimas e necessárias para a atenção adequada aos problemas de saúde mais freqüentes na maior parte do país; e atenção integral ou plena e que envolvem ações de saúde e serviços em todos os níveis de complexidade.

A atual Estratégia da Saúde da Família encontra-se normatizada pelas Portarias n.º. 648 de 28/03/2006, e, 2488, de 21/10/2011, aprovadas pelo Ministério da Saúde, visando à humanização do atendimento, à resolutividade dos problemas de saúde da população e à responsabilização por referenciar aos níveis de maior complexidade assistencial para garantir a integralidade e continuidade do atendimento.

O ESF, orientação que sucedeu ao Programa de Saúde da Família (PSF), criado em 1994, no âmbito do Ministério da Saúde, no processo de reorganização do SUS, encontra-se no primeiro nível de atendimento do Sistema, cujos princípios são a integralidade, qualidade, equidade e participação social, visando à humanização do atendimento, maior vínculo entre usuários e profissionais das equipes e comprometimento da população com os destinos de sua saúde, através de ações educativas e preventivas, cujo acesso, dá-se através das Unidades Básicas e nos domicílios, com assistência integral e permanente desenvolvida pelos respectivos das equipes que trabalham com uma população adscrita e mapeada por localidade ou microárea, composta consoante critérios e responsabilidades estipulados na:

> PORTARIA N.º. 648-GM, de 28/03/2006 - CAPÍTULO I
> 2 – DAS RESPONSABILIDADES DE CADA ESFERA DE GOVERNO.
> 2.1 – Compete às Secretarias Municipais de Saúde e ao Distrito Federal:
> III – inserir preferencialmente, de acordo com sua capacidade institucional, a estratégia de Saúde da Família em sua rede de serviços, visando à organização sistêmica da atenção à saúde;
> Unidades Básicas de Saúde, dotando-as de recursos materiais, equipamentos e insumos suficientes para o conjunto de ações propostas;
>
> PORTARIA Nº 2.488, de21 de outubro de 201.
> Compete às Secretarias Municipais de Saúde e ao Distrito Federal:
> IV – inserir a estratégia de Saúde da Família em sua rede de serviços, como estratégia prioritária de organização da atenção básica;
> X – garantir infraestrutura necessária ao funcionamento das Unidades Básicas de Saúde, dotando-as de recursos materiais, equipamentos e insumos suficientes para o conjunto de ações propostas;
>
> PORTARIA N.º. 648-GM, de 28/03/2006 - CAPÍTULO II
> 3 - DA INFRA-ESTRUTURA E DOS RECURSOS NECESSÁRIOS.
> São itens necessários à implantação das Equipes de Saúde da Família:
> I - existência de equipe multiprofissional responsável por, no máximo, 4.000 habitantes, sendo a média recomendada de 3.000 habitantes, com jornada de trabalho de 40 horas semanais para todos os seus integrantes e composta por,

> no mínimo, médico, enfermeiro, auxiliar de enfermagem ou técnico de enfermagem e Agentes Comunitários de Saúde;
> II - número de ACS suficiente para cobrir 100% da população cadastrada, com um máximo de 750 pessoas por ACS e de 12 ACS por equipe de Saúde da Família;
> III - existência de Unidade Básica de Saúde inscrita no Cadastro Geral de Estabelecimentos de Saúde do Ministério da Saúde, dentro da área para o atendimento das Equipes de Saúde da Família que possua minimamente:

Com o propósito reorganizar o sistema de saúde, através da ampliação do limite de atuação e maior resolubilidade da atenção, a estratégia da saúde é entendida como instrumento de reorientação do modelo assistencial, operacionalizada mediante a implantação de equipes, "a Saúde da Família é uma estratégia de caráter substitutivo da atenção básica convencional, acima de tudo, compromissada com a promoção à saúde, com as mudanças nos hábitos e padrões de vida, mediante o empoderamento dos indivíduos e famílias frente à vida. Para tal, a Equipe Saúde da Família tem composição multiprofissional e trabalha de forma interdisciplinar" (Ministério da Saúde, Manual de estrutura física das UBS).

2.2 - ASPECTOS GERAIS SOBRE CONVÊNIOS

O passo seguinte está associado ao estudo do instrumento que define as atribuições, responsabilidades e obrigações do Poder Público e dos entes integrantes da rede, elementos necessários para o respectivo regramento, como o plano de trabalho, a estipulação de metas a serem atingidas, de respectivos prazos de execução e de critérios objetivos de avaliação de desempenho, com observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e economicidade.

Existem várias conceituações para convênios, na Instrução Normativa nº 01/1997-STN art. 1 (p. 01) convênios são definidos como:

> "Instrumento qualquer que discipline a transferência de recursos públicos e que tenha como participe órgão da administração pública federal direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista que estejam gerindo recursos dos orçamentos da União, visando á execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação".

Para Castro (2008 p. 264), se trata de *"instrumento utilizado no setor público para executar ações que envolvam outras entidades públicas ou entidades*

privadas, para a realização de objetivos de interesse comum, um regime de mútua cooperação".

E, Marçal Justen Filho (2005):

> "Constitui-se em instrumento de realização de um determinado e específico objetivo, em que os interesses não se contrapõem – ainda que haja prestações específicas e individualizadas, a cargo de cada participe. No convênio, a assunção de deveres destina-se a regular a atividade harmônica de sujeitos integrantes da Administração Pública, que buscam a realização imediata de um mesmo e idêntico interesse público" (2002, p. 668).

Para este artigo, adota-se a concepção de que convênios são acordos firmados entre entidades públicas com intuito de se atingir um objetivo comum aos participes, cuja prática, possibilita a descentralização da execução de políticas e programas, auxiliado o cumprimento de finalidades da administração pública.

Malmegrin (2010, p. 77) afirma que as redes numa esfera pública estão condicionadas a dinâmica da Administração Pública, pois sofrem *"restrições pelo fato de serem operadas, em parte, por órgãos estatais ou usarem recursos públicos, estando sujeitas obrigatoriamente a seguirem os princípios que norteiam o uso desses recursos"*, no caso, adstritas ao fundamento previsto no artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal, como condição para regularidade dos convênios firmados pela Administração Pública, assim como, nos termos da Lei Federal n° 8.666/93, observando especialmente o previsto no:

> Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.
> § 1º A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:
> I - identificação do objeto a ser executado;
> II - metas a serem atingidas;
> III - etapas ou fases de execução;
> IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;
> V - cronograma de desembolso;
> VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;
> § 2º Assinado o convênio, a entidade ou órgão repassador dará ciência do mesmo à Assembléia Legislativa ou à Câmara Municipal respectiva.
> § 3º As parcelas do convênio serão liberadas em estrita conformidade com o plano de aplicação aprovado, exceto nos casos a seguir, em que as mesmas ficarão retidas até o saneamento das impropriedades ocorrentes:
> I - quando não tiver havido comprovação da boa e regular aplicação da parcela anteriormente recebida, na forma da legislação aplicável, inclusive mediante procedimentos de fiscalização local, realizados periodicamente pela entidade ou órgão descentralizador dos recursos ou pelo órgão competente do sistema de controle interno da Administração Pública;

> II - quando verificado desvio de finalidade na aplicação dos recursos, atrasos não justificados no cumprimento das etapas ou fases programadas, práticas atentatórias aos princípios fundamentais de Administração Pública nas contratações e demais atos praticados na execução do convênio, ou o inadimplemento do executor com relação a outras cláusulas conveniais básicas;
> III - quando o executor deixar de adotar as medidas saneadoras apontadas pelo partícipe repassador dos recursos ou por integrantes do respectivo sistema de controle interno.

A celebração de convênio envolve a proposição do objeto, com a identificação das necessidades locais e a definição das prioridades do projeto ou programa a ser implantado, assim como, o aporte dos respectivos recursos junto ao poder público, que deve ter compatibilidade com o art. 2.º da Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964, ao tratar da Lei de Orçamento, observância aos princípios de Unidade, Universalidade e Anualidade, assim como, atenção especial a situação de regularidade fiscal; a formalização, com a elaboração do plano de trabalho, definindo as razões que justifiquem a celebração do instrumento, interesse comum entre os partícipes, indicando as diretrizes, o público-alvo, o problema a ser resolvido e os resultados esperados; a execução, de forma que atenda as metas físicas e financeiras estabelecidas no plano de trabalho; e, a prestação de contas, obrigação decorrente do atendimento ao parágrafo único do artigo 70 da CF.

Para Ramidoff, et al (1998, p. 47), prestar contas *"é dar ciência a alguém sobre o cumprimento de determinada tarefa que lhe foi atribuída. No caso de Convênio é a comprovação, pela convenente, da aplicação dos recursos recebidos e o cumprimento do objeto"*.

Além dos dispositivos previstos nas peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA), para o correto tratamento dado aos Convênios na aplicação da Lei nº 8.666/1993, adotou-se como subsídio, no âmbito Federal, a Instrução Normativa (IN) nº 01/1997, da Secretaria do Tesouro Nacional, conhecida como Lei dos Convênios, e, a Instrução Normativa (IN) nº 01/2006 da Contadoria e Auditoria do Estado - CAGE, que auxiliam o sistema de controle interno a disciplinar os convênios administrativos na ausência de lei que o faça, apesar do entendimento do Tribunal de Contas da União teve como base o fato da IN nº 01/1997 não ter caráter da lei em espécie, sendo, portanto, ineficiente para abranger situações não previstas na lei (DIREITO DO TERCEIRO SETOR, 2006, p. 51).

2.3 – ASPECTOS GERAIS SOBRE O CONTROLE INTERNO

Previsto no artigo 31 da Constituição Federal de 1988, e antes, a Lei Federal nº 4320/64, bem como, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, Lei Complementar 101/2000, o sistema de controle interno visa à aferição e análise das ações e da gestão governamental, importante na avaliação de metas e objetivos, execução de programas e orçamento, bem como a devida comprovação de aspectos atinentes à legalidade do procedimento administrativo, aspectos atinentes à eficiência e eficácia das políticas públicas, segundo o Tribunal de Contas da União:

> "Controles internos: conjunto de atividades, planos, métodos, indicadores e procedimentos interligados, utilizado com vistas a assegurar a conformidade dos atos de gestão e a concorrer para que os objetivos e metas estabelecidos para as unidades jurisdicionadas sejam alcançados." (IN-TCU 63/2010)

E a orientação presente na Resolução 996/2012 do Tribunal de Contas do Estado, quanto à instituição da Unidade Central de Controle Interno, considerações dispostas no artigo 2º:

> I - controle interno (CI): conjunto de recursos, métodos e processos adotado pelas próprias gerências do setor público, com vistas a impedir o erro, a fraude e a ineficiência, visando a dar atendimento aos princípios constitucionais, em especial os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência;
>
> II - sistema de controle interno (SCI): conjunto de unidades técnicas, articuladas a partir de um órgão central de coordenação, orientadas para o desempenho das atribuições de controle interno previstas na Constituição e normatizadas em cada nível de governo;
> III - unidade central de controle interno (UCCI): órgão central responsável pela coordenação das atividades do sistema de controle interno;
>
> IV - auditoria interna (AI): técnica de controle interno, a ser utilizada pela UCCI para verificar a ocorrência de erros, fraudes e desperdícios, abarcando o exame detalhado, total ou parcial, dos atos administrativos.

Parte do plano de organização, o art. 74 da CF define que deve ser sistêmico e integrado, ocupando-se essencialmente do processamento de informações que retroalimentem a função de comando, para a correta tomada de decisões; coexistindo com as demais funções da Administração e segundo as Normas Brasileiras de Contabilidade:

> NBC T 16.8 – CONTROLE INTERNO. (Resolução CFC nº 1.135/08).
> ABRANGÊNCIA
> 2. Controle interno sob o enfoque contábil compreende o conjunto de recursos, métodos, procedimentos e processos adotados pela entidade do setor público, com a finalidade de:

> (a) salvaguardar os ativos e assegurar a veracidade dos componentes patrimoniais;
> (b) dar conformidade ao registro contábil em relação ao ato correspondente;
> (c) propiciar a obtenção de informação oportuna e adequada;
>
> NBC T 16.8 – CONTROLE INTERNO. (Resolução CFC nº 1.135/08) - com a finalidade de:
> [...]
> (e) contribuir para a promoção da eficiência operacional da entidade;
> (f) auxiliar na prevenção de práticas ineficientes e antieconômicas, erros, fraudes, malversação, abusos, desvios e outras inadequações.

Destaca-se que o uso de recursos mínimos para alcançar um fim desejado, nem sempre atinge o grau de eficácia desejado, para otimizar tais resultados, o controle se apresenta como excelente ferramenta na busca de melhor desempenho. (DAFT, RICHARD L. 2006).

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este artigo trata-se da análise e estudo de caso, pautado pela legislação vigente e referências bibliográficas apresentadas, informações e documentos internos da base de dados da Prefeitura de Santa Vitória do Palmar, informações externas, da rede mundial de computadores (internet), especialmente dos sítios de transparência dos Governos Federal e do Estado do Rio Grande do Sul.

Tais dimensões foram abordadas a partir do sistema de controle interno do Município, que proporciona o estudo do histórico das ações envolvendo o convênio celebrado, cujo propósito comum, trata-se da disponibilidade de serviços na rede de atenção básica a saúde para a comunidade, importante na atuação da Administração Municipal e o atendimento ao parágrafo único do artigo 70 da CF, com especial atenção ao controle interno, como instrumento de orientação na aplicação dos recursos públicos repassados.

Adotou-se como intervalo, os períodos de 2012 a 2014, com a análise da situação do Convênio nº003/2000, celebrado entre o município de Santa Vitória do Palmar e a Associação de Bairro Cohab II e arredores, cujo objeto, tem por finalidade estabelecer as normas e diretrizes em que atuarão a Prefeitura e a Associação especificamente, na viabilização da Estratégia da Saúde da Família – ESF – do Governo Federal e Estadual.

Para a coleta de dados, além da observação, foi aplicada a pesquisa através da definição de padrões, a elaboração e aplicação de questionário em formato de checklist para avaliação de atendimento aos quesitos legais para a regularidade da situação fiscal da convenente, do plano de trabalho, do processo administrativo, das cláusulas de acompanhamento e execução, assim como, a prestação de contas, que possibilitou sistematizar o processo, permitindo a análise e visualização da realidade do respectivo convênio.

Em virtude da complexidade do tema, adotou-se a tipologia de natureza qualitativa na análise dos resultados, a partir das referências e padrões estabelecidos, cujo resultado da situação, permitiu a identificação das adequações necessárias aos instrumentos de planejamento, bem como, a verificação das principais distorções existentes no processo, atendendo as prerrogativas de tais ações, possibilitando ao avaliador o devido entendimento e a resposta direta para as soluções dos problemas observados.

4. ESTUDO DE CASO

O município de Santa Vitória do Palmar, para prestar os serviços necessários à comunidade, conta com o seguinte histórico de transferências constitucionais e convênios, recursos da União e do Estado.

HISTÓRICO DE TRANSFERÊNCIAS EFETUADAS PELA UNIÃO				
PERÍODO	TOTAL DESTINAD AO RGS	GOVERNO DO ESTADO	DEMAIS MUNIC RGS	SANTA VITÓRIA DO PALMAR
JAN-DEZ/2012	12.608.855.039,53	2.968.384.243,21	9.640.470.796,32	24.522.597,74
JAN/DEZ/2013	12.626.337.726,59	2.929.677.684,88	9.696.660.041,71	25.586.868,61
JAN/AGO/2014	5.898.013.653,55	1.467.725.628,34	4.430.288.025,21	10.914.131,83

Fonte: Portal da Transparência - http://www.portaltransparencia.gov.br

TRANSFERÊNCIAS EFETUADAS PELO ESTADO				
PERÍODO	TOTAL DESTINAD AO RGS	GOVERNO DO ESTADO	DEMAIS MUNIC RGS	SANTA VITÓRIA DO PALMAR
JAN-DEZ/2012	-	-	1.038.656.677,60	1.538.807,78

JAN/DEZ/2013	-	-	981.134.833,57	1.652.283,49
AGO/DEZ/2014	-	-	652.931.471,42	1.083.093,59

Fonte: Portal Transparência do Estado do Rio Grande do Sul - https://www.sefaz.rs.gov.br

Especificamente na saúde, verificou-se que o município vem atendendo as exigências expressas no artigo 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) com a redação dada pelo art. 7º da Emenda Constitucional 29/2000, aplicando em ações e serviços públicos de saúde, além do mínimo de 15,00% previsto sobre à receita arrecadada, conforme demonstra o histórico seguinte.

HISTÓRICO DE GASTOS CONSTITUCIONAIS COM SAÚDE			
EXERCÍCIO	RCTA VINC SAÚDE	DESPESA LIQUID	% S/RCL
2012	43.592.840,29	7.717.860,84	17,91%
2013	48.625.081,34	8.683.657,46	17,86%

Fonte: Departamento de Controle Interno – Relatório e Parecer sobre a Gestão dos Recursos Vinculados a Saúde Pública.

A ampliação de forma direta da Estratégia Saúde da Família - ESF, decorre de exigências constitucionais no atendimento aos limites das despesas com pessoal previsto no art. 169 da CF, que define *"a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar"*, estipulado em 54% das Receitas Correntes Líquidas para os Municípios (Complementar nº101/200 - LRF), o que não vem sendo atendido por Santa Vitória do Palmar, conforme histórico seguinte.

EVOLUÇÃO DA DESPESA COM PESSOAL EM SANTA VITÓRIA DO PALMAR			
EXERCÍCIO	RCTA CORRENT LIQ	DESP C/PESSOAL	% S/RCL
2009	37.772.892,48	22.478.359,09	59,51
2010	43.116.407,79	24.498.941,42	57,86
2011	50.007.933,24	27.745.093,30	55,48
2012	53.537.392,17	34.337.141,62	64,14
2013	61.820.534,33	34.731.153,98	56,18

Fonte: sítio do Tribunal de Contas do Estado do RGS - http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/

4.1 – DO SISTEMA DE SAÚDE MUNICIPAL

Referente à municipalização da saúde, a Portaria nº2465, de 07/04/1998, habilitou Santa Vitória na forma Plena de Atenção Básica, passando a receber os recursos do Piso (PAB), da Estratégia da Saúde da Família e demais incentivos, auxiliando no fomento e manutenção do sistema de saúde, cuja rede se encontra organizada originalmente, da seguinte forma.

SISTEMA DE SAÚDE MUNICIPAL			
ÓRGÃO	DATA CRIAÇÃO	LEI MUN	DECRETO
SECRET DE SAÚDE	02/04/1986	2.663/1995	18/1995
CONSELHO DE SAÚDE	18/05/1995	2641/1994	-
FUNDO MUN SAÚDE	02/05/1995	2642/1995	-

Fonte: Base de Dados - Prefeitura Municipal de Santa Vitória do Palmar

4.1.1 – DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

Da lei municipal nº4469, de 05 de junho de 2009, extra-se que:

> **Art. 230.** A Secretaria Municipal de Saúde é o órgão da Prefeitura que terá por competência:
>
> II - a elaboração e a implantação de uma política de saúde pública, com ênfase na medicina preventiva, em coordenação com as entidades estaduais e federais;
>
> III - a assistência médica e odontológica primária à população do Município;
>
> VI - a execução dos programas com recursos provenientes de convênios destinados à saúde pública;

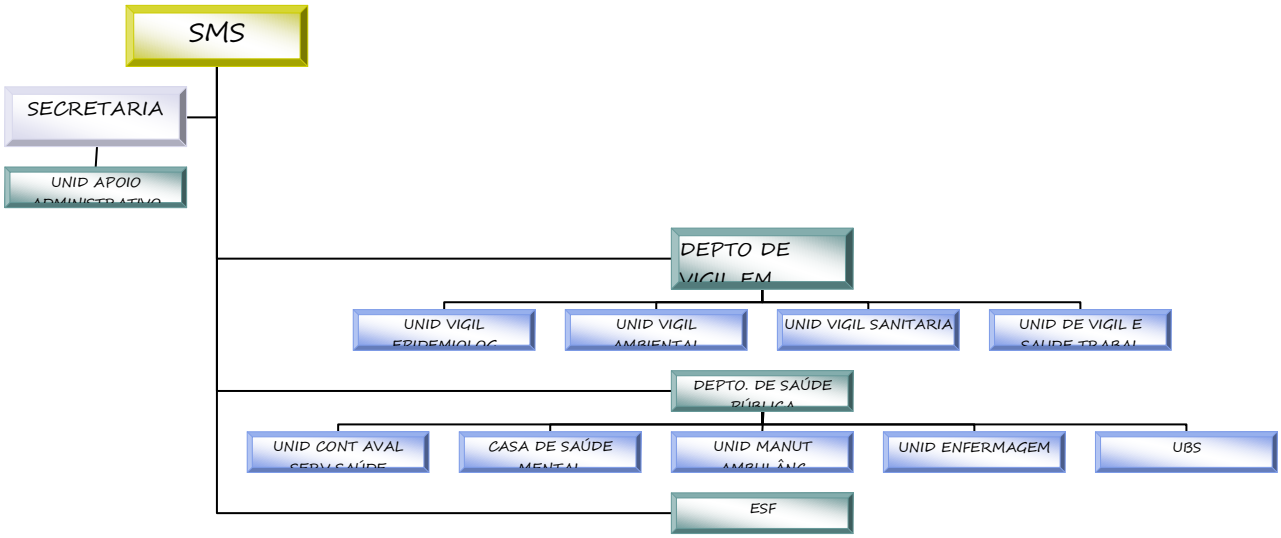
Com histórico orçamentário, disposto na seguinte forma.

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA SECRETARIA DE SAÚDE			
PERÍODO	ORÇM AUTORIZAD	VLR. EMPENHAD	VLR. LIQUID
JAN/DEZ/2012	12.528.791,32	10.950.775,21	10.193.404,70
JAN/DEZ/2013	14.410.158,54	13.295.255,51	11.643.649,10
JAN/JUL/2014	13.684.823,95	7.628.872,71	6.081.117,40

Fonte: site do Tribunal de Contas do Estado do RGS - http://www.tce.rs.gov.br

Dotações autorizadas e aplicadas pela Secretaria da Saúde, que se encontra organizada estruturalmente nos termos da Lei nº. 4.469/2009, da seguinte forma:

ORGANOGRAMA FUNCIONAL



4.1.2 – DA ESTRATÉGIA DA SAÚDE DA FAMÍLIA

A Administração Municipal, através da Lei nº 3.094, de 09 de agosto de 1999, firmou o Convênio nº003 do ano de 2000, com a Associação de Bairro COHAB II, com objetivo de "*estabelecer as normas e diretrizes em que atuarão a Prefeitura de Santa Vitória do Palmar e a Associação especificamente, na viabilização do PROGRAMA DE SAÚDE FAMILIAR – PSF – do Governo federal e Estadual",* e sucessivos aditamentos, para manutenção da Estratégia da Saúde da Família – ESF.

Sob a coordenação da Secretaria de Saúde, atualmente, conta com 15 Equipes da Saúde da Família (EESF), proporcionando o acesso do beneficiário ao Sistema de Saúde através das Unidades Básicas de Saúde (UBS), a quem cabe à assistência integral e contínua, desenvolvida pelos profissionais das Equipes Saúde da Família, nas próprias unidades e também nos domicílios. Cada equipe trabalha com uma população adstrita, mapeada por localidade, e é composta por, no mínimo, um médico, um enfermeiro, um auxiliar de enfermagem e entre quatro a seis agentes comunitários de saúde (ACS), e, ampliada, com um dentista, um auxiliar de consultório dentário e um

técnico em higiene dental, além das equipes de profissionais do NASF - Núcleo de Apoio a Saúde da Família, constituída por Fisioterapeuta (02), Nutricionista (02) e Psicólogo (01).

Os quadros seguintes revelam as unidades cadastradas como Equipes, os respectivos recursos vinculados para aplicação e as despesas correspondentes a Estratégia da Saúde da Família no município de Santa Vitória do Palmar de 2012 a 2014.

UNIDADES CADASTRADAS NO MINISTÉRIO DA SAÚDE				
CNES	NOME FANTASIA	NOME EMPRESARIA	UF	GESTÃO
2232707	ESF DONATOS SANTA VITORIA DO PALMAR	PREFETURA MUNICIPAL DE SANTA VITORIA DO PALMAR	RS	M
2232685	ESF HERMENEGILDO SANTA VITORIA DO PALMAR	PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA VITORIA DO PALMAR	RS	M
2232731	ESF ESPINILHO SANTA VITORIA DO PALMAR	PREFEITURA MUNICIPAL DA SANTA VITORIA DO PALMAR	RS	M
2233258	PACS SANTA VITORIA DO PALMAR	PRFEITURA MUNICIPAL DE SANTA VITORIA DO PALMAR	RS	M
2232669	ESF BARRA SANTA VITORIA DO PALMAR	PREFEITURA MUNICIPAL SANTA VITORIA DO PALMAR	RS	M
2232715	ESF COHAB SANTA VITORIA DO PALMAR	PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA VITORIA DO PALMAR	RS	D
2700107	ESF CURRAL ALTO SANTA VITORIA DO PALMAR	PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA VITORIA DO PALMAR	RS	D

Fonte: site do Ministério da Saúde – Disponível em http://cnes.datasus.gov.br

FNS - RECURSOS VINCULADOS A ESTRATÉGIA DA SAÚDE DA FAMÍLIA - SVP			
AÇÃO/SERV/ESTRATÉGIA	JAN-DEZ/2012	JAN/DEZ/2013	JAN-AGO/2014
TOTAL	759.251,00	780.550,00	613.246,00

Fonte: site do Fundo Nacional de Saúde – Disponível em http://www.fns.saude.gov.br

FES - RECURSOS VINCULADOS A ESTRATÉGIA DA SAÚDE DA FAMÍLIA - SVP			
AÇÃO/SERV/ESTRATÉGIA	JAN-DEZ/2012	JAN/DEZ/2013	JAN-AGO/2014
TOTAL	91.243,00	145.600,00	180.294,40

Fonte: site da Transparência RS - disponível em http://www.transparencia.rs.gov.br

DESPESA COM O CONVÊNIO Nº 003/2000 – ESF						
EXERC	LEI AUTOR	FOPAG	ENCARG	TAXA ADM	TOT	Nº FUNC
JAN-DEZ/2012	4949/2011	864.165,56	248.227,48	54.427,60	1.166.820,64	48

JAN-DEZ/2013	5154/2012	1.065.090,77	547.744,61	66.470,54	1.679.305,92	56
JAN-JUN/2014	5332/2013	727.310,50	351.354,52	31.935,19	1.110.600,21	82

Fonte: Departamento de Contabilidade – PM de Santa Vitória do Palmar

Os dados apresentados nas despesas com a manutenção do ESF - referem-se às respectivas leis que autorizaram os repasses (LDO – Lei de Diretrizes orçamentárias), o histórico de valores pagos a titulo remuneração dos profissionais envolvidos, encargos sociais e taxas de administração do convênio, assim como, o número de funcionários registrados no último mês de cada período indicado.

4.2.3 – CONTROLE INTERNO

Os referenciais destacam que os padrões estão fundamentados nas dimensões do planejamento técnico, instituição de indicadores de desempenho, correções de rumos, medição de resultados e aferimento da efetividade, e, a norma municipal, Lei nº 4.469, de 05 de junho de 2009, institui como setor responsável por tais competências, o previsto no:

> **Art. 26.** Constituem atribuições do Departamento de Controle Interno:
> I - proceder à avaliação da eficiência, eficácia e economicidade do Sistema de Controle Interno do Município;
> II - nesse sentido promover auditorias internas periódicas levantando os desvios, falhas e irregularidades e recomendando as medidas corretivas aplicáveis;

Para verificação da situação do convênio, elaborou-se questionário com critérios objetivos na forma de checklist, cujos padrões para avaliação de atendimento aos quesitos necessários, foram fundamentados nos parâmetros e dispositivos legais previstos para cada etapa na celebração do convênio, obtendo-se como resultado sim, não e não verificado ou parcialmente verificado, cada situação apurada.

QUESITO	SIM	NÃO	NV/PV
1. O Município dispõe de norma regulamentadora? (art. 37 da CF)		X	
2. Comprovação de regularidade mínima do Ente para celebração do convênio. (art. 195 da CF art. 27 da 8.666/93 e CTM)			
2.1 – Certidão de regularidade com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal.	X		
2.2 - Certidão negativa de débito com o FGTS.	X		

2.3 – Certidão negativa de débito com INSS.	X		
3 – A entidade beneficiária apresentou plano de trabalho e de aplicação de recursos demonstrando o interesse público em especial. (art. 116 da Lei 8.666/93)			
3.1 – Do objeto a ser executado.	X		
3.2 – Metas a serem atingidas.		X	
3.3. – Etapas ou fases de execução.		X	
3.4 – Plano de aplicação dos recursos financeiros.		X	
3.5 – Cronograma de desembolso.		X	
3.6 – Previsão de início e fim da execução do objeto.	X		
4 – Há comprovação de existência de dotação orçamentária específica para o cumprimento das obrigações assumidas pelo Poder Público? (art. 165 e 167 da CF)			X
5 – Os atos administrativos relativos ao convênio foram processados mediante processo autuado e numerado, contendo no mínimo: (art. 38, art. 116 da Lei 8.666/93 e Lei Orgânica Municipal)			
5.1 – Parecer da Assessoria Jurídica do Município.			X
5.2 – Parecer do Conselho Municipal de Saúde.			X
5.3 – Termo original de Convênio devidamente assinado.	X		
5.4 – Súmula do Convênio, publicada na Imprensa Oficial.	X		
5.5 – Comprovação de ciência da celebração do convênio à Câmara Municipal.			X
6. O convênio contém no mínimo, as cláusulas: (art. 55 da Lei 8.666/93)			
6.1 – Objeto e elementos característicos	X		
6.2 – Condições de liberações dos recursos públicos.	X		
6.3 – Dotação orçamentária.	X		
6.4 – Vigência.	X		
6.5 – Cronograma de execução de atividades.		X	
6.6 – Destinação e direitos dos partícipes relativamente aos bens.		X	
6.7 – Prestação de Contas.	X		
6.8 – De acompanhamento, avaliação e fiscalização pelo Poder Público.	X		
7 – Quanto à execução do Convênio. (art. 57, 65 e 116 da Lei 8.666/93 e art. 70 da CF)			
7.1 – A convenente movimenta os recursos financeiros exclusivamente em conta bancária vinculada ao convênio?		X	
7.2 – Há aplicação financeira de saldos do convênio, enquanto não utilizados no objeto conveniado?		X	
7.3 – A entidade convenente mantém registros contábeis individualizados das receitas e das despesas do convênio?		X	
7.4 – A convenente cumpre com os encargos fiscais, comerciais, trabalhistas e previdenciários decorrentes da execução do convênio.			X
7.5 – A convenente mantém os requisitos de habilitação?		X	
7.6 – A convenente apresentou as prestações de contas nos prazos estabelecidos?	X		
7.7 – O fiscal do convênio, designado pela Administração Pública, registra em atos próprios?	X		
7.8 – As eventuais irregularidades na execução do convênio foram corrigidas ou justificadas pela convenente?	X		
7.9 – Houve alteração, supressão ou acréscimo do objeto conveniado ou prorrogação do			

prazo de vigência do ajuste devidamente formalizado por termo aditivo ao convênio com as adequações ao Plano de Trabalho?	X		
8 – Os responsáveis pela apreciação das contas opinaram pela regularidade ou irregularidade das mesmas?	X		
9 – A entidade corrigiu ou justificou as falhas.			X
10 – A prestação de contas foi devidamente instruída com: (art. 116 da Lei 8.666/93 e art. 70 da CF)			
10.1 – Oficio de encaminhamento?	X		
10.2 – Relatório de execução física?		X	
10.3 – Relatório da execução financeira?	X		
10.3 – Demonstrativo da receita e da despesa?	X		
10.4 – Relação de pagamentos acompanhada de documentação fiscal?	X		
10.5 – Relação de bens adquiridos?		X	
10.6 – Comprovante da devolução de saldos?	X		
10.7 – Demonstração de cumprimento de objeto?			X
11 – O parecer sobre as contas analisou aspectos físicos e financeiros da execução do convênio? (art. 116 da Lei 8.666/93 e art. 70 da CF)			X
12 – Há homologação da autoridade superior no julgamento das contas? (art. 116 da Lei 8.666/93 e art. 70 da CF)	X		

Da aplicação do respectivo questionário, obteve-se o seguinte histórico como resultado, para o volume de atendimentos aos quesitos necessários a cada etapa do convênio.

RESUMO DE QUESITOS ATENDIDOS NA CELEBRAÇÃO DO CONVÊNIO				
ETAPAS	QUESITOS	SIM	NÃO	NÃO IDENT OU PARC VERIFIC
PROPOSIÇÃO	2-4	05	04	01
FORMALIZAÇÃO	5-6	08	02	03
EXECUÇÃO	7-9	06	04	02
PRESTAÇÃO DE CONTAS	10-12	06	02	02

No passo seguinte, verificou-se o processo de liquidação das despesas e liberação de repasses ao Ente, que consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, com base nos títulos e demais comprovantes ao respectivo crédito, com participação do órgão de controle interno do município, decorrente da edição das Portarias Municipais nº26 e 185/2011, 17/2012 e 101/2014, que analisa as respectivas prestações de contas.

Conforme referencial avaliou-se o histórico de apurações, através do exame dos relatórios realizados pelo Controle Interno, desdobrando-se em execução física e financeira do convênio, com periodicidade mensal, revelando como parâmetros a emissão de pareceres, com situação de favorável, desfavorável e favorável com ressalvas, conforme o volume e/ou grau de falhas apuradas no processo, cujo resumo apresenta-se no quadro seguinte.

EXERC	PARECER SOBRE A PREST CONTAS			FALHAS APURAD	
	FAVORAV	DESFAV	C/RESSALV	EXEC FÍSICA	EXEC FINAN
JAN-DEZ/2012	-	05	07	12	08
JAN-DEZ/2013	-	00	12	12	09
JAN-JUN/2014	-	00	06	06	03

Fonte: Departamento de Controle Interno – PM Santa Vitória do Palmar.

Na execução física, identificou-se como falha recorrente, o manifesto do responsável pela fiscalização, "*em virtude da AUSÊNCIA de elementos probatórios nos documentos apresentados, para fins de atendimento a CLÁUSULA SEGUNDA, II, F do referido Convênio, no caso, sobre prestar contas mensalmente das atividades desenvolvidas pela equipe do PSF, junto a Associação, a efetiva apuração ficou comprometida, NÃO podendo ser avaliada, com a análise restrita ao exame dos respectivos documentos, correspondentes a execução financeira".*

Na execução financeira, falhas decorrentes de divergência nas apurações de valores referente à falta de recolhimento das obrigações, verificado a partir dos sucessivos manifestos de ausência de comprovação dos encargos sociais, previsto no parágrafo único, cláusula segunda do respectivo Convênio, que define "*não serão aprovados os relatórios que não tiverem cópia dos comprovantes reais do efetivo pagamento de salários e contribuições previdenciárias relativas à equipe do PSF, ficando desta forma suspenso o repasse de qualquer verba enquanto não cumprida à exigência mencionada",* objeto de parecer desfavorável e matéria abordada pela equipe de auditoria do Tribunal de Contas do Estado, constando nos processos de tomada de contas do gestor municipal.

Assim como, pagamentos indevidos com a presença de saldo para a restituição, decorrentes, principalmente, da ausência de previsão legal para as despesas, da presença de duplicidade nas despesas, de falhas na elaboração das folhas de pagamentos e da ausência de comprovação para as despesas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A celebração de convênios com entes locais permite que a Administração Pública, de forma articulada e propósitos comuns, promova o enfrentamento de problemas associados à saúde e que afetam o equilíbrio social da comunidade. Tais estratégias vêm ocupando outras dimensões dentro da gestão pública, além da construção de soluções e a transformação de determinadas realidades, estes canais de cooperação, atendem as necessidades individuais e coletivas de determinada comunidade, oferecendo ao gestor público, alternativas para a desobrigação e ofensa aos preceitos legais aplicáveis a Administração Pública.

Tal assertiva sustenta-se na condição fiscal do Município, que tem sua folha de pagamento dos servidores, ultrapassando sucessivamente os limites previstos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, o que restringe a execução de forma direta do programa da Estratégia da Saúde da Família, obrigando-se a veicular estes serviços de forma indireta através da celebração de convênio.

As falhas apuradas nas etapas de proposição e formalização do convênio, oriundas essencialmente, da falta de atendimento aos quesitos legais necessários para a celebração do convênio, concorrem de forma direta para o agravo das distorções e incorreções presentes nas etapas subsequentes de execução e prestação de contas do convênio. Além dos aspectos associados às questões operacionais e administrativas, a ausência de Plano de Trabalho e Cronograma de Desembolso, afeta o planejamento financeiro do convênio, implicando em problemas de programação orçamentária para o Município.

Das sucessivas manifestações do Tribunal de Contas do Estado, sobre a situação do convênio, extrai-se que:

> “Com efeito, o Convênio firmado entre a Administração e a Associação de Bairro, a despeito de se revestir de aparente legalidade, sob ponto de vista formal da terceirização, em realidade trata-se de instrumento desnaturado de pleno direito, haja vista que a Administração se vale de órgão externo para contratar profissionais que são, imediatamente, colocados à disposição da

> Secretaria da Saúde, restando a ela subordinados na consecução dos serviços desempenhados pelas Equipes da Saúde da Família, no mister do oferecimento da Atenção Primária da Saúde Pública à população, cujos pontos de referência e abrangência são as Unidades Básicas de Saúde – UBSs popularmente denominadas Postos de Saúde". (folha 756 – Processo nº8536-0200/12-4 – Relatório de Auditoria e Acompanhamento de Gestão do Executivo Municipal – Período 2012)

A redução das distorções e desvirtuamento do objeto, proveniente do não atendimento aos dispositivos legais, assegura e resguarda o direito individual e coletivo de cada cidadão, fornecendo ao gestor e seus sucessores, instrumentos para suas ações envolvendo os quatro eixos na gestão fiscal - planejamento, transparência, controle e responsabilização, contribuição expressiva para a melhora dos mecanismos de acompanhamento e fiscalização da boa e regular aplicação dos recursos públicos, como forma de prestação de contas a sociedade.

As falhas ou deficiências apuradas nas etapas de execução e prestação de contas dos repasses realizados revela que tais efeitos são minimizados pelas ações do órgão de controle interno, contribuindo para em sua maioria, sejam corrigidas em tempo hábil, por vezes, atenuantes nas auditorias ou consultas realizadas pelos órgãos de fiscalização e na redução dos riscos de dilapidação do patrimônio púbico.

As prerrogativas presentes neste artigo sinalizam que tais parcerias, devem estar orientadas por critérios objetivos, como a comprovação da probidade, moralidade e eficiência da organização meio na aplicação dos recursos públicos, aspectos relacionados principalmente aos instrumentos de controle, elementos que envolvem a prestação de contas da parte do Administrador Público, dever imposto constitucionalmente.

Conclui-se que, os impactos de tais incorreções, comprometem a garantia de atendimento aos princípios constitucionais, concorrendo diretamente com prejuízos nos resultados das avaliações de contas do gestor público, bem como, na legitimidade da aplicação dos recursos públicos em tais redes, e, negativamente na credibilidade de tais programas, nas expectativas e percepção que a comunidade conjuga sobre o atendimento destes pressupostos. Tais deficiências podem ser reduzidas através dos institutos de controle, que servem como instrumentos de orientação e controle social, de forma a assegurar o interesse público das demandas que se encontra em crescimento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- MALMEGRIM, Maria Leonídia. **Redes públicas de cooperação local**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010. 140 p.: il.
- CHIAVENATO, Idalberto. **Administração Geral e Pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.
- DAFT, Richard L. **Administração**; tradução Robert Brian Taylor. São Paulo: Thomson Learning, 2006.
- MACHADO Jr., José Teixeira. **A lei 4.320 comentada por J. Teixeira Machado Jr. E Heraldo das Costa Reis**. 28 ed. rev. atual. Rio de Janeiro, IBAM, 1998. 408p.
- KHAIR, Amir Antonio. **Lei de Responsabilidade Fiscal: guia de orientação para as prefeituras**. Brasília: Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão; BNDES, 2000. 144p.
- NETO, Silvério Miranda. **O terceiro Setor e as OSCIPS**. Curso de Especialização em Gestão Pública e Controle Externo. Escola Superior de Controle Francisco Juruena. Tribunal de Contas do Estado. Estado do Rio Grande do Sul. Credenciamento MEC Portaria nº1965/06.
- TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO. **Manuais de Orientação, Controle e Auditoria Governamental**. Disponível no site http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/manuais. Acessado em 06 de agosto de 2014.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO_TCU. Disponível no sítio www.tcu.gov.br. Acessado em 06 de agosto de 2014.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO_ TCU. Secretaria Geral de Controle Externo. **Convênios e outros Repasses**. Brasília-DF, 2003.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO_TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo. **Convênios: Principais Informações para Estados e Municípios**. Brasília-DF, 2000.
- UNIÃO, Portal de transparência, Disponível no site http://www.portaltransparencia.gov.br/PortalTransparenciaListaAcoes.asp?Exercicio. Acessado em 06 de agosto de 2014.
- RS, Portal de transparência. Disponível no site http://www.transparencia.rs.gov.br./webpart/system/ConsultaDadosEngine.aspx?x=HMrorCkmBy2IqxMLfTkOb55iGMA2fh54xrjZ7Ce8reV0CzStj7dVH%2fvnm2ObvASINHYVPbLlErJdsv8d65wAJ2kMcWouUCLfNIrOSF4k2JpVDHO7cmDbRD1yjVGxA053IekgzesEsHo3lfkQKGTxjy3vNcJhkF3yPY%2fdFr0zk6du287Q8TQ0BJ9wnc9HMYYi%2fU%2b8isy44Ylxp6ORg0DDDN6aUMjaUoGaDv0dMrJeUOwuG0AYL6UkjSAbwiNuHy8A2k%2bNQ4AHk2y4UWp55iWLx1%2bpknQMeFPJxmP0wR42x4k9NkvEBTQNw3bWt5h22Li07h7c2UaISQoXLKAOI6o0yWkSG01FQ65mXDVunvo8JZa7iFaVR4A0wgAUJsfOtZJi; Acessado em 06 de agosto de 2014.
- CGU. Controladoria Geral da União. Disponível no site http://www.portaltransparencia.gov.br/convenios/conveniosLista.asp?uf=rs&estado=rio%20grande%20do%20sul&codmunicipio=8849&municipio=santa+vitoria+do+palmar&codorgao=&orgao=&tipoconsulta=0&periodo=&Pagina=8. Acessado em 06 de agosto de 2014.
- RIO GRANDE DO SUL, Portal de Transparência do Estado. Disponível no site https://www.sefaz.rs.gov.br/Site/MontaMenu.aspx?MenuAlias=m_pgto_estado. Acessado em 14 de agosto de 2014.
- FNS, Fundo Nacional de Saúde. Disponível no site http://www.fns.saude.gov.br/visao/consultarPagamento/pesquisaSimplificada.jsf Acessado em 20 de agosto de /2014.
- Redes de Cooperação - ***CASE* ACORDO VERDE: uma discussão sobre rede pública de desenvolvimento local sustentável - Maria Isabel Pia dos Santos -** Pós-graduanda *lato sensu* em Gestão Pública Municipal – UFPB/ **Dr.ª Márcia Batista da Fonseca -** Professora do Departamento de Economia - UFPB http://portal.virtual.ufpb.br/biblioteca-virtual/files/case_acordo_verde_uma_discussao_sobre_rede_pablica_de_desenvolvimento_local_sustentavel_1345120171.pdf. Acessado em 20 de agosto de 2014.
- DATASUS, Ministério da Saúde. Disponível no site http://cnes.datasus.gov.br/Lista_Es_Nome.asp?Vbusca= SANTA VITORIA DO PALMAR&VTipo=1 . Acessado em 20 de agosto de 2014.
- CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Gestão de Recursos Federais: Manuel para Agentes Municipais**. Brasília?DF,2005.

- 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 providencias.
- _____. **Instrução Normativa STN Nº 01 de 15 de janeiro de 1997**. Disciplina a celebração de Convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de convênios e dá outras providencias.
- _____. **Lei 4320 de 17 de Março de 1964**. Disponível no site www.planalto.gov.br . Acessado em 06 de agosto de 2014.
- _____. **Lei 8666/93 de 21 de junho de 1993**. Disponível no site www.planalto.gov.br . Acessado em 06 de agosto de 2014.
- FEDERAL, Legislação. Disponível em www.planalto.gov.br. Acessado em 14 de agosto de 2014.
- ESTADUAL, Legislação. Disponível em www.al.rs.gov.br. Acessado em 14 de agosto de 2014.

Informatização do Sistema de Avaliação de Estágio Probatório dos servidores da Prefeitura Municipal de Bagé/RS

Gilberto Bittencourt Nunes[1]

RESUMO: O presente artigo apresenta uma pesquisa aplicada, de caráter exploratório e de natureza qualitativa que teve por objetivo propor a modelagem de um sistema informatizado específico para gerenciar os processos relacionados ao estágio probatório dos novos funcionários públicos nomeados da Prefeitura Municipal de Bagé/RS. Foi realizado um estudo de caso, baseado primeiramente na observação do processo de avaliação e acompanhamento do estágio probatório dos servidores da Secretaria de Educação da prefeitura investigada e posteriormente na realização de entrevistas com dois funcionários do Setor de Informática da referida Secretaria. O estudo permitiu mapear o processo de avaliação e acompanhamento do estágio probatório, além de identificar diferentes requisitos de informação e funcionalidades para modelar o sistema informatizado. O modelo proposto uniu as informações já existentes e utilizadas, conforme previsto na Lei Municipal nº 3815/01, e sugeriu relatórios para acompanhamento da evolução e percurso do servidor. Espera-se que o desenvolvimento de tal ferramenta possa melhorar a forma como o estágio probatório é realizado pela Secretaria de Educação pesquisada, tornando este processo mais rápido, econômico e eficiente; e que possa posteriormente ser ampliado para as demais secretarias do Município.

Palavras chave: sistema informatizado – modelagem – estágio probatório

1. INTRODUÇÃO

Conforme Paim (2007), no final da década de 90, o termo “Gestão de Processos” passou a ter maior destaque e utilização nas organizações, com o intuito de melhorar, redesenhar e automatizar os processos administrativos. Os processos estão relacionados à transformação e a um conjunto de etapas que buscam produzir ou gerar um resultado, ou um produto final. No contexto atual da Administração Pública, busca-se cada vez mais desenvolver alternativas que venham tornar as instituições governamentais mais ágeis e flexíveis, de modo que atendam com maior eficiência às demandas da sociedade, além de elevar e manter o país em um patamar competitivo no cenário mundial (UCHOA et al., 2010).

Por sua vez, a gestão de pessoas nas organizações públicas tem passado por profundas transformações, face à necessidade de se prover serviços públicos

[1] Aluno do Curso de Pós-graduação, Especialização em Gestão Pública Municipal. Trabalho de Conclusão de Curso, Orientado pelo Professor Guilherme Lerch Lunardi. Universidade Federal do Rio Grande - FURG.

com a qualidade e eficiência desejada pelos cidadãos (MESQUITA, 2010). Dentre as principais reformas de gestão pública ocorridas nos últimos anos, destacam-se as relacionadas à gestão de recursos humanos, onde se pode citar o processo de avaliação de desempenho, seja inicialmente através do estágio probatório ou, posteriormente, para fins de progressão ou promoção na carreira.

Percebe-se na esfera pública que os dois tipos de avaliação (estágio probatório e progressão), em sua grande maioria, são realizados através de procedimentos arcaicos e burocráticos (mediante fichas impressas), onde não se encontram informatizados e não propiciam informações gerenciais que auxiliem na melhora da gestão. O sistema de avaliação tornou-se mero procedimento burocrático, que toma tempo dos envolvidos, e que por não ser utilizado para outros fins, implica no total descrédito dos avaliadores e dos avaliados ante sua ineficácia, especialmente porque o resultado dessa avaliação não é discutido de forma a corrigir eventuais não conformidades, individualmente. Ainda, os critérios utilizados em sua grande parte são insuficientes para de fato avaliar o desempenho dos servidores, especialmente por se basearem em questionários defasados, estabelecidos há anos e que não foram atualizados (MESQUITA, 2010).

Por outro lado, o desenvolvimento e a utilização de sistemas informatizados capazes de armazenar dados referentes ao estágio probatório, como: controle dos vencimentos dos relatórios de acordo com a frequência, realização e análise das avaliações, dentre outras funcionalidades, tem tornado possível que tais avaliações sejam repassadas com maior eficiência e agilidade às chefias responsáveis, fazendo do estágio probatório uma importante ferramenta gerencial. Ainda que se encontrem exemplos na esfera pública de órgãos e municípios que adotaram tais sistemas, a grande maioria dos municípios brasileiros ainda realiza as suas avaliações de desempenho de forma manual. Pensando nesta temática, definiu-se como objetivo deste artigo propor a modelagem de um sistema informatizado específico para gerenciar os processos relacionados ao estágio probatório dos novos funcionários públicos nomeados da Prefeitura Municipal de Bagé/RS. Selecionou-se como local de estudo a Secretaria Municipal de Educação do Município de Bagé/RS, que presta assessoramento para 62 Escolas Municipais, as quais contam com aproximadamente 1300 professores e 700 servidores de carreira.

O artigo está estruturado da seguinte forma: na seção 2 é apresentado o referencial teórico, a partir da revisão de literatura na área dos estágios probatórios

que utilizam sistemas informatizados e que serviu de base para o estudo; a seção 3 destaca a tipologia da pesquisa, apresentando a metodologia utilizada pelo investigador; a seção 4 apresenta a descrição do caso que se refere à análise do processo de avaliação e acompanhamento do estágio probatório na Prefeitura Municipal de Bagé/RS, com foco na Secretaria Municipal de Educação; enquanto a seção 5 destaca a solução proposta, isto é, a modelagem do sistema DBSeller. Por fim, apresentam-se as conclusões, principais limitações e implicações práticas do trabalho.

2. ESTÁGIOS PROBATÓRIOS COM SISTEMAS INFORMATIZADOS

A verificação do Estágio Probatório por uma empresa pública requer que a sua organização seja encarada como um sistema, pois interage com vários agentes e também com outros sistemas ou organizações. Segundo Oliveira (1999, p. 51), “sistema é definido como um conjunto de partes integrantes e interdependentes que, conjuntamente, formam um todo unitário com determinado objetivo e efetuando uma função”. Faz-se necessário desta forma a existência de um objetivo comum e funções a serem executadas por cada uma das partes deste sistema.

Catelli (1999, p. 37) elenca as principais características de um sistema:

- compõem-se de partes ou elementos que se relacionam de forma a constituir um todo;
- possuem um objetivo ou uma razão que integra e justifica a reunião de suas partes; e
- delimitam-se em determinado contexto, apesar da possibilidade de serem decompostos de forma a permitir o estudo de suas interações com elementos externos ou entre elementos internos.

Logo, a Prefeitura é vista como uma organização pública aberta e dinâmica entre os agentes internos e externos, que interage constantemente com o ambiente para uma maior adaptabilidade frente às mudanças.

Para Catelli (1999), um sistema maior é composto por outros subsistemas que interagem para cumprir sua missão. Tais subsistemas são: o institucional, o físico, o social, o organizacional, e o de gestão e de informação. Sendo o subsistema institucional formado por crenças e valores do dirigente maior da organização que, então, são convertidas em diretrizes que orientam todo o sistema. É também o

subsistema institucional que estabelece a missão da organização, que é um dos pontos principais do planejamento estratégico.

Catelli (1999, p. 58) identifica que o processo de gestão deve garantir que as decisões tomadas na organização levem ao cumprimento de sua missão, proporcionando a adaptabilidade e equilíbrio necessários para sua continuidade, e assim:

- ser estruturado com base na lógica do processo decisório (identificação, avaliação e escolha de alternativas);
- contemplar, analiticamente, as fases de planejamento, execução e controle das atividades da empresa; e
- ser suportado por sistemas de informações que subsidiem as decisões que ocorrem em cada uma dessas fases.

Na visão do Governo de Minas Gerais[2], a Avaliação Especial de Desempenho (AED) "é o processo de acompanhamento sistemático do desempenho do servidor em período de estágio probatório, que tem por objetivos" (s/d, p. 59):

> I - apurar a aptidão do servidor para exercício do cargo para o qual foi nomeado;
> II - contribuir para a implementação do princípio da eficiência na administração pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo Estadual; e
> III - aprimorar o desempenho do servidor e dos órgãos ou entidades da administração pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo Estadual.

Segundo Mesquita (2010)[3], a Polícia Federal do Brasil aparece como um exemplo de órgão público que tem se esforçado para implantar a Gestão por Competências, adotando um novo sistema de avaliação de desempenho. Em 2008, houve o acordo de cooperação com a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) para o desenvolvimento e implantação de sistemas informatizados. Essa cooperação técnica tem permitido o desenvolvimento técnico e operacional de projetos e atividades nas áreas de tecnologia da informação e gestão pública, principalmente no que tange ao desenvolvimento, adaptação, integração, manutenção e suporte técnico de sistemas informatizados nas áreas administrativas

[2] Treinamento introdutório – Governo de Minas Planejamento e Gestão. Superintendência Central de Política de Recursos Humanos – SCPRH, Diretoria de Recursos Humanos – DRH, Assessoria de Gestão da Informação – AGI.

[3] Avaliação de desempenho para a gestão por competências.Joaquim Claudio Figueiredo Mesquita, apresentado no XV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 9 - 12 nov. 2010.

e de recursos humanos, tendo resultado na implantação do denominado e-GP, sistema eletrônico de Gestão de Pessoas, contendo cadastro dos servidores e vários outros módulos e funcionalidades próprios à operacionalização dos processos de gestão na área de pessoal e na obtenção de informações gerenciais. Os sistemas desenvolvidos pela UFRN são baseados em softwares livres totalmente alinhados com a política do Estado Brasileiro.

> Partindo desse estudo, com o escopo de iniciar de maneira experimental o novo processo de avaliação de desempenho baseado em competências, através do corpo técnico de psicologia da Coordenação de Recrutamento e Seleção da Diretoria de Gestão de Pessoal da Polícia Federal, foram elaborados os instrumentos de avaliação com a descrição de dezesseis competências técnicas e vinte e três competências comportamentais essenciais para os servidores da Polícia Federal. Esses instrumentos foram inseridos no módulo de avaliação de servidores do sistema informatizado e-GP, disponibilizado na Intranet da Polícia Federal, facilitando o seu preenchimento e a operacionalização do processo de avaliação de desempenho (MESQUITA, 2010, p. 8).

A partir deste estudo na Polícia Federal, pode-se perceber como o módulo informatizado neste processo de instrumento de avaliação de competências dos servidores pode identificar as potencialidades dos servidores e subsidiar os demais processos de gestão de recursos humanos, através do uso de sistemas eletrônicos. O uso do sistema informatizado tem-se mostrado como um processo rápido, econômico e eficiente de administrar os recursos humanos de diversas organizações.

O sistema de avaliação do Estágio Probatório, mais especificamente, necessita de mudanças nos seus procedimentos de registro, para facilitar a atuação de avaliadores e avaliados, para acompanhamento da performance do servidor, onde a avaliação busca verificar se o avaliado tem aptidão para ser confirmado no cargo em que foi investido. Segundo O`Brien (2004), os sistemas de informação de recursos humanos são projetados para apoiar (i) o planejamento para atender às necessidades de pessoal da empresa, (ii) o desenvolvimento de todo o potencial dos funcionários e (iii) o controle de todas as políticas e programas de pessoal.

Maquelin[4] (s/d) apresenta uma proposta para o atual sistema de Recursos Humanos do Estado do Rio Grande do Sul, o qual já possui diversas áreas estratégicas. O autor desenvolve a solução que contempla somente a área de Admissão de Pessoal, Cargos, Salários e Treinamento, visando desenvolver uma

[4] Proposta de um Protótipo em JavaEE para Controle de RH dos Servidores Públicos do Estado do RS. Maquelin G. Moraes, Guilherme Lacerda. Faculdade de Sistemas de Informação – Centro Universitário Ritter dos Reis (UniRitter) – Porto Alegre – RS – Brazil.

aplicação Web baseada na plataforma JavaEE (Java 2 Enterprise Edition) para Controle de Recursos Humanos dos Servidores Públicos do Estado do RS.

O referido autor realizou estudo de outros sistemas de recursos humanos (SRH), em órgãos públicos ou privados, e constatou que as funcionalidades assemelham-se em seus recursos principais, sendo todos os sistemas de suma importância para suas organizações (RHE, SIAPE, Sispro RH e Siprev). Ao observar os poucos resultados encontrados na área de sistemas de informação relacionados ao estágio probatório, percebe-se a necessidade de outras pesquisas nesta área. Atualmente, diversos órgãos públicos desenvolvem sistemas informatizados para o estágio probatório, como a Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo[5]; o Ministério Público de Goiás[6], adaptado às regras do estágio probatório ao modelo informatizado de armazenamento de dados por meio do sistema Atena, que suprimiu a remessa física de relatórios trimestrais e oportunizou o acompanhamento da atividade extrajudicial do promotor. O Tribunal de Contas da União[7] utiliza o Sistema de Gerenciamento de Recursos Humanos (GRH) informatizado, para cadastrar as avaliações de estágio probatório dos servidores, apresentando fatores e níveis avaliativos.

3. TIPOLOGIA DA PESQUISA

O presente trabalho trata-se de uma pesquisa aplicada, de caráter exploratório e de natureza qualitativa.

> 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 (PEREIRA, 2011, p. 3-4).

---

[5] SUDANO, Andréia Di Camilla Ghirghi Pires Sudano. Estágio probatório e Reformas na Gestão Pública: um estudo de caso da avaliação no início de carreira no Estado de São Paulo. Dissertação apresentada à Fundação Getúlio Vargas como requisito para a obtenção do título de mestre em Administração Pública e Governo. São Paulo: 2011. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8226/62090100004.pdf?sequence=1

[6] Nova Resolução do Conselho Superior altera regulamento do estágio probatório dos membros do MP-GO, disponível em: http://amp-go.jusbrasil.com.br/noticias/100648261/nova-resolucao-do-conselho-superior-altera-regulamento-do-estagio-probatorio-dos-membros-do-mp-go

[7] Cadastro de Estágio Probatório – Tutorial. Tribunal de Contas da União, Secretaria-Geral de Administração, Secretaria de gestão de Pessoas. Disponível em: http://www.ticontrole.gov.br/portal/page/portal/TCU/informacoes_funcionais/gestao_desempenho/estagio_probatorio

A pesquisa foi realizada através de um estudo de caso na Secretaria Municipal de Educação de Bagé/RS. Inicialmente, realizou-se uma análise do processo de avaliação e acompanhamento do estágio probatório dos servidores da Secretaria de Educação da Prefeitura Municipal de Bagé. As técnicas utilizadas na coleta de dados envolveram um roteiro de entrevista semi-estruturado (aplicado através de um questionário apresentando questões abertas), abordando aspectos como funcionalidade do sistema, informações necessárias, possibilidades de relatório e usuários do sistema.

As entrevistas foram realizadas com dois funcionários da Prefeitura: um responsável pelo envio e recebimento (triagem) das fichas do estágio probatório na Secretaria de Educação e o outro responsável pelo sistema informatizado utilizado na prefeitura (DBSeller). Utilizaram-se, ainda, os documentos relacionados ao estágio probatório do funcionalismo público e do sistema informatizado utilizado por este órgão público.

A técnica de análise de dados utilizada foi a análise de conteúdo, ao investigar os dados fornecidos pelas fontes, como a comunicação na entrevista e os documentos escritos, visando extrair o conteúdo manifesto destes documentos e discursos para descobrir as possibilidades de modelagem do sistema DBSeller para o estágio probatório.

4. DESCRIÇÃO DO CASO: ESTÁGIO PROBATÓRIO NA PREFEITURA MUNICIPAL DE BAGÉ/RS

A análise das atividades associadas à avaliação e ao acompanhamento do estágio probatório dos servidores da Secretaria Municipal de Educação de Bagé permitiu construir um cenário explicativo contendo o fluxo de processos envolvidos na realização deste trabalho (Figura 1). Inicialmente, a Secretaria Municipal de Administração de Bagé/RS nomeia os servidores públicos municipais e transcorridos três meses do desempenho de sua função, são emitidas e encaminhadas as fichas de estágio probatório desses funcionários para que sejam realizadas as devidas aferições dos servidores recentemente nomeados mediante concurso público. Tais avaliações são enviadas para as Secretarias e departamentos onde os funcionários trabalham; no caso desta pesquisa, para a recepção da Secretaria de Educação, sendo as fichas assim encaminhadas à Coordenação Administrativa para

providências. Posteriormente, a Coordenação entrega as fichas ao servidor responsável pela sua triagem, que tem a função de verificar onde cada funcionário está lotado e, assim, expedir o documento para o órgão de lotação do servidor, que no caso da SMED, será a escola ou o departamento de atuação do mesmo.

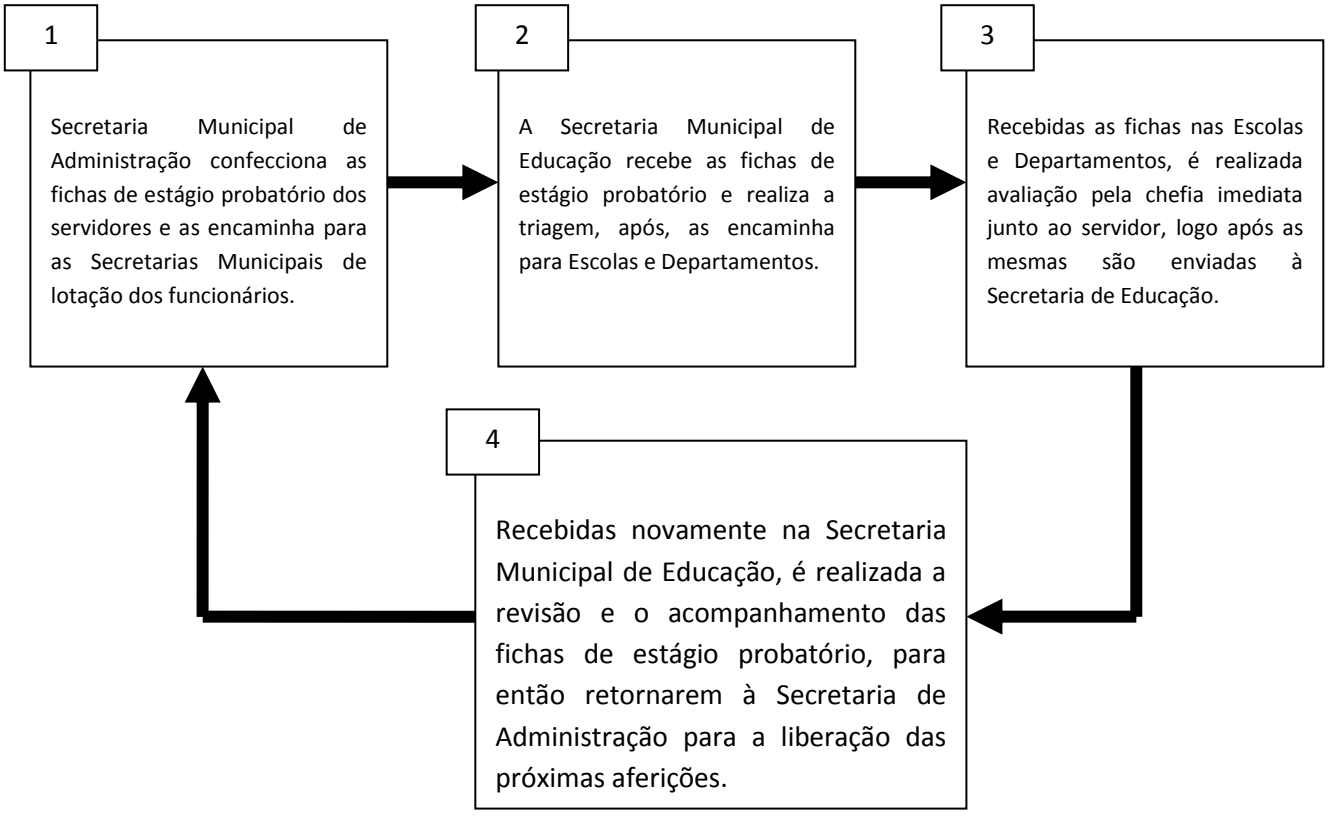


Figura 1 - Fluxograma do processo de avaliação e acompanhamento do estágio probatório
Fonte: Elaborado pelo autor

Encaminhadas as fichas, que no caso de ser uma escola, a chefia imediata será o Diretor; o mesmo se reunirá com o avaliado e mais dois servidores que farão parte da Comissão de Avaliação. Realizada a avaliação pela Comissão junto ao funcionário, a ficha novamente retorna à Secretaria de Educação, recebida na Recepção da Secretaria de Educação e enviada à Coordenação Administrativa. A Coordenação Administrativa, por sua vez, entrega as mesmas para o servidor responsável pela revisão da avaliação e das assinaturas na ficha, e após tudo ser conferido e estar devidamente preenchido e avaliado, encaminham-se as fichas novamente para a Secretaria de Administração, que deverá anexar as demais aferições de avaliação e, assim, liberar as próximas avaliações.

Este processo ocorre por seis vezes, tendo em vista que todos servidores públicos municipais passam por trinta e seis meses de estágio probatório. Cada aferição ocorre de três em três meses, onde em cada ficha enviada cabem duas aferições (referentes a seis meses).

O Setor de Informática do Departamento Administrativo, quando recebe essas fichas, realiza a triagem dos servidores e professores nas 62 escolas e 4 departamentos do município, havendo uma certa demora para encaminhamento da avaliação até o destino final, que é o próprio servidor, através de sua chefia imediata, que são os diretores.

Diante desta situação do atraso no encaminhamento das fichas de papel para todas as Secretarias e Departamentos em que têm servidores lotados, principalmente pelo retorno para correções que ocorrem durante as aferições manuais, identificou-se que a adoção de um sistema informatizado na avaliação do estágio probatório poderia melhorar e agilizar os processos a ele associados, pois a utilização de Sistemas de Informação como uma ferramenta gerencial mostra-se essencial para a execução dos processos envolvendo recursos humanos junto às Secretarias, como o uso do DBSeller, já instalado na prefeitura municipal de Bagé/RS.

5. MODELAGEM DO SISTEMA INFORMATIZADO - DBSELLER

A pesquisa realizada junto à Secretaria Municipal de Educação, através da entrevista com os funcionários do setor de Informática, no Departamento Administrativo, possibilitou conceituar e caracterizar o sistema DBSeller, apresentando suas múltiplas facetas e também explicitar a forma atual de avaliação do estágio probatório dos funcionários públicos da prefeitura.

O funcionário “A”, responsável pelo envio e recebimento das fichas do estágio probatório na Secretaria de Educação, explicou como ocorre a triagem das fichas do estágio probatório. Ele comenta que tais fichas são confeccionadas na Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos, e são encaminhadas para a Secretaria Municipal de Educação que realiza, a partir da triagem da lotação dos servidores, o envio de tal documento para os locais. Após os servidores serem avaliados pelas suas chefias imediatas, as fichas são encaminhadas para a SMED e para este funcionário, que revisa e, após as devidas correções, as envia para a

Secretaria Municipal de Administração novamente, sendo estas liberadas de 3 em 3 meses.

Já o funcionário “B”, responsável pelo sistema informatizado utilizado na prefeitura, explicou que o DBSeller é um sistema informatizado de gestão pública que funciona via web, e que atende diversas secretarias da prefeitura municipal de Bagé/RS, como as secretarias de: educação, administração, folha de pagamento e arrecadação de tributos (Fazenda Pública Municipal). Quando questionado sobre a possibilidade de inclusão de módulos neste sistema, o funcionário garantiu que é possível, e quem realiza esta inclusão é o Núcleo de Tecnologia da Informação da Prefeitura Municipal de Bagé/RS. Explicou, ainda, após ser questionado, que a avaliação do estágio probatório pode ser incluída através de um novo módulo no Sistema DBSeller, via web, sendo preenchido pelos responsáveis pela inclusão dos dados nas Escolas e Departamentos, que são o secretário e ou diretor da escola ou departamento. Atualmente, o sistema DBSeller não pode ser consultado pelos professores, porém o funcionário explica que, com a proposta da avaliação do estágio probatório ser realizada via internet, através do DBSeller, os servidores poderão acompanhar sua avaliação, pesquisando o sistema.

Ao questionar o funcionário “A” sobre a funcionalidade que um sistema informatizado como o DBSeller poderia trazer para a avaliação do estágio probatório, ele respondeu que acredita que o acompanhamento dos servidores seria mais ágil e rápido, diminuindo o sistema burocrático que se encontra hoje nos encaminhamentos das fichas manuais. O funcionário respondeu que as informações importantes para acompanhar o estágio são as mesmas utilizadas atualmente, pois são previstas em lei[8], como assiduidade, pontualidade, disciplina, capacidade, iniciativa, eficiência, responsabilidade e relacionamento, onde para cada um desses quesitos o servidor é avaliado com os conceitos ótimo, bom, regular e insatisfatório, devendo ainda ser disponibilizado ao gestor um campo de texto para escrever sugestões e comentários ao servidor, sobre sua avaliação.

O mesmo funcionário explica que o sistema seria bom para todos, tanto nas Secretarias Municipais quanto nas escolas e departamentos, especialmente pela facilidade e agilidade que proporcionaria, além de possibilitar a geração de uma

[8] Lei Municipal nº 3815, de 03/12/2001, Dispõe sobre o cumprimento do estágio probatório e estabilidade de que trata o arti. 41, **§ 4º da Constituição Federal, com a redação dada pela EC nº 19/98 e dá outras providências. Disponível em:** http://ceaam.net/bage/legislacao/

cópia da ficha de avaliação de cada servidor para ser arquivada na sua ficha funcional.

Nesse sentido, o sistema poderia apresentar de forma sintetizada relatórios com o resultado das várias avaliações do servidor, de modo a acompanhar a sua evolução durante o período do estágio probatório, sendo apresentado através de um gráfico de linhas com a evolução de cada nota atribuída aos aspectos que são avaliados, tendo a possibilidade de indicar os aspectos que estão sendo mal avaliados para "alertar" o gestor e o próprio servidor de quais pontos ele precisa melhorar, além dos pontos que está melhorando e nos que está piorando. O sistema poderia, ainda, avisar os gestores quando e quais os servidores que precisam ser avaliados, auxiliando assim no acompanhamento das avaliações.

Pode-se perceber que com a modelagem do sistema informatizado DBSeller para acompanhar o estágio probatório dos servidores recém contratados, espera-se eliminar os instrumentos impressos e preenchidos manualmente para assim serem adotados documentos eletrônicos, os quais se teria acesso por meio de senhas de segurança, aumentando as áreas já existentes neste programa utilizado pela Prefeitura Municipal de Bagé/RS, através do uso da internet. Assim, o servidor poderá acompanhar, através desse sistema informatizado, os assuntos do seu interesse.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve por objetivo propor a modelagem de um sistema informatizado específico para gerenciar os processos relacionados ao estágio probatório dos novos funcionários públicos nomeados da Prefeitura Municipal de Bagé/RS. Para tanto, foram realizadas entrevistas com dois funcionários do Setor de Informática do Departamento Administrativo, da Secretaria Municipal de Educação de Bagé/RS: um servidor responsável pela triagem do estágio probatório e outro servidor responsável pelo sistema informatizado da rede municipal, chamado DBSeller, o que permitiu identificar diferentes requisitos de informação e funcionalidades do sistema, bem como a sua viabilidade.

A partir das entrevistas, ficou claro que é possível modelar o sistema, apresentando diferentes pontos que o mesmo deveria ter. De modo geral, sugere-se que nas implicações práticas o sistema permaneça com as informações previstas na

Lei Municipal nº 3815/01, além dos relatórios regulares de desempenho dos funcionários, para que possam acompanhar sua evolução e percurso no serviço público, além de servir de acompanhamento para a mantenedora da rede municipal.

Pode-se perceber através do estudo, que a burocracia atual, realizada sob a forma de fichas de avaliação manuais do estágio probatório não está atendendo efetivamente aos usuários, pois apresenta uma série de limitações, que vem gerando atrasos nas aferições e que geralmente retornam à unidade de origem somente por alguma necessidade de correção. Acredita-se que o desenvolvimento deste novo módulo possa melhorar a forma como a avaliação e o acompanhamento do estágio probatório acontecem, considerando a forma mais ágil e eficaz de realização da avaliação dos novos funcionários durante os 36 meses de estágio probatório, tornando este processo mais rápido, econômico e eficiente; e que possa posteriormente ser ampliado para as demais secretarias do Município.

REFERÊNCIAS

CATELLI, Armando. (Coord.). **Controladoria:** Uma abordagem da Gestão Econômica – GECON. 1. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

MESQUITA, Joaquim Claudio Figueiredo. Avaliação de desempenho para a gestão por competências. In.: **XV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, 9 - 12 nov. 2010. Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 2010.

O'BRIEN, James A.. Sistemas de Informações e a decisões gerenciais na era da internet. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento Estratégico:** conceitos, metodologia e práticas. 13. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

PAIM, R.. **As tarefas para gestão de processos.** Tese de Doutorado COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro, 2007.

PEREIRA, Leonardo Lisboa. **Métodos de pesquisa em administração.** Rio Grande: FURG, 2011.

UCHOA, Carlos Eduardo; MAUGER, Paulo; VIEIRA, Patrícia Aguiar Cunha; GIORGETTI, Valéria. Avaliação de desempenho como ferramenta de gestão: a

experiência da Escola de Administração Fazendária, Brasil. In.: **XV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, 9 - 12 nov. 2010. Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 2010.

Vivências de prazer e sofrimento no trabalho escolar: um estudo realizado em uma escola pública estadual no município de Rio Grande - RS

Isabel Cristina Guimarães Bertuol
isabelbertuol@hotmail.com
Universidade Federal do Rio Grande – FURG – Rio Grande. RS / Brasil

Resumo

Este artigo busca analisar as percepções dos trabalhadores em educação de uma escola pública estadual localizada no município de Rio Grande, Rio Grande do Sul, acerca das vivências de prazer e sofrimento relacionadas ao desempenho de suas atividades. Trata-se de uma pesquisa quantitativa realizada com trinta e um (31) trabalhadores na escola pesquisada. Os resultados indicaram que as vivências de prazer são predominantes e em relação às vivências de sofrimento estudadas. As vivências de sofrimento são moderadas e estão mais relacionadas com a sobrecarga de trabalho e a falta de reconhecimento. Como forma compensatórias de sofrimento as vivências de prazer são maximizadas e justificam-se através da grande maioria dos entrevistados mostrarem-se realizados com as tarefas desempenhadas e a baixa intenção dos mesmos em abandonarem a educação.

Palavras-chave: Educação; Prazer; Sofrimento.

1. INTRODUÇÃO

Este estudo busca analisar as vivências de prazer e sofrimento relacionadas às atividades desempenhadas por trabalhadores em educação de uma escola pública estadual localizada no município de Rio Grande, Rio Grande do Sul. Para um melhor entendimento desta temática foram abordados neste estudo diferentes aspectos que podem motivar ou desmotivar esses profissionais. A literatura sugere a liberdade de expressão, a realização profissional, as relações profissionais, o esgotamento profissional, a falta de reconhecimento, a organização do trabalho e as condições de trabalho como alguns dos principais fatores associados à vivência de prazer e sofrimento no trabalho dos profissionais da educação (MARTINS, 2009).

A falta de conhecimento e interesse pelo assunto que envolve prazer e sofrimento no trabalho pode ser destacada como uma grande barreira criada dentro do ambiente de trabalho escolar que acaba por dificultar o trabalho dos gestores destas instituições, de modo que tenham um melhor desempenho de sua equipe pedagógica. Nesse sentido, a discussão entre estes profissionais torna-se muito importante para que a visão das pessoas, a respeito desta

temática, seja transformada e o educador faça parte como coadjuvante desse processo que visa melhorias no âmbito educacional, trazendo com isso uma evolução da sociedade.

Da mesma forma que os professores avaliam diariamente o aprendizado dos alunos, os estabelecimentos de ensino deveriam também estar preocupados com o desempenho dos profissionais ligados à área educacional. A avaliação, nesse sentido, mostra-se muito importante para a inovação dos sistemas educacionais. No meio empresarial, os gestores buscam continuamente melhorar o desempenho de seus colaboradores, sempre pensando como isso poderia ser feito sem que fosse preciso um alto investimento financeiro. Nas escolas públicas, essa preocupação não é diferente. Os administradores (diretores de escolas) precisam buscar maneiras viáveis, com os recursos disponíveis, para manter seus profissionais, sejam eles professores ou demais colaboradores, motivados na realização de suas atividades diárias.

O desenvolvimento de estudos dessa natureza pode trazer contribuições importantes para a educação e para a qualidade do ensino, possibilitando uma melhor organização dos trabalhos, tanto individuais quanto coletivos, além de auxiliar diretores, professores, funcionários, alunos e a comunidade escolar na obtenção de melhores resultados. Nessa pesquisa, pretende-se analisar diferentes situações vivenciadas pelos profissionais de uma escola pública estadual, buscando identificar os principais motivadores e inibidores da satisfação destes servidores com o trabalho desempenhado.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

As pesquisas em torno da motivação docente podem ser consideradas recentes. Muitos estudos tiveram início nos primeiros anos da década de 70, aparecendo com mais intensidade na década de 80, nos quais se pode observar com mais clareza as relações estabelecidas entre a satisfação profissional e a qualidade de vida (SECO, 2002 apud PEDRO, 2011).

Sabe-se que a satisfação profissional dos professores é um estado emocional atribuído pelas desejadas recompensas oriundas do trabalho em ambiente escolar. Essa satisfação é resultado principalmente do nível de experiência adquirida ao longo da profissão, usada para a realização das necessidades individuais, e que se reflete em dedicação, envolvimento e felicidade relativa à docência (PEDRO, 2011).

Segundo Libâneo (2004), as instituições escolares vêm sendo pressionadas a repensar seu papel diante das transformações que caracterizam o acelerado processo de integração e reestruturação capitalista mundial. Essas transformações, que ocorrem em escala global,

decorrem da conjunção de um conjunto de acontecimentos e processos que acabam por caracterizar novas realidades sociais, políticas, econômicas, culturais e geográficas.

As constantes transformações que acontecem no mundo globalizado representam um motivo essencial para as mudanças nas instituições escolares. O posicionamento do autor supracitado também fica claro, onde afirma que as mudanças que vêm ocorrendo no mudo todo passam a afetar diretamente as organizações e o perfil dos trabalhadores, destacando, ainda, a influência na qualidade dos conhecimentos adquiridos pelos educadores e, por consequência, a forma como eles são passados para os alunos no ambiente escolar.

Segundo Pedro e Peixoto (2006), o interesse pela satisfação profissional de professores aparece associado a variáveis importantes, entre elas: a autoestima, o bem estar físico e mental, a motivação e o estresse. Sentimentos de insatisfação afetam não só os professores, mas também os alunos. Conforme os mesmos autores, a causa está relacionada com a falta de motivação dos professores que contribui diretamente no desenvolvimento e desinteresse dos alunos, tendo como consequência a menor qualidade do processo de ensino-aprendizagem.

Nessa mesma linha, observa-se na educação a democratização do ensino e uma verdadeira explosão no número de elementos na população escolar, a qual se faz acompanhar do surgimento de alguns indicadores e manifestações de mal-estar e insatisfação no corpo docente (ALVES, 1994). No que se refere especificamente à motivação de professores, Alves (1994) a define como um estar positivo dos docentes em relação à profissão, que pode ser originado por fatores contextuais e ou pessoais, externados pelo empenho, defesa e felicidade face à mesma.

> No entender da "Psicodinâmica do Trabalho", o caminho que conduz ao trabalho saudável é aquele que respeita a identidade em construção, os potenciais e os limites da condição humana, favorecendo a criatividade e o compromisso do trabalhador. Na organização, torna-se indispensável a flexibilização, liberdade e uma consequência no modo de trabalhar. Porém, na impossibilidade de se intervir na organização do trabalho, a reorientação profissional é essencial, de forma que leve em consideração as necessidades individuais e coletivas da busca constante de defesas para evitar doenças e preservar o equilíbrio psíquico (NASSIF, 2005 apud MARTINS; OLIVEIRA, 2004).

Maximiano (2008), em seu artigo "A Motivação dos Professores", coloca que ser professor é uma das profissões que mais tiveram aumento de tarefas nos últimos tempos. Além de ensinar conteúdos da área para a qual foi preparado, o professor tem de lidar com outros para os quais não tem nenhuma ou pouca capacitação. Os trabalhadores em educação, muitas vezes, deparam-se com situações difíceis e para as quais não foram preparados, como

o enfrentamento da evasão escolar relacionado à falta de motivação por parte dos alunos e também de outros profissionais ligados à educação.

O trabalho é essencial ao crescimento, desenvolvimento e sobrevivência do ser humano e, ainda, fonte de prazer. Mas não o absolve da parcela de culpa em relação à saúde do trabalhador, porque o modelo contemporâneo do trabalho ainda possui características da Revolução Industrial e do Taylorismo. É uma combinação de propostas do processo produtivo que traz agressões à saúde, descendentes dos modelos tradicionais tayloristas e fordistas, aliados a novos modelos. Nesse sentido, pode-se concluir que o acúmulo de funções pode ser um dos fatores que contribui para a falta de motivação dos docentes (CÔRREA; SARAIVA, 2000 apud MARTINS; OLIVEIRA, 2004).

> Os professores recebem uma formação inicial que muitas vezes não corresponde com o dia a dia das escolas públicas, o que pode desencadear um processo de despreparo e desânimo para trabalhar as questões encontradas no cotidiano escolar.
> O prazer é vivenciado quando o trabalho favorece a valorização e o reconhecimento, especialmente pela realização de uma tarefa significativa e importante para a organização e a sociedade. O uso da criatividade e a possibilidade de expressar uma marca pessoal também são fontes de prazer e, ainda, o orgulho e admiração pela produtividade, aliados ao reconhecimento da chefia e dos colegas (OLIVEIRA, 2004, p. 35).

Os trabalhadores em educação sempre estiveram, e cada vez mais se veem, diante de situações às quais precisam adaptar-se, tais como: os conteúdos para estudar, a falta e/ou número reduzido de funcionários, as longas jornadas de trabalho, entre outras.

2.1. Motivação no Trabalho

A motivação dos profissionais vem sendo estudada em diversas áreas, segundo a Teoria das Necessidades proposta por Maslow (1962), que relaciona a ideia de necessidades subdivididas em grupos, que vão evoluindo à medida que forem satisfeitos os níveis inferiores.

Segundo Maslow (1962), a motivação está diretamente relacionada à satisfação das necessidades; a conhecida proposta da Pirâmide de Maslow pode ser assim resumida: na base da pirâmide encontram-se as necessidades essenciais à vida, o que são chamados de necessidades primárias, como necessidades fisiológicas, básicas para o corpo humano como: água, comida, respiração, etc. Logo após, tem-se a necessidade de segurança, que está ligada ao amor e auto-estima; enquanto no grau mais acima da pirâmide, encontra-se as necessidades de realização pessoal, as quais Maslow (1962) define como as necessidades secundárias.

Nessa mesma linha de pensamento, encontra-se a Teoria ERC (Existência, Relacionamento, Crescimento), ou como é conhecida internacionalmente, apenas Teoria ERC. Proposta por Clayton P. Alderfer, esta teoria se contrapõe à Teoria de Maslow quando afirma que a transferência de um nível de satisfação para outro não ocorre somente após a conclusão do nível anterior. Para Alderfer, a satisfação das necessidades ocorre de maneira alternada e simultânea, e não somente de forma sequencial como sugere Maslow em sua teoria (BARRETO et al., 2007).

3. METODOLOGIA

A pesquisa em torno da problemática do prazer e sofrimento na escola investigada se baseia em um total de 44,3% (n = 31) dos profissionais da escola, que conta com um quadro total de 70 colaboradores. O estudo usa o método quantitativo, a partir de uma amostra de respondentes selecionada por conveniência (ou acidental) que como sugere o próprio nome desse tipo de amostragem, os entrevistados são escolhidos por estarem disponíveis no local e no momento da realização do estudo, sendo caracterizada como uma pesquisa do tipo *survey* (MATTAR, 1996).

Em relação aos meios de investigação, elaborou-se um instrumento estruturado, contendo 68 questões fechadas, buscando avaliar diferentes situações de prazer e sofrimento relacionadas ao desempenho das atividades realizadas pelos profissionais da escola. A seleção da amostra teve como critério de inclusão ser trabalhador na escola pesquisada, o que permitiu coletar dados de professores, assistentes administrativos e servidores que atuam na direção da escola.

O instrumento de pesquisa foi dividido em dois blocos: o primeiro, envolvendo questões relativas ao perfil do respondente (como cargo, nível de escolaridade, sexo, idade, tempo de profissão, tempo de atuação na escola, turno(s) que atua na escola e se trabalha em uma ou mais escolas) e o segundo, contendo as questões fechadas avaliando situações associadas aos seguintes fatores: “liberdade de expressão”, “realização profissional”, “relações profissionais”, “esgotamento profissional”, “falta de reconhecimento”, “organização do trabalho” e “condições de trabalho” – conforme sugerido por Martins (2009). As questões foram operacionalizadas em uma escala tipo Likert de cinco pontos, variando de 1 a 5, onde 1 corresponde a “nunca”; 2 a “raramente”; 3 a “às vezes”; 4 a “frequentemente”; e 5 a “sempre”.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

O perfil dos participantes do estudo é descrito da seguinte forma: dos 31 respondentes, 52% (n = 16) são professores, 32% (n = 10) assistentes administrativos e 16% (n = 5) fazem parte da direção da escola. Quanto à escolaridade, 48,4% (n = 15) possuem pós-graduação, 32,2% (n = 10) possuem curso superior completo e 19,4% (n = 6) possuem superior incompleto. Com relação ao gênero dos respondentes, 71% (n = 22) são do sexo feminino e 29% (n = 9) são do sexo masculino. Quanto à faixa etária, a maioria dos respondentes possui mais de 40 anos (71%; n = 22), existindo um equilíbrio entre a faixa de idade dos 21 aos 30 anos (16,1%; n = 5) e da faixa entre 31 e 40 anos (12,9%; n = 4).

Após ter uma visão geral dos participantes da pesquisa, buscou-se analisar as diferentes situações de prazer e sofrimento vivenciadas pelos profissionais da escola investigada, conforme as categorias sugeridas por Martins (2009). Os resultados da pesquisa estão sintetizados na tabela 1.

Tabela 1 – Situações de Prazer e Sofrimento vivenciadas pelos profissionais de educação pesquisados

	n	**Média**	**Desvio Padrão**
Liberdade de Expressão	**31**	**4,19**	**0,67**
Liberdade com a chefia para negociar o que precisa	31	4,65	0,66
Liberdade para falar sobre meu trabalho com as chefias	31	4,58	0,72
Liberdade para usar minha criatividade	31	4,58	0,72
Liberdade para falar sobre meu trabalho com os colegas	31	4,45	0,76
Liberdade para expressar minhas opiniões no local de trabalho	31	4,06	1,09
Cooperação entre os colegas	31	3,97	0,84
Solidariedade entre os colegas	31	3,84	0,99
Confiança entre os colegas	31	3,42	1,15
Realização Profissional	**31**	**3,90**	**0,49**
Identificação com minhas tarefas	31	4,48	0,68
Orgulho pelo que faço	31	4,48	0,72
Gratificação pessoal com as minhas atividades	31	4,29	0,69
Bem-estar	31	4,13	0,72
Realização Profissional	31	4,03	0,91
Satisfação	31	3,84	0,74
Motivação	31	3,58	0,81
Reconhecimento	31	3,03	0,88
Valorização	31	3,03	0,88
Organização no trabalho	**31**	**3,15**	**0,65**
As tarefas são cumpridas com pressão de prazos	31	3,61	1,23
As tarefas são repetitivas	31	3,58	1,26
Falta tempo para realizar pausas de descanso no trabalho	31	3,52	1,15
Existe fiscalização do desempenho	31	3,16	1,32
As normas para execução das tarefas são rígidas	31	3,06	1,09
O número de pessoas é insuficiente para se realizar as tarefas	31	3,06	1,15
Os resultados esperados estão fora da realidade	31	3,03	1,11
As tarefas executadas sofrem descontinuidade	31	3,00	1,10
O ritmo de trabalho é excessivo	31	2,97	1,47
Existem disputas profissionais no locais de trabalho	31	2,90	1,14
Existe divisão entre quem planeja e que executa	31	2,77	0,96

Esgotamento Profissional	**31**	**2,92**	**0,68**
Sobrecarga	31	4,06	0,96
Estresse	31	3,61	1,17
Esgotamento emocional	31	3,06	1,06
Insatisfação	31	2,77	0,85
Frustração	31	2,61	1,05
Insegurança	31	2,32	1,05
Medo	31	2,00	0,86
Condições de trabalho	**31**	**2,27**	**0,77**
As condições de trabalho são precárias	31	3,32	1,05
O mobiliário existente no local de trabalho é inadequado	31	2,42	1,23
As condições de trabalho oferecem riscos à segurança das pessoas	31	2,32	1,11
O posto/ estação de trabalho é inadequado para a realização das tarefas	31	2,26	1,18
Existe muito barulho no ambiente de trabalho	31	2,19	0,95
O material de consumo é insuficiente	31	2,10	1,04
O espaço para realizar o trabalho é inadequado	31	2,06	1,00
Estou satisfeito com o meu trabalho	31	2,03	1,05
O ambiente físico é desconfortável	31	2,00	1,03
Os equipamentos necessários para realização das tarefas são precárias	31	2,00	0,93
Falta de Reconhecimento	**31**	**2,19**	**0,53**
Desvalorização	31	2,65	1,23
Indignação	31	2,61	1,09
Falta de reconhecimento de meu desempenho	31	2,48	0,93
Falta de reconhecimento de meu esforço	31	2,39	1,02
Injustiça	31	2,16	0,93
Inutilidade	31	1,87	0,89
Desqualificação	31	1,84	1,04
Discriminação	31	1,48	0,72
Existe forte cobrança por resultados	31	1,48	0,72
Relações socioprofissionais	**31**	**2,06**	**0,61**
Os funcionários são excluídos das decisões	31	2,55	1,00
A comunicação entre funcionário é insatisfatória	31	2,52	1,06
Falta integração no ambiente de trabalho	31	2,39	0,88
Existe dificuldade na comunicação entre a chefia e subordinados	31	2,10	1,04
As tarefas não são claramente definidas	31	1,97	1,14
A distribuição das tarefas é injusta	31	1,97	1,05
Falta apoio das chefias para o meu desenvolvimento profissional	31	1,90	0,91
Os instrumentos de trab. são insuficientes p/ realizar as tarefas	31	1,84	0,93
A autonomia é inexistente	31	1,71	0,94
As informações que preciso para executar minhas tarefas são de difícil acesso	31	1,65	0,88

Fonte: Dados da pesquisa

De modo geral, as situações ligadas à categoria **Liberdade de Expressão** (4,19) apareceram como as mais frequentes entre os trabalhadores de educação investigados, seguidas pelas situações de **Realização Profissional** (3,90). Partindo do conceito e da evolução histórica do direito à liberdade de expressão, garantido pela Constituição Brasileira, destaca-se a fundamental presença da ética e da moral como valores que norteiam o comportamento humano e sua aplicação diante da pluralidade da sociedade contemporânea (CABRAL; ASSUNÇÃO 2012).

Dentre as situações deste grupo, a "liberdade com a chefia para negociar" (4,65), a "liberdade para falar sobre o trabalho com a chefia" (4,58) e a "liberdade para usar a

criatividade" (4,58) apareceram com as médias de frequência mais elevadas, bastante próximas do valor máximo que é 5 – o que pode ser considerado um ponto bastante positivo para a escola. A liberdade de expressão é essencial para a realização das competências previstas na Constituição para a formação do ser humano, sendo um dos mais relevantes e preciosos direitos fundamentais, correspondendo a uma das mais antigas reivindicações dos homens de todos os tempos (MENDES, 2007, apud RECK: THIER: MORAES, 2011). O único ponto que merece certa atenção neste grupo, por parte dos gestores da escola, é a "confiança entre os colegas" (3,42), que apresentou média próxima ao ponto intermediário da escala, sugerindo que algumas medidas precisam ser tomadas de modo a melhorar este aspecto.

Quanto à **Realização Profissional**, ela é apresentada por Alves (1994) como a satisfação docente, o sentimento e a forma de estar positivos dos professores perante a profissão, originados por fatores contextuais ou pessoais, defesa e mesmo felicidade perante a mesma. Ao pesquisar a realização profissional na escola investigada, percebeu-se que "a identificação com as tarefas" (4,48) e o "orgulho pelo que fazem" (4,48) são as situações mais frequentes deste grupo, enquanto a "valorização" (3,03) e o "reconhecimento" (3,03) são aquelas situações que ocorrem com menor frequência. Quando este sentimento de realização profissional com a profissão não se verifica, podem ocorrer manifestações de sentido contrárias, sendo possível observar um quadro de insatisfação, o que deve ser evitado (ALVES, 1994).

Segundo Oliveira (2004), assim como o trabalho em geral, também o trabalho docente tem sofrido relativa precarização nos aspectos concorrentes às relações de emprego. Aspectos como arrocho salarial, ausência de planos de carreira e perdas de garantias trabalhistas e previdenciárias, oriundas dos processos de reforma do Aparelho de Estado, têm tornado cada vez mais crônico o quadro de instabilidade e precariedade do emprego no magistério público.

Martins (2009), por sua vez, aponta que o prazer pode ser vivenciado quando são experimentados sentimentos de valorização e de reconhecimento no trabalho. A valorização pode ser identificada como um sentimento de que o trabalho tem sentido e valor por si mesmo e é de importância significativa para a organização e a sociedade. Ainda segundo o autor, o reconhecimento é identificado na forma de ser aceito e de ter a liberdade para expressar a individualidade, o que se caracteriza como um importante ponto a ser buscado pelos gestores que atuam na área da Educação.

Por outro lado, as questões que caracterizam o grupo **Organização no trabalho (3,15)** apresentaram uma média próxima do ponto médio da escala utilizada, caracterizando-as como situações que ocorrem às vezes. Pode-se destacar algumas situações como "as tarefas são cumpridas com pressão de prazos" (3,61), "as tarefas são repetitivas" (3,58) e a "falta de tempo para realizar pausas de descanso no trabalho" (3,52) como casos que ocorrem frequentemente, uma vez que obtiveram uma média acima das demais questões deste grupo. Sabe-se que o trabalho é de importância fundamental, pois garante a satisfação material e pessoal da cada cidadão. Entretanto, a forma com que se trabalha coloca, muitas vezes, o homem em uma situação conflituosa: se por um lado, o trabalho auxilia suas satisfações, por outro pode levar até a doenças, como: a LER/DORT (Lesões por Esforços Repetitivos/Distúrbios Osteomusculares Relacionados ao Trabalho), caso não proporcione ao trabalhador meios essenciais para a realização da sua profissão (GAIGHER FILHO, 2001).

Outro grupo analisado foi o **Esgotamento Profissional (2,92)**. Nesse grupo buscou-se saber o nível principalmente de stress dos profissionais na educação. Esse esgotamento pode acarretar em comportamentos de fadiga, depressão, aborrecimento, entre outros (SANTINI; MOLINA NETO, 2005). Uma questão que se pode destacar nesse item é a relacionada à sobrecarga (4,06), que obteve uma frequência bastante elevada, o que pode ser considerado um ponto negativo no ambiente escolar. Sabe-se que o trabalho dos profissionais da educação continua, muitas vezes, fora do ambiente escolar, e nem por isso há uma compensação financeira ou mesmo o reconhecimento social merecido. Por esse motivo, é evidente que essas peculiaridades do ambiente de trabalho podem, sim, desencadear um tipo de sofrimento mental. Assim, a sobrecarga advinda dessa multiplicidade de tarefas ou, até mesmo, a falta de tempo para a qualificação desejada, podem ser considerados fatores estressores importantes, principalmente quando acarretam prejuízo à qualidade de vida desses professores (SANTINI; MOLINA NETO, 2005).

O trabalho é para o homem um vínculo inevitável. Dessa forma, o homem usa o trabalho para se expressar e afirmar-se de forma psicossocial. Por meio dele realiza projetos e sonhos, e dessa forma contribui para a sociedade (TAMOYO, 2004 apud MARTINS, 2009). Observa-se nesta pesquisa a ocorrência da falta de uma melhor organização no ambiente de trabalho, o que pode estar causando o esgotamento apontado pelos profissionais, o que consiste em uma situação indesejada. Com isso, a escola deixa de contribuir de forma mais qualificada com os projetos elaborados, voltados para os alunos e para o desenvolvimento da sociedade.

Por fim, as situações relacionadas às **Condições de Trabalho** (2,27), à **Falta de Reconhecimento** (2,19) e às **Relações Socioprofissionais** (2,06), também situações que podem ser consideradas como indesejáveis, apresentaram baixas médias de frequência, o que é bastante salutar, uma vez que foram apontadas pelos respondentes como situações que raramente ocorrem no ambiente de trabalho. Conforme Martins e Oliveira (2006), estudos realizados pela psicodinâmica do trabalho sobre prazer e sofrimento demonstram que quando o trabalho favorece a valorização, a admiração, o respeito, o reconhecimento e a possibilidade de expressar a criatividade, ocorre o prazer. Porém, quando o trabalho é submetido à rigidez hierárquica, centralização de informações e falta de participação nas decisões, o trabalho torna-se fonte de sofrimento.

Observa-se na pesquisa realizada que existem pontos a serem melhorados como possibilitar uma melhor participação dos educadores no quadro de decisão escolar, o que permitiria, por consequência, uma forma de melhor relacionamento entre os colegas, através das decisões administrativas que podem ser estudadas e tomadas em conjunto com o quadro de funcionários. Outros motivos de insatisfação profissional podem estar associados à forma como o trabalho, ou as condições de execução do mesmo, ocorrem. Como se pode verificar, o trabalho nas escolas é frequentemente excessivo, além de existirem falhas nas relações socioprofissionais, o que pode ser justificado pelo reduzido número de pessoas designadas para a realização das tarefas.

Por fim, foi analisado o sentimento do trabalhador, em termos de satisfação com o seu trabalho e o possível desejo de abandoná-lo (tabela 2). Os resultados evidenciam uma elevada satisfação dos profissionais pesquisados quanto trabalho que fazem, apesar de todas as dificuldades encontradas no dia a dia. Segundo Dejour, Déssours e Désriaux apud Almeida (2014), a atividade profissional não é apenas um modo de ganhar a vida, mas uma forma de inserção social, na qual os fenômenos psíquicos e físicos estão fortemente implicados. Da mesma forma, o trabalho pode ser um equilíbrio e uma forma de desenvolvimento humano, o que está vinculado a um trabalho que permita a um indivíduo aliar necessidades de diferentes ordens ao desejo de executar tarefas, ou seja, que ele seja uma fonte de prazer.

Tabela 2 – Sentimento em relação ao trabalho

	n	Média	Desvio Padrão
Satisfação no Trabalho	**31**	**3,82**	**0,70**
Mesmo com todas as dificuldades que enfrento no trabalho, adoro o que faço	31	4,13	0,81
As alegrias que tenho com o meu trabalho superam as tristezas e dificuldades	31	3,84	0,89
Posso dizer que sou uma pessoa feliz no trabalho	31	3,74	0,82
Estou satisfeito com o meu trabalho	31	3,58	0,96
Intenção de abandonar o trabalho	**31**	**2,35**	**0,95**

Fonte: Dados da pesquisa

Quando questionados sobre a intenção de abandonar o trabalho, verificou-se que tal sentimento não ocorre com elevada frequência entre os investigados. O resultado obtido sugere que "raramente" esta situação é considerada, o que leva a crer que as situações de prazer vivenciadas na escola superam as situações de sofrimento.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho foi um estudo quantitativo realizado em uma escola pública localizada no Rio grande do Sul, contou com trinta e um (31) respondentes, incluindo professores, assistentes administrativos e direção.

Como limitação desse trabalho destaca-se o pequeno número de participantes e a realização da pesquisa em apenas uma instituição escolar estadual. Essa constatação deve ser levada em conta quanto à possibilidade de generalização dos resultados, restritos apenas à escola investigada.

O presente estudo procurou analisar diferentes situações de prazer e sofrimento conforme sugeridas no trabalho de Martins (2009).

O fator **Liberdade de Expressão** e a **Realização Profissional** apresentaram-se diretamente relacionadas às manifestações de prazer, o que é importante para a instituição de ensino, pois são pontos positivos destaca-se ainda, liberdade de expressão como essencial para a formação do ser humano ao mesmo tempo que apresenta-se como um direito garantido na Constituição Federal. Dentre as situações positivas desse grupo destaca-se a "liberdade com a chefia para negociar" e "liberdade para usar a criatividade", como fatores importantes no trabalho escolar.

No que se referem às situações relacionadas à **Organização do Trabalho** e ao **Esgotamento Profissional**, aparecem como as principais fontes de sofrimento apontadas pelos respondentes. Embora citados com menos freqüência do que os grupos anteriores, as

situações relacionadas a “pressão de prazos”, “tarefas repetitivas”, “falta de tempo para realizar pausas”, “sobrecarga” e “estresse”, foram identificadas como situações frequentes no ambiente de trabalho, o que pode ser considerado problemático, com afirma (SANTINI; MOLINA NETO 2005) o trabalho dos profissionais da educação continua muitas vezes, fora do ambiente escolar, a sobrecarga advinda dessa multiplicidade de tarefas, podem estar diretamente relacionadas com os fatores estressores que acarretam prejuízos à qualidade de vida desses professores.

Quanto ao aspecto de sobrecarga de tarefas a direção da escola vem buscando junto aos órgãos competentes mais profissionais habilitados para o desempeno das tarefas docentes e administrativas o que possibilitará uma melhor qualidade na educação e também uma melhor divisão das tarefas entre todos os educadores envolvidos no contexto escolar analisado.

Com relação às situações associadas às **Condições de Trabalho**, **Falta de Reconhecimento** e **Relações Socioprofissionais**, identificadas como situações que podem dificultar as tarefas escolares, foram percebidas pelos respondentes como prejudiciais ao ambiente de trabalho, porém aparecem como situações que raramente ocorrem. Exceções feitas às “precárias condições de trabalho”, “desvalorização”, “sentimento de indignação” e “baixo envolvimento dos funcionários nas decisões da escola”, que foram apontadas como situações que às vezes ocorrem, portanto, mais frequentemente que as demais situações desses grupos. Observou-se na pesquisa que existem pontos a serem melhorados como uma melhor participação dos educadores, mais especificamente dos funcionários administrativos, no que diz respeito às decisões escolares que podem ser tomadas envolvendo todo o quadro de trabalhadores, buscando assim uma melhor democratização das decisões dentro do ambiente escolar.

Por fim, o estudo demonstrou que os pontos positivos superam os pontos negativos, pode-se citar como exemplo que os profissionais entrevistados em sua maioria gostam das atividades que desempenham, observou-se também que existem mais situações de prazer vivenciadas pelos trabalhadores que de sofrimento, o que ajuda a entender a baixa intenção de abandonar o trabalho e de estarem satisfeitos com as atividades que desempenham, para justificar pode-se ter como exemplo que os profissionais entrevistados trabalham na escola a bastante tempo e torna-se possível destacar que mesmo com todas as dificuldades poucos profissionais pensam em abandonar a educação.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, T. V. Vivências de prazer e sofrimento na atividade de atendimento ao público: um estudo de caso do banco x. **Relatório de Estágio Supervisionado em Administração**. FURG. Rio Grande, 2014.

ALVES, F. C. **A satisfação docente**: contributos para um estudo de satisfação dos professores efectivos do 3º ciclo do ensino básico e do ensino secundário e do distrito de Bragança. Bragança: Instituto Superior Politécnico de Bragança, 1994.

CABRAL, H. L. T. B; ASSUNÇÃO, C. O. de. **O direito fundamental à liberdade de expressão**, 2011. Disponível em http://www.editoramagister.com/doutrina .

BARRETO, Daniela F. da C. et al. Que fatores motivacionais afetam os indivíduos que ingressam em organização do setor público? O caso de uma empresa de energia. **GEPROS. Gestão da Produção, Operações e Sistemas**-ISSN 1984-2430, n. 4, p. 11-23, 2007.

GAIGHER FILHO, **W. LER/DOR A psicossomatização no Processo de Surgimento e Agravamento /** Walter Gaigher Filho & Sebastião Iberes Lopes Melo. São Paulo: LTr, 2001.

LIBÂNEO, J. C. **Organização e gestão da escola**: teoria e prática. 5. ed. [Niterói]: Alternativa, 2004.

MARTINS, A. A. V. Vivências de prazer e sofrimento no trabalho docente: um estudo em uma instituição de ensino superior de Belo Horizonte**.** 30 nov. 2009. Folhas 167. **Dissertação (Mestrado)**. Faculdade Novos Horizontes, Belo Horizonte. 2009.

MARTINS, A. C. A.; OLIVEIRA, G. Trabalho: fonte de prazer e sofrimentos e práticas orientais. In: VILARTA, R. (Org.) et al. **Qualidade de vida e fadiga institucional**. Campinas: Ipes, 2006. Disponível em:

<http://www.fef.unicamp.br/fef/qvaf/livros/foruns_interdisciplinares_saude/fadiga/fadiga_cap16.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2014.

MASLOW, A. **Introdução à psicologia do ser**. Rio de Janeiro: Eldorado, 1962.

MATTAR, F. N. **Pesquisa de marketing**. São Paulo: Atlas, 1996.

MAXIMIANO, A. M. **A motivação dos professores**. Londrina: UEL, 2008. Disponível em:

<http://www.uel.br/grupoestudo/gaes/pages/arquivos/ professores.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2014.

OLIVEIRA, D. A. A reestruturação do trabalho docente: precarização e flexibilização. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 89, p. 1127-1144, set./dez. 2004. Disponível em:<http://www.scielo.br/pdf/es/v25n89/22614>. Acesso em: 05 jun. 2014.

PEDRO, N. Auto-eficácia e satisfação profissional dos professores: colocando os construtos em relação num grupo de professores do ensino básico e secundário. **Revista de Educação,** Lisboa, v. 18, n. 1, p. 23-47, 2011. Disponível em: <http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/5294/1/Auto-efic%C3%A1cia.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2014.

PEDRO, N.; PEIXOTO, F. Satisfação profissional e auto-estima em professores dos 2º e 3º ciclos do ensino básico. **Análise Psicológica**, Lisboa, v. 24, n. 2, abr. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/aps/v24n2/v24n2a10.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2014.

RECK, J.R.; THIER, J. H.; MORAES, L.C. O conceito de educação, liberdade de expressão e a participação da comunidade nas eleições escolares. **Revista Brasileira de Direito**, IMED, vol. 7 nº 1 jan.jun.2011. Disponível em: <http://file:///c:Users/cliente/Downlods/257 - 891 - 1 - PB.pdf.

SANTINI, J.; MOLINA NETO, V. A síndrome do esgotamento profissional em professores de educação física: um estudo na rede municipal de ensino de Porto Alegre. **Rev. Bras. Educ. Fís. Esp.**, São Paulo, v. 19, n.3, p. 209-22, jul./set. 2005.

Trabalho de Conclusão de Curso – TCC

“Investimentos setoriais e a questão habitacional: uma análise para o município de São José do Norte com base no Plano Diretor Municipal”

Aluno: **Jorge Sandi Madruga**

Orientador: **Prof. Dr. Gibran Teixeira**

São José do Norte, 06 de outubro de 2014.

Resumo

O objetivo deste estudo é analisar os impactos dos investimentos setoriais na questão habitacional no município de São José do Norte, com base no Plano Diretor Municipal. Com abundantes recursos naturais, o município de São José do Norte atrai um potencial de investidores que deverá mudar drasticamente seu perfil socioeconômico. As condições favoráveis para construção de um porto natural, potencial de ventos que sopram do atlântico e terreno arenoso rico em Titânio e Zircônio estão atraindo empreendedores da indústria naval, eólica e mineração, que já estão instalados no município desenvolvendo seus projetos. Neste contexto, o objetivo deste estudo, é analisar os impactos dos investimentos setoriais na questão habitacional com base na estrutura do Plano Diretor municipal, utilizando-se uma metodologia qualiquantitativa. Os resultados demonstram que num prazo exíguo de, no máximo, um ano a população deverá ficar em torno de 30 mil habitantes com forte demanda por moradia e vários serviços públicos e privados. Estima-se que ocorra uma carência muito grande por moradias e que, em grande parte, deverá atender um público de baixa renda, necessitando ser custeado pelos diversos programas habitacionais do Governo Federal.

Palavras-Chave: empreendimento, plano diretor, população. Décifit habitacional.

1. INTRODUÇÃO

A questão da moradia tem sido um desafio para os governantes brasileiros que, com o crescimento da população, buscam soluções para atenuar as carências.

Segundo o IBGE (2010), o município de São José do Norte conta com uma população residente de 25.503 habitantes ocupando a posição 79º entre os 496 municípios do Estado tendo o PIB formado por 57% pelo setor de serviços, agropecuária 33,7% e a indústria 9,2%. São José do Norte teve, por muito tempo, como principais atividades econômicas o cultivo da cebola, a pesca e a pecuária. Nas últimas décadas, o extrativismo vegetal vem ganhando muita força econômica, contribuindo significativamente na formação do PIB e na renda *per capta* municipal.

A partir de duas grandes obras estruturais realizadas pelos Governos Estadual e Federal, que foram, respectivamente, a Expansão da rede de energia elétrica até a zona rural, realizada pela Companhia Estadual de Energia Elétrica – CEEE, em

1998, e o asfaltamento da BR 101, em 2004, ampliaram-se a infraestrutura do município e criou-se um ambiente favorável à expansão tanto do investimento público quanto do privado. Dentre estes, atualmente destaca-se a construção de um estaleiro pela empresa Estaleiros Brasil Ltda. (EBR), a atividade de mineração que será desempenhada pela empresa Rio Grande Mineradora e a construção de um parque eólico pela empresa Ventos do Atlântico.

Com a finalidade de analisar os impactos destes investimentos setoriais na questão habitacional do município de São José do Norte, com base no plano diretor municipal, o presente trabalho está estruturado em cinco seções, a contar por esta introdução. Na segunda seção faz-se uma análise socioeconômica do município de São José do Norte. Logo após, na terceira, destaca-se alguns dos principais instrumentos ressaltados pelo plano diretor municipal que poderão ser utilizados na política habitacional do município. Na quarta seção, projetou-se alguns cenários para o município e a demanda por moradia nestes cenários, bem como a utilização do plano diretor como instrumento para o aumento da oferta de moradia nestes cenários. Por último, na quinta seção, destacam-se as considerações finais.

2. Caracterização do Município e Investimentos Setoriais

A presente seção retrata algumas das principais variáveis socioeconômicas do município de São José do Norte, bem como alguns dos principais investimentos setoriais que estão sendo implementados no município.

2.1 Histórico Socioeconômico

Segundo o IBGE (2010), o município de São José do Norte conta com uma população residente de 25.503 habitantes. Com base nos últimos censos do IBGE é possível avaliar que houve um crescimento de 28% no número de habitantes na zona urbana, na década de 1990, e, por conseqüência, uma redução de 24% na zona rural. Agora, na primeira década dos anos 2000, foi possível identificar uma estabilização da população urbana em 0,5% de crescimento e um crescimento na população rural de 25%, como revela a Tabela 1 a seguir.

Tabela 1 – CRESCIMENTO POPULACIONAL

População Municipal	1991	2000	Taxa 2000/1991	2010	Taxa 2010/2000
População Urbana	13.510	17.294	28%	17.383	0,5%
População Rural	8.561	6.502	-24%	8.120	25%
Total	22.071	23.796	-	25.503	-

Fonte: IBGE (2010).

Percebe-se que, na década de 1990, houve uma migração da população rural para a zona urbana do município. As condições precárias de acesso, carência de serviços básicos como água, luz, saúde, educação podem ter sido as principais causas do êxodo rural no período. No entanto, na primeira década dos anos 2000, isto se reverteu, provavelmente impulsionado por melhorias nas condições de vida no meio rural com asfaltamento da BR 101 e a energia elétrica, ou mesmo por ser o meio rural o único em termos de geração de renda.

Em se tratando do seu Produto Interno Bruto – PIB, o mesmo é distribuído no município, onde o setor de serviços, responsável por 57%, a agropecuária 33,7% e a indústria 9,2%. Porém, o município ainda possui baixo índice de desenvolvimento socioeconômico, apresentando renda *per capita* pouco superior à metade da média estadual, cuja origem provém da agricultura em regime de economia familiar, pesca artesanal, a prestação de serviços e os benefícios previdenciários, como destaca a tabela 2 a seguir.

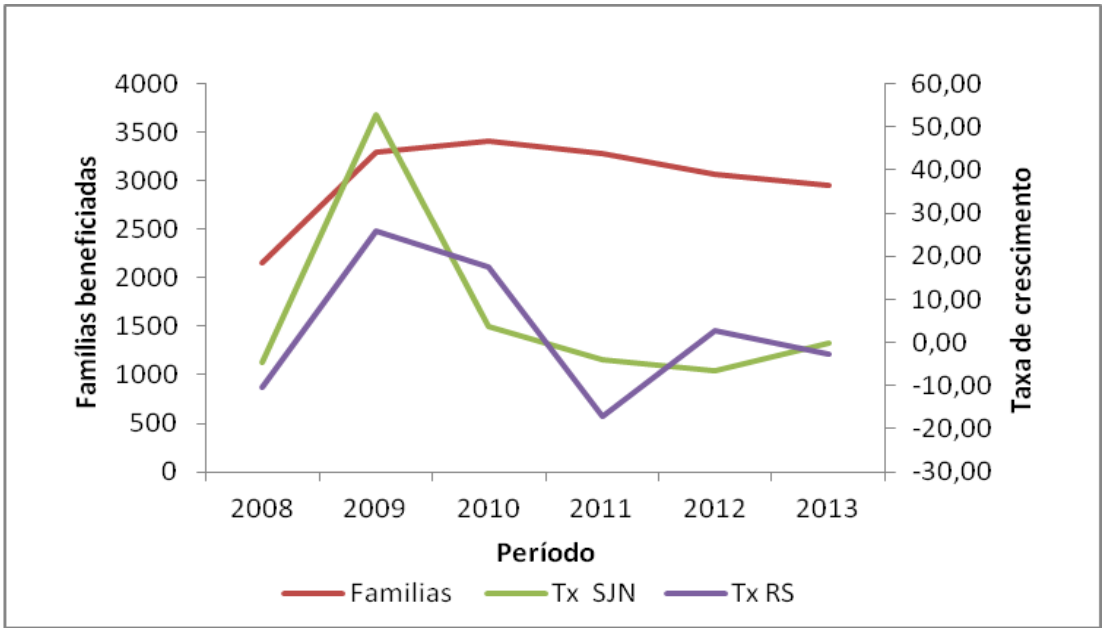
TABELA 2 – INDICATIVO DE RENDA

Indicadores de renda	1991	2000	Tx.2000/1991	2010	Tx.2010/2000
Renda Per Capita	212,82	294,27	38%	493,78	68%
Extrema pobreza (%)	20,88	14,17	-32%	3,37	-76%
Pobres (%)	51,53	36,00	-30%	12,23	-66%
Índice de Gini	0,52	0,50	-1%	0,43	-14%

Fonte: Atlas Brasil (2010).

O nível de pobreza do município caiu significativamente na última década, embora exista uma forte concentração da renda. As políticas públicas do Governo Federal têm contribuído significativamente no combate a miséria, como é o caso do Programas Bolsa Família e Erradicação do Trabalho Infantil (PET).

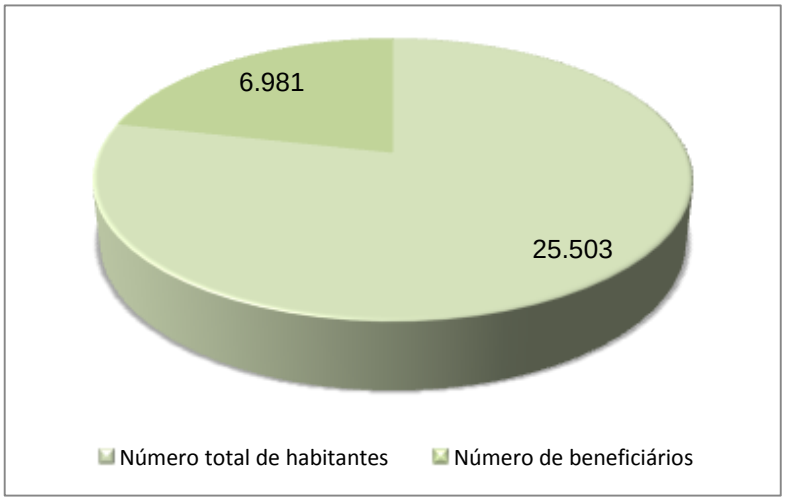
Gráfico 1 – ATENDIMENTO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social (2014).

O número de famílias atendidas pelo programa bolsa família subiu de pouco mais de 2.000 para aproximadamente 3.400 de 2008 a 2009, iniciando um processo de queda no ano seguinte e tendo um leve aumento em 2013, semelhante aos índices estaduais, com frequente oscilação.

Gráfico 2 – Proporção da população atingida pelo PBF em 05/2014



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social (2014).

Conforme o Gráfico 2, em 05/2014, eram 2.327 famílias contempladas pelo Programa Bolsa Família – PBF. Considerando por base a estimativa do IBGE (2010), de que cada família possua 3 integrantes, teremos 6.981 beneficiários do Bolsa Família em São José do Norte, o que representa 27,3% da população total do município, isto pode ser compreendido como um elevado número de pessoas dependentes deste tipo de programa.

Em se tratando da questão educacional, o município possui baixo desempenho de escolaridade com alto índice de analfabetismo ficando muito aquém do desempenho do Estado e do País. A população que chega a freqüentar a escola, na maioria, não passa do ensino fundamental, como destaca a tabela 3 a seguir.

TABELA 3 – Escolaridade da População de SJN

Porcentagem da população	**1991**	**2000**	**2010**
Com fundamental completo	4,4%	6,5%	11,5%
Médio Completo	2,8%	4,4%	10,4%
Superior Completo	0,8%	1,4%	3,7%
Analfabetos	32%	26,6%	21,3%
Outros	59,9%	61,1%	53,1%

Fonte: Atlas Brasil.

TABELA 4 - Número de Analfabetos e Alfabetizados

Ano	Analfabetos	% da Pop.	Alfabetizados	% da Pop.
1991	4.240	19,2%	11.429	51,7%
2000	3.757	15,7%	13.611	57,1%
2010	3.378	13,2%	16.562	64,9%

Fonte: Atlas Brasil

A falta de qualificação profissional, revelada pelas tabelas 3 e 4, dificulta a ocupação dos postos de trabalho que exigem certo grau de escolaridade. Desta forma, o desenvolvimento econômico tão esperado pela população de São José do Norte deve ser complementado por políticas públicas, principalmente na área da qualificação profissional, pois somente assim a população do município poderá usufruir de oportunidades de empregos que serão gerados em função dos elevados investimentos setoriais que se apresentam no município, como destaca a próxima seção.

2.2 Políticas Governamentais e Investimentos Setoriais

2.2.1 Indústria Naval

A indústria naval brasileira ressurgiu a partir do ano de 2003 com o lançamento do Programa de Modernização e Expansão da Frota (Promef I e II) pela Petrobrás/Transpetro que objetiva a construção de navios e plataformas em solo brasileiro. (Acesso em 20 de agosto de 2014, http://www.transpetro.com.br/pt_br/promef.html).

Conforme Relatório do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio Grande do Sul, com a descoberta do Pré-sal em 2007, a indústria naval foi incluída no Programa Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal. Atualmente os investimentos do setor de petróleo e gás natural representavam 35,5% do PAC, mais de 10% do PIB nacional, implicando previsão de investimentos para o setor, na ordem de 122 bilhões de dólares (média anual de 25 bilhões de dólares), somente no período 2008-2012. Em 2008, o então presidente

Luiz Inácio Lula da Silva anunciou um programa de encomendas de 146 navios de apoio marítimo, 40 navios-sonda (28 serão construídos no Brasil) e a necessidade da construção de 11 novas plataformas de petróleo.

No extremo sul do Rio Grande do Sul, os projetos em andamento no Polo Naval de Rio Grande são atualmente os oito cascos de plataformas flutuantes de produção e descarga (FPSO, na sigla em inglês) e três navios sonda, para o Pré-sal, contratadas pela Petrobras junto à empresa Ecovix. Além destes empreendimentos, no município de São José do Norte existe a construção de mais um estaleiro pela empresa Estaleiros Brasil (EBR).

A empresa EBR, formada pelo consórcio entre as multinacionais Toyo e Setal, iniciou seu processo de instalação no ano de 2011, quando anunciou o investimento de aproximadamente US$ 420 milhões na construção do mega empreendimento no município. Ainda em 2011, foi dado início aos levantamentos para o licenciamento ambiental, que foi concedido em 2012, mesmo ano em que a empresa foi vencedora da licitação realizada pela Petrobras para a construção da Plataforma de extração de petróleo “P-74”.

Após ganhar a concessão para a construção da plataforma, no ano seguinte, a empresa instalou seu canteiro de obras, em uma área de 1.500.000 m². Atualmente as obras estão em ritmo acelerado, e os primeiros módulos de montagem da plataforma já estão chegando ao município. Segundo a EBR (2014), a previsão é de contratar três mil funcionários, além de gerar 10 mil empregos indiretos no pico da construção. Ainda é possível prever outros empreendimentos, de maior porte, localizados à margem do canal e nas proximidades do Estaleiro EBR, necessitando de acesso direto à hidrovia. Vejo como provável a implantação de dois novos empreendimentos: um estaleiro de grande porte para reparação naval e um Terminal Portuário da Celulose Riograndense do grupo Chileno Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones (CMPC).

Com base em estudos da AGDI (Agência de Desenvolvimento e Investimento do Estado do Rio Grande do Sul), estima-se que um novo estaleiro ocupe uma área de 170.000 m² e gere 1.000 empregos diretos. Já o Terminal Portuário, com base em estudos da CMPC – Celulose Riograndense, ocuparia uma área maior, de 640.000 m² e geraria 850 empregos diretos.

Há também uma expectativa para atrair novos empreendimentos que não dependam diretamente de hidrovia, que podem surgir na formação de um conjunto de empresas “sistemistas” para dar suporte às operações e às demandas do EBR.

2.2.2 Projeto Mineração

Na década de 1990, o projeto de mineração Bojuru, então de propriedade da Paranapanema, saiu de cena, diante da pressão de grupos ambientalistas, que viam na atividade de mineração, uma ameaça muito grande ao meio ambiente e também pela Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público Federal, na pessoa da Dra. Anelise Becker que teve apoio de autoridades nacionais.

Passados quase 20 anos, o projeto ressurge sob a responsabilidade da Rio Grande Mineração (RGM), empresa do Grupo MSP (mineração, energia e trading), com sede em São Paulo. O projeto prevê retirar das areias que separam o mar da lagoa dos Patos, minerais como ilmenita e rutilo (substância titânio) e zircão (substancia zircônio) com larga utilização na produção de pigmentos e de ligas especiais para a área médica e indústria cerâmica. Os minerais presentes nas areias de toda a região do município são tipicamente escuros e tem características não tóxicas e não reagentes. O projeto batizado com nome de “Retiro” está em fase de licenciamento junto ao IBAMA cujo estudo de Impacto Ambiental – EAI atesta a viabilidade socioambiental do empreendimento.

O diretor de Desenvolvimento da Rio Grande Mineração, Ricardo Marcos Garvizu Flores, em entrevista ao Jornal do Comércio em 02/04/2013, detalha que foram adquiridos todos os direitos minerários, dados e informações de propriedade da Paranapanema na região e, também, aqueles de propriedade da Rio Tinto e da Amazônia Mineração, que são contíguos. No IBAMA, o projeto está registrado como Atlântico Sul e não mais como Bojuru.

De acordo com informações constantes no site da RGM (acesso em 02/08/2014) o projeto Retiro tem vida útil estimada em 20 anos e previsão de investimento de R$ 800 milhões para uma produção anual entre 300 e 600 mil toneladas de produtos que abastecerão o mercado nacional e internacional. Durante a implantação o projeto Retiro deverá gerar 1.500 empregos diretos e 350 empregos indiretos que se estenderão por toda a cadeia produtiva de comércio e

serviços. A empresa prevê um desembolso anual com impostos e taxas federais, estaduais e municipais.

2.2.3 Energia Eólica

O diretor de Engenharia da Eletrosul e idealizador do atlas eólico gaúcho, Ronaldo Custódio, diz que esse mapa aponta que a principal “mancha de vento” da região encontra-se no Litoral e na Metade Sul.

Segundo Ronaldo, alguns fatores naturais dão conta por que a maior parte desse potencial encontra-se no Sul do Estado e próximo ao Litoral. Há um grande fluxo de ar que se movimenta do oceano em direção ao charco argentino, formando uma corrente de ventos que passa pela Metade Sul. “É conhecido pelo gaúcho como vento Aragano, que forma esse corredor que varre o pampa”. Já no caso do Litoral, a incidência é do vento Nordeste, que se origina em um local de alta pressão atmosférica, no meio do oceano Atlântico, chamado de anticiclone do Atlântico Sul.

O Rio Grande do Sul está prestes a redescobrir a sua riqueza energética por meio de um atualizado atlas eólico. Em entrevista com o diretor de Infraestrutura e Energia da Agência Gaúcha de Desenvolvimento e Promoção do Investimento (AGDI), Marco Franceschi, existe um entusiasmo do Governo do Estado do Rio Grande do Sul com os empreendimentos de energia eólica realizados na metade sul. “A região mais deprimida economicamente do Estado também é a que tem maior potencial eólico”, diz Franceschi. Segundo o dirigente, o Rio Grande do Sul soma em projetos concluídos, em desenvolvimento ou alinhavados, aproximadamente a produção de 20 mil MW eólicos.

O potencial de ventos no município de São José do Norte atraiu investimento pela empresa “Ventos do Atlântico”, do Grupo Flopal. O projeto está em fase de estudos e inclui aerogeradores com potência estimada de 1012 MW numa área de 10.874 hectares. O investimento previsto é de US$4 bilhões.

Também a empresa “Vilco Engenharia e Consultoria” possui projeto eólico, que ainda está em fase de estudos, e atinge uma área bastante expressiva localizada no terceiro distrito do município, nas localidades do Turpim e Bujuru.

Muito embora não existam dados disponíveis sobre a oferta de empregos diretos a ser promovido neste tipo de empreendimento, estudos revelam que cerca de 90% da mão-de-obra ajuda a construir os caminhos de acesso e as fundações:

são pedreiros, serventes, mestres de obras, encarregados e engenheiros, por exemplo. A equipe restante faz a montagem dos aerogeradores. O fato mais concreto é o alto volume de investimento e o retorno que trará ao município através de impostos, quando os parques eólicos estiverem produzindo e ofertando energia nos leilões promovidos pelo Governo Federal.

No entanto, para que o município consiga absorver este fluxo migratório em função destes investimentos é necessária uma ampla análise e discussão sobre um dos principais problemas que pode ocorrer no município, que é o da moradia. A seguir, retratam-se alguns dos principais instrumentos destacados no Plano Diretor municipal para que se possa equacionar este problema no âmbito da gestão pública municipal.

3. Plano Diretor e os Instrumentos de Regularização Fundiária e Urbanização

3.1 Plano Diretor Municipal

Conforme Pinheiro (2010, p. 63) a Constituição Federal delega aos municípios a autonomia e a responsabilidade pela formulação e gestão da política urbana e estabelece que ela precise estar expressa no Plano Diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

O Plano Diretor do Município de São José do Norte teve origem no ano de 2006 e foi elaborado por uma equipe de servidores, técnicos e funcionários em cargos de confianças das Secretarias de Planejamento e Meio Ambiente coordenada pelo advogado Sandro Miranda.

A Lei Municipal nº 456 de 13 de dezembro de 2006 instituiu O Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável e de Integração Urbano-Rural de São José do Norte, o Sistema Municipal de Planejamento Sustentável, o Fórum Permanente da Agenda 21 Municipal, disciplinando a aplicação dos instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade e dá outras providências.

Os principais problemas identificados no anexo II do Plano Diretor alterado pela Lei Municipal nº 548 de 12 de Janeiro de 2010, são: falta de infraestrutura de saneamento; território extenso com difícil mobilidade; ausência de serviços básicos no interior; baixos índices de cobertura vegetal; problemas de acesso nas estradas vicinais; empobrecimento dos ecossistemas naturais; ruas sem pavimentação e com

dificuldades para mobilidade de portadores de deficiência; grande passivo ambiental e urbanístico, como exemplo a poluição do lençol freático; risco de escassez de água; baixo IDH, altos índices de analfabetismo e mortalidade infantil; processo de construções na cidade, que se dá de forma difusa e desordenada; loteamentos irregulares e sem registros; predomínio de monocultura na produção rural e precariedade do sistema de transporte via sistema hidroviário.

No anexo II da Lei nº 548/2010 consta as principais potencialidades e especificidades do território: paisagens naturais e construídas, rica biodiversidade, atrativos que fomentam o turismo; boa organização das associações rurais e de algumas associações de bairros; grande patrimônio cultural imobiliário; rico patrimônio imaterial, especialmente no que se refere às festas e saberes populares; existência de porto natural e de acesso aquaviário.

O Plano Diretor de São José do Norte teve uma participação coletiva na sua elaboração, tanto de equipe técnica, quando da participação da sociedade através de reuniões, audiências e preenchimento de questionários. Muitos dos instrumentos de controle ainda não foram regulamentados, como é o caso do IPTU Progressivo no tempo e as Zonas de Interesse social. Não houve previsão legal para Planos Habitacionais, necessários neste momento para que o município tenha um planejamento efetivo para o desenvolvimento habitacional que necessita para absorver a grande demanda de moradia, com instalação da indústria naval e outros empreendimentos de grande porte.

Por outro lado, o município somente agora está realizando um trabalho em convênio com a FURG, para regularização fundiária. A proposta prevê que o término desse trabalho dure no mínimo quatro anos.

Não há como negar que Plano Diretor elaborado em 2006 no auge das pressões políticas, para que os municípios com população acima de vinte mil habitantes se adequassem a lei, deu um passo importante para o planejamento sustentável urbano. Carece, portanto, de adequações necessárias e regulamentações para uma nova realidade desenvolvimentista que vai desencadear várias demandas sociais de alto custo financeiro. Dentre elas, posso citar a expansão do fornecimento de água potável, saneamento básico, acessos às calçadas, preservação do patrimônio histórico, energia elétrica, transporte e habitações.

A ausência de planos que gerenciam a expansão da cidade poderá trazer danos em termos de qualidade ambiental, já que, a iminente instalação de novos investimentos no município, vai gerar um aumento da população em um curto espaço de tempo, isso poderá dar continuidade ao atual processo de ocupação, ou seja, sem nenhum tipo de planejamento, sem infraestrutura e em áreas de preservação permanente, o que já vem acontecendo ao longo do tempo. No entanto, alguns instrumentos inseridos no plano diretor municipal, permitem que este tipo questão, principalmente a regulamentação da posse da terra, possa determinar um direcionamento para esses problemas, como destaca a próxima seção.

3.2 Instrumentos para Regularização Fundiária e Urbanização

A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (LEI FEDERAL 11.977/2009)

O Estatuto das Cidades prevê dois instrumentos para a regularização fundiária e urbanização, cujo objetivo é assegurar a permanência das famílias de baixa renda no local de moradia e oferecer as condições legais para a urbanização e a legalização dos lotes.

a) Zonas ou Áreas Especiais de Interesse Social (ZEIS ou AEIS): são porções do território municipal destinadas, prioritariamente, à recuperação urbanística, à regularização fundiária e produção de Habitações de Interesse Social, incluindo a recuperação de imóveis degradados, a provisão de equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviço e comércio de caráter local. As ZEIS também podem ser instituídas em terrenos ou prédios vazios, ociosos ou subutilizados para novas moradias populares.

b) Usucapião especial individual ou coletiva: Segundo Pinheiro (2010, p. 71) é o instrumento para regularização da posse de imóvel urbano de propriedade particular, ocupado por população de baixa renda há mais de cinco anos, sem oposição. No caso individual, é um dispositivo autoaplicável da Constituição. O Estatuto instituiu a

usucapião coletiva facilitando a regularização fundiária de áreas urbanas de difícil individualização de lotes e moradias, como nas favelas.

Alguns técnicos da prefeitura Municipal de São José do Norte e uma equipe de consultores da Universidade Federal do Rio Grande, coordenado professor Dr. Glauber Acunha Gonçalves realizou estudos e apresentação da proposta do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social. O Plano é um instrumento de planejamento e gestão de fundamental importância para a comunidade do município de São José do Norte; objetiva promover o planejamento das ações do setor habitacional de forma a garantir o acesso à moradia digna e regulamentar a expressão dos agentes sociais.

Em entrevista que fiz com o Professor Glauber sobre este tema, ele afirmou já existir um trabalho no município visando a regularização de lotes urbanos e estudos para diagnosticar a falta de moradias e dar as orientações e diretrizes para o planejamento do setor habitacional local, tanto na área urbana, quanto na rural, com foco especial na habitação de interesse social, para que a cidade possa planejar e saber exatamente onde irá aplicar os recursos adquiridos e como vai crescer e requalificar habitações precárias existentes, além de identificar que tipo de moradia as pessoas desejam e como será feito o acesso a esta moradia.

O convênio subscrito pela Prefeitura Municipal e FURG prevê a aplicação de metodologia de levantamento territorial para uso na elaboração de processos de regularização fundiária em toda a cidade de São José do Norte. A informação é que serão aproximadamente 5.400 lotes a serem cadastrados, medidos e relatados. Porém, o trabalho não teve sequencia por falta de recursos financeiros para custear o trabalho por parte do município.

Com relação ao processo de regularização fundiária São José do Norte possui hoje, aproximadamente, 70% de seu estoque de imóveis urbanos na condição de irregularidade. Esse dado é decorrente de cadastro imobiliário executado em 2007-2008, num convênio da Prefeitura Municipal com a FURG, conforme informação do Professor Glauber.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável e de Integração Urbano-Rural de São José do Norte, instituído pela Lei Municipal Nº456/2006 e alterado pela Lei Municipal N° 548/2010, define as distintas zonas que compõem o perímetro urbano do município de São José do Norte. Dentre essas zonas destaca-se a Zona

Especial de Interesse Social (ZEIS) que tem como objetivos e metas implantar a infraestrutura necessária; promover a regularização fundiária; criar equipamentos públicos, espaços verdes e de lazer; demarcar áreas de preservação permanente, contendo o avanço da população sobre estas áreas e áreas de risco; e incluir a área numa zona especial de interesse social para fins de habitação popular.

4. Projeção da Demanda Habitacional de São José do Norte

Na atual fase desenvolvimentista do município a preocupação com a questão habitacional pelos gestores municipais é de suma importância. Para projetar o déficit habitacional urbano municipal foi feito um minucioso estudo baseado em dados coletados junto a agentes públicos locais, à sociedade civil organizada e a diligências de aquisição de informações sobre o território municipal, além de dados obtidos junto a fontes primárias e secundárias.

Pelos dados censitários a população nortense cresceu, do ano de 1991 ao ano de 2000, a uma taxa de 7,2%, e, do ano 2000 a 2010, a uma taxa de 6,7%. Com estes dados é possível construir alguns cenários que projetam o déficit habitacional.

4.1 Construções dos Cenários

A presente subseção tem por objetivo realizar três projeções de déficits com base em três cenários, todos eles levando em consideração a geração de 3.000 empregos diretos gerados pela empresa EBR além de mais 1.000 empregos diretos gerados pelos outros empreendimentos no município. No primeiro cenário, considerou-se o crescimento vegetativo da população do município e uma migração de 100% para os empregos diretos. Em um segundo cenário projetou-se o número de habitantes com base em uma migração de 50% para os empregos diretos, além do crescimento vegetativo da população. Por fim, no terceiro, estimou-se o número de habitantes com base em uma migração de 25% para os empregos diretos.

4.1.1 CENÁRIO 1 (100% migração de empregos diretos)

Utilizando a taxa de crescimento verificada na década de 2000, que foi 6,7%, assumindo um crescimento de 3,35% entre 2010 e 2014, e de 3,35% de 2014 a

2020, bem como, a partir do quantitativo populacional do ano de 2010 (25.503 habitantes), pode-se projetar a população para o ano de 2014 em 26.357 e para 2020 em 27.239. Somando-se a este crescimento vegetativo o número de empregos diretos (4.000), assim como o número de pessoas que migram em conjunto com estes trabalhadores, chega-se aos resultados retratados pela Tabela 5 a seguir.

TABELA 5 – PROJEÇAO DA POPULAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO NORTE

População Ano	Ano base 2010/2014	Taxa crescimento	Projeção 2014/2020	População Aumentada EBR	Total
2014	25.503	3,35%	26.357	12.000	38.357
2020	26.357	3,35%	27.239	12.000	39.239

Fonte: Resultados da pesquisa.

Além das hipóteses destacadas anteriormente, os valores destacados na Tabela 5 levam em consideração as seguintes hipóteses: (i) que em 2010 não houvesse problema de moradia em São José do Norte; (ii) que 100% dos empregos gerados promovam a migração de mais duas pessoas em função do tamanho médio da família brasileira analisada pelo IBGE (2012) que é de três pessoas; (iii) que 100% dos empregos gerados pelo EBR fossem para uma mão de obra externa ao município. Com base nestas suposições é possível chegar-se a uma população para o município em 2014 de 38.357 habitantes e em 2020 de 39.239 habitantes.

A partir deste tamanho de População, tanto para 2014, quanto para 2020, e supondo que cada habitação comporte três pessoas, em 2014 seriam necessárias 12.786 habitações. Já para 2020, considerando o mesmo número de pessoas por residências, serão necessárias 13.080 habitações.

Ao contrastar-se estes valores com o número de ligações residenciais de energia elétrica disponibilizados pela CEE (2014) para o ano de 2013, que foi de 11.663 residências, considerando estável este valor para 2014 e um crescimento semelhante ao populacional de 3,35% para 2020, chega-se aos seguintes déficits habitacionais no município, conforme indica a tabela 6 a seguir.

Tabela 6 – Projeção de déficits habitacionais em São José do Norte

Ano	População Total (projetada)	Demanda habitacional	Oferta habitacional	Déficits
2014	38.357	12.786	11.663	1.123
2020	39.239	13.080	12.053	1.027

Fonte: Resultados da pesquisa.

Com base nas projeções destacadas na tabela 6 seriam necessárias 12.786 habitações em 2014 e 13.080 em 2020. No entanto, projetou-se uma oferta habitacional de 11.663 para 2014 e 12.053 em 2020, o que indica, neste cenário, a demanda excedente de moradias em 1.123 moradias em 2014 e 1.027 para 2020.

4.1.2 CENÁRIO 2 (50% de migração de empregos diretos)

Para o próximo cenário será admitida a possibilidade de migração de 2.000 trabalhadores para o município, levando em consideração que estes funcionários venham acompanhados de mais duas pessoas, o que geraria no município um número a mais de 6.000 habitantes. Somando-se a estes a população projetada anteriormente para o município, nos anos de 2014 e 2020, respectivamente, obteve-se os resultados destacados na tabela 7 abaixo.

TABELA 7 – PROJEÇAO DA POPULAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO NORTE

População Ano	Ano base	Taxa crescimento	Projeção	População Aumentada EBR	Total
2014	25.503	3,35%	26.357	6.000	32.357
2020	26.357	3,35%	27.239	6.000	33.239

Fonte: Resultados da pesquisa.

A partir da Tabela 7, projetou-se para o município de São José do Norte em 2014, uma população total de 32.357 e, em 2020, 33.239 habitantes. Partindo do pressuposto que cada domicílio possa abrigar três pessoas, seriam necessárias 10.786 moradias em 2014 e em 2020 o total seria de 11.080 habitações.

Contrastando estes valores com os projetados para a oferta habitacional, chega-se a um superávit de moradias em cerca de 877, em 2014, e 973 moradias em 2020.

4.1.3 CENÁRIO 3 (25 % de migração de empregos diretos)

Para este cenário admiti-se a hipótese de que apenas 25% dos empregos diretos serão ocupados por mão de obra externa ao município de São José do Norte, ou seja, 1.000 trabalhadores. A considerar que cada trabalhador migra com mais dois familiares, chega-se a uma população de 3.000 migrantes. A tabela 8 a seguir, destaca a população total projetada, a partir destas hipóteses, para o município de São José do Norte para os anos de 2014 e 2020.

TABELA 8 – PROJEÇAO DA POPULAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO NORTE

População Ano	Ano base	Taxa crescimento	Projeção	População Aumentada EBR	Total
2014	25.503	3,35%	26.357	3.000	29.357
2020	26.357	3,35%	27.239	3.000	30.239

Fonte: Resultados da pesquisa.

A partir da Tabela 8, projetou-se para o município de São José do Norte em 2014, uma população total de 29.357 e em 2020, 30.239 habitantes. Partindo do pressuposto que cada domicílio possa abrigar três pessoas, seriam necessárias 9.785 moradias, em 2014, e, para 2020, seria de 10.079 habitações. Contrastando estes valores com os projetados para a oferta habitacional, chega-se a um superávit de moradias em cerca de 1.878, em 2014, e 1.974 moradias em 2020.

Pelos cenários propostos o déficit habitacional acontece quando se leva em conta que haverá migração de mão de obra externa em 100% da oferta de emprego gerados pelos investimentos no município. Ao contrário, quando se projeta um aumento da população considerando que a mão de obra externa absorvida seja a metade ou um quarto dos empregos diretos gerados, não haveria déficit por moradia.

Considerando as hipóteses apresentadas no presente estudo o Cenário 1(ordenado no subtópico 4.1.1) pode ser admitido como possível. Neste caso é considerada a possibilidade da mão de obra ser totalmente externa e o estudo se referir somente aos empregos diretos gerados pelas empresas instaladas. Tal situação se daria devido a baixa qualificação profissional dos residentes, além de outros fatores que corroboram para a fixação de residência no município e para que o trabalhador fique próximo de sua família.

Segundo o Diretor da Secretaria Municipal de Coordenação e Planejamento, Glênio Aguiar, o único projeto habitacional previsto no município é o “Minha Casa, Minha Vida”, do Governo Federal em parceria com a Caixa Econômica Federal, cuja execução deve acontecer apenas em 2015. A Secretaria de Planejamento trabalha com um déficit habitacional para um aumento de população de 3.000 pessoas gerado pela oferta de 1.000 empregos diretos. O projeto habitacional prevê a construção de 120 unidades que ocupará uma área próxima a Escola João de Deus Colares, antigo CAIC para um público com renda de até três salários mínimos.

4.2 Programas Habitacionais

O Programa “Minha Casa, Minha Vida”, criado pelo Governo Federal, Lei 11.977/2009, visa, fundamentalmente, criar mecanismos de incentivo à produção e compra de novas unidades habitacionais pelas famílias com renda mensal de até 10 salários mínimos, que residam em qualquer município brasileiro. Para acessar este programa é essencial a participação ativa dos municípios, mobilizando instrumentos em seus Planos Diretores que favoreçam a disponibilidade de bons terrenos para o programa, especialmente para famílias de baixa renda.

Além do Estatuto das Cidades, como marco regulatório, é fundamental que o município se utilize de outros institutos para a aplicação de políticas adequadas à gestão territorial e a habitação de interesse social como o Plano Diretor e o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social.

Embora instituídos, o Plano Diretor necessita de revisão, por força legal, já o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social necessita de normas, quanto seu Conselho Gestor, por apresentam carências estruturais e de investimentos.

Dado o perfil socioeconômico do município o programa “Minha Casa, Minha Vida” é o modelo a ser seguido pela administração municipal como principal alternativa para atendimento as atuais e futuras demandas habitacionais.

A Caixa Econômica Federal é o principal agente financeiro que atua nesse setor habitacional e executa operacionalmente as ações do Governo Federal para política habitacional. Disponibiliza várias linhas de financiamento utilizando recursos captados em cadernetas de poupança e dos depósitos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), capazes de enfrentar o décifit habitacional. Outros agentes financeiros públicos e privados também trabalham com financiamentos habitacionais:

- O Programa Carta de Crédito Individual tem como objetivo a construção de unidades habitacionais, aquisição de unidades novas e usadas e produção de lotes urbanizados.

- O Programa Carta de Crédito Associativo tem como objetivo financiar pessoas físicas de um mesmo grupo, podendo ser associações, sindicatos, cooperativas e/ou empresas do setor da construção civil. Nesta modalidade é possível aquisição de unidades habitacionais e produção de lotes urbanizados.

- O Programa Pró-Moradia visa oferecer acesso à moradia adequada à população em situação de vulnerabilidade social e com rendimento familiar mensal preponderantemente de até R$ 1.395,00. O programa possui três modalidades: Urbanização e Regularização de Assentamentos Precários, Produção de Conjuntos Habitacionais e Ações de Desenvolvimento Institucional, essa última destinada ao aumento da eficácia na gestão urbana e na implementação de políticas públicas no setor habitacional, mediante ações que promovam a capacitação técnica, jurídica, financeira e organizacional da administração pública.

- O Programa de Subsídio à Habitação (PSH) é uma linha de crédito direcionada à produção de empreendimentos habitacionais. Tem como objetivo subsidiar a produção de empreendimentos habitacionais para populações de baixa renda, nas formas de conjunto ou de unidades isoladas em parceria com o setor público.

- O Programa Ação de Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social busca viabilizar o acesso à moradia, urbana ou rural, de famílias de baixa renda, até a renda mensal limite de R$ 1.395,00. São utilizados os recursos do FNHIS

repassados aos Estados, DF, Municípios ou Órgãos Administrados de forma direta ou indireta.

- O Programa de Crédito Solidário é operado com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS e tem como objetivo possibilitar a população de baixa renda, organizada em forma de associação ou cooperativa, acesso a um financiamento que possibilita através de construção, conclusão ou reforma, atender suas necessidades habitacionais. O Crédito Solidário possui três modalidades: Aquisição de Material de Construção; Construção em Terreno Próprio e Conclusão, Ampliação e Reforma da Unidade Habitacional.

- O Plano Nacional de Habitação o Ministério das Cidades é responsável pela gestão dos programas habitacionais do Governo Federal que estão classificados em três grupos: Programas para atendimentos ao déficit habitacional; Programas para atendimento à inadequação habitacional e Programas de assessoria técnica.

Os limites dos valores de avaliação e financiamento são definidos segundo o Guia Básico dos Programas Habitacionais e os projetos devem seguir algumas diretrizes básicas:

- Previsão de unidades definidas para idosos, portadores de deficiência física de acordo com a legislação vigente, e mulheres chefes de família;
- Compatibilização com Planos Diretores, Estadual ou Regional quando existentes;
- Atendimento as questões ambientais;
- Priorizar, quando possível, a construção por meio de mutirão ou autoconstrução, assim como o uso de técnicas que racionalizem e diminuam o custo da construção da unidade;
- Observar as condições de segurança, salubridade e qualidade da construção, através do uso das legislações existentes;
- Aproveitar as características regionais, climáticas e culturais;
- Prever a possibilidade de ampliação da unidade;
- Atendimento às diretrizes do PBQP – Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade, no que diz respeito à utilização de materiais de construção produzidos em conformidade com as normas técnicas e à contratação de empresas construtoras qualificadas.

Existem outros Programas dentro da Política Nacional Habitacional que estão a disposição dos Estados e Municípios, como:

Habitar Brasil/BID - HBB - Programa do Banco Interamericano de Desenvolvimento está voltado ao fortalecimento dos municípios com execução de obras e serviços de infraestrutura e intervenções sociais e ambientais. O público alvo do programa são as famílias com renda de até três salários mínimos.

Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável – Papel Passado - O programa conta com recursos do Orçamento Geral da União e ainda com a disponibilização de terras públicas federais, beneficiando a população de baixa renda residente em favelas, loteamentos e conjuntos habitacionais irregulares e apoiando a implementação de programas de regularização fundiária sustentável.

CONCLUSÕES

O objetivo deste estudo foi analisar os impactos dos investimentos setoriais na questão habitacional no município de São José do Norte, com base no Plano Diretor Municipal.

A cidade de São José do Norte vivencia um dos momentos mais importantes de sua história recente. Entusiasmada pelos investimentos de bilhões de reais com a vinda de estaleiro, a cidade presencia o surgimento de uma série de novos empreendimentos em outros setores como a energia e mineração. Mesmo com bastante euforia, a preocupação está presente nos governantes e na população geral, pois os problemas de infraestrutura e a demanda por serviços públicos já estão batendo à porta. Grande parte dos trabalhadores nortenses ainda não têm a devida experiência e nem qualificação para ocupar os postos de trabalho que estão surgindo na indústria naval, ocasionando uma importação de mão de obra. Algumas pessoas que já vieram, e milhares que ainda virão trabalhar nas empresas instaladas em São José do Norte, necessitarão de moradia para se fixarem próximos as empresas tomadoras de serviços.

Para o presente estudo foi considerado a inexistência de décifit habitacional no município no ano de 2010 (marco inicial da pesquisa). Considerou-se, também,

que a geração de emprego, somente os diretos, seriam de 4.000, sendo 3.000 do EBR e 1.000 dos demais empreendimentos. Pelos empregos gerados a população aumentaria em 12.000 pessoas, considerando que, cada emprego gerado promoverá a migração de mais duas pessoas em função do tamanho médio da família brasileira analisada pelo IBGE (2012) que é de três pessoas e, considerando que toda a mão de obra absorvida seja externa ao município.

No Cenário 1(ordenado no subtópico 4.1.1) projetou-se a população utilizando a taxa de crescimento verificada na década do ano 2000, que foi 6,7%, assumindo um crescimento de 3,35% entre 2010 e 2014, e de 3,35% de 2014 a 2020, a partir do quantitativo populacional do ano de 2010 (25.503 habitantes). Com base nas projeções destacadas, na quantidade de ligações de energia elétricas residenciais efetuadas no ano de 2013, e com a hipótese de migração de 100% da mão de obra externa, a pesquisa mostra que haverá uma carência de 1.123 moradias em 2014 e 1.027 para 2020.

No entanto, quando se trabalha com cenários em que os empregos gerados somente absorvam 50% e 25% da mão de obra externa, o quantitativo de migrantes vindos morarem em São José do Norte se reduz a 2.000 e 1.000 trabalhadores, respectivamente, não havendo escassez de imóveis para moradia.

Com o início das obras do EBR, observa-se que grande parte da mão de obra tem vindo de outros municípios, haja vista que a população nortense ainda não está qualificada para atender as principais demandas do estaleiro. Pela baixa oferta de imóveis para locação a população excedente que chega ao município está morando em pousadas, casas de veraneios, hotel e alojamento fornecidos pelas empresas EBR e suas terceirizadas.

Com a carência de moradia é fundamental a revisão do Plano Diretor de 2006, assegurando-se a participação da comunidade, através de audiências públicas garantindo o conhecimento de todos os segmentos da sociedade civil das discussões travadas no processo de definição das prioridades a serem consideradas pelo plano como a questão fundiária, definição da Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), expansão e planejamento das zonas urbanas.

As ocupações ilegais e irregulares presentes no município escancaram uma triste realidade social: a da falta de moradia e a necessidade de regularização da posse, através da usucapião individual ou coletiva prevista no Código Civil

Brasileiros, definição da Área Especial de Interesse Social e um Plano Municipal de Habitação.

A partir das ações de regularização fundiárias e de medidas de adequação do Plano Diretor o município se habilita a captar recursos públicos para implementar política habitacional municipal. A Caixa Econômica Federal, principal banco de fomento do país, é responsável pela gestão de recursos do Orçamento Geral da União e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço para aplicação em habitação.

O Programa “Minha casa, Minha Vida” do Governo Federal pode ser uma das boas opções para que o município enfrente o décifit habitacional, pois atende uma camada da população com renda até 10 salários mínimos. Outras fontes de recursos também estão ao alcance dos gestores, sendo importante frisar que, nos diversos programas habitacionais, o município tem que dispor de áreas regulares e compatíveis para a produção de moradias.

Para atender toda esta demanda é urgente a efetividade de ações voltadas para regularização fundiária e revisão do atual Plano Diretor Municipal estabelecendo, prioritariamente, áreas públicas para esta finalidade viabilizando enquadramento nos programas habitacionais do governo federal.

Por fim, este trabalho não se esgota, pelo contrário, trabalhos futuros deverão ser projetados dando maior consistência ao tema com o fim de auxiliar atual e futura gestões públicas do município.

Referencial Bibliográfico:

***ATLAS BRASIL*, http://www.atlasbrasil.org.br/2013/**

Companhia Estadual de Energia Elétrica – **CEEE/RS**

CDES, Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio Grande do Sul. (file:///D:/Usuarios/User/Downloads/zA--Relatorio-de-Concertacao-CT-Industria-Naval,-Petroleo,-Gas-Natural-e-Setor-Energetico.pdf)

DEMO, P. *Introdução à Sociologia*: Complexidade, interdisciplinaridade e desigualdade social. São Paulo: Atlas, 2002.

ESTALEIROS DO BRASIL LTDA [Internet].

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, **IBGE.**

JORNAL AGORA [Internet]. "Rio Grande Mineração apresenta seu programa para São José do Norte". Disponível em:

http://www.jornalagora.com.br/site/content/noticias/detalhe.php?e=9&n=52880
Acesso em 08/07/2014.

MARICATO, E. . Políticas habitacionais novos instrumentos e desafios. 2006.

MARICATO, E. Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

MATTAR, Fauze N. ***Pesquisa de marketing*****:** metodologia, planejamento. São Paulo: Atlas, 1997.

PAZ, Rosangela Dias Oliveira da; **TABOADA**, Kleyd Junqueira. Trabalho Social em Habitação de Interesse Social. Curso à distância Trabalho Social em programas e projetos de Habitação de Interesse Social. Módulo II Trabalho Social em Habitação. Ministério das Cidades, Brasília/DF, 2010.

PINHEIRO, Otilie Macedo. **Plano diretor e gestão urbana** / Otilie Macedo Pinheiro. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010.

***ZERO HORA* –** "Com perdas e redução no plantio em São José do Norte, maior produtor estado, cebola deve ficar mais cara." (http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/campo-e-lavoura/noticia/2014/03/com-perdas-e-reducao-no-plantio-em-sao-jose-do-norte-maior-produtor-no-estado-cebola-deve-ficar-mais-cara-4451890.html)

http://www.agdi.rs.gov.br

WWW.caixa.gov.br

WWW.fee.rs.gov.br

WWW.ibge.gov.br

WWW.planalto.gov.br

www.saojosedonorte.rs.gov.br/

www.portoimagem.wordpress.com

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE - FURG
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

MICRO EMPREENDEDOR INDIVIDUAL: ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE SANTA VITÓRIA DO PALMAR.

NOME: Josiane Mello da Silva Capera
POLO: Santa Vitória do Palmar
ORIENTADORA: Ma. Flávia Verônica Silva Jacques

Santa Vitória do Palmar, 30 de agosto de 2014.

RESUMO

O presente trabalho tem como foco o Micro Empreendedor Individual no município de Santa Vitória do Palmar, enquadrando-se no campo da gestão tributária. O estudo teve início ao verificar a diferença entre o número de contribuintes optantes pelo MEI na cidade e o número de cadastros municipais, onde o segundo é relativamente menor. Seu objetivo geral é compreender o funcionamento do Micro Empreendedor Individual no Município de Santa Vitória do Palmar e assim: avaliar as desigualdades entre os cadastros Federal e Municipal, e sugerir providências para amenizar as incoerências cadastrais do MEI, elaborando um manual, para ser distribuído ao público alvo, para ajudá-los com os trâmites municipais. Este estudo, quanto aos objetivos, é definido como exploratório. Quanto aos procedimentos é considerada uma pesquisa de campo, *in loco*. Ao tratar-se da abordagem do problema a pesquisa pode ser classificada como quantitativa. Conclui-se que, embora o município ainda tenha um longo caminho a percorrer, é possível constatar que as ações para adequar-se a lei foram tomadas pela prefeitura municipal junto aos departamentos responsáveis, porém as diferenças numéricas de cadastro se dão devido às práticas de controle para aplicação da lei.

Palavras-chave: Micro Empreendedor Individual; Tributos; Arrecadação; Lei.

Área temática: Gestão Tributária.

ABSTRACT

This work focuses on the Individual Micro Entrepreneur in Santa Vitória do Palmar, it fits into the field of tax administration. The study began by checking the difference between the number of taxpayers opting for MEI in the city and the

number of municipal records, where the second is relatively minor. Its overall goal is to understand the functioning of Micro Entrepreneur Single in the City of Santa Vitória do Palmar and so: assess inequalities between Federal and Municipal records, and suggest steps to ease the registration inconsistencies MEI, developing a manual to be distributed to audience, to help them with municipal procedures. This study, the aims, is defined as exploratory. As for the procedures is considered a field survey, in loco. Since it is the approach to the research problem can be classified as quantitative. We conclude that, although the city still has a long way to go, it is clear that the actions to suit the law by the municipal government were taken together with the responsible departments, but numerical differences are all due to registration practices control to law enforcement.

Keywords: Micro Entrepreneur Individual; Taxes; Collection; Act.

Thematic Area: Tributary Management

1. INTRODUÇÃO

A presente pesquisa abordará o Micro Empreendedor Individual (MEI) no município de Santa Vitória do Palmar, sendo uma análise cadastral.

O Micro Empreendedor Individual foi instituído em primeiro de julho do ano de 2009 pela Lei Complementar 128/2008, conforme sua redação, que alterou a Lei Complementar 123/2006, Lei Geral da Micro e Pequena Empresa.

> Lei Complementar nº 128, de 19 de dezembro de 2008. DOU de 22.12.2008. Altera a Lei Complementar nº123, de 14 de dezembro de 2006 , altera as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.213, de 24 de julho de 1991, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil , 8.029, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Art. 14. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação, salvo em relação: I – ao art. 1º, que produz efeitos desde 1º de julho de 2007; II – aos arts. 3º a 5º e ao inciso II do caput do art. 13, os quais produzirão efeitos a partir de 1º de janeiro de 2009, com exceção dos dispositivos dos arts. 3º e 4º especificados no inciso III deste artigo; III – aos §§ 1º a 3º do art. 4º, arts. 18-A a 18-C, § 4º do art. 25, art. 36-A e § 6º do art. 38 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, os quais produzirão efeitos a partir de 1º de julho de 2009.

MEI é todo empresário individual que se enquadre na Lei 10.406/2012 em seu artigo 966, que não ultrapasse receita bruta anual de sessenta mil reais que seja optante pelo Simples Nacional, sua atividade deve estar na lista de atividades permitidas e não deve ser sócio de outra empresa. Desta forma, no município de Santa Vitória do Palmar, grande parte dos autônomos possui tais requisitos.

Em pesquisa realizada no sitio denominado Portal do Empreendedor pode-se constatar que o numero de CNPJ’s lotados neste município, optante pelo Sistema de Recolhimento em Valores Fixos Mensais dos Tributos abrangidos pelo Simples Nacional (SIMEI), é maior em relação a relatórios emitidos pelo sistema

informatizado de arrecadação da Prefeitura Municipal de Santa Vitória do Palmar, ou seja, alguns contribuintes cadastrados como Micro Empreendedor Individual, não possuem cadastro municipal de atividades, desta forma não deram sequência ao devido cadastro legal.

2. REVISÃO DA LITERATURA:

No Brasil grande parte dos micro empreendedores autônomos, até 2008, exerciam suas atividades informalmente, por não terem acesso à formalidade. O Micro Empreendedor Individual (MEI) foi instaurado conforme a Lei Complementar nº. 128, de 19/12/2008, criando condições para legalizar tais trabalhadores conhecidos como informais. Para tal, além do faturamento mensal reduzido, não ter participação em outra empresa como sócio, pode ter um empregado contratado que receba um salário mínimo.

Os micro empreendedores autônomos e suas famílias, sem acesso à formalidade, precisam ter condições de vida e de trabalho efetivas e exercerem os seus direitos como cidadãos (art. 5º da Constituição Federal) e como trabalhadores (art. 7º, da Constituição Federal). (BRASIL, 1988).

> Segundo a Carta Magna brasileira, o Estado deve proporcionar amparo legal e social à todas as categorias de sujeitos de direito, incluindo os micro empreendedores autônomos, para realizarem suas atividades negociais, de modo a participarem e serem contabilizados na economia nacional, além de serem designados sociologicamente como membros da população economicamente ativa brasileira. (NUNES, 2013, p. 3.)

Partindo do pressuposto que a falta de acesso à formalidade, trata-se de um problema grave da sociedade em geral, e que precisa ser combatido, viu-se a necessidade de criar uma legislação específica, de fácil acesso e com vasta divulgação, que trouxesse benefícios aos autônomos, que trabalham na ilegalidade. Desta forma, foi elaborada e promulgada aos brasileiros a lei do Micro Empreendedor Individual.

Uma vantagem oferecida por tal lei é o registro no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), que traz benefícios, tais como: a facilidade em abrir conta bancária e acesso a outros serviços bancários como pedido de empréstimos; emissão de notas fiscais; cobertura previdenciária; contratação de um funcionário com menor custo; isenção de taxas para o registro da empresa; ausência de burocracia; compras e vendas em conjunto; redução da carga tributária; controles

muito simplificados; emissão de alvará pela internet; facilidade para vender para o governo; serviços gratuitos; apoio técnico no Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) na organização do negócio; possibilidade de crescimento como empreendedor; segurança jurídica.

> Esta legislação possibilitou aos microempreendedores autônomos, como às manicures, costureiras, ambulantes, professores particulares, feirantes, encanadores, pedreiros, mecânicos, pintores, sapateiros, pipoqueiros, dentre outros (BRASIL, 2010) o acesso à formalidade e, assim, garantiu os direitos sociais constitucionais, o cadastro no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas – CNPJ, para que pudessem realizar negociações formais como empresas regulares. (NUNES, 2013, p. 11.)

Além disso, o MEI será enquadrado no Simples Nacional e ficará isento dos tributos federais (Imposto de Renda, PIS, Cofins, IPI e CSLL). Desta forma, irá pagar um valor fixo mensal de R$ 37,20 (comércio ou indústria), R$ 41,20 (prestação de serviços) ou R$ 42,20 (comércio e serviços), valores estes destinados à Previdência Social e ao ICMS ou ISS. Os referidos valores terão atualização anual, conforme o salário mínimo. O Micro Empreendedor Individual, com essas contribuições, terá acesso a benefícios como auxílio maternidade, auxílio doença, aposentadoria, entre outros.

A permissão do Alvará de Localização depende do cumprimento da legislação municipal. Alguns municípios possuem serviço de consulta prévia para que o empreendedor saiba se o local no qual irá se estabelecer está de acordo com as referidas normas. No momento da inscrição, o micro empreendedor deverá declarar que entende a legislação municipal e que se encontra de acordo com a mesma, sob pena do cancelamento do seu alvará provisório, que tem validade de 180 dias. Caso o empreendedor não disponha dessa informação, recomenda-se que ele não finalize o registro.

> Esta Lei regula o tratamento jurídico diferenciado, simplificado e favorecido assegurado ao micro empreendedor individual (MEI), às microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP), doravante simplesmente denominadas MEI, ME e EPP, em conformidade com o que dispões os arts. 146, III, d, 170, IX, e 179 da Constituição Federal e a Lei Complementar Federal n° 123/06, criando a LEI GERAL MUNICIPAL DA MICRO EMPRESA E EMPRESA DE PEQUENO PORTE DE SANTA VITÓRIA DO PALMAR. (S.V.P. 2009, p. 1.)

No município de Santa Vitória do Palmar a Lei municipal N°. 4.566, de 14 de dezembro de 2009, foi instituída para regulamentar o município à legislação federal, porém até o momento não foram efetuadas as devidas alterações na mesma,

conforme a lei federal foi sendo atualizada, conforme suas ementas, sendo assim encontra-se desatualizada e em desacordo com a lei federal.

Em seu capítulo IV, seção I, art. 13, § 2°, a referida lei municipal, diz que “Após a formalização da opção, o MEI deverá solicitar a inscrição municipal, junto ao setor de Lançamento e Arrecadação da Secretaria Municipal da Fazenda” (Santa Vitória do Palmar, 2009, p. 7.) Esta informação vem de encontro ao tema principal desta pesquisa, ou do não cumprimento da mesma, pois o que foi constatado é que parte dos micro empreendedores individuais cadastrados no município não estão de acordo com o artigo acima.

3. METODOLOGIA:

O presente trabalho trata-se de uma pesquisa quantitativa, visto que o maior intuito do estudo será comparar o número de Micro Empreendedores Individuais lotados no Município de Santa Vitória do Palmar com os que possuem além do cadastro nacional de pessoas jurídicas o cadastro municipal. Porem a análise de tais dados, bem como das entrevistas realizadas com os contribuintes devidamente cadastrados e com os que não concluíram a fase municipal de cadastro faz com que o artigo apresente resquícios de pesquisa qualitativa.

Descrevendo as etapas da pesquisa, primeiramente foi solicitado ao poder público municipal relatório que informe a quantidade de micro empreendedores individuais que possuem o cadastro de atividades municipal, este comparado ao relatório de CNPJ’s lotados no município, o último emitido no Portal do Empreendedor Individual, desta forma é possível avaliar a diferença entre tais resultados.

Posteriormente foram realizadas entrevistas com os contribuintes, com a finalidade de listar os motivos pelos quais não foi dada a adequada continuidade cadastral, desta forma, em poder de tais dados foi possível analisar as deficiências administrativas do departamento responsável e enumerar as possíveis mudanças para amenizar tais diferenças.

4. ESTUDO DE CASO:

No município de Santa Vitória do Palmar existem atualmente 957 cadastros de pessoa jurídica como micro empreendedor individual, porém apenas 579 possuem o devido cadastro junto à Secretaria Municipal da Fazenda, no Departamento de Tributos, departamento este responsável pelos cadastros das atividades no município.

Dados estes retirados do site do Empreendedor e do sistema informatizado da Prefeitura Municipal, até a data de trinta de junho de 2014. Conforme levantamento, a tabela 1 demonstra a quantidade de novos cadastros municipais e dentre eles quais são ou não optantes pelo SIMEI, junto à receita federal. Assim pode-se verificar que em 2010, do total de cadastros municipais 46,77% são optantes, em 2011 54,06%, 2012 57,63%, 2013 60,58% e só no primeiro semestre do corrente ano os micro empreendedores individuais já ocupam 69,62% do total de cadastros efetuados.

Tabela 1: Cadastros efetuados no município, optantes e não optantes pelo SIMEI entre os anos de 2010 e o primeiro semestre de 2014.

Cadastros efetuados no município			
Ano	**Optantes**	**Não optantes**	**Total**
2010	29	33	62
2011	133	113	246
2012	166	122	288
2013	186	121	307
2014/1	94	41	135

Fonte: ARcetil Arrecadação de Receitas
Prefeitura Municipal de Santa Vitória do Palmar/RS

A partir dos dados coletados nos questionários aplicados, onde por conveniência e acessibilidade foi analisada uma amostra em torno de 2%, o equivalente a um total de vinte contribuintes, do total de micro empreendedores individuais lotados no município, ou seja, dos 957 MEI's, o que caracteriza uma amostra não probabilística, são apresentadas e analisadas as respostas colhidas para cada pergunta elaborada.

Para formar o grupo de amostras, foi realizada uma pesquisa junto ao departamento de contabilidade do município, onde foi elaborada uma lista composta por CNPJ's listados pelo sistema informatizado de pagamento dos arquivos bancários, enviados pelo governo federal ao ente municipal, através do Banco do Brasil, o chamando DAF607. Tais arquivos são lidos pelo sistema, sendo assim, cada CNPJ corresponde a uma inscrição municipal de atividade, onde o pagamento realizado pelo contribuinte na guia de arrecadação federal, guia esta composta por tributos municipais, juntamente com os estaduais e federais, passa a ser contabilizado pelos cofres públicos municipais, a parte que cabe a este ente.

Assim, fica claro que a maior parte da arrecadação de imposto sobre serviço do município analisado vem de tais empreendedores, onde apenas um valor irrisório é repassado ao município, enquanto somente uma pequena parcela paga 3% sobre a movimentação mensal de prestação de serviços, conforme lei municipal vigente.

Desta forma, os CNPJ's recusados, se referem aos empreendedores que não possuem o cadastro municipal, assim não ocorre o pagamento no cadastro do contribuinte. Tal lista de CNPJ's foi dividida em três partes, onde 40% trata-se de CNPJ's com inscrição municipal e 60% de CNPJ's recusados, do segundo grupo, 40% cadastrou-se no MEI antes do ano de 2013, 40% em 2013 e 20% em 2014, visto que, a presente pesquisa realizou-se com dados até o primeiro semestre do corrente ano.

O gráfico 1, apresenta a quantidade de contribuintes, com e sem cadastro municipal, divididos por gênero.

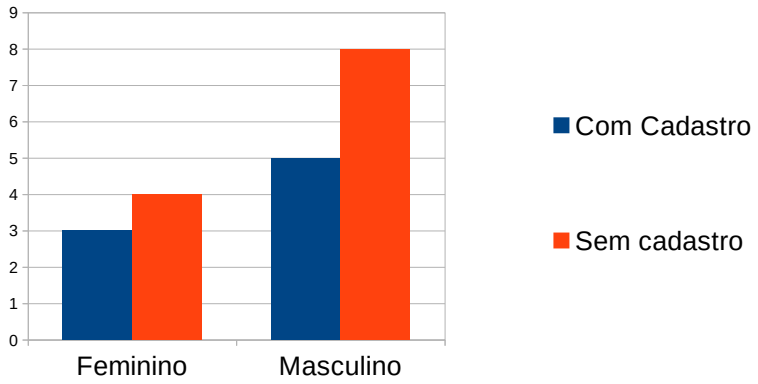


Figura 1: Gênero dos entrevistados.

Fonte: Questionário aplicado aos Micro Empreendedores Individuais.

De acordo com as informações prestadas nos questionários, onde 60% dos entrevistados não possuem cadastro municipal de atividades, em relação ao gênero dos mesmos o gráfico 1 demonstra que a maioria são homens. Em relação à idade cronológica dos empreendedores, as entrevistas revelaram que do grupo masculino, a maior parte tem de 20 a 30 anos, porem há ocorrência de homens de 31 a 50 anos e com mais idade. Já no grupo feminino, têm-se apenas ocorrências da primeira faixa etária citada.

O gráfico 2 demonstra como ficou a separação dos entrevistados conforme o grau de escolaridade.

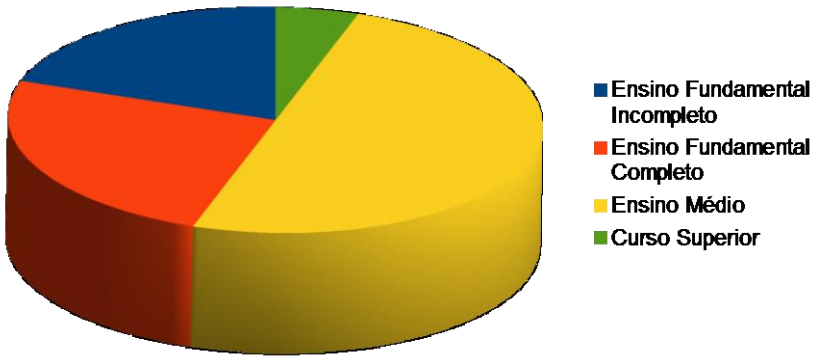


Figura 2: Grau de instrução dos entrevistados.

Fonte: Questionário aplicado aos Micro Empreendedores Individuais.

Com relação ao nível de escolaridade apresentado pelos entrevistados nesta pesquisa, observa-se no gráfico dois que grande parte dos empreendedores possui ou estão cursando o ensino médio, alguns tem essa atividade como um meio de sustento para dar continuidade aos estudos enquanto outros pretendem manter sua carreira empreendedora. No entanto o que mais chamou a atenção foi o percentual significativo de 45% dos empreendedores que possuem apenas o ensino fundamental ou ainda não o concluíram. Este dado sugere reflexão, visto que necessitarão de auxílio e capacitação para gerenciar seus negócios.

Em relação a como ficou sabendo da existência do MEI, de seus benefícios e particularidades, ouve uma divisão bastante acirrada entre ter ouvido de amigos, vizinhos ou outros empreendedores, e por ter tido informações na própria prefeitura municipal. Foi possível verificar que a maioria dos entrevistados optou por ser MEI,

para legalizar suas atividades já exercidas, bem como para usufruir dos benefícios bancários, previdenciários e redução de impostos.

Partindo do suposto, que a presente pesquisa visa analisar e possivelmente sanar a diferença numérica entre os micro empreendedores individuais que possuem ou não cadastro municipal de atividades, as questões a seguir, deram ênfase aos entrevistados que não possuíam tal cadastro, pois os que já o concluíram, ou seja, 40% dos mesmos, não irão interferir nas conclusões almejadas.

Todos os contribuintes que não possuem cadastro municipal alegaram não saber da necessidade do mesmo, onde as maiores surpresas estão em quatro contribuintes que fizeram suas inscrições no MEI em escritórios de contabilidade; o que possibilita concluir que os contabilistas, assim como os empreendedores de inúmeras áreas, necessitam de maiores informações sobre o programa federal.

Dois contribuintes que fizeram seus CNPJ's junto ao SEBRAE, também não deram continuidade ao cadastro legal, por desconhecimento da etapa municipal, o que leva a uma reflexão mais complexa, visto que, tal serviço tem como dever orientar os micro empreendedores em todo o processo cadastral pois à partir de 2014, o município conta com o auxilio do SEBRAE junto à casa do empreendedor, onde se dão grande parte dos cadastros no MEI.

Os demais realizaram seus cadastros, pela internet, em seus lares, ou com auxilio de um amigo ou na associação comercial do município. O gráfico 2 apresenta o número de contribuintes por atividade dos contribuintes entrevistados.

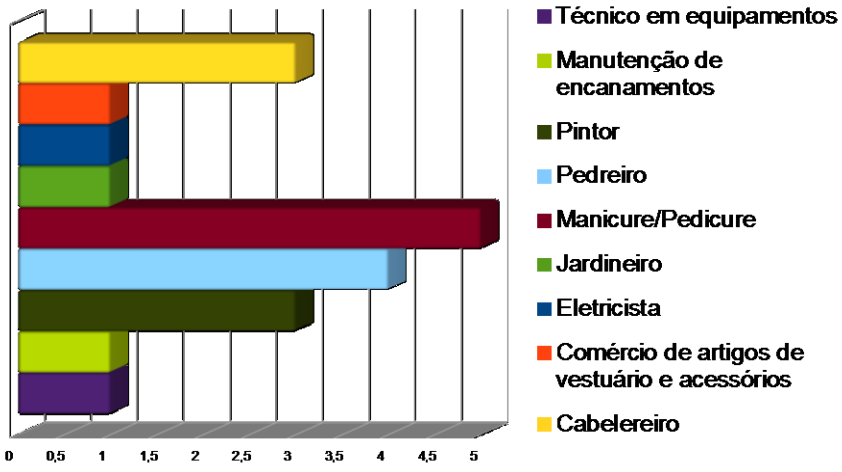


Figura 3: Contribuintes por atividade.

Fonte: Questionário aplicado aos Micro Empreendedores Individuais.

Em relação à atividade exercida pelos empreendedores, há uma grande diversidade, visto que as únicas que vieram a repetir nas entrevistas foi a de pedreiro, pintor, e de serviços de salão de beleza, conforme demonstra o gráfico a seguir.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos últimos anos a gestão pública financeira passou por diversas mudanças, desde novos planos lançados pelo governo federal, até inúmeras considerações feitas pelo tribunal de contas estadual. Desta forma, o município de Santa Vitória do Palmar, assim como vários outros no estado do Rio Grande do Sul, fez avaliações e mudanças em suas leis locais e nas formas de gerir. No caso específico estudado no presente artigo, o município adequou-se a lei federal, de uma forma pouco desenvolvida, o que resultou em lacunas para que uma exemplar administração de receitas fosse efetuada.

Conclui-se que, o município tem muito a desenvolver em pesquisas e orientações aos funcionários que trabalham na área, para que não seja prejudicada sua arrecadação de receitas e para permitir que seu cadastro de atividades fique corretamente atualizado.

Após analisar os dados obtidos na pesquisa, é possível verificar que, uma atividade constante da fiscalização municipal nos estabelecimentos, possibilita o controle dos cadastros, assim como, foi possível apanhar os dados, e verificar a distância numérica dos cadastros, também é possível com a utilização de tais elementos, dispor uma equipe para levar as informações aos contribuintes. Ou seja, a cada novo cadastro federal, é possível um fiscal municipal ir à busca do novo micro empreendedor individual para orientá-lo.

Desta forma, persiste a idéia de que o município necessita de uma cartilha, que oriente os empreendedores para realizarem seus cadastros, federal e municipal, de forma correta, nos moldes da lei aqui discutida, para que no futuro os cadastros venham a estar em consonância. Tal cartilha deverá ser elaborada pelos funcionários municipais que trabalham no departamento responsável. Mas para isto, é de importância ímpar que os mesmos possuam conhecimento e treinamento adequado, para desempenhar tal elaboração, bem como para exercer suas atividades diárias.

Referências:

BRASIL. Ministério da Fazenda. Receita Federal. **Microempreendedor Individual** (MEI/SIMEI). 2012. Disponível em:<http://www.receita.fazenda.gov.br/dvssl/atbhe/falecon/comum/asp/formulario.asp?topico=599>. Acesso em: 02 de junho de 2014.

BRASIL. **Portal do Empreendedor**. **O que é MEI?** Disponível em: <http://www.portaldoempreendedor.gov.br/mei-microempreendedor-individual>. Acessos entre: 02 de junho de 2014 a 30 de julho de 2014.

BRASIL. **Portal do Empreendedor**. **Total Geral de Micro empreendedores individuais por munícpio.** Disponível em: < http://www.portaldoempreendedor.gov.br/mei-microempreendedor-individual/lista-dos-relatorios-estatisticos-do-mei>. Acessos entre: 02 de junho de 2014 a 30 de julho de 2014.

CRISTO, Alessandro. **"Governo sanciona lei que cria empresas individuais."** (2011). Disponível em: <http://www.advocaciaariboni.com.br/noticias/632>. Acesso de 02 de junho de 2014 a 28 de agosto de 2014.

FERNANDEZ, João Alberto da Costa Ganzo. **"A caracterização da atividade empresária e o equívoco do legislador ao definir micro empreendedor como empresário individual."** Unisul de Fato e de Direito 2.3 (2011): p-131.

NUNES, Cláudia Ribeiro Pereira. **Análise do Desenvolvimento da Formalização do Microempreendedor Individual – MEI e as suas Relações Negociais no Brasil.** *Scientia Iuris*, Londrina, v.17, n.2, p.29-54, dez.2013. DOI: 10.5433/2178-8189.2013v17n2p29.

SANTA VITÓRIA DO PALMAR, **Lei n°. 4.566 – Lei Geral Municipal da Microempresa, Empresa de Pequeno Porte e Micro empreendedor Individual, e dá outras providências**. 2009.

SOUZA, Dayanne Marlene. **"Os principais benefícios proporcionados ao trabalhador informal para formalização através do Micro Empreendedor Individual.** 95 fls." Monografia (Curso de Ciências Contábeis)–Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis (2010).

Anexo

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE - FURG
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

MICRO EMPREENDEDOR INDIVIDUAL: ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE SANTA VITÓRIA DO PALMAR

Questionário aplicado ao Micro Empreendedor Individual

1 – Sexo do empreendedor: ( ) – Feminino ( ) – Masculino

2 – Idade do Empreendedor: _____.

3 - Escolaridade:

a( ) – Ensino fundamental incompleto.

b( ) – Ensino fundamental completo.

c( ) – Ensino médio incompleto ou completo

d( ) – Curso superior: _____.

4 – Como você conheceu o MEI?

a( ) – TV, Internet, Rádio.

b( ) – Na Prefeitura Municipal.

c( ) – No SEBRAE.

d( ) – Outra forma. Qual?_____.

5 – O que o motivou a fazer o cadastro no Portal do Empreendedor e assim, tornar-se um MEI?

a( ) – Para legalizar sua atividade já exercida.

b( ) – Benefícios bancários, previdenciários e redução de impostos.

c( ) – Opções “a” e “b”.

d( ) – Outra. Qual?_____.

6 – Você possui cadastro junto a Prefeitura Municipal.

( ) – Sim ( ) – Não

- Como soube de fazê-lo?

a( ) – Não sabia.

b( ) – Através do Depto. de Tributos na Prefeitura Municipal.

c( ) – Através do SEBRAE.

d( ) – Outra. Qual?_____.

- Data do cadastro: _____.
- Atividade: _____.
- Demonstrou interesse em cadastrar-se junto à prefeitura municipal? (no caso da questão 6 ser “não”): _____.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE - FURG
INSTITUTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS, ADMINISTRATIVAS E CONTÁBEIS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

UMA ANÁLISE DOS CONSELHOS GESTORES COMO MECANISMO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NO MUNICÍPIO DE ACEGUÁ

Leandro Priebe Hellwig[1]
Márcio Leal Bauer[2]

Resumo
Este trabalho tem o propósito de proporcionar informações básicas tanto a gestores quanto à sociedade em geral, procurando identificar como os gestores públicos e os demais cidadãos estão atuando diante dos mecanismos de participação popular atuantes no município de Aceguá, em especial, nos conselhos gestores municipais. O método investigativo utilizado deu-se, principalmente, pela análise de documentos oficiais e entrevistas aplicadas aos conselheiros municipais e aos gestores públicos do município. Conclui-se que os mecanismos de participação popular atuantes no município estão restritos à participação do cidadão nas audiências públicas e também como representantes nos conselhos gestores municipais. Constata-se que é necessário o suporte do poder executivo para o fortalecimento da institucionalização dos conselhos municipais, bem como para incentivar a população a participarem das audiências públicas como fonte de informação e espaço para críticas e opiniões. Contudo, a participação cidadã ainda precisa ser aprimorada para o cumprimento de sua efetiva contribuição como ferramenta de gestão participativa junto ao poder público local.

Palavras-chave: conselhos gestores; mecanismos de participação popular; Aceguá.

Abstract
This work is intended to provide basic information to both managers and society in general, trying to identify how public managers and other citizens are working on the mechanisms of popular participation in the municipality of Aceguá active, especially in municipal management councils. The investigative method used was given mainly by the analysis of official documents and interviews applied to municipal councilors and public officials of the municipality. We conclude that the mechanisms of active popular participation in the county are restricted to citizen participation in public hearings as well as representatives in municipal councils managers. It appears that the support of the executive to strengthen the institutionalization of municipal councils, as well as to encourage people to participate in public hearings as a source of information and space for criticism and opinions is needed. However, citizen participation still needs to be improved to fulfill its effective contribution as participative management tool by the local government.

Key words: management councils; mechanisms of popular participation; Aceguá.

---

[1] Aluno do Curso de Pós-Graduação em Administração - Gestão Pública Municipal.

[2] Orientador do TCC.

INTRODUÇÃO

Os mecanismos de participação popular, instituídos a partir da Constituição Federal de 1988, são apontados como importantes meios de inclusão da sociedade no cenário de discussão das políticas públicas, contribuindo para o fortalecimento de uma gestão pública voltada mais para o interesse social.

É neste contexto participativo que se manifestam os interesses particulares, individuais, coletivos ou corporativos dos seus integrantes, podendo estes interesses influenciarem muito na condução das políticas públicas.

Considerando as possíveis desigualdades de participação e representação destes atores sociais, buscou-se como objetivo geral deste estudo, analisar a participação da sociedade nos mecanismos de gestão participativa do município de Aceguá. Para o alcance do objetivo, procurou-se: identificar os conselhos gestores ativos no município e suas origens; analisar a participação da sociedade nos conselhos gestores existentes no município; e também analisar o posicionamento do Executivo Municipal perante os mecanismos de gestão participativa atuantes no município.

Assim, faz-se necessário um estudo mais aprofundado a respeito do conteúdo pelo fato de ser um assunto de extrema importância e de estar sempre em evidência quando se trata de administração pública e gestão participativa.

1 PARTICIPAÇÃO POPULAR

Para Tenório (2005, p. 14), a participação deriva do procedimento prático da cidadania deliberativa na esfera pública. É apresentado como "autopromoção de uma conquista processual [...].[...] é um processo de conquista [...]." e que "[...] a cidadania e a participação referem-se à apropriação pelos indivíduos do direito de construção democrática do seu próprio destino".

Assim, se uma sociedade for organizada, terá muito a contribuir para o fortalecimento da democracia, conforme salienta Vilela (2005):

> A capacidade conferida à sociedade organizada (movimentos sociais, organizações sindicais e profissionais, militância política etc) de interagir com o Estado na definição de prioridades e na elaboração de políticas públicas constitui uma forma democrática de controle social. (VILELA, 2005, p. 3).

No que se refere à gestão pública, Bordenave (1983, p. 13) afirma que: "[...] a participação garante o controle das autoridades por parte do povo, visto que as lideranças centralizadas podem ser levadas facilmente à corrupção e à malversação de fundos". Quando a população participa da fiscalização dos serviços públicos, estes tendem a melhorar em qualidade e oportunidade. Nesta mesma linha de raciocínio, Salles (2010, p. 81) complementa que: "[...] quando a participação social for efetiva, é capaz de elevar a governabilidade, pois tende a impactar a máquina administrativa promovendo maior transparência, agilidade e flexibilidade, garantindo a adaptabilidade de longo prazo das políticas públicas".

A própria Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 48, parágrafo único, refere que:

> A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos. (BRASIL, 2000).

Assim, a transparência na condução da gestão pública está diretamente relacionada à participação popular. Além disso, Lock (2004) chama a atenção para o fato que:

> [...] a participação popular é princípio constitucional e condição obrigatória nos processos de elaboração e discussão das Leis Orçamentárias e Planos, nulificando o processo que não observar minimamente o dever de ouvir a sociedade. (LOCK, 2004, p. 130).

O mesmo autor ainda destaca:

> É no município que o cidadão pode exercer plenamente a sua cidadania, no seu local de moradia é que poderá se iniciar um grande processo de transformação, através da participação nas decisões que lhe afetam diretamente e da fiscalização das ações administrativas dos governantes locais. (LOCK, 2004, p. 129).

Percebe-se então, que a oportunidade de participação popular está tão próxima do cidadão, a partir do lugar onde mora. Dombrowski (2008, p. 272) complementa que: "Também se dirá que o cidadão reúne mais condições de participar no nível municipal, ou local, porque é neste nível que são tratadas aquelas coisas que lhes dizem respeito diretamente: asfalto, transporte, escola, posto de saúde, etc.".

Para isto, cabe ao cidadão estar bem informado acerca da legislação pertinente na qual está inserido. Como ponto de partida, Salles (2010, p. 75) observa que: "Conhecer a Lei Orgânica do município é o primeiro passo para se habilitar à participação nos mecanismos que a lei disponibiliza ao cidadão".

A mesma autora ainda elenca alguns instrumentos criados pela Constituição Federal de 1988, nos três níveis de governo, garantindo a participação direta do cidadão nas deliberações: "[...] o plebiscito, o referendo e as leis de iniciativa popular", afirma Salles (2010, p. 42). Com este mesmo intuito de fortalecer a democracia, é que foram criados os conselhos municipais.

Já os estudos de Avritzer (2008, p. 2) abordam como instituições participativas: orçamentos participativos; conselhos de políticas e planos diretores municipais, ao que denomina "uma infra-estrutura [sic] da participação bastante diversificada na sua forma e no seu desempenho", que percebem desenhos institucionais diferenciados considerando o contexto em que são implantadas (cultura, localização, e outros).

Os conselhos de políticas públicas, também chamados de conselhos gestores de políticas setoriais ou conselhos de direitos, são instituídos no âmbito da União, dos Estados e dos Municípios. Pela capacidade de interferir nas políticas públicas e por estarem mais próximos dos interesses da comunidade é que os conselhos de âmbito municipal ganham visibilidade no processo de formação, controle e avaliação dessas políticas, aponta Vilela (2005).

Avritzer (2008) propõe uma categoria denominada de desenho participativo interativo, onde os cidadãos ou associações da sociedade civil podem participar do processo de tomada de decisão política:

> Neste caso, o sucesso dos processos participativos está relacionado não ao desenho institucional e sim à maneira como se articulam desenho institucional, organização da sociedade civil e vontade política de implementar desenhos participativos. (AVRITZER, 2008, p. 47).

Neste estudo, é dado aos conselhos municipais o enfoque como mecanismo de participação.

1.1 OS CONSELHOS MUNICIPAIS COMO MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

Estudos indicam que já se tornou comum referir-se aos conselhos municipais como uma das grandes novidades do cenário político brasileiro das últimas décadas. Entender a origem legal destas instituições, as áreas de atuação à que se destinam e a forma como interagem no contexto participativo são sempre merecedoras de maiores estudos a respeito.

Conforme Gomes (2003), foi a partir da Constituição de 1988 que "[...] os conselhos gestores tornaram-se instituições importantes no âmbito das políticas públicas" e são resultantes "[...] dos princípios constitucionais que prescrevem a participação da sociedade na condução das políticas públicas".

Salles (2010) conceitua os conselhos municipais de "[...] órgãos públicos do Poder Executivo local" e, consequentemente, "[...] suas deliberações, que expressam as demandas produzidas por seus integrantes, passariam a ser a vontade do próprio Estado". Também os define como "[...] órgãos públicos dotados de natureza peculiar, sobretudo os que têm função deliberativa, pois não estão sujeitos hierarquicamente ao governo local".

Segundo Souza (2004) a constituição desses conselhos poderá ser "[...] em torno de políticas específicas", no caso da saúde, educação, assistência social, emprego e renda, meio ambiente, desenvolvimento urbano, combate às drogas e à pobreza, etc., "[...] ou em torno da defesa de direitos individuais ou coletivos", em se tratando de crianças, adolescentes, idosos, negros, deficientes, etc.

Sinteticamente falando, Salles (2010) destaca a existência de três tipos de conselhos: de programas, de políticas e os temáticos, com os dois primeiros vinculados à legislação pertinente e o último vinculado à legislação local específica. Nesta estrutura: "Destacam-se os conselhos de gestão de políticas sociais, alguns dos quais tornados obrigatórios do ponto de vista legal e a cuja existência está condicionado o repasse de recursos públicos", conforme levantamento de Menicucci e Machado (2009, p. 33).

Contudo, na observação de Tatagiba (2002) apud Cunha (2008, p. 69), os conselhos possuem três características inovadoras: são espaços de composição plural e paritária, são públicos e dialógicos e com capacidade deliberativa. Tradicionalmente, são ambientes de debates entre os representantes do Estado, sociedade e as entidades que o integram.

1.1.1 DIFICULDADES E POTENCIALIDADES PRESENTES NOS CONSELHOS MUNICIPAIS

Em um ambiente participativo, é comum a presença de variáveis positivas e negativas que influenciam na condução de suas rotinas e na própria essência de sua existência.

Quando se trata de participação democrática, não é só por causa da existência de distorções e de problemas de representação que estes precisam ser conhecidos e debatidos, para que a democracia seja aprimorada. "A participação das organizações da sociedade importa porque ela complementa a representação, ainda que ela funcione satisfatoriamente", argumenta Salles (2010, p. 40).

Dombrowski (2008) evidencia que a institucionalização dos conselhos como instância de deliberação ou de controle público não sejam capazes de bloquear definitivamente as práticas clientelistas amplamente difundidas na sociedade brasileira.

Da intrincada e complexa relação dos conselhos com o Executivo municipal, Carneiro (2002, p. 287) constata que: "A eficácia dos conselhos depende das oportunidades de participação e deliberação abertas pelo Estado, e da transparência e compromisso deste com princípios democráticos e participativos".

Tatagiba (2002) apud Silveira (2009) elenca um amplo panorama das limitações, virtudes e contradições desse arranjo institucional:

> [...] a simetria das relações entre sociedade e Estado nos conselhos é limitada: pela dificuldade dos conselheiros em admitir os vários interesses e a legitimidade dos conflitos; pela imposição dos interesses temáticos do poder público e sua resistência em compartilhar o poder decisório; pela utilização de estratégias como boicote, esvaziamento, cooptação e manipulação diante da não-constituição, por parte do governo, de um conselho de aliados; pela carência de infraestrutura e recursos para o bom funcionamento os conselhos; pelo controle de recursos por parte do poder público, causando a dependência dos demais segmentos; pela insuficiência de recursos financeiros voltados aos fundos municipais; pela precariedade da relação entre os conselheiros e as entidades representadas; pela falta de preparo dos conselheiros para o exercício de suas funções; pelo protagonismo estatal na elaboração das pautas; pela preservação de relações patrimonialistas e clientelistas entre Estado e sociedade e pela fragilidade deliberativa dos conselhos. (TATAGIBA, 2002, p. 75 apud SILVEIRA, 2009, p. 51).

Em comunidades pequenas e pobres, é comum a prática "[...] em que muitas vezes os membros do conselho são indicados pelos dirigentes locais, principalmente o prefeito, e seu papel é o de ratificar as decisões tomadas pelo Executivo local", conforme Souza (2004, p. 39). Neste sentido, "[...] a prerrogativa de escolher seus próprios presidentes", juntamente com "[...] a determinação da periodicidade de reuniões, estabelecida em lei ou em regimento interno, pode ser um importante instrumento para evitar que o conselho seja convocado a deliberar apenas de acordo com a conveniência do poder Executivo", observa Dombrowski (2008, p. 278). Sugere que a atuação dos conselheiros está fortemente direcionada aos interesses das instiuições e organizações às quais eles representam.

Como aponta Tatagiba (2002) apud Cunha (2008), a maior parte dos estudos indica que os conselhos possuem uma baixa capacidade de inovação das políticas públicas a partir da participação da sociedade civil nos conselhos, sugerindo que essa participação assume contornos mais reativos que propositivos.

Esta tendência pode estar atrelada à assiduidade e à representatividade de seus componentes, como apontam os estudos de Carneiro (2002):

> O índice de frequência às reuniões é um dado relevante, na medida em que pode sugerir o grau de comprometimento e a prioridade concebida à participação dos conselhos por parte das entidades não-governamentais e das próprias secretarias de instâncias governamentais. (CARNEIRO, 2002, p. 283).

Ainda se referindo à importância da periodicidade das reuniões, quanto mais elas ocorrerem, mais subsídios gerarão em prol da capacitação e experiência dos conselheiros. É o que Dombrowski (2008) também ressalta:

> [...] na grande maioria dos conselhos o mandato dos conselheiros é de apenas dois anos, o que implica pouco tempo para eles poderem inteirar-se da dinâmica das reuniões, dos processos de construção da agenda, das disputas abertas e veladas no interior do conselho, etc., o que torna cada reunião um momento privilegiado de aprendizado. (DOMBROWSKI, 2008, p. 279).

Já a coexistência de diversos conselhos setoriais em um mesmo município pode dificultar a articulação das políticas locais, criando dificuldades de participação devido à "[...] não existência de pessoas, quadros e entidades em número suficiente para uma representação qualificada em várias instâncias de deliberação" afirma Carneiro (2002, p. 289-290). É o caso de fragmentação dos conselhos, ainda mais visível na realidade de pequenos municípios.

Diante deste cenário complexo, Silva e Oliveira, Pereira e Oliveira (2007) apud Silveira (2009), abordam algumas potencialidades dos conselhos gestores municipais:

> [...] a heterogeneidade de sua composição; o respeito às diferenças e ao confronto de argumento; a possível construção de adesões em torno de projetos ou temas pontuais; a legitimidade da pactuação e descaracterização do Estado como um ator monolítico; a luta constante pelo repasse regular de recursos públicos para os fundos; a publicação dos espaços de debate, negociação e deliberação; o papel pedagógico da participação; a extensão dos consensos para fora dos conselhos; a possibilidade de acesso às informações e a compreensão do funcionamento da máquina administrativa pública. (SILVA e OLIVEIRA; PEREIRA; OLIVEIRA, 2007 apud SILVEIRA, 2009, p. 52).

Todas estas potencialidades mencionadas, se aplicadas satisfatoriamente, tendem a contribuir para o fortalecimento deste mecanismo de participação da sociedade no âmbito da gestão pública, de forma mais democrática, equitativa e eficaz.

2 METODOLOGIA APLICADA

A metodologia utilizada neste trabalho caracterizou-se por um estudo documental, descritivo-exploratório e qualitativo, que recebeu o apoio de um suporte bibliográfico.

A investigação ocorreu por meio da análise de documentos oficiais, a partir de consulta ao ementário de leis e portarias. Também foram consultadas atas de reuniões dos conselhos e aplicadas entrevistas semiestruturadas aos conselheiros e aos gestores do Poder Executivo Municipal. Empregando-se a técnica de amostragem por acessibilidade, foram selecionados 7 conselheiros e 5 gestores públicos para serem entrevistados, totalizando o universo de 12 pessoas entrevistadas. As entrevistas foram realizadas de forma verbal, como também por meio de correio eletrônico.

Os dados coletados foram organizados e sumarizados de forma a possibilitarem o fornecimento de respostas ao problema proposto pela investigação, bem como a interpretação dos dados em sentido mais amplo.

Principais fontes de dados utilizadas:

Leis consultadas	• Lei Municipal nº 017/2001, de 28 fevereiro de 2001 – Cria o Conselho Municipal de Saúde. • Lei Municipal nº 040/2001, de 12 de julho de 2001 – Dispõe sobre a Política de Assistência Social no Município, cria o Conselho Municipal de Assistência Social, o Fundo Municipal a ele vinculado e dá outras providências. • Lei Municipal nº 022/2001, de 05 de abril de 2001 – Cria o Conselho Municipal de Educação de Aceguá. • Lei Ordinária nº 748/2009, de 09 de dezembro de 2009 – Cria o Conselho da Alimentação Escolar do Município de Aceguá e dá outras providências. • Lei Ordinária nº 517/2007, de 21 de março de 2007 – Cria o Conselho Municipal de Acompanhamento, Controle Social, Comprovação e Fiscalização dos Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério. • Lei Ordinária nº 362/2005, de 27 de junho de 2005 – Institui o Conselho Municipal de Controle e Participação do Programa Bolsa Família. • Lei Ordinária nº 187/2003, de 03 de outubro de 2003 –

	Dispõe sobre a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente em Aceguá e dá outras providências. • Lei Ordinária nº 257/2004, de 11 de maio de 2004 – Dispõe sobre o Sistema Municipal de Habitação e dá outras providências. • Lei Municipal nº 044/2001, de 19 de julho de 2001 – Cria o Conselho Municipal de Meio Ambiente. • Lei Ordinária nº 614/2008, de 26 de junho de 2008 – Cria o Conselho, o Fundo e a Conferência Municipal dos Direitos do Idoso.
Portarias consultadas	• Portaria GAB/PM/Aceguá nº 424/2013, de 06 de março de 2013 – Nomeia membro do Conselho Municipal de Saúde. • Portaria GAB/PM/Aceguá nº 434/2013, de 20 de março de 2013 – Nomeia membro do Conselho Municipal de Assistência Social de Aceguá - CMAS. • Portaria GAB/PM/Aceguá nº 451/2013, de 20 de março de 2013 – Nomeia membro do Conselho Municipal de Meio Ambiente. • Portaria GAB/PM/Aceguá nº 535/2014, de 24 de março de 2014 – Nomeia membro do Conselho de Acompanhamento do FUNDEB. • Portaria GAB/PM/Aceguá nº 233/2010, de 08 de janeiro de 2010 – Nomeia membro do Conselho de Alimentação Escolar - CAE. • Portaria GAB/PM/Aceguá nº 281/2010, de 11 de maio de 2010 – Nomeia membro do Conselho Municipal de Habitação. • Portaria GAB/PM/Aceguá nº 404/2012, de 08 de novembro de 2012 – Nomeia membro do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.
Atas e listas de presenças das reuniões dos Conselhos Gestores consultados	• Ata nº 05/2014, de 14 de maio de 2014, do Conselho Municipal de Saúde. • Ata nº 08/2014, de 1º de agosto de 2014, do Conselho Municipal de Saúde. • Ata nº 05/2014, de 14 de março de 2014, do Conselho Municipal de Assistência Social. • Ata nº 06/2014, de 19 de maio de 2014, do Conselho Municipal de Assistência Social. • Ata nº 17/2010, de 11 de março de 2010, do Conselho Municipal de Habitação. • Ata nº 21/2012, de 19 de outubro de 2012, do Conselho Municipal de Habitação. • Ata nº 50/2014, de 19 de maio de 2014, do Conselho Municipal de Meio Ambiente. • Ata nº 51/2014, de 23 de maio de 2014, do Conselho Municipal de Meio Ambiente. • Ata nº 02/2013, de 07 de fevereiro de 2013, do

	Conselho Municipal de Acompanhamento, Controle Social, Comprovação e Fiscalização dos Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (FUNDEB). • Ata nº 05/2014, de 1º de julho de 2014, do Conselho Municipal de Acompanhamento, Controle Social, Comprovação e Fiscalização dos Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (FUNDEB). • Ata nº 10/2008, de 27 de outubro de 2008, do Conselho Municipal de Educação. • Ata nº 12/2014, de 16 de julho de 2014, do Conselho Municipal de Educação.
Representação dos Conselheiros entrevistados	• Poder Executivo – presidente, secretário e outros conselheiros, porém, todos sendo titulares. • Entidades Civis – presidente e outros conselheiros, porém, todos sendo titulares.
Vinculação dos Conselheiros entrevistados	• Conselho Municipal de Saúde. • Conselho Municipal de Assistência Social. • Conselho Municipal de Acompanhamento, Controle Social, Comprovação e Fiscalização dos Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (FUNDEB). • Conselho Municipal de Educação. • Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (COMDICA). • Conselho Municipal de Controle e Participação do Programa Bolsa Família; • Conselho Municipal de Meio Ambiente.
Gestores do Poder Executivo entrevistados	• Secretário de Administração e Fazenda • Secretário de Planejamento e Meio Ambiente • Secretária de Educação, Cultura, Esporte e Lazer • Secretária de Saúde e Assistência Social • Vice-prefeita

Quadro 1: Relação de fontes primárias e secundárias.

3 ANÁLISE DOS DADOS OBTIDOS

Através de análise documental, identificou-se no município a presença de diversos conselhos gestores, atuantes em variadas áreas. Há alguns de caráter consultivo e deliberativo, como também de cooptação, cooperação técnica e de fiscalização das ações de políticas públicas.

> Art. 3º - Fica criado o conselho Municipal dos Direitos do Idoso – COMDI, órgão colegiado de caráter consultivo deliberativo, controlador e fiscalizador da política de defesa do idoso, vinculado à Secretaria Municipal de Saúde e Assistência Social. (ACEGUÁ, 2008, p. 2)

Dentre eles, destacam-se os conselhos que tem a sua origem vinculada à obrigação legal para o recebimento de recursos públicos. Abaixo, relação dos 10 conselhos municipais identificados:

- Conselho Municipal de Saúde;
- Conselho Municipal de Assistência Social;
- Conselho Municipal de Educação;
- Conselho da Alimentação Escolar;
- Conselho Municipal de Acompanhamento, Controle Social, Comprovação e Fiscalização dos Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (FUNDEB);
- Conselho Municipal de Controle e Participação do Programa Bolsa Família;
- Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (COMDICA);
- Conselho Municipal de Habitação;
- Conselho Municipal de Meio Ambiente;
- Conselho Municipal dos Direitos do Idoso (COMDI).

Embora compostos de formação paritária, na maioria das listas de presenças às reuniões destes conselhos, constata-se a supremacia da presença de conselheiros vinculados ao Poder Executivo em relação aos demais conselheiros, representantes de outras entidades:

> Art. 1º - Fica instituído o Conselho Municipal de Controle e Participação Social do Programa Bolsa Família, respeitada a paridade entre Poder Público e sociedade civil. (ACEGUÁ, 2005, p. 1)

A análise de documentos oficiais comprova que a indicação dos representantes dos conselhos está a cargo do prefeito:

> Art. 1º - Fica nomeada a Srª. [...], como membro titular do Conselho de Alimentação Escolar - CAE, como representante do Poder Executivo, indicada por este Gabinete, para um mandato de 4 (quatro) anos, a contar de 08 de janeiro de 2010, sendo que o mandato será exercido gratuitamente e sem qualquer ônus para o Município. (ACEGUÁ, 2010, p. 1)

As reuniões geralmente ocorrem por convocação ordinária e são realizadas mensalmente ou até bimestralmente, dependendo do assunto a ser tratado:

> Art. 7º - As reuniões ordinárias do Conselho serão realizadas mensalmente, podendo haver convocação extraordinária, através de comunicação escrita, por qualquer de seus membros ou pelo Prefeito. (ACEGUÁ, 2007, p. 3)

Eventualmente, observa-se a presença de pessoas que não fazem parte dos conselhos, às quais são convidadas para agregarem maiores informações aos conselheiros.

A maioria dos conselheiros entrevistados aponta que a elaboração das pautas das reuniões está direcionada ao interesse do Poder Executivo, para o cumprimento de formalidades e exigências legais. Este direcionamento também é constatado em análise de ata:

> [...] para a reunião ordinária com a seguinte pauta: leitura da ata anterior; apresentação dos planos de trabalho: criação do NASF (Núcleo de Apoio à Saúde da Família), conclusão da Unidadade Básica de Saúde de Aceguá, construção de uma Unidade Básica de Saúde na localidade de Três Bocas, aquisição de um veículo Van para transporte de pacientes em tratamento de hemodiálise e oncologia; prestação de

> contas do convênio da Prefeitura Municipal de Aceguá x [...]; apresentação do Relatório de Gestão do 1º quadrimestre da Secretaria de Saúde de 2014 e assuntos gerais. (ACEGUÁ, 2014, p. 1).

Raramente as entidades solicitam a inclusão de assuntos de seu interesse. Dentre os conselhos de caráter também deliberativo, prevalece este caráter em debate. Certa conselheira entrevistada também salienta que:

> [...] as pautas são elaboradas de acordo com a demanda e, às vezes, ficam assuntos pendentes de uma reunião para outra. Neste intervalo, podem acontecer denúncias, fatos novos, solicitações, etc. a serem abordados nas próximas reuniões.

Nas reuniões, embora a participação dos conselheiros se manifeste de forma democrática, geralmente o interesse parte do próprio Executivo, enfatizam os conselheiros. Um dos conselheiros ainda revela que: "[...] a maioria ouve ou vota a favor e não para contrariar, sem a intenção de desagradar o proponente interessado".

Para os conselheiros que representam o Poder Executivo, muitos destacam que os trâmites burocráticos dificultam a operacionalização dos conselhos. Já para a maioria dos demais conselheiros, indicam a falta de diálogo e a oportunidade de serem ouvidos nas suas sugestões. Estes também salientam que existe grande dificuldade para o conhecimento técnico dos assuntos tratados, os quais deveriam ser melhor explicados para uma compreensão mais ampla entre todos os conselheiros.

Na visão do Executivo Municipal, os gestores entrevistados acenam para os conselhos municipais como as principais instâncias de participação popular no município, embora os conselhos também sejam criados por força de normatizações externas e que devem reunirem-se, obrigatoriamente, para analisar a gestão pública nas suas áreas específicas de atuação. Também há menção às audiências públicas e conferências municipais, só que em menor relevância como instâncias de participação popular. Um dos secretários entrevistados destaca que: "[...] o interesse em participar impõe-se muito mais em razão das obrigações legais do que por interesse particular".

Assim, as formas com que o Executivo Municipal corrobora para uma gestão participativa com os seus cidadãos são apenas aquelas cuja realização se faz necessária em razão dos imperativos legais, tais como as audiências públicas para verificação do atingimento das metas fiscais de arrecadação conforme determina a LRF[3], que devem ser feitas quadrimestralmente, além das audiências públicas durante os processos de elaboração das leis de orçamento e diretrizes orçamentárias, também previstas na LRF, combinada com a Constituição da República[4]. Fora estas audiências, cuja participação popular se impõe em razão de obrigações legais, são poucas as outras formas de participação, à exceção de assuntos específicos que dizem respeito ao interesse direto das comunidades específicas. "Pode-se dizer que o Executivo Municipal poderia fomentar muito mais a participação popular e cidadã, sendo que medidas nesse sentido são ainda muito incipientes e desarticuladas", afirma o gestor entrevistado.

Quanto ao grau de participação popular nestas audiências públicas, destacam sê-lo muito baixo, praticamente nulo, e que isso se deve, fundamentalmente, por duas razões: a primeira, devido à elevada complexidade técnica que envolve os temas, o que acaba tornando o conteúdo das apresentações totalmente incompreensíveis para os leigos que, por comporem a maior parcela da população, acabam desmotivando-se em participar e até mesmo

[3] Lei de Responsabilidade Fiscal, denominação amplamente atribuída à Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

[4] BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 05 de outubro de 1988.

constrangendo-se face à sua impossibilidade de compreensão dos assuntos apresentados. A segunda razão é a falta de percepção da administração em identificar as causas do desinteresse da população e criar mecanismos criativos para a atração das pessoas.

Na avaliação dos gestores se os critérios de transparência previstos na LRF são suficientes para o alcance do controle popular das ações governamentais, há o consenso de que os mecanismos previstos inicialmente na LRF, combinados com as alterações trazidas pela Lei Complementar nº 131/2009[5], conhecida como a lei da transparência, são importantes meios de controle popular, entretanto, não são suficientes. Um gestor acredita que "[...] o conjunto de instâncias criadas com o objetivo de promover o controle externo nas mais diferentes áreas, constituem-se em importantes ferramentas de participação popular, tais como: o Ministério Público, o Tribunal de Contas, a Câmara de Vereadores, etc." Mesmo sabendo utilizar estes órgãos para o exercício do controle social, salienta que a participação popular depende muito da informação do cidadão a respeito de suas prerrogativas enquanto agente de mudança e capaz de influenciar nas decisões tomadas pelos administradores públicos, o que infelizmente, se verifica em grau muito baixo no Brasil.

4 CONCLUSÃO

Conclui-se que os mecanismos de participação popular atuantes no município estão restritos à participação do cidadão nas audiências públicas e também como representantes nos conselhos gestores municipais.

Dentre os diversos conselhos gestores identificados no município, destacam-se os conselhos que tem a sua origem vinculada à obrigação legal para o recebimento de recursos públicos.

Quando são confrontadas as opiniões dos conselheiros representantes do Poder Executivo com as opiniões dos demais conselheiros, percebe-se uma grande diferença no ponto de vista dos entrevistados, revelando uma certa disparidade no poder de representatividade de suas classes.

Constata-se que é necessário o suporte do poder executivo para o fortalecimento da institucionalização dos conselhos municipais, bem como para incentivar a população a participarem das audiências públicas como fonte de informação e espaço para críticas e opiniões, embora o incentivo à participação cidadã já esteja assegurado pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Contudo, a participação cidadã ainda precisa ser aprimorada para o cumprimento de sua efetiva contribuição como ferramenta de gestão participativa junto ao poder público local.

REFERÊNCIAS

ACEGUÁ. Lei Ordinária nº 362/2005, de 27 de junho de 2005. Institui o Conselho Municipal de Controle e Participação do Programa Bolsa Família. Publicada em: 27 de junho de 2005.

_____. Lei Ordinária nº 517/2007, de 21 de março de 2007. Cria o Conselho Municipal de Acompanhamento, Controle Social, Comprovação e Fiscalização dos Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério. Publicada em: 21 de março de 2007.

_____. Lei Ordinária nº 614/2008, de 26 de junho de 2008. Cria o Conselho, o Fundo e a Conferência Municipal dos Direitos do Idoso. Publicada em: 26 de junho de 2008.

[5] Lei da Transparência, denominação amplamente atribuída à Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009.

_____. Ata nº 05/2014, de 14 de maio de 2014, do Conselho Municipal de Saúde.

_____. Gabinete do Prefeito. Nomeia membro do Conselho de Alimentação Escolar – CAE. Portaria GAB/PM Aceguá nº 233/2010, de 08 de janeiro de 2010. Publicada em: 08 de janeiro de 2010.

AVRITZER, Leonardo. **Instituições participativas e desenho institucional:** algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. Departamento de Ciência Política. Universidade Federal de Minas Gerais. Revista Opinião Pública, Campinas, vol. 4, n. 1, Junho de 2008, p. 43-64. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/op/v14n1/02.pdf>. Acesso em: 21 Ago. 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 05 de outubro de 1988. 34ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade social na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília-DF, 05 de maio de 2000.

_____. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009.** Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/transparencia/leg/pdf/normas/Lei%20Complementar%20no%20131%20de%202009%20-%20Lei%20Capiberibe.pdf/view>. Acesso em: 28 Ago. 2014.

BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é participação.** 1ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1983.

BORTOLETTO, Celso Emílio. **O papel do cidadão na gestão Pública:** uma questão de responsabilidade social. 2011. 45 f. Trabalho de Conclusão de Curso do Programa Nacional de Formação em Administração Pública. Departamento de Administração/Universidade Estadual de Maringá. Disponível em: < www.dad.uem.br/especs/monosemad/trabalhos/_1320423881.doc>. Acesso em: 06 Jul. 2014.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. **Conselhos de Políticas Públicas:** Desafios para sua Institucionalização. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002, v. 36, p. 277-292, Março/Abril, 2002.

CUNHA, Sheila Santos. **O perfil da participação nos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) e de Saúde (SMS) em Camaçari (BA):** uma análise sobre quem e como participa. 2008. 192 f. Dissertação (Mestrado em Administração). Escola de Administração Pública/Universidade Federal da Bahia, Salvador. Disponível em: < http://www.adm.ufba.br/sites/default/files/publicacao/arquivo/sheila_santos_cunha.pdf>. Acesso em: 22 Ago. 2014.

DOMBROWSKI, Osmir. **Poder local, hegemonia e disputa:** os conselhos municipais em pequenos municípios do interior. Revista de Sociologia e Política, vol. 16, n. 30, p. 269-282, Curitiba, Junho 2008.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas:** Democracia, Controle Social e Instituições. 2003. 110 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Área de Concentração: Governo Local e Sociedade Civil. Fundação Getúlio Vargas/Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo, 2003. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/EPPGG/producaoAcademica/dissertacao_EduardoGranha.pdf>. Acesso em: 17 Ago. 2014.

LOCK, Fernando do Nascimento. **Participação Popular no Controle da Administração Pública:** Um Estudo Exploratório. Revista Eletrônica de Contabilidade, vol. 1, n. 1, setembro/novembro 2004. Disponível em: <http://cascavel.ufsm.br/revistas/ojs-2.2.2/index.php/contabilidade/article/viewFile/122/3530>. Acesso em: 22 Jul. 2014.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves e MACHADO, Moisés. **Participação da sociedade na política municipal de segurança alimentar de Belo Horizonte.** Pensar BH/Política Social, nº 24, p. 33-37, Novembro 2009. Belo Horizonte. Disponível em: <http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/pensar_bh_24.pdf#page=38>. Acesso em: 18 Ago. 2014.

MILANI, Carlos R. S. **O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais:** uma análise de experiências latino-americanas e europeias. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 42, p. 551-579, maio/junho 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a06v42n3.pdf/>. Acesso em: 18 Ago. 2014.

SALLES, Helena da Motta. **Gestão democrática e participativa.** Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2010. Disponível em: <http://portal.virtual.ufpb.br/biblioteca-virtual/files/pub_1291086813.pdf>. Acesso em: 06 Jun. 2014.

SILVEIRA, Junior, Olney Bruna da. **O fortalecimento da democracia deliberativa por meio dos conselhos gestores:** O caso do Conselho Municipal de Educação no município de Poços de Caldas. 2009. 180 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Área de Concentração: Desenvolvimento e Sustentabilidade Organizacional. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto/Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/96/96132/tde-06052009-175604/pt-br.php>. Acesso em: 22 Ago. 2014.

SOUZA, Celina. **Governos locais e gestão de políticas sociais universais.** Revista São Paulo em Perspectiva, vol. 18, n. 2, p. 27-41, São Paulo, Abril/Junho 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000200004>. Acesso em: 16 Ago. 2014.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. **(Re) Visitando o conceito de Gestão Social. Ensaios:** Desenvolvimento em questão. Editora Inijuí. Ano 3, n. 5, p. 101-124. Janeiro/Junho de 2005.

VILELA, Maria Diogenilda de Almeida. **Legislação que disciplina os conselhos de políticas públicas tanto na esfera federal quanto nas esferas estaduais e municipais.** Câmara dos Deputados, Estudo Março de 2005, Brasília. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema6/2005_740.pdf>. Acesso em: 18 Ago. 2014.

UMA INVESTIGAÇÃO DO SISTEMA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS ASSEMBLEIAS DOS CONSELHOS: ESTUDO DE CASO NO MUNICIPIO DE BAGÉ RS[1]

Marcel Christian Hubert Ott[2]

Orientador: Márcio Bauer[3]

Universidade Federal do Rio Grande - FURG

Curso de Pós-Graduação em Administração:

Gestão Pública Municipal

RESUMO

O trabalho observa uma abordagem investigativa sobre a legitimidade do exercício da democracia, com enfoque nas assembleias promovidas pelos conselhos gestores no Município de Bagé, RS. Apresenta-se por objetivo geral analisar como se dá o processo de participação popular nas ações do governo a partir da atuação dos conselhos, e por objetivos específicos identificar quais são os instrumentos de gestão participativa utilizada pelo governo municipal; realizar uma caracterização da atuação dos conselhos quanto mecanismo de participação popular; descrever a dinâmica de funcionamento das assembleias dos conselhos, identificando contribuições os problemas relativos à participação. O estudo percebe um sentido avaliativo da participação popular, qualitativo, observado na análise de atas, e formas de controle de quórum e frente uma entrevista junto ao Coordenador Regional de Participação Popular e Cidadã, onde se analisou a participação popular na assembléia da consulta popular na cidade de Bagé. Para o estudo considerou-se que a democracia exercida no âmbito da reunião dos Conselhos, absorve um sentido pedagógico, e tende a produzir uma cultura participativa nas comunidades, contudo os conselhos demandam representatividade, podendo o exercício da democracia para esta modalidade de fazer político sofrer corrupção. Ainda que as reuniões sejam abertas a representatividade, os seus resultados dependem de quem mobiliza mais público na definição das prioridades de demanda das comunidades. Os meios de divulgação das assembleias são insuficientes, contudo o número de participantes tenha crescido consideravelmente a contar de 2011. Acredita-se que deva haver um maior empenho na construção de cidadãos críticos-reflexivos e participativos de forma ativa, para o exposto considera-se a idéia de ações junto às faculdades, inclusive não se observou entre os atores sociais uma cobrança neste sentido, até mesmo foram apresentadas dificuldade de acessos a dados para fins acadêmicos, ou de produção deste trabalho.

Palavras-chave: Assembleias. Conselhos. Gestão. Participação Popular.

AN INVESTIGATION SYSTEM OF POPULAR PARTICIPATION THE MEETINGS OF ADVICE: CASE STUDY IN THE MUNICIPALITY OF RS BAGÉ

ABSTRACT

---

[1] TCC Artigo, pré-requisito para a obtenção do título de especialista em Gestão Pública, oferecido pela FURG, Polo Hulha Negra.

[2] Aluno do Curso de Pós-Graduação em Administração - Gestão Pública Municipal. E-mail: christian.ott@hotmail.com.

[3] Orientador do Trabalho – TCC Artigo. E-mail: mlealbauer@gmail.com

The paper notes an investigative approach to the legitimacy of the exercise of democracy, focusing on meetings promoted by management councils in the city of Bagé, RS. It presents a general objective to analyze how is the process of popular participation in government actions from the actions of councils, and identify specific objectives which are the instruments of participative management used by the municipal government; perform a characterization of the role of councils as popular participation mechanism; describe the dynamics of functioning of meetings of councils, identifying contributions problems relating to participation. The study perceives an evaluative sense of popular, qualitative participation observed in the analysis of minutes, and ways to control quorum front and an interview with the Regional Coordinator. For the study it was considered that democracy exercised at the meeting of the Board, absorbs a pedagogical sense, and tends to produce a participatory culture in communities, yet the demand representativeness advice, and may the exercise of democracy for this mode of doing politics suffer corruption. Although meetings are open to representativeness, the results depend on who mobilizes public, the prioritization of community demand. The means of dissemination of the assemblies are insufficient, however the number of participants has grown considerably as from 2011 is believed that there should be a greater effort in building critical-reflective and participatory citizens actively, for the considered exposed the idea of actions with colleges, including not observed among social actors a charge in this sense, even the difficulty of access to data for academic purposes, or production of this work were presented.

Keywords: Assemblies. Advice. Management. Participation Popular.

INTRODUÇÃO

Periodicamente o governo realiza assembleias abertas, para que o povo possa tomar parte do que vem sendo feito (dentro do já proposto), e do que se planeja fazer, da disponibilização de verbas repassadas para áreas a fim, e outros assuntos que requerem participação popular, a iniciativa cobre uma exigência das Políticas Públicas, que estabeleceram que a gestão dos municípios viesse a ser executadas na modalidade democrática participativa.

De acordo com estudos de Gomes (2003) a abertura à participação da comunidade apresenta por propósito permitir certo controle social no sentido avaliativo, visando alcance de maior eficiência, assim sendo refere-se a uma estratégia que alça o cotejamento do potencial politico local.

Assim sendo o tema proposto por este estudo refere-se a analisar o processo de participação popular respectivos às assembleias mais especificamente realizadas pelos conselhos gestores no município de Bagé RS. Considera-se que os conselhos são uma iniciativa do governo que incorpora desafios impostos, de descentralização do poder e democratização das políticas públicas.

Sabe-se que o termo *democracia* foi introduzido no sentido de convocar os cidadãos para deliberar sobre assuntos públicos de forma direta, contudo, compreende-se que desde sua implantação quanto regime político o índice de participação popular requer investimentos em educação de forma a cobrir vários enfoques, que partem da capacidade dos indivíduos de compreender o contexto social em que vivem, onde não apenas cabe a liberdade de escolha, mas a responsabilidade sobre estas, ou melhor, dizendo ha necessidade de que quanto à população e os sujeitos tenham conhecimentos políticos sociais, visão, ou potenciais desenvolvidos para este fim. Sejam possuidores de dignidade, e, portanto de iguais oportunidades para estar no espaço público somando ao processo politico (AUAD, 2004).

Dentro do contextualizado considerando-se que a democracia ainda encontre-se em processo de consolidação, bem como a formação de conselhos gestores

trate-se de uma iniciativa de alta relevância para o desenvolvimento dos municípios justifica-se este estudo.

Segundo Salles (2010) os repasses federais (de verbas) só são possíveis frente à existência dos conselhos gestores, ou setoriais. Desta forma a estes cabe à gestão de fundos e também a denominação de peças centrais no processo de descentralização e democratização das políticas sociais.

Os desafios impostos aos conselhos gestores referem-se à construção de um espaço democrático "destinado a alcançar três objetivos essenciais: promover a construção da cidadania e a educação política; viabilizar a identificação e captação permanentes das demandas da sociedade; e exercer controle social sobre o governo" (GOMES, 2003).

Frente à abordagem apresenta-se por objetivo geral de estudo: Analisar o processo de participação popular nas ações do governo a partir das assembleias populares, e por objetivos específicos identificar quais são os instrumentos de gestão participativa utilizada pelo governo municipal; realizar uma caracterização das assembleias populares em relação aos mecanismos de participação popular; analisar a origem e o processo de implantação das assembleias populares; descrever a dinâmica de funcionamento das assembleias, identificando contribuições os problemas relativos à participação.

Esta investigação apresenta caracterização avaliativa, sob o método descritivo-exploratório; também foi utilizado um estudo de caso, a ser desenvolvido frente a uma entrevista aplicada ao Coordenador Regional de Participação Popular e Cidadã, analisando a participação popular na cidade de Bagé. Também foi analisado um regimento, atas e lista de presença do CMAS - Conselho Municipal da Assistência Social, neste enfoque observou-se o índice de participação e tentou-se captar outras características referentes ao perfil dos participantes em nível de população, que se considera deveriam ser objeto de questionamento e reflexão, cobrindo o sentido avaliativo da legitimidade da democracia propiciada pela ação dos conselhos, desta forma o estudo também se caracteriza como documental e considera-se que as formas de pesquisa foram definidas por conveniência visto a grande dificuldade que se encontrou ao acesso a atas, e até mesmo a colaboração de servidores para o presente estudo.

1 CAMINHANDO RUMO A CONSTRUÇÃO DE CIDADANIAS

Em contexto teórico-prático, compreende-se que o Brasil, esta engatinhando rumo à construção de cidadanias, a principio determinações estabelecidas em lei, são constituídas por princípios fundamentais para estes fins, conforme Cruz (2014, p.1):

> [...] todo o poder emana do povo que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente nos termos da constituição [...]. (BRASIL, 1988, p.1)
> [...] compete ao poder público, nos termos da lei, organizar a seguridade social com bases nos seguintes objetivos: VII – caráter democrático, e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e dos e do Governo nos órgãos colegiados.

Assim sendo, em 1988 através da Constituição da República Federativa, frente à lei, concorda-se que os políticos, ou a política foi gerada para representação do povo, assumindo um sentido democrático onde cabe aos Estados:

> [...] 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 promulgadas, sobre a proteção de Deus [...]. (BRASIL, 2013, p.4)

De acordo com Auad e colaboradores (2004, p.2) “a palavra democracia pode ser desmembrada em dois conceitos: *dêmos*, que significa povo, e *krátos*, que tem o sentido de poder” – o processo a que se refere o termo percebe a deliberação de poder ao povo. Quanto regime político, o autor conta que se origina de Atenas (510 a.C), e referia-se a “convocação dos cidadãos [...] para deliberar sobre assuntos políticos de forma direta, reunidos em Assembleia”, contudo o direito ao voto era restrito aos homens, e as votações eram direcionadas a propostas (em discussão) e não a candidatos.

Na Idade Média e na Idade Moderna, a democracia não vigorou sendo retomada no século XVII marcando a derrubada do poder absolutista, recebendo sustentação advinda do pensamento jusnaturalista. Nesta nova fase a democracia era de direito de civis, detentoras de poder econômico. Muito embora a democracia tendesse a ser considerada uma forma direta de participação política, foi considerado inviável por grandes teóricos como Rosseau, o que concebeu o conceito de democracia representativa (AUAD e colaboradores, 2004).

Assegura *Robert Dahl* “um país será tanto mais democrático quanto maior for seu grau de institucionalização, de um lado, e de participação política dos cidadãos, de outro” (SANTOS, 2009, p.47).

Portanto dentro do até então contextualizado, compreende-se que “a participação social implica” colocar decisões políticas em debate (MILANI, 2008, p. 557) e também que, existem ao menos dois tipos de democracia, a representativa e a deliberativa ambas resultantes de uma reforma do Estado e de sua administração pública.

Conforme estudos de Avritzer (2010, p.133), a representatividade política dá-se devido ao povo ser caracteristicamente complexo, no que refere a sua formação, sendo considerado inclusive incompleto e renovado. O enfoque abordado pelo autor induz a compreensão do pluralismo das representações. Desta forma os representantes “não são apenas aqueles eleitos, mas aqueles que falam, agem e julgam em nome de pessoas”, assim a representatividade é vista como uma forma complementar, podendo ser até mesmo simultânea – de exercício da democracia, contudo este conceito (de representatividade) deve estar em constante avaliação, tomando por premissa que os indivíduos devem estar em constante construção, ou seja a representação é legitimada no momento em que os atores envolvidos (todos) passam a compreender os processos políticos, percebendo as consequências de cada tomada de decisão.

Dentro do exposto estudos apontam que a representação dos atores sociais, é por vezes considerada como exercício de uma democracia insuficiente, onde “a legitimidade da representação política dos interesses da sociedade civil” é passível de ser fraudada, comparada inclusive como “um cheque em branco autorizando os

governos a atuarem” em nome da sociedade civil, pouco transparente, e assim surge a democracia deliberativa. (MILANI, 2008, p. 557)

Na segunda modalidade de democracia, Milani (2008) refere que o sistema político promove uma ação reflexiva, instaurando processos políticos ou sistemáticos com características pedagógicas traduzidas como:

> [...] oportunidades de desenvolvimento das capacidades argumentativas dos cidadãos na definição da vontade coletiva e na elaboração institucional de espaços abertos à participação; os cidadãos são considerados enquanto sujeitos capazes de produzir a normatividade em que vivem; o Estado passa a ser instância de organização e de legitimação dos processos políticos (MILANI, 2008, p. 558).

Conforme Tenório (2005, p.14) a participação deriva do procedimento prático da cidadania deliberativa na esfera pública. É apresentado como “autopromoção de uma conquista processual [...].[...] é um processo de conquista [...].”. O mesmo autor refere que “a cidadania e a participação referem-se à apropriação pelos indivíduos do direito de construção democrática do seu próprio destino”.

Participação popular refere-se a um processo de ação coletiva que importa “um complexo processo de construção social” (SILVA, 2001, p.11), infere, portanto em uma intervenção ativa de comunidades (apresentando limites), contudo abrangendo um campo determinado (oportunamente). Para Cruz (2014, p.1) “é uma forma de divisão do poder”.

Bordenave (1994) refere que o termo participação abrange múltiplos espaços onde os indivíduos podem fazer parte, por exemplo: de grupos primários que se referem a familiar, de amigos, vizinhança; grupos secundários que se referem a associações, sindicatos e empresas, e por fim de grupos terciários, que tratam-se de partidos políticos e movimentos de classe. Contudo o termo também deve ser observado sobre o enfoque em que o individuo situa-se em determinado grupo, sendo que ele pode “fazer parte, tomar parte, ter parte”.

Para o autor os cidadãos insatisfeitos com a democracia representativa, desejam cada vez mais,

> [...] tomar parte no constante processo de tomada nacional de decisões [...] Assim a democracia participativa seria então aquela em que os cidadãos sentem que, por fazerem parte da nação, têm parte real na sua condução e por isso tomam parte – cada qual em seu ambiente – na construção de uma nova sociedade da qual se sentem parte (BORDENAVE, 1994, p. 23).

Com referencia aos níveis de participação social, estudos de Wanderley (1991, p.2) referem que:

> [...] alguns traços perversos da vida pública nacional, tais como a lei da vantagem, a corrupção institucionalizada e impune, a violência estrutural e a descrença dos políticos profissionais e nas instituições têm acarretado a apatia, a acomodação, a não participação e o refúgio escapista na vida privada.

Segundo Silva (2001, p.15) o processo social, a que se refere à participação popular “é constituído por elementos objetivos e subjetivos, verificando-se uma articulação entre o fato e representação”, e muitas vezes tem em oculto a produção

ou o repasse de discursos políticos-ideológicos, constituindo-se como mecanismo ou ferramenta de disputas, o que horas concebe a sociedade civil o papel de fantoche.

Entretanto, frente ao exposto, Silva (2001, p.17) compreende que:

> [...] os agentes da sociedade civil, particularmente os constituídos pelos segmentos mais pobres e menos escolarizados, tendem a ser aprendidos como frágeis, dependentes, heterônomos e subordinados à lógica do Estado e as iniciativas das Elites políticas, incapazes portanto de ações autônomas e instituintes de relações e representações sociais.

A afirmativa do autor resulta na conclusiva sobre a existência de um desencanto nos movimentos de ação social, devido à constatação da incapacidade das classes populares, que se traduzem em simples reações a que são constrangidos.

Contudo, o mesmo autor observa que “Apesar de tudo, verifica-se que setores minoritários mais ativos, quer na sociedade civil, quer na sociedade política, têm lutado por uma participação maior em todos os campos e níveis e obtido resultados ponderáveis e qualitativamente crescentes” (WANDERLEY, 1991, p.2).

Em contrapartida, Cruz (2014) apresenta uma abordagem intitulada “Quem tem medo da Participação Popular?” onde deixa claro que quanto maior for à participação popular, maior o acesso do povo aos direitos sociais; maior divisão de recursos públicos, que, portanto deverá alcançar mais pessoas, devendo “garantir acesso a decisões sobre as políticas públicas, em suma a participação social é uma forma de divisão do poder”, o que põe em questão reações de uma parte do congresso (parte da política tradicional) e inclusive da mídia que relutam contra o avanço das políticas na abrangência à participação social.

Bordenave (1994, p. 29) ao invocar uma reflexão sobre participação voluntária (sindicatos livres, associações profissionais, cooperativas, partidos políticos e outros), que pode também se definir como provocada, no momento em que deriva do ato de dirigir ou manipular alguém a participar destes mesmos grupos supracitados (por exemplo, mas também se refere à inserção dos indivíduos em programas de extensão rural, serviço social, desenvolvimento de comunidades, educação em saúde, trabalhos de pastoral, a agitação-propaganda entre outros), e concedida que refere-se a “parte de poder ou de influência exercida pelos subordinados e considerada como legítima por eles mesmos e pelos seus superiores”. No exposto o autor refere que:

> O planejamento participativo quando implantado por alguns organismos oficiais, frequentemente não é nada mais que um tipo de participação concedida, e às vezes faz parte da ideologia necessária para o exercício de projeto de direção-dominação da classe dominante. Com efeito, a ideologia dominante objetiva manter a participação do indivíduo restrita aos grupos baseados em relações sociais primárias, como o local de trabalho, a vizinhança, as paróquias, as cooperativas, as associações profissionais e etc. de modo a criar uma ilusão de participação política e social (BORDENAVE; 1994, p. 29).

Para a abordagem, referente à participação concedida, há um lado positivo, conforme Bordenave (1994, p. 30) ela “encerra em si mesma um potencial de crescimento da consciência crítica, da capacidade de tomar decisões e de adquiri poder”, o que percebe um avanço do individuo, contudo especialmente quando as

oportunidades de participação concedida são exploradas no sentido produzir um crescimento e não uma dependência dos sujeitos.

O processo de participação popular também se constitui como "[...] experiências de atuação de agentes da sociedade civil em canais de participação direta na gestão pública" (SILVA, 2001, p.12), muitas vezes compreendida como "arranjos políticos-institucionais". Refere-se à promoção de mais um discurso sobre o orçamento participativo (OP).

No exposto, vale lembrar a citação de Bordenave (1994, p.56) que refere "a participação social e política é a luta das classes populares para que as classes dirigentes cumpram seu dever", ela fortalece a consciência crítica do povo, exerce uma função pedagógica "prepara o povo para assumir o governo como algo próprio de sua soberania, tal como está escrito na Constituição" (BORDENAVE, 1994, p. 57).

Assim sendo observa-se que as ações relativas ao orçamento público, têm tomado à característica de processos gerenciais pré-definidos, de receitas a serem produzidas e reproduzidas desconsiderando as singularidades históricas, as peculiaridades das comunidades gerando uma falsa ação política, um equivoco, um entrave, pois segundo Silva (2001, p.19) os procedimentos institucionais deveriam constituir-se (por aporte principal) de uma análise de "gênese histórica e construção social".

Conforme Fedozzi (2001, p.187) o orçamento participativo (OP) é uma modalidade de gestão denominada sócio estatal, percebido como uma forma de romper padrões patrimonialistas comuns ao exercício do poder (moldes tradicional) observado no Brasil (que faz uso de critérios pessoais, particularistas, alocação de bens públicos, troca de favores, barganha política, alocação de verbas públicas – um sistema não transparente com ausência de mediações e de prestação de contas – que facilitam a corrupção). Desta forma o autor coloca que o OP, refere-se a uma tentativa de criar "condições institucionais favoráveis à emergência da cidadania", traduzindo-se como um sistema que favorece a partilha de poder.

Muito embora o OP represente um caminho de transparência que vem de encontro à democracia participativa, ele não observa uma regulamentação legal, havendo "resistência do Executivo e de parcelas do Legislativo em" institucionalizar o sistema definitivamente (FEDOZZI, 2001, p.187).

1.1.1 Refletindo sobre os mecanismos de participação política

A participação social ocorre frente à convocação de atores sociais para assembleias, este conceito partiu da ideia de promover uma forma democrática de organização da vida social, contudo as assembleias tornaram-se uma forma de garantir o exercício de uma democracia efetiva, e de forma sucinta observa que: "As assembleias populares são o espaço onde o povo pode dar sua opinião, sugerir, e, finalmente, aprovar decisões do seu interesse e da comunidade. É ali que a população deve discutir os problemas das suas vidas, do seu bairro, da cidade e do país" (ALCA, 2005, p.1).

Milani (2008) refere-se às práticas de participação social, como um caminho a "inovações no modo de formular, implementar e monitorar políticas públicas" e por consequência há uma evidente proliferação do que denominam instituições participativas.

Conforme estudos de Avritzer (2008, p.2) são instituições participativas: orçamentos participativos; conselhos de políticas e planos diretores municipais, ao que denomina “uma infraestrutura da participação bastante diversificada na sua forma e no seu desempenho”, que percebem desenhos institucionais diferenciados considerando o contexto em que são implantadas (cultura, localização, e outros). O autor explica que orçamentos participativos são “[...] o que a literatura denomina desenhos participativos de baixo para cima. [...] Eles são uma forma aberta de livre entrada e participação de atores sociais capaz de gerar mecanismos de representação da participação” (AVRITZER, ibidem). Já os conselhos de políticas: “constituem desenhos institucionais de partilha de poder e são constituídos pelo próprio Estado, com representação mista de atores da sociedade civil e atores estatais” (AVRITZER, ibidem).

Planos diretores municipais: observa em sua implementação “obrigatoriedade das audiências públicas, constitui um terceiro tipo, que denominamos desenho institucional de ratificação” (AVRITZER, 2008, p.2).

Em estudos Auad e colaboradores (2004) e Santos (2009) destacam como mecanismos de participação política, o plebiscito, o referendo, veto popular e Recall, Santos (2009) soma a estes os conselhos gestores, e Auad e colaboradores (2004) iniciativa popular.

Mecanismos que a seguir serão apresentados em seus conceitos, contudo conforme Auad e colaboradores (2004), destes foram regulados (conforme o povo brasileiro) apenas o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular conforme dispõe o art. 14, I a III da Constituição Federal (CF).

Plebiscito: de acordo com Galante (2004, p.6) “o plebiscito consiste na possibilidade do eleitorado decidir uma determinada questão de relevo para os destinos da sociedade”, ou seja, o poder constituído, antes de tomar uma atitude deve consultar o povo, o que concorda-se que incorpora caráter de instrumento da chamada democracia semidireta (combina instituições de participação direta e indireta percebendo a importância da iniciativa popular).

Referendo: explica Auad e colaboradores (2004, p.9) que o referendo, é um mecanismo de ação democrática que estabelece “uma consulta à opinião pública para a aprovação de normas legais ou constitucionais relacionadas a um interesse público relevante”, esta consulta é realizada após a aprovação de um determinado projeto normativo, cabendo, portanto ao povo a palavra final que estabelece a efetiva aprovação ou a rejeição ao projeto normativo.

Iniciativa Popular: referem estudos de Auad e colaboradores (2004, p.9) que a iniciativa popular “enseja ao povo a oportunidade de apresentar ao Poder Legislativo um projeto normativo de interesse coletivo, o qual, após discussão parlamentar e respeitados os requisitos do processo legislativo, pode se transformar em lei. É um instituto que quando bem estruturado dá força de voz à soberania popular”.

O veto popular: diz-se de um mecanismo de participação popular no qual ao povo é concebido o direito de opinar sobre a vigência de determinada lei; a lei é previamente discutida e aprovada pelo Legislativo, é estabelecido um prazo para que o povo se manifeste sendo sua aprovação pelos eleitores condição sem a qual é impossível que a lei entre em vigência (AUAD e colaboradores, 2004).

Recall: conforme estudos este mecanismo, é tipicamente norte-americano, refere-se a um procedimento político que concede o direito aos cidadãos “revogarem o mandado político de determinado representante se estiverem insatisfeitos com sua atuação” (AUAD e colaboradores, 2004, p.9).

Dentro do exposto vale complementar que “há distintas tradições participativas” percebidas entre estados diferentes, que configuram diferenças na qualidade da gestão, no exposto a diferença esta na consolidação de redes de instituições participativa e adoção ou não de práticas de participação popular com caráter deliberativo. (AVRITZER & PIRES, 2008, p. 269)

1.2 CONSELHOS MUNICIPAIS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

De acordo com Gomes (2003) e Salles (2010) foi a contar da Constituição de 1988, que “os conselhos gestores tornaram-se instituições importantes no âmbito das políticas públicas”, eles são resultantes da adoção de princípios constitucionais, que determinam a participação popular “na condução das políticas públicas” (observação às legislações regulamentadoras e repasse de verbas nos processo de descentralização de serviços). A constituição favorece o acesso das comunidades as decisões (movimentos sociais, estancias decisórias) referentes a “políticas setoriais de saúde e educação, as políticas transversais de direitos humanos” (GOMES, 2003).

Em Salles (2010) observa-se que “os Conselhos Municipais são órgãos públicos do Poder Executivo Local [...] dotados de natureza peculiar, [...] que têm função deliberativa [...] não sujeitos hierarquicamente ao governo local”.

Segundo Salles (2010) os repasses federais (de verbas) só são possíveis frente à existência dos conselhos gestores, ou setoriais a eles cabe à gestão de fundos; também ao conselho cabe a denominação de “peças centrais no processo de descentralização e democratização das políticas sociais”.·.

Os desafios impostos aos conselhos gestores referem-se à construção de um espaço democrático “destinado a alcançar três objetivos essenciais: promover a construção da cidadania e a educação política; viabilizar a identificação e captação permanentes das demandas da sociedade; e exercer controle social sobre o governo” (GOMES, 2003).

Os conselhos gestores estão vinculados ao Poder Executivo, eles devem também representar os setores organizados das sociedades, contudo seu papel representativo pode estar comprometido de acordo com a forma de que estes conselhos são formados (SALLES, 2010).

Salles (2010) refere que existem três conselhos (de programas; de políticas; e temáticos) tidos como obrigatórios, contudo para cada cidade, são estabelecidos quantos conselhos forem necessários.

Em estudo Gomes (2003) refere que o caráter deliberativo e a expansão dos conselhos não anula os desafios impostos nos processos políticos; havendo uma notória deficiência “quanto à representatividade dos conselheiros e quanto à capacidade de deliberar e impor suas decisões ao governo” o que condiciona a um estudo exaustivo dos limites e possibilidades dos conselhos.

Salles (2010) refere que os conselhos democráticos, “contribuíram para o resgate da dívida social” traduzindo-se em um compromisso firmado de redemocratização.

2 TIPOLOGIA DA PESQUISA

O trabalho percebe por caracterização, estudo de campo, documental, descritivo de cunho exploratório, quali-quantitativo que recebe o subsídio de um estudo bibliográfico.

O estudo de campo refere-se a todo o estudo que envolve indivíduos grupos, comunidades, instituições, e percebe por objetivo a intenção de compreender aspectos inerentes a sociedade. Também em estudo de campo é possível descobrir fenômenos e suas relações (TORRES, 2010).

Conforme o mesmo autor, também a pesquisa qualitativa, refere-se a uma observação direta e intensiva e a quantitativa, uma observação extensiva, no primeiro caso utiliza-se entrevistas como instrumentos de pesquisa, e a quantitativa de questionários e, também formulários. A quali-quantitativa apresenta-se com ambas as características. Para a pesquisa documental como bem se expressa o seu conceito, percebe-se o uso de análise de diversos e distintos documentos.

O estudo foi realizado na aplicação de entrevistas, e análise de documentos respectivos a registros de assembleias designadas pelos conselhos gestores regionais. A ideia nesta perspectiva foi a detectar qual o perfil dos atores da comunidade bajeense que participam desta modalidade de ação social.

O campo de estudo refere-se ao Município de Bagé, cobrindo o enfoque das assembleias sem designação específica, tendo assim um sentido de conveniência.

Foi entrevistado o Coordenador Regional de Participação Popular e Cidadã, figura representativa de todo o Estado do Rio Grande do Sul, a fim de analisar como é a participação popular nas assembléias da consulta popular na cidade de Bagé. Os demais autores não demonstraram interesse em colaborar com a pesquisa. Foram analisadas atas de 8 assembleias, designadas por Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), esta escolhida pela acessibilidade, enfatizando o indicador quórum este procedimento foi adotado com o firme propósito de obter uma visão geral de como se dá a participação popular, nos conselhos.

Tabela 1 Documentos e entrevista utilizada na pesquisa. Fonte primária de dados (2014).

Regimentos	Regimento do Conselho Municipal de Assistência Social
Atas	8 Atas do Conselho Municipal de Assistência Social
Listas de Presenças	8 Reuniões do Conselho Municipal de Assistência Social
Entrevistas	Coordenador Regional de Participação Popular e Cidadã

Com referência ao plano de coleta, observou-se por roteiro: foi feito um levantamento bibliográfico sobre o tema, participação popular; foi feita uma análise documental dos aspectos que constituem uma assembleia participativa documentos, registros; atores participantes (perfil, e efetividade); foi aplicada uma entrevista a um servidor público; foi elaborada a apresentação e discussão dos resultados fazendo-se analogias, entre os dados coletados com os referenciais teóricos pertinentes ao assunto.

Os documentos, atas e lista de presença da assembleia referente à consulta popular realizada na cidade de Bagé dia 04 de Junho de 2014, foram negados pelos conselhos responsáveis, pelo motivo de denuncias de irregularidade na contagem dos votos e o caso foi parar na justiça.

3 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

3.1 ANÁLISE DOCUMENTOS DAS ASSEMBLEIAS

Dos atores representativos dos Conselhos, destacam-se (de forma geral), por representantes governamentais.

- Secretaria Municipal do Trabalho e Assistência Social;
- Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Turismo;
- Secretaria Municipal de Saúde;
- Secretaria Municipal de Educação;
- Secretaria Municipal de Políticas Publicas para pessoas idosas;
- Secretaria Municipal da Habitação;
- Departamento Municipal de Águas e esgotos (DAEB).

3.1.1 Atas do CMAS - Conselho Municipal da Assistência Social.

O CMAS, conforme regimento n° 4942, de 3 de novembro de 2010, apresenta caráter deliberativo; apresenta em sua composição, 14 membros, sendo 7 representantes da sociedade civil, que devem ser escolhidos dentre os representantes de organizações civis juridicamente constituídas e que estejam em funcionamento, e 7 representantes políticos escolhidos pelo prefeito em exercício, sendo que ambas as categorias representativas devem observar suplência, e tem 2 anos de mandado para exercício da representatividade. As funções dentre estes são distribuídas, conforme Tabela a baixo, ou seja, 1 presidente, 1 vice-presidente, 1° secretário e um 2° secretário.

Conselho Municipal de Assistencia Municipal (CMAS)	
14	Membros
7	Representantes da sociedade civil
7	Representantes do Executivo
14	Suplentes
1	Presidente
1	Vice-presidente
1	1° Secretário
1	2° Secretário

Tabela 2 Formação do CMAS. Fonte primária de dados (2014).

Conforme análise das Atas de n° 372, a 379 cobrindo um total de 8 atas, escritas de próprio punho, observadas sob os enfoques, atores participantes, e quórum. Observou-se que as reuniões são abertas a visitantes, mas tem em seus membros o foco de controle de quórum, sendo que para nenhuma modalidade percebeu-se a presença em 8 reuniões, havendo a presença máxima alcançada apenas em número de 4 para cada ator participantes.

Conforme regimento do CMAS, os atores sociais representativos da sociedade para este conselho, dentre os 7 necessários, encontram-se representantes de Entidades Prestadoras de Serviços na área de Assistência Social, com atuação junto a coordenações e/ou associações voltadas ao atendimento de crianças, adolescentes e famílias, idoso, e pessoas portadoras de necessidades

especiais. Ainda pode-se ter representantes de entidades prestadoras de serviços na área de usuários com atuação municipal (associações, sindicatos, cooperativas de trabalhadores; e representantes das categorias profissionais do setor.

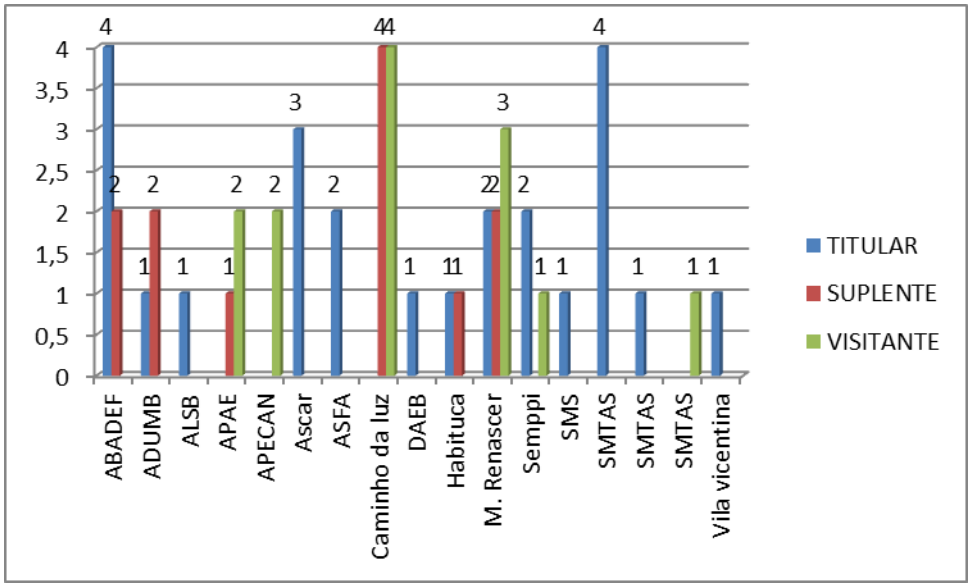


Gráfico 2 Análise do quórum de 8 reuniões do CMAS. Fonte primária de dados (2014).

Em nenhuma modalidade de documento analisado, observou-se o uso de tecnologias, ambos os documentos, tanto os de controle de quórum quanto as atas são redigidos a mão.

Conforme estudos a representatividade é uma forma de viabilizar a participação popular, sendo que a figura representativa das sociedades ou órgãos apresenta poderes de planejamento, análise e aprovação ou não da execução de políticas públicas quando o conselho apresenta caráter deliberativo (AUAD e colaboradores, 2004; MILANI, 2008; AVRITZER, 2010).

3.2 ENTREVISTA COORDENADOR REGIONAL DE PARTICIPAÇÃO POPULAR E CIDADÃ

No dia 06 de agosto de 2014, marcou-se uma entrevista junto ao Coordenador Regional de Participação Popular e Cidadã, a entrevista já havia sido encaminhada vida e-mail ao entrevistado, a este também foi viabilizado conhecer os objetivos, geral e, específicos do estudo, problema e justificativa estruturados no desenvolvimento deste estudo. Desta forma não foi surpresa que no encontro junto a este, o entrevistado apresentou um relato referente às etapas das assembleias regionais, no sentido em que foi possível perceber a sistemática que instaura o mecanismo de participação, percebendo peculiaridades do espaço oportunizado aos cidadãos de exercício de uma democracia plena; também destacou os atores sociais que constituem o cenário politico e dentre estes os que mais assiduamente participam desta modalidade de assembleia, traçando um perfil destes. Pontuou as formas de divulgação das assembleias (segundo o entrevistado, desenvolvidas como ações do COREDE em benefício de viabilizar a todos a participação) e, por fim observou os avanços da democracia exercida em função do gerenciamento do Orçamento Participativo (OP).

Do perfil do entrevistado, diz-se que o mesmo exerce um cargo de confiança (na modalidade CC), trabalha para o governo do Estado tendo sob sua responsabilidade a etapa referente ao debate do orçamento participativo no estado do Rio Grande do Sul. O mesmo explica que:

> *'Orçamento participativo é uma política da gestão, e não do Estado. Sendo que pode ter uma continuidade ou não em outra gestão, ele tem uma coordenadora'. 'Ele não esta referenciado por uma lei'*
> *Já o processo denominado Consulta Popular é a etapa de debates a população debate sobre o que eles querem. O sistema tem várias secretarias imbuídas, tendo uma transversalidade / é regulado por lei.*

O entrevistado apresenta uma abordagem sobre dois processos de participação distintos, que permitem que vários atores, que compõem a sociedade civil, passem pela experiência em canais de participação direta na gestão Pública, conforme Silva (2001) relata, estes atores passam a participar de arranjos políticos institucionais. Também Bordenave (1994) refere que é uma forma regulatória, ou de controle das ações políticas no sentido em que é viabilizado ao povo que os políticos cumpram sua parte. Os mecanismos de participação popular se constituem como uma ação pedagógica que apura a consciência critica do povo.

Mais especificamente no que refere ao OP, estudos de Fedozzi (2001), observam que este não é regulado por Lei, e percebe resistência para estes fins, tanto do executivo quanto do legislativo.

Do mecanismo, ou funcionalidade dos conselhos o entrevistado refere que as assembleias da consulta popular são agendadas e definidas com tempo, a exemplo da cidade de Bagé as assembleias foram marcadas no mês de março, cada um tem um período estabelecido. São divulgadas no site do SEPLAG, do COREDE, rádios, nas praças, nos ônibus. A população elege 10 projetos e a cada 30 participantes da plenária é eleito um delegado que representa sua região, não especificamente só representando uma área. *O* delegado prioriza a divisão dos recursos, definindo onde investir (viatura, posto de saúde, e etc.) ele tem esta autonomia.

Há projetos prioritários e projetos estruturantes. O projeto prioritário é o que entra no orçamento do anto seguinte. Debate-se em um ano e no ano seguinte realiza-se o proposto no debate. As demandas eleitas são executadas no ano seguinte, ainda assim não se consegue realizar 100%. Os estruturantes podem ser realizados ou não, são projetos que demandam grandes montantes. Servem para a população dizer o que quer a médio a longo prazo, podem entrar no orçamento ou não. Depois se monta a célula de votação com dois secretários titulares e dois suplentes.

Há uma votação pela internet, e simultaneamente uma votação presencial, que ocorre durante todo o dia, a câmara fica com urnas, a disposição para votação a contar das 9h da manha às 18 horas.

O governo do estado apresenta a peça orçamentária dos gaúchos. A população é que decide para onde vão os recursos. O sistema sofre um feedback da sociedade, até setembro o governo do estado deve encaminhar para o estado a peça orçamentária. Dia 4 de Junho foi realizada a assembleia da consulta popular na cidade de Bagé.

O entrevistado observa que: *'A consulta popular é diferente!'* e, para justificar sua afirmativa apresenta de forma resumida a historia da criação dos COREDES e

dos COMUDES. No mesmo relato traz a criação do Sistema Estadual de Participação Estadual Cidadã, e o Gabinete digital.

No exposto, frente a este trabalho, observa-se que o termo consulta popular é apresentado na definição de vários mecanismos de democracia participativa, a exemplo, estudos referem que:

> O plebiscito é uma consulta popular a todos os eleitores sobre um ou mais assuntos que antecede o processo de elaboração de determinada lei. Através dele a pergunta a ser feita é direta, sem maiores digressões. O eleitor responde sim ou não a quantas indagações forem necessárias. Quem decide quantas perguntas serão feitas no plebiscito é o Congresso Nacional (RAMOS, 2013, p.2).

Em meio ao relato do entrevistado, questionou-se sobre participação popular se neste contexto a sociedade civil é representada, se existe possibilidade de que o povo que participa ser selecionado (possibilidade de manipulação de resultados), e qual o perfil do povo, ou atores sociais que participam que meios de divulgação fazem uso; ao que o entrevistado respondeu se referindo á assembleia municipal da consulta popular, organizada pelo Conselho Regional de Desenvolvimento:

> **‘**A plenária é aberta a toda população’. / contudo é impossível alcançar 100% da população / e também importa que se mobilize o povo a participar, se são estudantes, funcionários públicos, não importa, estamos em um pais democrático/ os que participam das assembleias da consulta popular tem de 25 a 60 anos.

A afirmativa do entrevistado traz em sua pronuncia a percepção dos desafios impostos aos conselhos, sendo que para este enfoque é de suma importância promover um espaço democrático, de caráter pedagógico, onde se viabiliza a construção de cidadanias. A participação social, para o enfoque deve também promover e/ou facilitar a identificação demandas da sociedade, também refere-se a uma forma de exercer controle social sobre o governo (GOMES, 2003).

A seguir o entrevistado entra na abordagem referente aos atores sociais da assembleia da consulta popular do COREDE na cidade de Bagé, e seu perfil, e cita que:

> ‘Os atores sociais são diversos, envolvidos em uma rede de trabalho, considerada voluntária (associações, cooperativas, ONGS, cidadãos, sindicatos, prefeituras, câmara de vereadores e outros)’
> *O perfil dos que participam varia, em média a idade esta entre 25 a 60 anos – O cidadão é muito acomodado, em geral ele ainda quer que o governo que ele elege provenha tudo que ele necessita, não é fácil, quem enche um ônibus temos que encher eles a beijo, porque não é fácil. Uma plenária teve 499, tinha professores, alunos, universidades professores, alunos por um trabalho que fizemos eu e a curadora da Educação, mas segurança é o que mais participa a brigada militar, o comando (historicamente aprenderam que a consulta popular é uma forma de se equipar). Saúde se mobiliza muito, setor comunitário, associações, movimentos, ONGS, se mobilizam, mas não tem um aparato como a brigada militar, a prefeitura, por exemplo, ela também tem demandas. Ele reflete os resultados da consulta popular. Brigada militar, susepe, saúde... ciclos de pais e mestres (da comunidade escolar).*

> *No momento que se esta na institucionalidade deve-se dialogar com tudo quanto é partido, tendo grandes articulações, para o bem da região, devem-se deixar os facões de lado, trabalha-se no campo das ideias.*
> *Existe uma possibilidade de maior mobilização de pessoas, quem mobiliza, não importa, elas são abertas, esse processo é de quem se mobiliza processo de participação cidadã, a democracia participativa ela faz ponta a ponta. O processo funciona desta forma, os arrozeiros lotaram um ônibus e foram para lá, o nosso papel é dialogar com todos, não há como cobrar 100% da comunidade, não tem-se o papel de manipular. Não há uma pressão observada, está-se lá para coordenar o trabalho.*

O entrevistado considera que a participação da comunidade nas plenárias tem apresentado um crescimento considerável desde 2011. Este aumento do numero de participantes é a resposta das pessoas e comunidades às campanhas de mobilização realizadas ao longo dos anos.

De acordo com pesquisa compreende-se que a participação social, ocorre frente à convocação de atores sociais para reuniões também definidas como assembleias, no propósito de promover uma forma democrática de organização da vida social, e se transformaram uma forma de garantir o exercício de uma democracia efetiva (ALCA, 2005), contudo a representação dos atores sociais, segundo Milani (2008) é uma democracia insuficiente, tomada por "um cheque em branco autorizando os governos a atuarem" em nome da sociedade civil, que constitui a democracia representativa. No âmbito dos Conselhos há um fortalecimento desta corrente política, ainda que haja esforços para que ocorra a democracia deliberativa os povos não apresentam cultura de participação nas ações políticas.

E por fim refere-se às formas de divulgações feitas no sentido de garantir a presença popular, onde refere que:

> *'As plenárias são divulgadas, através de panfletos (o governo do Estado faz) cartazes e nós distribuímos, também vamos aos jornais, TV e a rádio, nos assentamentos, (ações para divulgar o ciclo orçamentário) usam o facebooks, e-mails, na verdade não há muitos recursos, usam a rede de relacionamento. E usam as estruturas dos COREDES e os COMUDES, são a ponta deste processo'.*

O sistema do COREDE observa o estabelecimento de um calendário de audiências, com metas e pautas preestabelecidas para serem postas em execução no ano consecutivo as etapas deste trabalho são basicamente:

- É agendada uma audiência pública regional;
- São apresentadas 16 áreas temáticas (saúde, educação, inclusão digital e entre outras que se desmembram em diretrizes e projetos);
- A população elege 10 e criam uma coordenação tripartite, a transversalidade na coletividade, divide-se o trabalho com a comunidade.
- Apresentam-se as despesas do estado;
- Prestam-se contas, (orçamento, despesa, investimentos) do que já foi pago, o que o cidadão elegeu e o que já foi pago.

O entrevistado refere que

> *‘o cidadão aprende o que é um orçamento, o que é despesa, ele apropria-se da máquina pública, para um melhor controle social é um processo de humanização não meramente de gerenciamento de recursos’, exemplificando, observa que: ‘A consulta popular tem contribuído muito para o Aparelhamento em segurança’.*

De acordo com Milani (2008, p.558) o sistema político instiga as sociedades a ações reflexivas, seus processos políticos caracterizados como sistemáticos são pedagógicos, apresentando-se como: “[...] oportunidades de desenvolvimento das capacidades argumentativas dos cidadãos na definição da vontade coletiva e na elaboração institucional de espaços abertos à participação” assim sendo, os cidadãos são sujeitos capazes e o Estado instância de organização e de legitimação dos processos políticos.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em geral o termo assembleia refere-se a reuniões e, não é muito diferente no âmbito político, contudo estas ainda que percebam teores distintos, se constituem como um instrumento democrático, que requer participação social para legitimar ações políticas.

Para o exposto compreende-se que a democracia configurando-se como um processo de gestão pública que requer a participação popular, absorve o conceito de discussão política (sobre leis, regimentos, planejamentos, orçamentos entre outros), assim sendo a participação da sociedade civil na esfera pública, refere-se não tão somente a liberdade de votar contra ou a favor a uma ação política, mas também a de opinar sobre várias questões políticas, e requerer, lutar por direitos trazendo a tona demandas das sociedades e também auxiliar no planejamento ou estabelecimento de políticas públicas.

Para o efetivo exercício da democracia há por essência a necessidade de participação popular, ainda que a mesma seja tida por representativa ou deliberativa, onde a primeira é passível de ser fraudada, e a segunda absorve um sentido pedagógico visto que se empenha em produzir um senso critico nos cidadãos (ou sociedade civil) orientando-os ao conhecimento dos processos políticos e suas especificidades.

A participação popular pode acontecer de várias formas institucionalizadas ou não, ou seja, através de orçamentos participativos, conselhos, planos diretores e fazer uso de diversificados mecanismos (reuniões, fóruns, plebiscito, referendo e outros). Dentro desta concepção há, contudo existência de variáveis que alteram as distintas configurações de práticas participativas, percebendo desenhos institucionais diferenciados, a exemplo o orçamento participativo (OP) diz-se que percebe um desenho participativo de baixo para cima, os conselhos, desenho de partilha de poderes, e planos diretores um desenho institucional de ratificação.

A ideia dos desenhos institucionais, esta concebida, portanto considerando o envolvimento da sociedade civil, para o exposto o OP, por exemplo, se configura como um instrumento que percebe um desenho institucional de forte poder participativo.

Muito embora, apenas algumas práticas participativas derivem de movimentos sociais, todas elas resultam na formação de assembleias, onde para cada caso elas ocorrem considerando etapas distintas (podendo ou não ser agendadas com antecedência). Estas assembleias, ou reuniões, são divulgadas de diferentes formas

(divulgação em diário oficial, jornais, TVs, e-mail, rede sociais), entretanto por mais que haja um excelente trabalho neste sentido, segundo pesquisa, é impossível que se alcance 100% da participação popular. Desta forma quem mobiliza mais pessoas para o encaminhamento a estas assembleias, o faz com direitos considerando que estamos em um país democrático, ainda assim, essa ideia concebe a possibilidade de que os resultados das assembleias sejam manipulados.

Os mecanismos de participação popular asseguram às sociedades, direitos e, deveres. Mas em termos de democracia, especificamente no município de Bagé, observa-se que estamos engatinhando, havendo pouco envolvimento da comunidade nas ações políticas, ao que se conclui que há uma forte e urgente necessidade de acelerar a implantação, de uma cultura de participação popular, observada em alguns instrumentos de práticas participativas que absorvem sentido pedagógico, como por exemplo, a reunião dos conselhos.

Em geral não há uma forma de análise ou investigações sobre os sujeitos ou atores participantes das assembleias, não há, portanto uma forma de regular ou mensurar se a democracia esta sendo exercida com plenitude. Contudo alguns conselhos utilizam-se de registro de quóruns, listas de presença ou simples análise de atas, que por sua vez são documentos redigidos (de punho) para registro das reuniões e utilizados em todos os mecanismos de participação social. Os documentos não encontram-se com facilidade a disposição da comunidade para estudo, ainda que seja as comunidades acadêmicas.

Assim sendo, para este estudo considerou-se que a democracia exercida no âmbito da reunião dos Conselhos, absorve um sentido pedagógico, e tende a produzir uma cultura participativa nas comunidades, contudo os conselhos demandam representatividade, podendo o exercício da democracia para esta modalidade de fazer político sofrer corrupção. Ainda que as reuniões sejam abertas a representatividade, os seus resultados dependem de quem mobiliza mais públicos, na definição das prioridades de demanda das comunidades. Os meios de divulgação das assembleias são insuficientes, contudo o número de participantes tenha crescido consideravelmente a contar de 2011. Acredita-se que deva haver um maior empenho na construção de cidadãos críticos-reflexivos e participativos de forma ativa, para o exposto considera-se a ideia de ações junto as faculdades, inclusive não se observou entre os atores sociais uma cobrança neste sentido, até mesmo foram apresentadas dificuldade de acessos a dados para fins acadêmicos, ou de produção deste trabalho.

REFERÊNCIAS

ALCA, Site do CMI Brasil: Centro de mídia independente**. O que é uma Assembleia Popular?** Postado em 01/06/2005. Disponível em:<http://www.midiaindependente.org/pt/red/2005/06/318042.shtml> Acesso em 02 de Jul. de 2014.

AUAD, Denise e colaboradores. **Mecanismos de Participação Popular do Brasil: Plebiscito, Referendo e Iniciativa Popular**. Denise Aud, João Cláudio Hernandes Pedrosa, Maria de Lourdes Matimiano e Rogério Ferrari Tanganelli. Revisa brasileira de Direito Constitucional, n°3 Jan/Jun de 2004.

AVRITZER, Leonardo. **A dinâmica da participação social local no Brasil.** ISBN 978-85-249-1677-9. (pensando a democracia participativa) São Paulo, Ed. Cortez, 2010.

_____, _____. **Experiências Nacionais de Participação Social.** ISBN 978-85-249-1550-5. (Democracia participativa) São Paulo, Ed. Cortez, 2009.

_____, _____. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático.** Departamento de Ciência Política. Universidade Federal de Minas Gerais. Revista Opinião Pública, Campinas, vol. 4, n.° 1, Junho de 2008, p.43-64. Disponível em:< http://www.scielo.br/pdf/op/v14n1/02.pdf> Acesso em 25 de Jun. de 2014.

AVRITZER, Leonardo; PIRES, Roberto. **Participação Social no Nordeste: variações intra-regionais e impactos sobre a gestão pública.** ISBN 978-85-60778-33-1. Belo Horizonte, PUC Minas, 2008.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é participação.** (Coleção primeiros passos; 95) ISBN 85-11-01095-5. 8ª ed. – São Paulo: Brasiliense, 1994.

BRASIL, Constituição Federativa do. **Constituição Federativa do Brasil, 1988**. Disponível em:<http://www.dhnet.org.br/dados/lex/constituicao/constbr.htm > Acesso em 24 de Jun. de 2014.

BRASIL, Constituição da República Federativa do. **Texto Promulgado em 05 de Outubro de 1988.** Senado Federal, Secretaria Especial de Informática. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/con1988_05.10.1988/con1988.pdf > Acesso em 04 de Jun. de 2014.

CRUZ, Mauri. **Quem tem medo da participação popular**. Postado em 12 de Jun de 2014. Disponível em:< http://www.sul21.com.br/jornal/quem-tem-medo-da-participacao-popular/ > Acesso em 15 de Jun de 2014.

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento Participativo: Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre.** Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 3ª Ed. 2001.

GALANTE, Elisa Helena Lesqueves. **Participação Popular no Processo Legislativo.** Revista da Faculdade de Direito de Campos, Ano IV, n°4 e ano V, n°5 – 2003-2004. Disponível em:<> Acesso em 25 de Jun de 2014.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas: democracia, controle social e instituições.** Fundação Getúlio Vargas Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Administração Pública e Governo da FGV/EAESP. Área de Concentração: Governo e Sociedade Civil no contexto local, como requisito para a obtenção do Título de Mestre em Administração Pública e Governo. São Paulo.

2003. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/EPPGG/producaoAcademica/dissertacao_EduardoGranha.pdf> Acesso em 28 de Mai. de 2014.

MILANI, Carlos R. S. **O Princípio da Participação Social na Gestão de Políticas Públicas Locais.** Revista de Administração Pública – RAP – Rio de Janeiro 42(3):551-79, MAIO/JUN, 2008.

RAMOS, William Junqueira. **O plebiscito como instrumento de democracia participativa.** Publicado em Janeiro de 2013, na Revisa Jus Navigandi, a disposição no site do Tribunal Regional Eleitoral (TER) do Governo do RS, Disponível em: <http://www.tre-rs.gov.br/arquivos/RAMOS_William_Junqueira_O_plebiscito.pdf> Acesso em 09 de Ago, de 2014.

SALLES, Helena da Motta. **Gestão democrática e participativa**. Florionópolis / SC. Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] CAPES, UAB, 2010. Disponível em:<http://portal.virtual.ufpb.br/biblioteca-virtual/files/pub_1291086813.pdf> Acesso em 28 de Mai. de 2014.

SILVA, Marcelo Kunrath. **Construção da Participação Popular**. Análise compartiva de processos de participação social na discussão do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS. Orientadora: Prof.ª Dr.ª Sônia Laranjeira. Porto Alegre. Set. de 2001.

TENÓRIO, Fernando Guilherme**. (Re) Visitando o conceito de Gestão Social. Ensaios: Desenvolvimento em questão**. Editora Inijuí. Ano 3, n° 5 p. 101-124. Jan/Jun de 2005.

TORRES, Francesco. **Pesquisa de Campo, como fazer?** Postado em Abril de 2010. Disponível em: <http://pt.slideshare.net/francescotorres/pesquisa-de-campo-3641157> Acesso em 03 de Jul. de 2014.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração**. Ministério da Educação / MEC / CAPES / DED / UAB / PNAP – Especialização em Gestão Pública. Brasília 2009. Disponível em: <http://portal.virtual.ufpb.br/biblioteca-virtual/files/pub_1291089407.pdf> Acesso em 20 de Jun de 2014.

ANÁLISE DOS MOTIVOS QUE TÊM LEVADO O MUNICÍPIO DE SANTA VITÓRIA DO PALMAR A DEVOLVER UM VOLUME ELEVADO DE RECURSOS REPASSADOS VIA CONVÊNIOS PELO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL E UNIÃO[1]

Marcus Rodrigues Morroni[2]

RESUMO:
Este artigo analisa a Gestão de Convênios no município de Santa Vitória do Palmar, mais especificamente os convênios de repasse de recursos concedidos pelo Governo Estadual e Federal, para a execução de projetos nas mais diversas áreas, tais como: Saúde, Educação, Assistência Social, Cultura, Turismo e Infraestrutura, identificando, através da análise dos processos de captação, execução dos projetos e gestão financeira de três convênios, os motivos que têm levado Santa Vitória do Palmar a devolver um volume grande dos recursos repassados e que, no ano de 2013, chegaram a quase cinquenta por cento do total liberado, propondo soluções que possam evitar que essas devoluções continuem a acontecer.

Palavras-Chave: Gestão de convênios. Repasses. Santa Vitória do Palmar.

ABSTRACT:
This article analyses The Management of Agreements in Santa Vitória do Palmar, more specifically the agreements of transfer which the government has granted for implementing of projects in the most several areas, such as, Health, Education, Social Assistance, Culture, Tourism and infrastructure,identifying by the analysis of the funding project, implementing of projects and financial management of three agreements, the reasons which have taken Santa Vitória do Palmar to develop a very big quantity of transferred funds which in 2013 reached almost fifty per cent of the total released. These projects have proposed solutions able to avoid these returns continue happening.

Key-words: Management of Agreements. Santa Vitória do Palmar. Transfers.

1 INTRODUÇÃO

O município de Santa Vitória do Palmar, elevado à condição de cidade em 24 de dezembro de 1888, de acordo com informação disponível no sítio oficial da Prefeitura Municipal, com uma população de 30.990 habitantes e área de 5.244.353 km², IBGE 2010, está localizado no extremo Sul do Estado do Rio Grande do Sul e possui uma economia altamente concentrada no setor primário, mais especificamente no cultivo de arroz e na produção agropecuária. Todavia, com a

[1]Artigo apresentado como requisito parcial para a obtenção do grau de especialista em Gestão Pública Municipal sob orientação do Prof. Doutor Leonardo Lisboa Pereira.

[2] Aluno do curso de especialização em Gestão Pública Municipal da FURG-UAB pólo Santa Vitória do Palmar.

introdução do plantio da soja e da implantação de parques eólicos de geração de energia elétrica, a economia da região começa a tornar-se menos dependente das duas primeiras atividades econômicas.

Apesar dos avanços na diversificação da economia que começam a surgir, o município possui como maior fonte de arrecadação o IPTU, sendo por isso dependente dos repasses Federais e Estaduais para atender à demanda básica da população, e de projetos que necessitam de volume maior de aporte financeiro, através das chamadas transferências voluntárias, sejam elas fundo a fundo, via contratos de repasse, contratos de financiamento, Consultas Populares e Convênios, conforme demonstrado nos portais transparência, tanto da União, como no do Estado do Rio Grande do Sul.

Na atual estrutura administrativa de Santa Vitória do Palmar, a Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento, através dos seus departamentos de Meio Ambiente, Orçamento, Projetos, de Engenharia e Arquitetura e de Prestação de Contas, é a responsável pela captação e, em alguns casos (como obras), a execução, e por fim a Prestação de Contas dos recursos repassados pelo Estado e União.

Com o volume de recursos recebidos para execução dos projetos nas mais diversas áreas, a administração tem se deparado com um problema, que é a devolução dos recursos pela sua não utilização no prazo previsto, pelo não cumprimento parcial ou total do objeto, e também pela não aplicação no mercado financeiro dos valores repassados no tempo que decorre desde o recebimento dos respectivos valores pelo município até o pagamento ao fornecedor ou prestador do serviço.

Entre os projetos finalizados durante o ano de 2013, do total de R$ 2.033.105,04 foram devolvidos R$ 956.213,76, o que corresponde a um percentual de 47,03%, conforme levantamento do Departamento de Prestação de Contas da Secretaria Municipal de Planejamento, tendo sido concentradas essas devoluções em projetos executados pelas Secretarias Municipais de Agricultura, e de Esporte, Cultura e Turismo.

Portanto, este estudo se justifica pela necessidade de uma gestão e aproveitamento eficaz dos recursos captados propondo, se for o caso, a nomeação de um gestor de convênios pelo Prefeito Municipal, ou uma revisão dos métodos de captação e execução.

A viabilidade está no baixo custo envolvido no estudo e no fácil acesso às informações pelos servidores do Departamento de Prestação de Contas do município facilitando a implementação das modificações que se façam necessárias.

Diante do exposto, o objetivo proposto nesta pesquisa é identificar os motivos que têm levado Santa Vitória do Palmar a devolver um volume tão elevado de recursos públicos repassados pela União, e pelo Estado do Rio Grande do Sul através de convênios.

2 REVISÃO DA LITERATURA

Nesta seção foram analisadas as definições das formas de transferência de recursos da União aos Municípios, conforme consta na cartilha Siconv do Portal de convênios do Governo Federal de 13 de janeiro de 2013, além das semelhanças e diferenças entre essas modalidades de transferências destacando os objetivos e funções, bem como as respectivas limitações.

Os repasses de recursos federais aos municípios podem ser através de transferências obrigatórias e transferências voluntárias, sendo que as transferências obrigatórias poderão dar-se via transferências legais e transferências constitucionais.

Todavia, o que mais interessa neste estudo é o entendimento acerca das transferências voluntárias.

Conforme o referido portal tem- se a seguinte definição:

> Transferências voluntárias compreendem os repasses de recursos aos municípios para a execução de programas e ações governamentais. Estas não podem decorrer de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

Então, conforme decreto 6.170 de 2007 e portaria interministerial 507 de 2011, os instrumentos utilizados nas transferências voluntárias são os chamados convênios ou contratos de repasse, que conforme sítio do portal de convênios tem-se a explicação:

> Convênio: Parceria formalizada entre a União e o município para a execução de programa de governo. Envolve a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou realização de eventos, em regime de mútua cooperação, ou seja, quando há interesse recíproco entre as partes.

> Contrato de repasse: Instrumento por meio do qual a transferência voluntária dos recursos financeiros é realizada por instituição financeira pública federal, que atua como mandatária da União. Estas instituições são representadas pelo Banco do Brasil, Banco do Nordeste, Banco da Amazônia e Caixa Econômica Federal.

Ainda, conforme Apud Martins (2010, p.12) obtém-se a seguinte definição:

> Marçal Justen Filho (2005) ensina que o convênio é o instrumento de realização de um determinado e específico objetivo, em que os interesses não se contrapõem – ainda que haja prestações específicas e individualizadas, a cargo de cada partícipe. Segundo o autor, no convênio, a assunção de deveres destina-se a regular atividade harmônica de sujeitos integrantes da Administração Pública, que buscam a realização imediata de um mesmo e idêntico interesse público.

Como se percebe, apesar de muitas semelhanças, fica caracterizado como principal diferença entre convênio e contrato de repasse a presença de uma instituição financeira pública atuando como intermediária e representante da concedente, no caso a União, em contratos de repasse.

Martins (2010) destaca a principal função dessas transferências, que é a diminuição das disparidades regionais, além de algumas características dessas transferências governamentais, dentre as quais pode ser destacada a chamada *Accountability,* termo esse que, conforme o autor, na literatura brasileira é utilizado como sinônimo de “Prestação de Contas”.

O autor destaca como sendo um dos principais problemas dessas transferências a ausência de informações técnicas importantes, em relação às reais necessidades dos municípios, com o objetivo de descentralizar os recursos originários dessas transferências, tendo a questão política como principal critério na distribuição desses recursos e sobrepondo-se sobre os critérios técnicos e as reais necessidades dos entes municipais, e o não atendimento das demandas das populações mais necessitadas.

Importante também destacar o processo de Prestação de Contas dos convênios, porque é nesse momento que a concedente verifica se houve a correta aplicação dos recursos públicos liberados. Conforme explicação do sítio do Ministério do Desenvolvimento Social “A Prestação de Contas é a comprovação pelo gestor da boa e regular aplicação dos recursos que foram repassados ao ente federativo”.

Como visto, a literatura e os manuais disponíveis procuram esclarecer as diferenças entre os tipos de transferências governamentais, destacando também as semelhanças, principalmente das chamadas transferências voluntárias, foco do presente estudo.

3 METODOLOGIA

Este artigo buscou, através de uma pesquisa qualitativa via análise de casos específicos, responder às questões identificadas na situação problemática através da observação de três convênios captados pela Prefeitura Municipal junto à União e ao Estado do Rio Grande do Sul entre os anos de 2005 e 2013.

A opção por esse tipo de pesquisa deve-se ao fato de ser a mais adequada aos objetivos propostos, visto que os estudos de caso forneceram os subsídios para o estudo dos processos de recebimento, execução, prestação de contas e devolução dos recursos.

A técnica de coleta de dados se deu via observação e análise documental tendo como base o plano de trabalho, o termo de convênio ou de contrato de repasse, os documentos de recebimento do objeto ou de entrega definitiva da obra, os comprovantes de pagamento, cronogramas físico-financeiros, ofícios, memorandos e correspondências trocados entre os departamentos internos da Prefeitura, e entre a concedente e o conveniado, além de planilhas de controle utilizadas pelo departamento de prestação de contas.

Outras ferramentas utilizadas para a coleta de dados foram os portais transparência do governo federal e do governo estadual, além dos programas e sistemas de gestão da Prefeitura Municipal.

A opção por tal técnica de coleta de dados se deu por ser a mais apropriada levando em consideração o número de convênios existentes e a complexidade de cada um deles, optando por escolher aqueles com maior volume de recursos devolvidos, ou que após prévia análise tenha sido identificada mais de uma causa para a devolução.

A técnica de análise de dados foi a de conteúdo, por tratar-se da mais apropriada para o tipo de pesquisa pretendida, observando todas as questões envolvidas em um determinado convênio ou num grupo de convênios, conforme foram sendo identificadas as questões levantadas.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Este artigo analisa três casos de devolução de recursos transferidos ao município de Santa Vitória do Palmar, por se entender que esses convênios representam uma amostra adequada sobre a situação problema identificada, e por apresentarem valores financeiros interessantes para o porte desse município.

Do valor liberado para o município de Santa Vitória do Palmar nos anos de 2012 e 2013 a maior parte tem como concedente o Ministério do Turismo para obras de revitalização de praças, além de projetos de pavimentação em ruas e avenidas. Já em 2011, destaca-se a liberação de recursos, por parte do Ministério do Desenvolvimento Agrário, para o fortalecimento da agricultura familiar.

De uma forma geral, os recursos liberados pelo ente Federal, através de seus ministérios, concentram-se em obras de infraestrutura urbana, como revitalização e pavimentação de ruas e avenidas, confirmando, como já mencionado, a dependência em relação ao Governo Federal para projetos vinculados a obras de médio e grande porte.

No caso específico de Santa Vitória do Palmar, foco do presente artigo, é importante mencionar que do total de R$ 192.500,00 liberados no ano de 2012 R$ 117.000,00 referem-se ao convênio FPE 2189/2009, que teve mais de 100% de devolução, conforme analisado no decorrer deste artigo.

Dos três convênios analisados, dois foram repassados pelo Governo Federal através dos seus ministérios e outro pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul via uma de suas secretarias.

Nos estudos de caso deste artigo, são analisados três casos de transferências voluntárias na forma de convênios, visto que essa modalidade é a que apresenta o maior volume de devolução em comparação aos contratos de repasse.

4.1CONVÊNIO 078/2007 - AQUISIÇÃO DE UMA CÂMARA DE PESCADO

O convênio de número 078/2007, que teve como concedente a União através do Ministério da Agricultura, tinha como objeto a aquisição de uma Câmara de Pescado para a sala de filetagem para pequenos pescadores, construída também com recursos de convênios.

O primeiro projeto, que tratava da construção de salas de filetagem e composteira, nos bairros do Porto e Vila Anselmi, este localizado no Distrito de Curral Alto às margens da rodovia BR 471 e que, juntamente com outra série de ações, das quais também fazia parte o convênio 078/2007, era uma parceria entre a Prefeitura Municipal de Santa Vitória do Palmar e as respectivas associações de pescadores, fazendo parte de um planejamento maior em que se buscava uma autonomia dos pequenos pescadores do município, fornecendo todas as condições para que os mesmos tivessem a oportunidade de agregar valor ao produto iniciando um processo de industrialização da mercadoria; destaca-se que, dentro dessa perspectiva, também eram englobadas ações para a comercialização como a aquisição de um veículo para transporte do pescado até os pontos de venda.

No ano de 2007, o Governo Federal coloca à disposição para captação dos municípios interessados, através do seu orçamento, recursos financeiros, via Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca, que visem a um fortalecimento da atividade pesqueira, principalmente aquela composta por pequenos pescadores.

Tendo em vista a existência desse grupo específico no município de Santa Vitória do Palmar, principalmente nas duas localidades já citadas, o executivo municipal através da Secretaria do Planejamento, setor de Projetos Especiais, envia projeto para a captação desses recursos demonstrando a sua viabilidade, assim sendo, em dezembro de 2007, é assinado o acordo que dá origem ao convênio 078/2007.

No respectivo acordo, o executivo municipal comprometeu-se em fornecer uma contrapartida financeira de R$ 10.000,00 para esse projeto originário dos recursos orçamentários da Secretaria de Agricultura.

Durante o ano de 2008, a Prefeitura Municipal providenciou a documentação para a liberação dos recursos financeiros por parte da União, que veio a acontecer somente em fevereiro de 2009, tal tempo conforme informado justificou-se por problemas na obtenção de certidões negativas pelo município, exigência legal para o recebimento de repasses de outros entes da Federação.

Em virtude desse e de outros problemas internos, a execução desse convênio teve várias prorrogações de prazo, demonstrando a dificuldade da Prefeitura no acompanhamento e gerenciamento dos projetos, que têm como parte repasses financeiros tanto do Estado como da União.

A seguir um relato sobre os fatos que levaram a devolução dos recursos referente a esse convênio.

Essa transferência no valor de R$ 40.000,00 e contrapartida financeira municipal de R$ 10.000,00 teve uma devolução superior a cem por cento, visto que, além do total repassado, foram devolvidos mais R$ 7.488,10 relativos a rendimentos dos valores aplicados no mercado financeiro no período compreendido entre a data do repasse e o prazo final de execução, além de mais R$ 10.710,21 relativos ao não cumprimento do disposto no inciso I artigo 20 da instrução normativa da Secretaria do Tesouro Nacional 01/97, que prevê que valores concedidos pela união movimentados em prazo superior a trinta dias devem ser aplicados em caderneta de poupança, sendo que neste caso o município aplicou em outra modalidade de fundos de investimentos, e tal diferença refere-se a rentabilidade dos fundos no período aplicado. Ressalte-se que esses valores, pela aplicação contrária à prevista nessa instrução normativa, saem do recurso livre da própria Prefeitura após apuração da concedente.

Conforme informação da Secretaria Municipal de Agricultura, responsável pela execução desse convênio, houve problemas de entrega por parte da empresa vencedora do referido processo licitatório, motivo que inviabilizou a execução de tal projeto; já o motivo pela não aplicação no mercado financeiro foi a falta de estrutura suficiente do departamento de tesouraria para a realização de todas as suas atribuições.

Outra justificativa apresentada para a demora em todos os trâmites do processo de compras, desta vez pela Secretaria de Administração, através do seu Departamento de Compras e Licitações, está nos prazos e restrições impostas pela Lei Federal 8.666 de 21 de Junho de 1993.

A Secretaria do Planejamento, por sua vez, justifica que nesses casos cabe a ela a captação dos recursos, o acompanhamento dos prazos e o processo final de Prestação de Contas, e que várias vezes alertaram a Secretaria da Fazenda, via memorandos, sobre a obrigatoriedade do cumprimento da Instrução Normativa 01/97.

4.2 CONVÊNIO FPE 2189/2009 - CONSTRUÇÃO DE CASAS POPULARES

A existência no município de Santa Vitória do Palmar de um grande número de famílias de baixa renda sem moradia própria, ou vivendo em condições consideradas subumanas, fez com que o executivo, no decorrer dos últimos anos, buscasse a captação de recursos tanto Federal como Estadual para projetos de construção de casas populares.

A maior parte dos convênios celebrados com esse propósito teve como concedente o Governo Federal via Ministério das cidades / FNHIS – Fundo Nacional de Habitação e Interesse Social, até porque era esse ente que disponibilizava a maior parte dos recursos financeiros com essa finalidade através do seu orçamento.

Em Santa Vitória do Palmar não foi diferente, tendo sido elaborados diversos projetos, buscando captar esses recursos federais disponibilizados.

O processo é semelhante ao de outras áreas, onde a União oferece um determinado volume de recursos com esse fim, cabendo aos municípios interessados o cadastramento e a demonstração de viabilidade, que, após analisado, é aprovado ou não.

Todavia, o volume captado não foi suficiente para atender à demanda identificada através de pesquisas e cadastramento efetuados pelo setor de habitação da Secretaria do Planejamento da Prefeitura, responsável por decidir, através de critérios técnicos, quais famílias seriam beneficiadas.

Dessa forma, tendo sido esgotada a possibilidade de recebimento de um volume maior de repasses da União para esse fim, foram buscadas alternativas para suprir essa demanda, e que foi encontrada junto ao Governo do Estado do Rio Grande do Sul, que também disponibilizava recursos financeiros para a construção de casas populares, muito embora em condições diferentes daquelas ofertadas pelo Governo Federal.

Procurando de alguma forma solucionar a falta de moradia decente, e sem encontrar outras alternativas, ao menos a curto prazo, o executivo municipal não realizou a devida avaliação das condições colocadas pelo executivo estadual para a execução de convênios com esse propósito, aceitando e assinando o termo do convênio FPE 2189/2009.

O maior problema e provavelmente grande erro de avaliação e planejamento foi a falta de dotação orçamentária do município para o cumprimento do objeto do referido convênio.

Sem considerar a questão da infraestrutura no entorno e áreas adjacentes, além da aquisição da área para a construção das casas, o município comprometeu-se em entrar com o dobro do valor financeiro em relação aquele repassado pelo Estado.

O convênio FPE 2189/2009 tinha como objeto a construção de trinta e nove casas populares, além da realização da infraestrutura física no entorno da área onde seriam construídas tais casas, sendo concedido pelo Estado do Rio Grande do Sul através da então Secretaria de Habitação, Saneamento e Desenvolvimento Urbano – SHSDU com valor de repasse de R$ 117.000,00 e contrapartida financeira de R$ 6.000,00 por beneficiário, totalizando R$ 234.000,00 a parte do município.

O prazo de execução era de 05 de setembro de 2010 a 04 de janeiro de 2014, ou seja, de aproximadamente um ano e meio.

Passado o período de execução foi solicitada pela concedente a devolução integral dos recursos repassados, além dos rendimentos dos valores que somavam R$ 1.047,51 aplicados, e de rendimentos previstos pela não aplicação desde o momento da liberação dos recursos, neste caso, R$ 4.138,70, totalizando um valor de devolução de R$ 122.186,21.

Após serem recebidas várias notificações sobre o prazo para a execução desse projeto, e sem encontrar solução para esse problema, o Prefeito Municipal comunica ao Governo do Estado do Rio Grande do Sul, em abril do ano de 2013, sobre a desistência da execução desse convênio alegando ser inviável devido à crise financeira enfrentada pelo Município.

Assim, a principal justificativa informada para a não execução desse projeto foi o elevado valor financeiro para a contrapartida.

4.3 PROGRAMA PROJOVEM TRABALHADOR

Outra demanda do Município de Santa Vitória Palmar era a preparação e a qualificação de jovens para inserção no mercado de trabalho, tendo em vista as características econômicas da região e o potencial de qualificação de mão de obra que se vislumbrava na época.

Para tanto, o Ministério do Trabalho disponibilizava recursos financeiros aos municípios interessados, que dependendo do valor repassado exigia o cumprimento de determinadas metas, como a matrícula de um número mínimo de alunos nos cursos, bem como a inserção de fato de parte desses jovens no mercado de trabalho como forma de justificar tal investimento. Dessa maneira, foi assinado em 09 de dezembro de 2009 o termo de adesão do município de Santa Vitória do Palmar com o referido Ministério para a execução do Programa Projovem Trabalhador – Juventude Cidadã.

O convênio para a execução do Programa Projovem Trabalhador, concedido pelo Ministério do Trabalho no valor de R$ 755.190,63, tinha como objeto a preparação de jovens para inserção no mercado de trabalho através de cursos e treinamentos prestados por uma empresa especializada.

Além dos cursos e treinamentos, o programa previa outras ações como impressão de material de divulgação e anúncios em rádios e jornais da região.

A empresa contratada para a realização dos cursos foi a Associação de Desenvolvimento Social e Meio Ambiente do Rio Grande do Sul - ALDEIA, entidade sem fins lucrativos, que objetivava a execução de ações no âmbito do Programa Nacional de estímulo ao Primeiro Emprego para os jovens PNPE, complementares às atividades do Projovem Trabalhador.

Os cursos dividiam-se em qualificação básica como: inclusão digital, valores humanos, ética e cidadania, educação ambiental, higiene pessoal e qualidade de vida, noções de direito trabalhista, prevenção de acidentes e formação escolar, além de qualificação específica em áreas temáticas, tais como: agro extrativista, vestuário, esporte e lazer, construção e reparos, madeira e móvel e turismo e hospitalidade.

Conforme o respectivo contrato assinado entre as partes a vigência seria de oito meses, sendo 6 meses para a realização dos cursos, e mais 2 meses para a inserção dos jovens no mercado de trabalho, e a contratada teria 20 dias a contar da data de assinatura do contrato para o início das aulas.

Apesar da divulgação nos meios de comunicação local, como rádios e jornais, o programa não obteve a adesão mínima necessária, nem no número de matriculados nos programas de qualificação, nem no número de jovens empregados.

Ao final do período de execução e após análise do processo de prestação de contas, o órgão concedente solicitou ao município a devolução do valor de R$ 277.551,19, visto que o programa não cumpriu parte das metas de alunos matriculados e inseridos no mercado de trabalho.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo desses casos responde à questão proposta por este artigo sobre os motivos do elevado volume de devoluções de recursos repassados ao município de Santa Vitória do Palmar, o que leva necessariamente primeiro à reflexão sobre a forma de captação e oferta de recursos públicos, incluindo-se as políticas públicas tanto da União como do Estado do Rio Grande do Sul.

Em todos os casos são disponibilizados recursos financeiros para a execução de determinados projetos e programas e, a partir desse momento, os municípios interessados buscam a captação, demonstrando a importância e a viabilidade.

Esse modelo acaba por despertar a ânsia dos Administradores e Gestores municipais pelo recebimento de todos os tipos de recursos não importando a área nem se naquele momento tal projeto é uma necessidade verdadeira de sua região, visto que, pelo lado político, de uma forma geral, obras ou qualquer tipo de investimento em Infraestrutura, Saúde e Educação são sempre muito bem lembrados pela população.

Importante considerar ainda no âmbito federal as emendas parlamentares, nas quais Senadores e Deputados Federais utilizam recursos do orçamento da União para a transferência a Estados e Municípios, sendo muitas vezes essas transferências influenciadas por critérios político-eleitorais, ao invés de técnicos, que considerem a real necessidade de uma região ou localidade.

Os estudos de caso deste artigo demonstram a falta de comunicação e organização entre todos os atores envolvidos nos projetos que envolvem repasses via convênios na Prefeitura de Santa Vitória do Palmar, passando pela identificação da demanda, captação dos recursos, execução, gestão financeira e prestação de contas.

Os exemplos mostram o quão frágil é o elo entre as secretarias e departamentos envolvidos, pois, para começar, não existe um setor específico que identifique as áreas que serão priorizadas e onde serão buscados os recursos, e o Plano Plurianual – PPA, principal instrumento de planejamento dos órgãos públicos, é mera peça de ficção, sendo agravado ainda mais pelo simples fato de inexistência de um plano diretor, apesar da obrigatoriedade legal, conforme legislação federal.

Os fatos tornam-se mais graves ainda pela insuficiência financeira para aportes de contrapartida em projetos nos quais se fazem necessários, como no caso do convênio FPE 2189/2009, devido à elevada despesa com pessoal no município, que muitas vezes ultrapassa os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme recentes apontamentos do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul – TCE-RS.

Um município, com uma população de um pouco mais de 30.000 habitantes, distante mais de 200km dos maiores centros do estado, que depende muito da assistência na área da saúde, nos casos de média e alta complexidade de clinicas e hospitais localizados em Pelotas, Rio Grande e Porto Alegre, não pode comprometer boa parte de seu orçamento em devoluções pelo uso indevido ou pela não utilização de repasses da União e do Estado.

Por isso, este artigo através do estudo de alguns casos, procurou analisar e refletir sobre essa situação problema, e conclui que uma das soluções esteja na necessidade de um gestor de convênios, ou, mais precisamente, de uma equipe de gestão de convênios, que atue desde o início, identificando as áreas que mais necessitem de recursos, e relacionando com aquelas que estão sendo disponibilizadas tanto pelo Estado como pela União, trabalhando na elaboração de projetos para a captação, na execução junto às Secretarias ou departamentos responsáveis pelos projetos e também no acompanhamento das movimentações financeiras, desde o recebimento dos valores até o processo final de prestação de contas, com o objetivo de evitar o volume de devolução de transferências no município de Santa Vitória do Palmar.

6 REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto n. 6.170 de 25 de Julho de 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm> Acesso em: 15 ago.2014.

BRASIL. Portaria Interministerial 507, de 24 de Novembro de 2011. Disponível em: <http://www.governoeletronico.gov.br/biblioteca/arquivos/portaria-interministerial-no-507-de-24-de-novembro-de-2011> Acesso em: 15 ago.2014.

BRASIL.Instrução Normativa STN Nº 1, de 15 de Janeiro de 1997. Disponível em: <www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/estados/IN_STN_1_1997_Convenios/IN_stn_01_15jan1997_convenios.htm> Acesso em: 03 ago.2014.

MARTINS, Teonio Wellington. ***Transferências Voluntárias no Brasil:*** critérios para distribuição de recursos para os municípios e estados brasileiros. Artigo apresentado ao Instituto Serzedello Corrêa – ISC/TCU, como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Orçamento Público. Brasília – DF (2010).

Portal da Transparência dos Recursos Públicos Federais. Disponível em: <www.portaltransparencia.gov.br> Acesso em: 02 jul.2014.

Portal da Transparência RS. Disponível em: <www.transparencia.rs.gov.br> Acesso em: 02 jul.2014.

Portal de Convênios da União – Siconv. Disponível em: <www.convenios.gov.br/portal/avisos/CARTILHA_SICONV_PARA_MUNICIPIOS_-_Jan_13-1.pdf> Acesso em: 28 jun.2014.

Sites consultados:

www.ibge.gov.br.
www.mds.gov.br.
www.santavitoriadopalmar.rs.gov.br.

O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA CIDADE DE BAGÉ (RS): REFLEXÕES SOBRE O BENEFÍCIO NO BAIRRO NARCISO SUÑE

Maurício Dalé Granato[1]
Prof. Dr. Carlos Roberto da Silva Machado[2]

RESUMO

O programa Bolsa Família do governo federal é o maior programa de transferência de renda focado e condicionado do mundo. Seus objetivos vêm ao encontro do resgate das famílias em vulnerabilidade social. É um programa onde seus beneficiários devem cumprir condicionalidades para a manutenção do recebimento do benefício. Uma delas é a permanência dos filhos na escola. O objetivo deste estudo é verificar os impactos (positivos e negativos) do programa Bolsa Família na cidade de Bagé-RS, a partir do estudo de caso do bairro Narciso Suñe nesta cidade. A importância de investir em políticas públicas que ajudam a reduzir as desigualdades sociais é sempre mostrada por teóricos, pois, é com esta redução, que o Brasil evolui gradativamente e retira pessoas da situação de pobreza e extrema pobreza. Foi realizada uma pesquisa exploratória com o gestor do Programa Bolsa Família na cidade de Bagé – RS e uma pesquisa descritiva através de questionários com beneficiários que residem no bairro Narciso Suñe.

Palavras-chaves:Desigualdade social; Políticas públicas; Programa Bolsa Família.

ABSTRACT

The Bolsa Familia program of the federal government is the largest cash transfer program focused and conditioning world. Its goals are to meet the redemption of the socially vulnerable families. It is a program where your recipients fulfill conditionalities for the maintenance of the receipt of the benefit. One is the retention of children in school. The objective of this study is to assess the (positive and negative) impacts of the Bolsa Familia program in the city of Bage-RS, from the case study Narciso Sune neighborhood in this city. The importance of investing in public policies that help reduce social inequalities is always shown by theorists because it is with this reduction, the Brazil evolves gradually and takes people out of poverty and extreme poverty. Was perfomed exploratory research with the manager of the Bolsa Família Program in the city of Bage - RS and a descriptive research using questionnaires with beneficiaries residing in Narciso Sune neighborhood.

Keywords: social inequality; Public policy; Bolsa Família Program.

[1] Especialista em Gestão Empresarial pela URCAMP – Universidade da Região da Campanha. e-mail: mauricio_granato@yahoo.com.br.

2 Doutor, Professor Orientador do Curso de Especialização - Instituto de ciências econômicas administrativas e contábeis (ICEAC) da Universidade Federal do Rio Grande (FURG) pólo Hulha Negra. e-mail: karlmac@ig.com.br.

INTRODUÇÃO

Há muito tempo o Brasil, assim como outros países, em decorrência da crise estrutural do sistema capitalista os mesmos vêm enfrentando problemas difíceis de serem resolvidos nas esferas: econômica, política, social, ambiental e estrutural. Em conseqüência amplia-se a desigualdade social e a pobreza em sua totalidade são problemas sociais que afetam grandes países na atualidade. Se pobreza e desigualdade existem em todos os territórios, mas a desigualdade social é um fenômeno que ocorre principalmente em países não desenvolvidos, como é o caso do Brasil onde se destaca neste item.

Dando continuidade e ampliando políticas sociais aos mais pobres, os últimos governantes brasileiros (em particular nos últimos 12 anos) vêm criando programas através de políticas públicas com a finalidade de reduzir as desigualdades sociais da população brasileira. Se os primeiros programas criados no Brasil foram: auxílio-gás, bolsa-escola e bolsa atleta; o presidente Lula ao assumir a presidência do Brasil, unificou todos os programas sociais criados pelo presidente anterior e deu o nome de Bolsa Família no ano de 2003.

O Programa Bolsa Família está em pleno funcionamento há mais de dez anos e está inserido no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O site desse ministério da o seguinte conceito ao programa:

> "O Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país. O Bolsa Família integra o Plano Brasil Sem Miséria, que tem como foco de atuação os milhões de brasileiros com renda familiar per capita inferior a R$ 77 mensais e está baseado na garantia de renda, inclusão produtiva e no acesso aos serviços públicos". (Em http://www.mds.gov.br/bolsafamilia. Acesso em 05 de junho de 2014).

Neste sentido, o estudo do programa em seu impacto em Bagé-RS visa relacionar aspectos negativos e positivos, e assim, propor sugestões de como melhorar o andamento do programa, tendo em vista, sua implementação na cidade, sua existência no cenário nacional, e seus benefícios reconhecidos, sejam pelo governo bem como pela oposição. Diante disso destaca-se como problema desta pesquisa: Quais as sugestões, a partir dos impactos positivos e negativos, que podem ser identificadas e encaminhadas ao Governo Municipal utilizando

como amostra um grupo de beneficiários do bairro Narciso Suñe[3] sobre o programa Bolsa Família[4]? Para tanto, a partir de uma pesquisa documental, entrevistas e conversa com gestores e beneficiários, se pretende constituir informações e sugestões que possam possibilitar uma reflexão acadêmica ao aperfeiçoamento do programa na cidade.

O trabalho está dividido da seguinte forma: em primeiro apresentamos uma breve revisão conceitual seguida da apresentação do programa e seus histórico, depois como foi feita a pesquisa e os dados organizados em tabelas. Ao final apresentamos as considerações finais.

1. Aspectos conceituais e revisão de literatura

Um dos objetivos estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil, no Art. 3º e como fundamental é o de:

> "Construir uma sociedade livre, justa e solidária; Garantir o desenvolvimento nacional; Erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais e Promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação". (1988, p. 01)

Poderíamos dizer com isso que, a própria lei máxima corrobora e dá sustentação a tal programa, e, portanto, pode ser caracterizado com uma política pública ou uma política de governo. No entanto, nos alerta Rua (2009, p. 20) de que "embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública".

Sendo assim, e considerando o amplo, diversificado e indefinido uso do termo política, o primeiro desafio que se apresenta, para o estudo de políticas públicas, é o de esclarecer o seu significado na relação com esta política concreta (o Bolsa Família). De maneira geral, as pessoas, fora do universo científico, referem-se à política pensando no momento eleitoral, em que um grande número de candidatos disputa um cargo no governo. Estes fazem uma série de promessas em termos de promoção do bem-estar social, levando os indivíduos a acreditarem

[3] O bairro Narciso Suñe localiza-se na zona norte da cidade de Bagé. Possui colégio e ginásio municipal. Foi escolhido como amostra nesta pesquisa pelo motivo de seus residentes em grande parte estarem na situação de pobreza ou extrema pobreza.

[4] A população bageense tem aproximadamente 121.700 habitantes e possui 8.473 famílias beneficiadas com o Programa Bolsa Família do Governo Federal de acordo com os dados fornecidos pelo gestor do programa no município de Bagé/RS pertencente a Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social.

na sua boa vontade e no seu altruísmo. Nesse caso, verifica-se que a ação de indivíduos imbuídos do desejo de "tirar vantagem", ou seja, maximizar seus interesses particulares em detrimento do interesse público.

Outros tendem a confundir a política com o governo, ou seja, se a política se relaciona, diretamente, com as ações governamentais ela é também, algo mais amplo do que apenas as políticas de governo, de um determinado governo ou à política partidária.

Neste sentido, recorreremos ao uso de algumas expressões da língua inglesa para a palavra política: ***polity*** refere-se aos aspectos teóricos ou utópicos da política, enquanto ***politics*** faz referência às atividades políticas ou o uso de procedimentos diversos que expressam relações de poder (ou seja, visam a influenciar o comportamento das pessoas) e se destinam a alcançar ou produzir uma solução relacionada a decisões públicas. Por fim, a ***politcy*** se refere à política concreta, no caso, o bolsa família em nosso estudo. Assim, uma síntese disso em relação ao tema foco do estado seria: a polity seria acabar com a miséria e a pobreza, a politics seria o processo seria de implementação e a policy seria a política concreta desenvolvida. Na parte seguinte, avancemos neste último aspecto.

2. A transferência de renda no Brasil

A política pública de erradicação da pobreza extrema e os programas de transferência de renda não se encerram em si mesmos, devem estar acompanhados de outras ações nas áreas de educação, saúde e assistência social.

> Os Programas de Transferência de Renda são entendidos como aqueles que atribuem uma transferência monetária aos indivíduos ou às famílias, mas que também possuem outras medidas situadas principalmente no campo das políticas de educação, saúde, assistência social e trabalho, representando, portanto, elementos estruturantes, fundamentais, para permitir o rompimento do clico vicioso que aprisiona grande parte da população brasileira nas amarras da reprodução da pobreza (SILVA, YAZBEK, GIOVANNI. 2004, p. 19).

Neste sentido, apesar de analisarmos o caso especifico do Bolsa Família, destacamos que outras políticas sociais devem ser articuladas no enfrentamento desta condição, e sua superação, por parte de gestores públicos em cada local, estados e no nível federal.

Para Moura (2009) o debate sobre a transferência de renda em nosso país, tem seu início na primeira metade da década de 1990, debate este que ganha uma agenda pública e se amplia nos anos subseqüentes. Foi o princípio do debate sobre a garantia de renda mínima para a população mais pobre. Desde esse momento, no seu primórdio de criação do processo

de transferência de renda, originou-se no fato de que as famílias deveriam manter seus filhos com idade entre sete e quatorze anos, com freqüência mínima na escola. Neste debate e com a sua evolução no campo da renda mínima brasileira existiam dois argumentos: o primeiro considerava que o custo oportunidade para as famílias pobres, manter os filhos na escola era muito elevado. O segundo argumento destacava a deficiência da formação educacional como fator limitante para a formação da renda das futuras gerações, cuja conseqüência gera ou cria a formação de um ciclo vicioso na formação da pobreza[5]. Vale ainda lembrar que naquele momento nem todas as pessoas que queriam estudar tinham a garantia de um banco escolar em instituição pública. Todos esses eram empecilhos para que este programa de renda mínima fosse adiante.

Passada a metade da década de noventa, alguns municípios começaram a aderir em pequena escala a programas de enfrentamento à pobreza. Neste caso, cito o exemplo de cidades do interior paulista, onde a diferença de renda da população era extremamente gritante. Uma constante no país. Em nível federal, de acordo com o site do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, a partir de 1996 inicia-se um processo de implantação do PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e do BPC – Benefício de Prestação Continuada. E, em 2001, inicia-se no Brasil, penúltimo ano do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso[6], a criação do programa Bolsa Escola, definido como um programa de transferência de renda num modelo mais semelhante à Bolsa Família, mas sem a abrangência deste último. (MDS, 2014).

> O programa Bolsa Escola é apresentado, no discurso oficial, como um programa universal. Sua meta era beneficiar 10.7 milhões de crianças e adolescentes de 06 a 15 anos de idade e 5,9 milhões de famílias, com renda per capita familiar de meio salário mínimo. (SILVA, YAZBEK, GIOVANNI. 2004, p. 103)

Foi a partir de 2003 que começou a definir-se a implantação do modelo de transferência de renda que está sendo seguido atualmente. Num primeiro momento com a

[5] Devemos considerar neste debate, também, as considerações da nota anterior sobre a desigualdade, pois os pensadores dos ricos e aquinhoados tendem sempre a dizer que a pobreza é culpa dos pobres, que são vagabundos e não querem trabalha. Na história do Brasil, por exemplo, uma das justificativas durante ditadura militar, mas ainda presente era de o Brasil era pobre, pois os índios não gostavam de trabalhar e os negros somente forçados. Em Bagé mesmo, conforme historiadores locais, quando do golpe em 1964 um grupo de sem terra ocupou a entrada da cidade, e ao serem desalojados e presos, as entidades do latifúndio diziam que era uma minoria, que não queria trabalhar, apenas bagunçar, quando não eram subversivos profissionais. Ou seja, a quando a questão social ou o enfrentamento da falta de terra (1% dos brasileiros são donos de 50% das terras no país) e da desigualdade os 10% mais ricos e seus funcionários saltam para dizer que a culpa é dos pobres, dos subversivos, etc.

[6] Fernando Henrique Cardoso (1931) sociólogo, professor universitário e escritor brasileiro, foi Presidente do Brasil por dois mandatos, de 1995 a 2002. É considerado um dos maiores intelectuais na área de ciência política e sociologia da América Latina.

unificação de todos os programas existentes num único programa; e o foco seria na família, que passa a ser tecnicamente o objeto da assistência social. Moura (2009) coloca que o novo formato trouxe mudanças, mas o que se destaca e se coloca como o grande diferencial, foram as condicionalidades, eixo fundamental para seu sucesso. Os programas de transferência de renda no Brasil podem ser relacionados a um aspecto de sistema de proteção social:

> Sistemas de Proteção são as formas, às vezes mais, às vezes menos institucionalizadas que todas as sociedades humanas desenvolvem para enfrentar vicissitudes de ordem biológica ou social que coloquem em risco parte ou totalidade de seus membros (SILVA, YAZBEK, GIOVANNI. 2004 p.15).

Segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2006) os programa de transferência de renda são fundamentais para o resgate concreto das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza porque atingem diretamente a erradicação da miséria extrema, dando autonomia as famílias não só na questão financeira, mas fundamentalmente nas questões condicionadas que libertam mentalmente e socialmente essas famílias.

2.1 Histórico do Programa Bolsa Família

> "Há dez anos, o Programa Bolsa Família (PBF) dava seus primeiros passos, tendo à frente um amplo conjunto de desafios. Era a primeira vez que se desenhava uma política pública nacional voltada ao enfrentamento da pobreza, visando garantir o acesso de todas as famílias pobres não apenas a uma renda complementar, mas a direitos sociais". (IPEA, 2013).

De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2013) o programa não nascia só; mas como parte de uma estratégia integrada de inclusão social e de desenvolvimento econômico. Um modelo de desenvolvimento com inclusão, que se assentava em um conjunto relevante de iniciativas, tais como a política de valorização real do salário mínimo, os programas de fortalecimento da agricultura familiar, a defesa e proteção do emprego formal e a ampliação da cobertura previdenciária.

Articulado às demais iniciativas que emergiram no início do governo Lula[6], o Programa Bolsa Família conheceu uma trajetória de sucesso, contribuindo efetivamente para melhorar as condições de vida e ampliar as oportunidades para milhões de famílias brasileiras.

O Programa Bolsa Família tem como objetivo contribuir para inclusão de famílias brasileiras em situação de miséria, com alívio imediato de sua situação de pobreza e da fome

[6] Luís Inácio Lula da Silva - é um político, ex-sindicalista e ex-metalúrgico brasileiro. Foi o trigésimo quinto presidente da República Federativa do Brasil, cargo que exerceu de 1º de janeiro de 2003 a 1º de janeiro de 2011.

através da transferência de renda. Além disso, também almeja estimular um melhor acompanhamento do atendimento do público-alvo pelos serviços de saúde e ajudar a superar indicadores ainda dramáticos, que marcavam as trajetórias educacionais das crianças mais pobres: altos índices de evasão, repetência e defasagem idade-série. Pretende, assim, contribuir para a interrupção do ciclo intergeracional de reprodução da pobreza.

Em janeiro de 2003, de acordo com o site do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, quando foi criada a Central de Programas Sociais em Bagé, havia somente 479 famílias registradas no CADÚNICO que é um instrumento de coleta de dados e informações que objetiva identificar todas as famílias de baixa renda existentes no país para fins de inclusão em programas de assistência social e redistribuição de renda. Sendo que a meta era de 5.811. Após 12 meses de existência da central, ocorreu um aumento expressivo do número de cadastramentos, chegando-se a 7.369 registros, ultrapassando em 26% a meta. Tais números evidenciados a partir dos relatórios disponibilizados pela Caixa Econômica Federal comprovam a Central foi eficiente em aumentar a cobertura das famílias de baixa renda ou em situação de vulnerabilidade social nos programas de proteção social de Bagé.

As inovações que esta prática revelou são: (a) a criação de uma Central de Programas Sociais muito antes de o Programa Bolsa Família ter sido criado e da conseqüente unificação da gestão aos municípios; (b) a elaboração e a divulgação de um manual de instruções contendo importantes informações sobre programas sociais, práticas que também se anteciparam à criação da Agenda de Compromissos, 2006 pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; (c) estabelecimento de visitas domiciliares sistemáticas ou mediante denúncias, em articulação entre conselhos de controle social e Central de Programas Sociais.

2.2 - Tipos de benefícios

De acordo com o Art. 2º da Lei Federal que criou o Programa Bolsa Família nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, constituem benefícios financeiros:

- Benefício Básico: destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza;
- Benefício Variável: o benefício variável, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes,

nutrizes, crianças entre 0 (zero) e 12 (doze) anos ou adolescentes até 15 (quinze) anos, sendo pago até o limite de 5 (cinco) benefícios por família;

- Benefício Variável: vinculado ao adolescente, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição adolescentes com idade entre 16 (dezesseis) e 17 (dezessete) anos, sendo pago até o limite de 2 (dois) benefícios por família.

- Benefício para superação da extrema pobreza: no limite de um por família, destinado às unidades familiares beneficiárias do Programa Bolsa Família. (Lei 10.836, de 09 de janeiro de 2004, p. 01).

Na parte seguinte, então, apresentaremos como foi feita a pesquisa que deu origem aos dados apresentados na seqüência e posteriormente as considerações conforme nossa proposta ao inicio deste trabalho.

3. Procedimentos metodológicos

A pesquisa realizada, de cunho exploratório, que segundo Clemente (2007, p. 55), "é utilizada para realizar um estudo preliminar do principal objetivo da pesquisa", foi desenvolvida entre os meses de maio e junho na cidade Bagé, e no bairro do estudo de caso. Mas, também diríamos que é uma pesquisa descritiva, que segundo Silvermam (2007, p. 78), "tem por premissa buscar a resolução de problemas melhorando as práticas por meio da observação, análise e descrições objetivas, através de entrevistas com peritos para a padronização de técnicas e validação de conteúdo".

A população envolvida na pesquisa descritiva será os 101 (cento e um) beneficiários do Programa Bolsa Família situados no bairro Narciso Suñe da cidade de Bagé-RS e a amostra é constituída de 81 (oitenta e um) beneficiários de acordo com a fórmula de Barbetta (1998) que calcula o tamanho real da amostra. Foi aplicado um questionário com essas 81 (oitenta e uma) pessoas beneficiárias do programa situadas no bairro Narciso Suñe.

Cálculo da amostra:

N = tamanho da população

n= tamanho da amostra

no= primeira aproximação para o tamanho da amostra

Eo= erro amostral tolerável definido pelo estudo ou autor

no= $1/0{,}05^2$=400 (erro amostral considerado = 5%)

N=101.400/101+400= 80,65 ~= 81.

A base da pesquisa são as legislações que se encontram nas referências, complementada com uma pesquisa de campo, desenvolvida a partir do levantamento de dados com a aplicação de instrumento de pesquisa na forma de questionário aplicado aos beneficiários do programa com quatro questões que abordam os dados sócio-demográficos e onze questões que abordam os dados objetivos. Dados demográficos:

01- Gênero;

02- Idade;

03- estado-civil;

04- renda familiar.

Dados objetivos:

01- Seus filhos freqüentavam a escola antes de você receber a bolsa família?

02- Seus filhos vão às aulas regularmente atualmente?

03- Seus filhos estão mais empenhados em ir às aulas depois que você começou a receber o beneficio?

04- Você cobra bastante dos seus filhos a questão da presença?

05-O Programa Bolsa Família motivou você para se qualificar profissionalmente?

06-O valor do beneficio significa uma melhor condição de vida para sua família?

07- Em quais despesas você costuma utilizar maior parte do valor do benefício?

08- Depois de receber o benefício teve algum filho que reprovou da escola?

09- O Programa Bolsa Família ajudou seus filhos a progredirem de série/ano?

10- O Programa Bolsa Família ajudou seus filhos com relação à saúde?

11- Escreva abaixo pontos positivos e/ou negativos do programa:

3.1 Resultados e discussões

Após o término das entrevistas com os 81 (oitenta e um) beneficiários do bairro Narciso Suñe, verificou-se que 84% são mulheres, 69% estão entre 25 e 40 anos, 35% são casados e 92% possuem a renda familiar entre R$ 0,00 e R$ 1.244,00.

Descrição dos dados da pesquisa/entrevistas:

1. Seus filhos freqüentavam a escola antes de você receber o Bolsa Família?

Número Entrevistas	SIM	%	NÃO	%
81	67	82,71	14	17,29

2. Seus filhos vão às aulas regularmente atualmente?

Número Entrevistas	SIM	%	NÃO	%
81	81	100	0	0

3. Seus filhos estão mais empenhados em ir às aulas depois que você começou a receber o beneficio?

Número Entrevistas	SIM	%	NÃO	%
81	81	100	0	0

4. Você cobra bastante dos seus filhos a questão da presença?

Número Entrevistas	SIM	%	NÃO	%
81	81	100	0	0

5. O Programa Bolsa Família motivou você para se qualificar profissionalmente?

Número Entrevistas	SIM	%	NÃO	%
81	51	62,96	30	37,04

6. O valor do beneficio significa uma melhor condição de vida para sua família?

Número Entrevistas	SIM	%	NÃO	%
81	81	100	0	0

7. Em quais despesas você costuma utilizar maior parte do valor do benefício:

Número Entrevistas	Alimentação	%	Saúde	%	Vestuário	%	Lazer	%
81	62	76,54	10	12,35	8	9,88	1	1,23

8. Depois de receber o benefício teve algum filho que reprovou na escola?

Número Entrevistas	SIM	%	NÃO	%
81	68	83,95	13	16,05

9. O Programa Bolsa Família ajudou seus filhos a progredirem de série/ano?

Número Entrevistas	SIM	%	NÃO	%
81	81	100	0	0

10. O Programa Bolsa Família ajudou seus filhos com relação à saúde?

Número Entrevistas	SIM	%	NÃO	%
81	81	100	0	0

11. Escreva abaixo pontos positivos e/ou negativos do programa:

De acordo com as opiniões dos entrevistados com relação a essa questão, verificou-se que muitas respostas divergem umas das outras, entretanto os principais pontos positivos citados foram:

- Valor do benefício ajuda os filhos a permanecerem estudando e a passar de série;
- O benefício ajuda na aquisição de roupas para a família e
- A alimentação com o benefício recebido fica mais adequada.

Os principais pontos negativos foram:

- Dificuldade de se comunicar com o programa, seja para dar sugestões, denuncias ou reclamações;
- Falta de cursos profissionalizantes para beneficiários do Programa Bolsa Família;
- Pouca fiscalização do programa, pois existem famílias que recebem o benefício e não executam o que é determinado pelas legislações e
- Falta de exigência e incentivo para que os pais analfabetos estudem.

CONCLUSÃO

Em relação aos programas sociais anteriores ao Bolsa Família, este representa um avanço significativo no combate à fome no Brasil. A pesquisa realizada conseguiu responder aos objetivos propostos no início deste trabalho, que eram: verificar os impactos (positivos e negativos) do programa na cidade de Bagé-RS, a partir do estudo de caso no bairro Narciso Suñe. Após a entrevista com o gestor do programa no município e os questionários realizados com os beneficiários do bairro pesquisado, conclui-se que muitas pessoas estão satisfeitas com o andamento do programa. Foi constatado que ocorreram melhorias na qualidade de vida. O trabalho obteve dados suficientes de acordo com as respostas elencadas no item anterior (resultados e discussões) para ser encaminhado ao Governo Municipal. Como sugestão, o Governo da cidade poderia receber os dados desta pesquisa e encaminhá-los ao Governo Federal juntamente com um plano de ação para a solução dos problemas citados no item anterior.

Referências

ABNT. NBR 6022: **informação e documentação:** artigo em publicação periódica científica impressa: apresentação. Rio de Janeiro, 2003. 5 p.

ABNT. NBR6023: **informação e documentação: elaboração: referências**. Rio de Janeiro, 2002. 24 p.

ABNT. NBR6024: **Informação e documentação: numeração progressiva das seções de um documento**. Rio de Janeiro, 2003. 3 p.

ABNT. NBR6028: **resumos**. Rio de Janeiro, 2003. 2 p.

ABNT. NBR10520: **informação e documentação: citação em documentos**. Rio de Janeiro, 2002. 7 p.

ABNT. NBR 14724: **informação e documentação: trabalhos acadêmicos: apresentação**. Rio de Janeiro, 2002. 6 p.

BARBETTA, Pedro Alberto. **Estatística aplicada às ciências sociais** . 2. ed. Florianópolis:ED. UFSC, 1998.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Acesso em 12 jun.2014.

BRASIL, **Decreto nº5.209, de 17 de setembro de 2004**. Regulamenta Lei nº10.836, de nove de janeiro de 2004, que dispõe sobre o Programa Bolsa Família.

BRASIL, **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.

BRASIL, **Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004**. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm>. Acesso em 09 jun.2014.

CLEMENTE, F. **Pesquisa qualitativa, exploratória e fenomenológica: alguns conceitos básicos**. Sítio Administradores. Disponível em: http://www.administradores.com.br/informe-e/artigos/pesquisa-qualitativa-exploratória-e-fenomenologica-alguns-conceitos Acessado em 03 de julho de 2014.

COUTINHO Diogo R. **Direito, Desigualdade e Desenvolvimento**. 1.ed. São Paulo: Editora Saraiva. 2014.

DIAS Reinaldo; MATOS Fernanda. **Políticas Públicas: Princípios, Propósitos e Processos**. 1.ed. São Paulo: Editora Atlas. 2012.

FURASTÉ, P. A. **Normas técnicas para o trabalho científico: Explicitação das normas da ABNT**. 12. ed. Porto Alegre: s.n., 2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Programa Bolsa Família: Uma década de inclusão e cidadania**. organizadores: Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri. – Brasília: Ipea, 2013.

IPEA. INSTITUTO BRASILEIRO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Novos passos para uma política social consistente**. Brasília: IPEA, 2010.

LEÃO Walquiria; PINZANI Alessandro. **Vozes do Bolsa Família**. 1.ed. São Paulo: Editora UNESP. 2013.

MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. **Programas focalizados de transferência de renda: contribuições para o debate**. Brasília: IPEA, Texto para Discussão, 1283, 2007.

MIRANDA, Shirley Aparecida. **Diversidades e Ações Afirmativas: combatendo as desigualdades sociais.** 1.ed. São Paulo: Editora Autêntica. 2010.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2009.

SILVA, O.S.; YAZBEK, M. G.; GIOVANNI, G.; A **Política Social Brasileira no Século XXI: A Prevalência dos Programas de Transferência de Renda**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

SILVA, Ch. L.; SOUZA-LIMA, J. E. (orgs). **Políticas Públicas e Indicadores Para o Desenvolvimento Sustentável.** São Paulo: Saraiva, 2010.

SILVERMAM, T. **Métodos de pesquisa em Educação Física**. 5. ed. Porto Alegre: Artmed. 2007.

Sítio: http://www.mds.gov.br/bolsafamilia (acessos em 05, 06 e 07 de junho de 2014).

Apêndice A – Entrevista com gestor do Bolsa Família na cidade de Bagé/RS (Sr. Marcus Vinicius Leon Gularte)

Perguntas realizadas:

a) Como funciona o programa na cidade?
b) A qual secretaria ele pertence?
c) Qual o bairro com o maior número de beneficiários?
d) Qual o bairro com o menor número de beneficiários?
e) Como faz a pessoa que quer receber os benefícios?
f) Quais os critérios que a família tem que ter para receber o benefício?
g) Quais os tipos de benefícios que existem?
h) Como os dados dos beneficiários são controlados?
i) Quais os valores dos benefícios?
j) Como é divulgado o programa nos bairros?
k) A freqüência na escola é controlada por quem?
l) A pessoa que retorna ao trabalho perde o benefício?
m) Os municípios devem divulgar a lista de beneficiários do Programa Bolsa Família?
n) Quais são as atribuições do Gestor Municipal?
o) Quais são as responsabilidades e competências dos municípios?
p) Quais são as responsabilidades e competências dos Estados?

q) Quais são os casos que implicam desligamento imediato da família do Programa Bolsa Família?

r) Outras colocações?

Apêndice B – Questionário realizado com beneficiários do Programa Bolsa Família no bairro Narciso Suñe.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE - FURG

INSTITUTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS, ADMINISTRATIVAS E CONTÁBEIS (ICEAC)

GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

DADOS DEMOGRÁFICOS

1. Gênero:
( ) Masculino ( ) Feminino
2. Idade:
( ) menos de 25 anos ( ) entre 25 e 40 anos ( ) acima de 40 anos
3. Estado civil:
( ) Solteiro ( ) Casado ( ) Separado ( ) Divorciado ( ) outros
4. Renda familiar:
( ) de R$ 0,00 á R$ 1.244,00 ( ) de R$ 1.244,00 á 2.488,00
( ) entre R$ 2.488,00 e R$ 4.976,00 ( ) mais de R$ 4.976,00

DADOS OBJETIVOS

1. Seus filhos frequentavam a escola antes de você receber o bolsa família?

( ) sim ( ) não

2. Seus filhos vão as aulas regularmente atualmente?

( ) sim ( ) não

3. Seus filhos estão mais empenhados em ir as aulas depois que você começou a receber o beneficio?

( ) sim ( ) não

4. Você cobra bastante dos seus filhos a questão da presença:

( ) sim ( ) não

5. O Programa Bolsa Família motivou você para se qualificar profissionalmente?

( ) sim ( ) não

6. O valor do beneficio significa uma melhor condição de vida para sua família?

( ) sim ( ) não

7. Em quais despesas você costuma utilizar maior parte do valor do benefício:
( )alimentação ( ) saúde ( )vestuário (roupas) ( ) lazer

8. Depois de receber o benefício teve algum filho que reprovou da escola?

( ) sim ( ) não

9. O Programa Bolsa Família, ajudou seus filhos a progredirem de série/ano?

( ) sim ( ) não

10. O Programa Bolsa Família, ajudou seus filhos com relação a saúde?

( ) sim ( ) não

11. Escreva abaixo pontos positivos e/ou negativos do programa.

_____
_____
_____
_____
_____
_____

AS DIFICULDADES DE CONTRATAÇÃO NAS LICITAÇÕES DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA: O CASO DO MUNICÍPIO DE BAGÉ

Oto Roberto Plentz Filho[1]
Milton Luiz Paiva de Lima[2]

RESUMO

O estudo sobre as licitações desertas ou com baixa concorrência no município de Bagé se faz necessário para levantamento de informações sobre as causas deste problema, contribuindo com o isolamento de causas permitindo ao gestor público uma ação mais qualitativa na resolução dessas adversidades. As incidências de problemas nas licitações que visam à contratação de obras trazem no aspecto temporal um atraso nas tarefas de governo, já que obras que deveriam ser entregues em determinado período terminam aumentando seu prazo de consecução por dificuldades na contratação do empreendimento público, no aspecto risco o gestor se põe na situação de perder a oportunidade de atuação administrativa deixando de atender os anseios da sociedade causados por entraves na gestão. Nesse cenário, este trabalho objetiva estabelecer se situações como a utilização da tabela SINAPI para estabelecimento de preço máximo de contratação, a sistemática de pagamento de parcelas de obra e possíveis projetos básicos deficientes afastam os prováveis licitantes dos certames licitatórios no município de Bagé, sendo este levantamento realizado com entrevistas junto ao empresariado local e agentes administrativos da Secretaria Municipal de Fazenda de Bagé, tendo embasamento teórico na literatura técnica e legal para o assunto.

Palavras chave: SINAPI, projeto, pagamento, licitações desertas, Bagé

ABSTRACT

The study about desert bids or low competition bids in the municipality of Bagé it's necessary to survey of information about these problem's causes, helping to the causes'

---

[1] Estudante do Curso de Especialização em Gestão Publica Municipal - GPM/FURG - RS

[2] Professor Orientador

isolation allowing to the public manager an action more qualitative in resolution of these adversities. The incidences of problems on bids that aim the contracting works bring in temporal aspect a lagging on the government tasks, since the works that should be delivered in a determinate period, end up increasing your deadline of achieving for difficulties on public enterprise hiring. In the aspect of risk, the manager is in the situation to lose the opportunity of administration performance, leaving to meet the yearnings of society caused for barriers in the management. In this scenario this work has the objective to establish if the situations as the use of the table SINAPI to establishment of hiring maximum price, the systematic payment of installments of work and possible deficient basic projects away bidders likely of bidding process in the municipality of Bagé, being this survey did through interviews with the local business and administrative agents of Municipal Finance of Bagé, with the theoretical foundation on legal and technical literature about this subject.
Key words: SINAPI, project, payment, bids, Bagé

1. Introdução

O objetivo geral do trabalho pauta-se na pesquisa-ação para apuração de dados, montagem da situação-problema e estabelecimento de ideias e sugestões sobre as chamadas licitações desertas, que são aquelas em que não aparecem interessados, quando da sua convocação. Para atingir os resultados duas linhas de pesquisa foram criadas, a pública ou interna que envolve a entrevista de servidores da secretaria de fazenda do município de Bagé e pesquisa no sistema eletrônico de controle de licitações da prefeitura. Na esfera privada (externa), foi buscado dados junto ao CREA (Conselho Regional de Engenharia e Agronomia), e realizadas entrevistas exploratórias junto ao empresariado local do ramo estudado.

Nessas pesquisas junto ao empresariado local algumas perguntas pré-determinadas foram realizadas para obtenção de dados externos da pesquisa, norteando-se nos temas do preço máximo, tabela SINAPI, projeto da obra e sistemática de pagamento, sem deixar de introduzir o debate sobre o regime diferenciado de contratações públicas e seu conhecimento pelo mercado local. Os dados internos foram colhidos através da investigação no sistema de controle da prefeitura buscando dados sistêmicos relativos aos processos licitatórios que envolvem esta pesquisa, bem como análise das licitações julgadas, balizando-se para isso na experiência passada pelos técnicos do órgão em estudo.

Após coleta dos dados internos e externos, traçou-se um perfil estatístico de todas as causas pesquisadas e outras que foram descobertas para tabular os dados que foram coletados. Pautadas as informações e isolando as principais causas, realizaram-se comparações com o referencial teórico sobre o assunto pertinente, estipulando comparativos e comentários para apoiar as conclusões finais do trabalho. Neste prisma Gil (2008) relata em sua obra que a pesquisa tipo "ação" é uma forma de pesquisa com base empírica concebida e realizada em estreita associação com uma ação ou com a resolução de um problema coletivo e no qual o pesquisador e os elementos representativos da situação se envolvem de modo cooperativo ou participativo.

2. REVISÃO DO ESTADO DA ARTE

A temática que envolve as contratações de obras públicas remete o gestor à profunda análise dos procedimentos licitatórios que envolvem este tipo de negócio público que é caracterizado por regras legais estabelecidas pela Lei 8.666 de 21 de maio de 1992 e por rígidos mecanismos de controle que envolve vários setores da administração municipal de Bagé, tais características traz um rito burocrático bastante extenso e complexo, aumentando ou diminuindo conforme a modalidade de licitação a utilizar. (Di Pietro, 2012,p.414).

A Constituição Federal de 1988 em seu Art.37 estabelece a obrigação de licitar:

> "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 econômicas indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações." (BRASIL, 1988).

A fim de regulamentação do procedimento, surgiu a Lei 8.666/93, que regulamentou o texto constitucional implementando a sistemática de contratação de obras no âmbito da união, estados e municípios, incluindo também os órgãos da administração pública indireta. Não obstante ao citado são abrangidas por esta lei todas as instituições legislativas (Câmara de Vereadores, Assembleia Legislativa, Câmara dos Deputados Federais e Senado Federal), bem como o Poder Judiciário e os Tribunais de Contas, em suma, todos os entes públicos são obrigados a licitar, ainda que os procedimentos sejam diversos conforme descreve Gasparini (2001). O atual sistema de Licitação existente no

país determina diversas regras a serem observadas, as quais o gestor não pode usar o poder discricionário, prendendo-se a mecanismos de controle e supervisão que não se teria em uma organização empresarial privada, a licitação como meio de contratação que busca a escolha da proposta mais vantajosa para a administração, muitas vezes é confundida com a busca pelo melhor preço.

Na acepção da palavra "vantajosa", vê-se que ela significa segundo o dicionário Aurélio (2010): "condições vantajosas, que dá lucro econômico a um preço vantajoso", conceito este que no empreendimento público não se pode analisar de forma tão simplista, obviamente porque pretende contratar serviços ou bens ao Estado, beneficiando os interesses da coletividade.

Segundo Olivo (2010) a obediência aos princípios constitucionais da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade e da eficiência garante a consecução do interesse público, movendo a ação estatal, demonstrando respeito, sempre que possível aos direitos individuais. A licitação firma-se como o momento em que se entrelaçam a administração pública e o setor privado com a finalidade de contratar obras, serviços ou de compras pelo poder público firmando uma prática de cogestão com a iniciativa privada que nesse momento é chamada a atuar no empreendimento público, assumindo a responsabilidade de seus atos, ao lado dos ganhos financeiros previamente ajustados.

Ao visualizar os princípios da administração pública e mais especificamente os da própria licitação, é lógica a conclusão de que o atendimento a todos os preceitos legais (princípio da legalidade) deve ser entendido como premissa básica na gestão pública. Concretamente a legalidade é uma das bases do Estado enquanto gestor do recurso público, vinculando de forma suficiente o gestor público no dever de realizar somente atos descritos na Lei. Neste contexto pode-se estabelecer uma comparação entre o público e o particular: "Seu campo de ação, como se vê. é bem menor que o do particular. De fato, este pode fazer tudo que a lei permite e tudo que a lei não proíbe: aquela só pode fazer o que a lei autoriza e. ainda assim, quando e como autoriza."[Gasparini, 2003]

Em 1998, a Emenda Constitucional nº 19 incluiu ao texto da Carta Magna o princípio da eficiência que começa a nortear todas as ações da gestão pública, nessa questão, Gasparini (2003) relata que a eficiência como é conhecida entre os italianos é o "dever de boa administração", o princípio da eficiência impõe à Administração Pública direta e indireta a obrigação de realizar suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento, não obstante cumprir e observar as regras legais determinadas à gestão,. Nessa interligação entre a ciência da administração e a constituição, surge à busca pelo interesse

público, o lucro que é objetivo presente em qualquer ação privada, não pode se confundir com a ação coletiva do mandatário público porque este visa não o lucro e sim o benefício da comunidade. Di Pietro explica que: "a eficiência é princípio que se soma aos demais princípios impostos à administração, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, especialmente ao da legalidade, sob pena de sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito".

Na implementação da logística licitatória a Lei 8.666 de 21 de maio de 1993 estabeleceu a sistemática de contratação de obras públicas determinando a necessidade de confecção de um projeto básico que em seu escopo deve fornecer a visão global da obra, bem como seus elementos constitutivos detalhando o melhor possível soluções técnicas e consequentemente diminuído a necessidade de reformulação do previamente planejado. Somada a necessidade do projeto surge evidente a necessidade de uma correta orçamentação do projetado em planilhas que reflitam a estimativa de custo da ação pública elencando-se também a necessidade mais que óbvia de referenciar a anotação orçamentária, já que sem os recursos é inócua e ilegal a iniciativa publica:

> "Art. 7º
>
> § 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:
>
> I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;
>
> II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;
>
> III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma; "(BRASIL, Lei 8.666, 1993)

Altounian (2014) relata que o manual da SEAP[3] preconiza que o projeto deve ser desenvolvido de forma coerente e perdurável, buscando a não interferência entre os elementos dos diversos sistemas de edificação, atendendo diretrizes como as aspirações do órgão contratante, o que busca desenvolver, área de influência, população beneficiada, materiais e métodos construtivos eficientes, propondo sistemas de modulação e padronização compatíveis com o empreendimento. Nesse ínterim a confecção do projeto de engenharia deve ser realizado por profissional habilitado conforme delimita a Lei Federal 5.194/66, em seu art. 13 que diz:

> "Os estudos, plantas, projetos, laudos e qualquer outro trabalho de Engenharia, de Arquitetura e de Agronomia, quer público, quer particular, somente poderão ser submetidos ao julgamento das autoridades competentes e só terão valor

[3] Secretaria de Estado da Administração e Patrimônio

> jurídico quando seus autores forem profissionais habilitados de acordo com esta Lei."(BRASIL, 1966)

Cumpre-se prudente relatar que não só o projeto deveria ser acompanhando por esse profissional; de fato é perfeitamente compreensível que a expedição de laudos e pareceres, que envolvam decisões técnicas da área, durante os procedimentos licitatórios, devam ser elaborados ou terem a participação formal desses especialistas. É fato que durante o procedimento licitatório, haverá necessidade de esclarecimentos, julgamentos, avaliação das condições de qualificação técnica das proponentes e avaliação da proposta comercial imputando responsabilidades que somente podem ser absorvidas por profissional técnico da área de engenharia. Altounian 2014 apropriadamente comenta que "o entendimento partilhado pela doutrina e pela jurisprudência é de que: "Empreendimentos de maior complexidade, pelo menos um membro possua a graduação técnica necessária para atuação na comissão de licitação."(p.269)

Articulado ao projeto está o estabelecimento do preço global de referência[4] da licitação, seu cálculo não tem por base a utilização de parâmetros de preços apurados em pesquisas no mercado realizadas pela contratante como é a sistemática na modalidade pregão, e sim utiliza um referencial mantido pela Caixa Econômica Federal chamado SINAPI[5] onde se pode encontrar a maioria dos insumos, os quais compõem um informativo nacional, cujos relatórios de preços são divulgados mensalmente no site da CEF para todas as capitais brasileiras, estes preços são apurados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística através de convênio, sendo caracterizado conforme descreve o manual de metodologias e conceitos – SINAPI (2014): "Os preços são coletados nas 27 capitais do País, em estabelecimentos regulares, para aquisição de uma unidade de comercialização de cada produto, para pagamento à vista, e não incluem frete"(p.16). Neste objetivo ainda poder-se-á questionar-se como apurar os preços não componentes no referencial estipulado? Esse questionamento, bem como a obrigação da utilização do parâmetro para apuração referencial de preços está pacificamente exposta no Decreto 7983 de 08 de abril de 2013 que estabelece em seu Art. 3º e 6º:

> "Art. 3º O custo global de referência de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços e obras de infraestrutura de transporte, será obtido a partir das composições dos custos unitários previstas no projeto que integra o edital de licitação, menores ou iguais à mediana de seus correspondentes nos custos unitários de referência do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da

[4] Valor do custo global de referência acrescido do percentual correspondente ao BDI

[5] Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil

> Construção Civil - Sinapi, excetuados os itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser considerados como de construção civil.
>
> Art. 6º Em caso de inviabilidade da definição dos custos conforme o disposto nos arts. 3º, 4º e 5º, a estimativa de custo global poderá ser apurada por meio da utilização de dados contidos em tabela de referência formalmente aprovada por órgãos ou entidades da administração pública federal em publicações técnicas especializadas, em sistema específico instituído para o setor ou em pesquisa de mercado."(Brasil, 2013)

A questão pagamento de etapas da construção surge também como um provável problema na atratividade dos certames licitatórios, para isso se deve estabelecer um histórico da situação elencando primeiramente que as iniciativas públicas dependem de contratos de repasse firmados com a união, a qual estabelece que o ente suprido deva seguir as mesmas regras que os órgãos federais. Disciplinando tal procedimento o Decreto 6.170 de 25 de julho de 2013 determina que tal instrumento administrativo deverá ser interesse mútuo, onde a união como mandatária transfere recursos através de instituição ou agente financeiro público federal, que no caso de Bagé é a Caixa Econômica Federal, conforme o TCU (2013) a CEF celebra e fiscaliza os contratos de repasse no âmbito da união. Em que se possam pesar as dificuldades de celebração deste tipo de convênio surgem à figura da contrapartida[6] financeira do município beneficiado que deve além de ser um compromisso firmado no documento hábil, ter sua anotação orçamentária na Lei anual do orçamento público, essa situação como descrita no artigo 60 da LDO[7] 2014 estipula no caso do município de Bagé a seguinte situação:

> "I - no caso dos Municípios:
>
> a) 0,1% (um décimo por cento) e 4% (quatro por cento) para Municípios com até cinquenta mil habitantes;
>
> b) 0,2% (dois décimos por cento) e 8% (oito por cento) para Municípios acima de cinquenta mil habitantes localizados nas áreas prioritárias definidas no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR, nas áreas da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE, da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM e da Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste - SUDECO; e
>
> c) 1% (um por cento) e 20% (vinte por cento) para os demais; "(Brasil, Lei 12.919, 2013).

O município estudado segundo o censo IBGE[8] (2010) perfaz uma população total de 116.794 habitantes, não estando em área prioritária da política nacional de desenvolvimento regional. Com isto, teria que disponibilizar de 1% a 20% dos valores

---

[6]Contrapartida é a parcela de colaboração financeira do convenente (Estado ou município) para a execução do objeto do convênio.

[7] Lei de diretrizes orçamentárias

[8]Instituto Brasileiro de Geografia e estatística

acordados no convênio, tais percentuais são o mínimo e o máximo podendo variar conforme a deliberação do órgão concedente criando uma situação de possibilidade ou impossibilidade na celebração do contrato de acordo com a variação do percentual da contrapartida.

Na atualidade segundo o índice IFGF[9] 2013, os municípios do Rio Grande do Sul têm 70% dos entes com gestão fiscal boa ou excelente, sendo ultrapassado somente pelo estado de Santa Catarina, traçando um perfil de boa programação financeira e o baixo comprometimento do orçamento com gastos de pessoal. No caso de Bagé o município apresenta conceito B na gestão fiscal, tal avaliação que é desmembrada em cinco análises merece maior atenção, no índice de liquidez que está em 0,9274 dando confiabilidade às operações de pronto emprego de recursos, os índices receita própria (0,7005), investimentos (0,6242) e custo da dívida (0,7862) estão na faixa de conceituação B conforme se verifica na figura 2, no tocante a análise do índice de gastos com pessoal, figura uma tendência contrária ao estado do Rio Grande do Sul, obtendo a nota (0,4615), se enquadrando na faixa de conceituação "C".

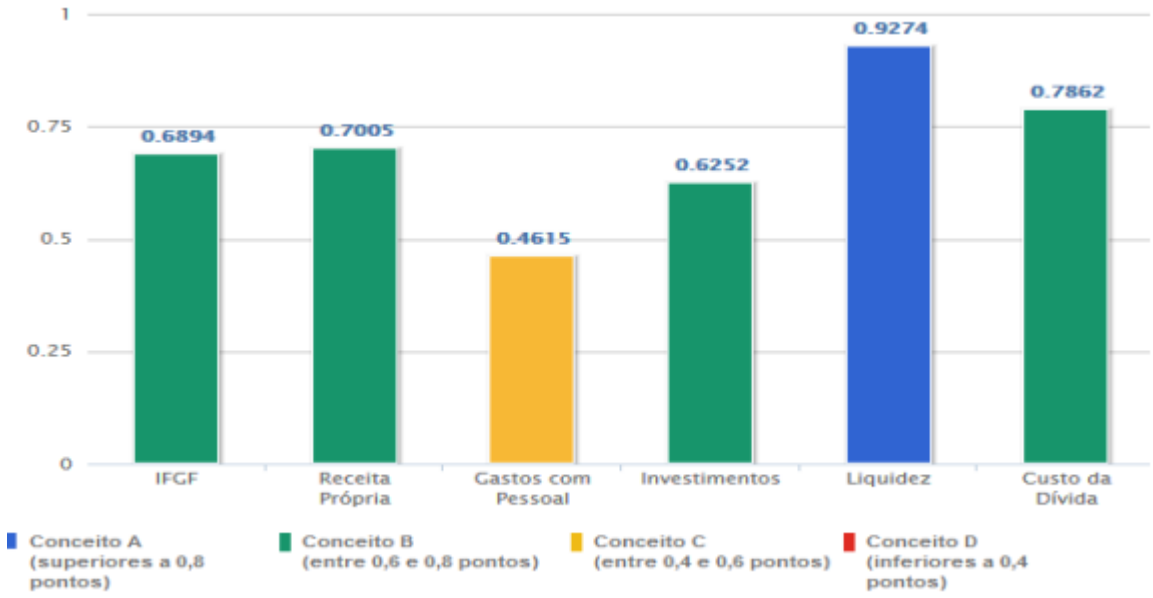


Figura 1: IFGF e componentes

Fonte: FIRJAN, 2014

[9] IFGF(Indice Firjan de gestão fiscal) utiliza-se exclusivamente de estatísticas oficiais declaradas pelos próprios municípios, sendo composto por cinco indicadores: Receita Própria, Gastos com Pessoal, Investimentos, Liquidez e Custo da Dívida. A leitura dos resultados é bastante simples: a pontuação varia entre 0 e 1, sendo que, quanto mais próximo de 1, melhor a gestão fiscal do município no ano em observação.



Figura 2: Gastos com pessoal

Fonte: FIRJAN, 2014

Apesar das razões do estudo não ligarem diretamente a pesquisa da situação financeira e administrativa do município não se pode deixar despercebido a questão da gestão fiscal que em suma baliza a capacidade financeira do ente, apoiando o gestor na busca dos objetivos coletivos da sociedade, onde podemos incluir as obras públicas, nesse ínterim se vê que a cidade de Bagé tem conceito "B" na média do IFGF 2013, porém possui conceito "C" na administração de gastos com pessoal, tal situação conforme mostra a figura 02 faz parte de um histórico bem definido em termos de tendência, somente se visualiza evolução no ano de 2008 onde o indicador atinge 0,6248. O estudo do índice Firjan de gestão fiscal da forma que é exposto serve para verificar a capacidade da gestão pública em atuar em consórcio com a união. Dessa forma o município deve levar em conta segundo o TCU (2013) as áreas carentes, definindo um escala de prioridades, implementando projetos mais urgentes e que atinjam com eficácia a área carente da atuação do gestor, seus impactos na comunidade, o custo-benefício, o valor do projeto e a razão principal desta análise que é a disponibilidade de recursos próprios para arcar com suas obrigações contratuais no tocante ao consorciamento com a união federal.

3. METODOLOGIA EMPREGADA

Segundo Gil (2008) a pesquisa social e seu resultado dependem da forma com que os dados são obtidos, obviamente a pesquisa bem delineada tem bases lógicas definidas, de encontro a esse pensamento foi escolhida a natureza exploratória para definir o trabalho, já que busca através de entrevistas com empresários, pesquisa em órgãos oficiais e sítios na

internet informações sobre as licitações de obras no município de Bagé. A fim de qualificar a exploração buscou-se introduzir a ação como meio de obter a cooperação e participação dos envolvidos buscando um melhor resultado do conjunto de dados obtidos interpelando a realidade, não aceitando como fixas as ideias, aproveitando o conhecimento do observador, instrumentalizando e desempenhando papel ativo na coleta, análise e interpretação dos dados. Cabe ressaltar que a definição e escolha do método de pesquisa são importantes tarefas que deverão ser sobrepostas em prioridade sobre algumas atividades que poderemos considerar subsidiárias ou acessórias, na mesma estirpe de prioridade corre a coleta de dados e a amostra a serem analisadas, as quais traçarão o perfil estatístico do trabalho, criando condições para estabelecimento de ideias e conclusões mais embasadas e dessa forma traçando o perfil qualitativo das ações.

No estabelecimento das fontes de consulta buscou-se primeiramente na literatura técnica do assunto, abordagens que dessem embasamento teórico à pesquisa, buscando autores que estivessem inseridos no contexto da área de engenharia de custos em obras públicas, bem como envolvimento em licitações públicas, desde a fase interna até a contratação, onde se cita principalmente Baeta (2012) e Altounian (2014). No campo do método de pesquisa foi estabelecido como norte a obra de Gil (2008), logo após o desdobramento da pesquisa escolhendo a situação problemática surgiram os aspectos mais particulares da apreciação onde foram eleitos a tabela SINAPI como referencial público nos custos de obras públicas, os projetos utilizados nas obras e sua influência em certames fracassados e os contratos de repasse efetuados entre união e municípios. Nessa temática Barzellay e Longo (2011), Baeta (2012), TCU (2013) e Altounian (2014) respectivamente foram escolhidos para elucidar os primeiros questionamentos surgidos.

Na operacionalização da pesquisa, preliminarmente foi buscado dados junto à secretaria de fazenda da prefeitura municipal de Bagé, os quais retratassem o número de licitações realizadas, quais as modalidades utilizadas, as empresas participantes e a ocorrência de licitações desertas, fracassadas ou revogadas a fim de compor um quadro estatístico das iniciativas públicas em termos de obra. No setor privado todas as informações foram obtidas através de entrevista, caracterizando o caráter exploratório do trabalho realizado. Quanto à série amostral a analisar foi de 100% das licitações de obras e serviços de engenharia realizadas no triênio 2011, 2012 e 2013 encorpando as eventuais conclusões sobre a tônica abordada, em termos de entrevista, todas as empresas com

registro no CREA[10] e com sede em Bagé-RS foram procuradas e coletados dados abordando as seguintes perguntas:

1) Você já negociou ou participou de licitações de obras públicas, quais suas experiências sobre os processos?

2) Quais as eventuais barreiras para participação em licitações de obras.

3) Sobre os preços de referência baseados na tabela SINAPI, qual sua opinião?

4) O que você sugeriria para a melhoria dos processos visando maior interesse empresarial?

5) Na sua opinião qual empreendimento traz melhores resultados financeiros, o Público ou o privado?

6) Já teve contato ou participou de algum processo licitatório pelo RDC?

7) O aquecimento do mercado de construção civil determina uma forte opção pelo empreendimento privado?

8)Quais são os maiores fatores de custo em mão de obra?

9) Debate sobre o conjunto de perguntas buscando comparar o público e o privado, no intuito de determinar as causas principais do desinteresse por obras públicas.

De forma subsidiária foram pesquisadas informações estatísticas sobre a densidade populacional e o índice Firjan de gestão fiscal, que engloba cinco indicadores – receita própria, gastos com pessoal, investimentos, liquidez e custo da dívida, a metodologia do IFGF permite tanto comparação relativa quanto absoluta, isto é, pode-se traçar uma fotografia anual e por períodos históricos definidos podendo-se especificar, com precisão, a melhora ou piora no ranking regional e nacional de um determinado município. Relativo a preços do SINAPI, o estudo não buscou evidenciar pesquisas de itens e comparação com outras planilhas, já que a variável deve apenas compor o universo de fatores que atraem ou desestimulam a participação em licitações no município de Bagé.

[10]Conselho Regional de Engenharia e Agronomia

4. APLICAÇÃO DA METODOLOGIA AO CASO DA CIDADE DE BAGÉ

Nesta etapa do trabalho serão expressos os dados referentes ao ente estudado, abordando sobre os dados institucionais sobre a gestão fiscal e o mapa das licitações do município por modalidade por ano corrente agrupando os dados em tabelas estatísticas, abordando-se também sobre a tabela SINAPI e sua aplicabilidade.

4.1 Dados institucionais

Na secretaria da fazenda do município de Bagé, mais especificamente no setor de compras e licitações, foram tomadas opiniões da supervisão de compras, pregoeiros e membros de comissões de licitações sobre a ocorrência de certames desertos ou com baixa concorrência nas licitações municipais, possibilitando nesta pesquisa uma observação inicial dos problemas que envolvem este negócio público, após transcorrer as oitivas dos entrevistados formalizou-se a solicitação de dados sobre quantos certames foram realizados nos anos de 2011, 2012 e 2013, quais as modalidades utilizadas, qual o índice de insucesso neste tipo de contratação. Dessa forma o setor de licitações forneceu a consulta ao sistema SISCOP[11] do TCE-RS[12] o qual constava no relatório que foram realizadas no triênio (2011,2012 e 2013) o total de 11 concorrências[13], 30 tomadas de preços[14] e 30 convites[15]apurando-se que houve um total de 20 licitações desertas, fracassadas[16] ou revogadas[17] conforme descreve o Quadro 1, apresentado a seguir.

---

[11]Sistema de controle de obra públicas

[12]Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

[13]Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.

[14]Tomada de preços é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.

[15]Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.

[16]Licitação fracassada ocorre quando aparecem interessados, mas nenhum é selecionado, em decorrência de inabilitação ou de desclassificação das propostas

[17]Licitação revogada é quando não é conveniente ao interesse público, apesar de ser lícita. A revogação ocorre se o fato for devidamente comprovado.

Quadro 1 - Licitações realizadas no município de Bagé (2011-2013)

Modalidade de licitação	Ano			Total	Desertas, Fracassadas ou revogadas	Percentual de insucessos %
	2011	2012	2013			
Concorrência	4	6	1	11	3	27,27
Tomada de Preços	16	10	4	30	8	26,66
Convite	14	8	8	30	9	30
Total de certames	34	24	13	71	20	28,16

Fonte: SISCOP – TCE-RS – elaborado pelo autor

Não se verificou nenhuma tendência maior ou menor em determinado ano sobre a ocorrência de insucessos em certames gerenciados pelo ente pesquisado. Constata-se claramente que não há sazonalidades temporais em termos de oscilação nos índices, sendo que ocorrem quase que igualmente em todas as modalidades pesquisadas caracterizando um quadro bem definido no percentual de resultados infrutíferos na amostra pesquisada. No tocante a participação das empresas foi certificada algumas curiosidades que envolvem a capacidade financeira da empresa, sua área de interesse e sua capacidade de compromisso, nesse contexto para uma melhor visualização das informações selecionadas. Foi criado um quadro de informações que terá o objetivo de expor aspectos importantes dos licitantes nas iniciativas públicas registradas em Bagé, conforme se verifica no Quadro 2, apresentado adiante.

No tocante a participação das empresas por tamanho, foi observado que as grandes empresas tiveram sua participação principal nas concorrências públicas que trazem consigo exigências habilitatórias mais complexas, inclusive relativo à capital social e experiências anteriores em obras de igual vulto, nas tomadas de preços é grande a influência das médias e pequenas empresas com capital social menor, porém são empresas mais regionais que têm alguma experiência em obras públicas de médio vulto, como construção de postos de saúde, construção ou reformas de escolas e praças, havendo também uma flagrante concentração de vitórias em certames por parte de 03 (três) empresas (C, E e G), empresas que estão sediadas até o limite de 100 km da cidade de Bagé, nos convites merece anotação o maior pluralismo de participação, sendo dominados por micro e pequenas empresas regionais que não têm condições de assumir empreendimentos inteiros, sendo tais certames traçados por objetivos mais simples como reformas, pinturas e adequações com pouca necessidade de capital e facilidade na comprovação técnica por se tratarem de certames menos complexos.

Quadro 2- Licitações vencidas por empresa

EMPRESA	MODALIDADE			Total
	Concorrência	Tomada de Preços	Convite	
A	1			1
B	1			1
C	3	7		10
D	1			1
E	1	6	3	10
F	1	1		2
G		4	1	5
H		1		1
I		1		1
J		1		1
K		1		1
L			1	1
M			1	1
N			2	2
O			1	1
P			1	1
Q			1	1
R			2	2
S			1	1
T			3	3
U			1	1
V			1	1
X			1	1
Z			1	1
			Total	51

Fonte: SISCOP TCE-RS – elaborado pelo autor

A concentração nas tomadas de preços em relação aos licitantes frequentemente vencedores (C, E e G) deve sofrer algumas reflexões importantes por parte do gestor, primeiramente tal concentração pode estar ressaltando um pequeno número de empresas interessadas nos esforços públicos, porém por outro lado, poderão estas, estar concorrendo em conluio para vitória em licitações, fato este que serve tão somente para futuras análises e que não se constatou nenhum indício conclusivo da ocorrência de acordo entre fornecedores, já que o objetivo da pesquisa focou-se nas situações que concorrem para a baixa atratividade dos negócios públicos em Bagé.

4.2. Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil

Relativo ao SINAPI, nas entrevistas realizadas com os empresários locais foi possível anotar que toda a amostra que representa 11(onze) empresas alega que os preços da tabela são defasados. Algumas empresas do ramo e que não participam de licitações, relatam que utilizar os preços da tabela diminuiria a qualidade de suas obras, prejudicando sua marca e causando um prejuízo de imagem que poderia ser bem maior que eventuais lucros obtidos nas obras orçadas no sistema atual. De concreto sobre essa defasagem é complexo afirmar já que sua apuração é realizada pelo IBGE em todas as capitais do país e discutir a qualidade deste trabalho remeteria a pesquisa a um foco tão abrangente que não chegaria a nenhum propósito consistente, nesse entreposto foi realizada a busca de informações através de autor consagrado na área, entrevistando o Sr. André Pachioni Baeta[18], o qual é um dos mais importantes referenciais teóricos deste trabalho, nesse breve relato houve os seguintes questionamentos:

1) O sr. acredita que a tabela SINAPI por si só, esteja afastando as empresas em licitações no Brasil? Resposta: Não. Ao contrário, acho que os custos unitários do Sinapi são bem atrativos. Já vi muitas licitações orçadas com Sinapi apresentarem descontos bem expressivos. O processo da aferição do Sinapi atualmente em curso tem demonstrado que os coeficientes até então utilizados para a produtividade da mão de obra estavam muito elevados. Além disso, tanto a PF tanto o TCU já realizaram trabalhos demonstrando que há uma boa "gordura" no custo unitário dos materiais de construção civil coletados para o Sinapi. Aqui em Brasília, eu poderia te afirmar que o SINAPI apresenta uma margem a maior em torno de 18% acima dos preços efetivamente transacionados no mercado de construção civil. Bem, a conversa é longa, mas gostaria de dizer que o problema não é o Sinapi, e sim a forma como ele é utilizado. Por exemplo, para fazer uma obra aí em Bagé, deve ser considerado que os preços do Sinapi são coletados em Porto Alegre. Será que os orçamentistas levam tal fato em consideração? Será que os custos com transporte de materiais estão sendo devidamente considerados?

2) O projeto pronto disponibilizado como modelo nos sites do Ministério da educação e Ministério da Saúde para a construção de escolas e postos de saúde, pode de forma regional ser considerado inadequado e estar afastando os interessados? Resposta: Não. Os projetos adotam metodologias tradicionais de construção, amplamente difundidas.

18Engenheiro e auditor federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União, autor do livro Orçamento e Controle de Preços de Obras Públicas.

Os projetos também estão muito melhores e mais detalhados do que os projetos que costumam ser elaborados pelos Municípios. O problema é que existem algumas omissões de custos importantes em tais orçamentos (administração local da obra, mobilização/desmobilização, higiene e segurança dos trabalhadores, alimentação e transporte dos empregados, por exemplo). A "gordura" do Sinapi compensa tais omissões em obras realizadas nos grandes centros urbanos, mas locais mais isolados percebo que realmente há dificuldade.

3)Sobre a sistemática de pagamento nos contratos de repasse, através da CEF, se poderia adotar forma mais célere de efetuar o pagamento das parcelas da obra? Resposta: Poderia, mas vejo dois gargalos. O primeiro deles, o número limitado de engenheiros da CEF em relação à demanda de trabalho, poderia ser resolvido com novas rotinas ou mais engenheiros. O segundo gargalo é mais difícil. Trata-se da qualidade deficiente dos projetos e orçamentos enviados para a CEF. A verdade é que os tomadores de recursos não conseguem apresentar um projeto ou um orçamento e, até mesmo uma medição, sem problemas.

Nesse ensaio onde se põe em discussão a operacionalidade do sistema que estabelece regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União ficou claro que certas lacunas devem ser discutidas dentro do planejamento das obras públicas na cidade pesquisada, conforme as constatações estabelecidas são notórias, que as questões regionais são bem perceptíveis nas manifestações da iniciativa privada podendo ser causa de alguns certames desertos. Observando a questão do maior custo dos fretes para compra de materiais, se nota que a empresa de logística provavelmente calculará um custo maior do frete, imputando o custo de ida e volta, tal fato ocorre pelo caminhão trazer a carga desejada e voltar vazio, já que na região não há grande produção industrial, não havendo carga de retorno, criando uma situação de custo maior pelo retorno "vazio". Oliveira (2010) define que "o retorno vazio só tem influência sob os custos variáveis, já que tal custo está ligado diretamente à quilometragem do caminhão percorrida sem carga". Nesse ínterim todas as situações levantadas no trabalho configuram obrigação legal, porém essa obrigação precisa sofrer uma detalhada observação incluindo fatores regionais nos orçamentos, possibilitando dessa forma um projeto de maior qualidade que não simplesmente cumpre a legislação, mas cria um prognóstico privilegiado das obras e suas características regionais, impulsionando e cotejando junto à União e à Caixa Econômica

Federal novas acepções que poderão ser devidamente justificadas no decorrer do processo e incluídas nos referenciais de custo mantidos por estes.

4.3. Projetos e contratos de repasse

Altounian (2014) relata que o projeto é a peça mais importante para condução da licitação, ensejando que somente poderemos licitar, se houver nos autos do processo tal documento, é mister observar que falhas na sua elaboração trazem dificuldades no gerenciamento das obras, influindo diretamente no prazo, custo e qualidade do empreendimento, o nível de precisão adequado pode-se observar claramente no Art. 3º, alínea "f", da resolução nº 361/91 do Confea[19], que estipula o custo global da obra com precisão de mais ou menos 15% (quinze por cento). Nessa discussão e após coleta de dados nas entrevistas percebeu-se que a prefeitura municipal de Bagé toma frequentemente recursos provenientes de contratos de repasse, o qual o projeto é padrão nacional, que segundo a entrevista com o autor Baeta (2012) trazem algumas omissões de custos como administração local da obra, mobilização/desmobilização, higiene e segurança dos trabalhadores e alimentação e transporte dos empregados.

Ligando as informações obtidas nas entrevistas sobre custos maiores ligados a fretes e mão de obra se poderá configurar primeiramente, a suspeita que no conjunto do referencial SINAPI não se está obtendo no município de Bagé descontos nas transações de materiais e serviços efetuadas como os obtidos nas capitais, não havendo como compensar eventuais acréscimos de custos por omissão inicial do gestor, criando uma situação que a administração municipal necessite alavancar uma maior participação em termos de recursos, já que terá que arcar com tarefas não incluídas no esboço inicial do esforço de gestão conjunto.

5. CONCLUSÃO

Nos temas inicialmente abordados na pesquisa, se explanou diversos motivos que estariam causando cerca de 30% de licitações desertas, fracassadas e revogadas em Bagé, citou-se o referencial de custos, o projeto e a questão dos pagamentos nos contratos de repasse, os quais em suma foram constatados, porém devem sofrer uma análise detalhada visando o fechamento com primazia do trabalho realizado. A tabela SINAPI que é utilizada

[19] Conselho Federal de Engenharia e Agronomia

como referencial de mercado para estabelecer os custos de obras públicas não é por si só a vilã do problema, os preços dos insumos os quais são mais citados pelos fornecedores como areia, pisos cerâmicos e mão de obra estão de acordo com os parâmetros definidos pelo mercado em Porto Alegre, nesse tocante surge à questão regional e o aumento de valores com insumos causados por maior custo com fretes e baixa oferta de mão de obra causada em parte pela grande expansão no setor de construção civil, colocando o empreendimento público em concorrência com o privado, associando também que se trata de um município pequeno onde uma oscilação de demanda acima do normal dificulta e encarece esse item.

Em relação aos contratos de repasse a sistemática de pagamento coloca em cheque a questão regional e a grande burocracia que envolve este instrumento público de convênio, onde para se realizar o pagamento das etapas segue-se o seguinte procedimento descrito pela assessoria financeira da Secretaria da Fazenda: Primeiro é emitido um boletim de medição pelo engenheiro fiscal da prefeitura, nomeado pelo Prefeito na ordem de início que consta no processo licitatório, a medição é encaminhada ao setor de Projetos no Gabinete do Prefeito, que encaminhará a Caixa Econômica Federal de Pelotas, lá será submetida a uma análise detalhada pelos engenheiros responsáveis que farão uma visita no local da obra para averiguação, após liberada a medição pelo engenheiro da Caixa, o setor financeiro da Caixa informa o setor de projetos, que encaminha um e-mail informando que a prefeitura está apta a efetuar o pagamento (com a contrapartida se for o caso). No momento em que a medição é encaminhada à Caixa Econômica Federal de Pelotas concomitantemente é encaminhado pelo Setor de Projetos à Secretaria da Fazenda a nota fiscal original para apreciação, nessa apreciação é analisado o planejamento do desembolso da contrapartida financeira quando for o caso, definido pelo secretário da fazenda.

A emissão de nota fiscal eletrônica, onde caso a empresa não ser de Bagé e não tiver nota fiscal eletrônica, deverá realizar a inscrição no município junto ao setor de ISS para obter a RANFS (Registro Auxiliar de Nota Fiscal de Serviço), também é necessário conter anexo a documentação prevista no TAC - Termo de Ajustamento e Conduta (termo assinado entre o Município e o Ministério do Trabalho), onde informa que a empresa contratada deve ter todos os registros dos EPIs[20] e demais materiais necessários para a segurança do trabalhador, o Laudo do Técnico exarado pelo setor de Biometria ou pelo Engenheiro de segurança do Trabalho, pois o município responde solidariamente no caso

[20] Equipamento de proteção individual

de haver divergências que causem ações trabalhistas. Após todos estes procedimentos o setor de despesa faz a liquidação do empenho, faz às retenções devidas, a assessoria financeira-Convênios encaminha ao controle interno que fará a liberação da documentação do TAC, logo com o Formulário do TAC assinado e liberado pelo controle interno o secretário da fazenda fará a previsão do pagamento, o pagamento se dá por meio de ofício da SEFAZ à Caixa Econômica Federal de Bagé e logo após a Tesouraria faz a autenticação do pagamento.

Tal sistemática foi apurada junto à assessoria financeira da secretaria da fazenda e aponta dois fatores indesejáveis e que podem causar demora no pagamento de etapas, o primeiro nos remete novamente a questão regional e a dependência de outros centros para estabelecimentos de pareceres e assinaturas de termos, no caso de Bagé, todos os procedimentos executados pela Agência de fomento (CEF) são centralizados em Pelotas, configurando uma falta de profissionais na região, imputando maior demora nos processos, o segundo fator notadamente é visualizado na burocracia estabelecida para liquidação e pagamento da despesa envolvendo inúmeros procedimentos tanto da contratante, como da contratada, aumentando o risco de retrabalho em eventuais problemas de medição de obras, expedição de documentos e estabelecimento de pareceres.

Na questão do projeto básico, Altounian (2014) enfaticamente descreve que esse adimplento é o quesito mais importante de um processo licitatório e que sua má elaboração é certeza de sérios problemas futuros, nesse mesmo pensamento o autor descreve que o TCU indica que a maioria dos projetos de engenharia de obras públicas, independente da esfera de governo tem características de açodamento. Nesse tocante, destarte que o conhecimento de engenharia não foi objeto desta aprendizagem, relata-se que os projetos pré-determinados e que são estabelecidos nos contratos de repasse podem estar influindo na baixa atratividade dos certames em Bagé, já que omitem certas situações logísticas importantes e contar com eventuais descontos na tabela SINAPI para aferição de maiores lucros pode não ser um risco que as empreiteiras locais queiram correr.

Ao se determinar o fecho das informações obtidas verificou-se o total desconhecimento dos fornecedores locais a respeito do regime diferenciado de contratações públicas, instituído pela Lei nº 12.642, de 05 de agosto de 2011, nesse momento do trabalho é salutar comentar que esse regime carrega inovações que não estão dispostas na Lei 8.666/93, criando instrumentos como a contratação integrada, o sigilo do orçamento, a possibilidade de inversão de fases e modos de disputa aberta ou fechada. Em

particular a sugestões seria benéfico ao órgão público estabelecer treinamento referente ao RDC[21]·, lembrando que obras e serviços de engenharia no âmbito do sistema único de saúde e de construção de escolas poderão utilizar este novo advento para apuração da proposta mais vantajosa.

Entende-se que é necessário um estudo maior a cerca da eficácia do SINAPI como referência oficial de preços na região de Bagé, remetendo à gestão pública a responsabilidade de buscar a inclusão de atualizações mais regionais no sistema, buscando o incremento de novas soluções, acompanhando a evolução da engenharia e níveis de produtividade de mão de obra na região. O fiel acompanhamento das atividades de projeto e seu estudo estão diretamente associados a um maior recebimento de recursos provenientes de contratos de repasse, este dois fatores estão entrelaçados não somente para as licitações, mas se ligando a estratégia da gestão, a qual não teria propósito sem um planejamento de longo prazo bem definido.

Levando-se em conta o exposto neste trabalho, conclui-se que os principais fatores que conduzem às chamadas "licitações desertas" podem ser assim resumidos: (a) problemas relacionados à falta de mão de obra, (b) problemas ocasionado pela ausência de frete de retorno para os transportadores, (c) a questão da execução de projetos pré-concebidos e (d) a burocracia existente para o pagamento do executor das obras.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. *Obras públicas: licitação, contratação, fiscalização e utilização:Legislação, decretos, jurisprudências e orientações normativas atualizados até 30 Dez 2013)* 4..ed.evatual. E ampl. - Belo Horizonte: Fórum, 2014. 539 p.

BAETA, André Pachione. *Orçamento e controle de preços de obras públicas*. 1.ed – São Paulo. Pini, 2012

BARZELLAY E LONGO, Bruno Ferreira da Costa e Orlando. *O SINAPI como instrumento balizador de custos para a contratação de obras e serviços de engenharia realizados com recursos públicos***.** 2011. Disponível em: http://www.excelenciaemgestao.org/portals/2/documents/cneg7/anais/t11_0327_2126.pdf, acesso em 18 junho 2014.

BRASIL. Constituição Federal de 1988, *Carta magna*.

[21]Regime diferenciado de contratações públicas

BRASIL. Decreto Nº 7.983, de 8 de Abril de 2013, *Estabelece regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União, e dá outras providências.Decreto n. 89.271, de 4 de janeiro de 1984.*

BRASIL. Lei 8.666 de 21 de maio de 1993, *Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.*

BRASIL. Lei Nº 12.462, de 4 de Agosto de 2011, *Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC.*

BRASILsem itálico. Lei nº 12.919, de 24 dezembro de 2013, Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2014 e dá outras providências.

BRASIL. Tribunal de Contas da União.*Obras públicas: recomendações básicas para a contratação e fiscalização de obras públicas / Tribunal de Contas da União***.** – 3. ed. Brasília : TCU, SecobEdif, 2013.

Brasil. Tribunal de Contas da União.*Convênios e outros repasses/Tribunal de Contas da União*. – 4.ed.–Brasília: Secretaria-Geral de Controle Externo, 2013.

CARDOSO, André Guskow. *O regime diferenciado de contratações públicas*. 2013. Disponível em: http://www.justen.com.br/pdfs/IE58/Andre_RDC.pdf. Acesso em: 18 junho 2014.

CONFEA. Resolução nº 361, de 10 de dezembro de 1991, *Dispõe sobre a conceituação de Projeto Básico em Consultoria de Engenharia, Arquitetura e Agronomia.*

DA SILVA, Lidian Dias. *A licitação como instrumento facilitador na administração pública*. Disponível em: http://www.classecontabil.com.br/site/trabalhos/ARTIGO_LIDIAN2.pdf. Acesso em: 18 junho 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FALCO, Javert Guimarães. *Estatística aplicada*. Cuiabá: EdUFMT; Curitiba: UFPR, 2008.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social* - 6. ed. - São Paulo : Atlas, 2008. MONTALVÃO. Elisamara Godoy. *Gestão de obras públicas* – Curitiba, IPBEX, 2012(série gestão Pública);

OLIVEIRA, Mariana Santos Almeida. *O impacto da carga de retorno sobre os custos logísticos em uma empresa em Juazeiro-BA.* Juazeiro. UNIVASF. 2010. 107 p.Bibliografia p.86-91

OLIVO, Luiz Carlos Cancelier de. *Direito administrativo* – Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2010.

SOUZA, Cristiane de Oliveira. *O controle interno na gestão pública municipal: Estudo de caso na Prefeitura de Itaporanga***.** Disponível em: http://portal.virtual.ufpb.br/biblioteca-virtual/files/o_controle_interno_na_gestao_pablica_municipal_estudo_de_caso_na_prefeitura_de_itaporanga_a_pb_1343917431.pdf > acesso em 18 junho 2014.

VERGARA, Sylvia Constant. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1997.

WOICIECHOWSKI E DE PAULA, Felipe lorenci e tatiana wagner lauand. *Apontamentos sobre a política do controle rígido pelos tribunais de contas e as dificuldades de gestão e economia em obras públicas***.** Disponível em: http://www.anima-opet.com.br/pdf/anima4-Professor/anima4-Felipe-Lorenci-W.pdf >acesso em 18 junho 2014.

Holanda, Aurélio Buarque.D*icionário Aurélio de Língua Portuguesa*. 5. ed. Curitiba: Editora Positivo, 2010.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE
UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL
Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal

POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO E ACESSIBILIDADE NO MUNICÍPIO DE SANTA VITÓRIA DO PALMAR[1]: O CAMINHO PARA UMA CIDADE INCLUSIVA.

Patricia de Aguiar Comini

Prof. Carlos Machado – Orientador

RESUMO

O presente artigo é parte conclusiva do curso de Especialização em Gestão Pública Municipal da Fundação Universidade Federal do Rio Grande e faz uma abordagem conceitual diagnóstica acerca das condições e aplicabilidade de políticas públicas de inclusão e acessibilidade no município de Santa Vitória do Palmar. O objetivo principal deste estudo é identificar os aspectos positivos e os limites da inclusão e acessibilidade no município, através da descrição das leis e políticas públicas aos deficientes físicos já existentes no que diz respeito à seguridade dos direitos, em decorrência das leis nacionais e municipais e sua efetividade na cidade de Santa Vitória do Palmar. Para tanto, foram realizados diálogos informais com os principais atores do contexto estudado e pesquisa bibliográfica e de ordem legal,quantificando o público alvo (Deficientes Físicos) entre aqueles que são atendidos realmente, e os restantes se existem previsão ou planos de atendê-los.O desfecho deste estudo culmina no ponto em que é questionado se o município pode ser considerado inclusivo e quais passos está galgando na construção de uma cidade voltada para a acessibilidade e interesses sociais coletivos para o bem comum de todos os cidadãos nela inseridos.

Palavras-Chave: Acessibilidade, Inclusão, Políticas Públicas.

ABSTRACT

The present article is the concluding part of the Federal University of Rio Grande Fondation Public Management Especialization Course that offer dyagnosis and conceitual approach about the conditions and aplicability of inclusion and acessibility public policies in the municipality of Santa Vitória do Palmar. The main objective of this study is to identify the

[1]Santa Vitória do Palmar localiza-se no extremo sul do Brasil, próxima ao Uruguai junto à cidade brasileira de Chuí. A cidade tem em torno de 30 mil habitantes e é conhecida pela plantação de arroz, lagoas, e a estação ecológica do Taim; recentemente, com a implantação de parques eólicos na região tem sido associada aos mesmos, inclusive na logo da prefeitura da cidade há referencia a energia eólica e aos parques.

positive aspects and the limitations of inclusion and acessibility in the municipality by the description of the existing pro handicapped laws and public policies concerning to their rigths security that arises from federal and municipal laws and their efectiveness in Santa Vitória do Palmar. In order to do so informal dialogs were conducted with the main actors of the studied context, besides bibliographic and legal material research, quantifying the target audience (Handicapped) amongst those that are realy attended and the non attended ones, and if there are prevision and plans to attend them. The outcome of this study culminates in the point that is questioned if the municipality can be considered inclusive and wich steps the current administration is riding in the construction of a town focused in acessibility and social coletive interests for the welfare of the citizens within it.

keywords: Acessibility, Inclusion, Public Policies.

1. INTRODUÇÃO

O tema "inclusão" nos remete a ideias como: acolher, colaborar, fazer parte, compartilhar. Assim sendo, ao falar de inclusão, automaticamente pensamos na acessibilidade, essa portabilidade que gera a abertura da sociedade à população pluralizada e esta, em conjunto com a inclusão, vem de encontro a alguns paradigmas sociais emergentes no intuito de tornar as transformações sociais e políticas acessíveis a todos. No entanto, ao fazer uma reflexão sobre o tema, verificamos que a inclusão não existe sem a exclusão. Ambas estão articuladas dentro de uma sociedade que as criou e desenvolveu meios para qualificá-las de forma a torná-las parte do mundo capitalista em que vivemos.Estamos todos inseridos, ou melhor, incluídos em uma sociedade excludente.

Desde os primórdios existe a exclusão, seja por raça, ideologias ou poder aquisitivo. O uso de políticas públicas passou a ser um forte aliado no alcance da inclusão por classes anteriormente ditas excluídas e trouxe subsídios importantes para construção de uma sociedade mais justa e igualitária. A própria sociedade criou a exclusão e hoje busca incluir de forma justificável, todos aqueles que por algum motivo foram e são parte de um todo. De acordo com Oliveira (2004), o próprio sistema que exclui desenvolve ações e políticas compensatórias para incluir na sua lógica; por outro lado, há exclusão na inclusão, ou seja, inúmeros segmentos sociais dessa sociedade estão incluídos em situações de miséria, exploração, subordinação e, portanto hierarquicamente inferiores aos grupos e padrões dominantes.

Mas, para que a inclusão ocorra, mesmo considerando a questão acima, a utopia emergente é que seja propiciada oportunidade, igualdade, respeito e, principalmente,

acessibilidade não somente em estrutura física de qualidade no ambiente urbanístico, e também tornar os bens de consumo da sociedade acessíveis a todos, de forma equitativa. E tratando especificamente das pessoas com deficiência, a implantação de políticas públicas tem buscado garantir melhores condições sociais para essa população que tem na acessibilidade um de seus aspectos fundamentais. Estes indivíduos, durante muito tempo lutaram contra a sua exclusão ao acesso a alicerces sociais como educação, saúde, cultura e, políticas específicas que os amparassem no desenvolvimento educacional e pessoal. Lutam ainda hoje para que sejam inseridos de maneira igualitária no meio social e no mercado de trabalho, a fim de conquistar sua autonomia e espaço nos mais variados setores da nossa sociedade. Dessa maneira, (Azevedo, 1997, p. 62-63), afirma que esses grupos"[...] vão lutar para que suas demandas sejam atendidas e inscritas na agenda dos governos. E estas lutas serão mais ou menos vitoriosas, de acordo com o poder de pressão daqueles que dominam o setor em cada momento." A força de cada um dos grupos e de sua influência, organização e articulação "[...] é um elemento chave para que se compreenda o padrão que assume uma determinada política e, portanto, porque é escolhida uma solução e não outra, para a questão que estava sendo alvo de problematização [...]". (Azevedo, 1997, p. 62-63).

A inclusão e a acessibilidade tem se fortalecido em bases políticas e socioculturais, portanto vem tomando grandes proporções. Nesse caso, não devemos nos ater apenas a inclusão no universo municipal e sim, de maneira mais abrangente, compreendendo as esferas do desenvolvimento econômico e social em nosso país. Nessa perspectiva, vivenciamos um crescente movimento mundial fundamentado na inclusão, caracterizado por ações políticas, culturais e sociais. A acessibilidade é um direito de todos e se constitui em um paradigma social legitimado nos direitos humanos, transpondo em sua essência a igualdade de valores e oportunidades, inerentes a toda a sociedade em seu universo pluralizado, sendo um caminho para a inclusão. Dessa forma, uma vez garantida a acessibilidade, garante-se os demais direitos para a diversidade humana. Assim sendo, a acessibilidade é fundamental na construção de uma sociedade inclusiva. É através da acessibilidade que valores como dignidade, independência, utilidade e respeito são devolvidos às pessoas especiais.

Por fim, a inclusão e a acessibilidade não promovem benefícios somente a populações específicas, pelo contrário, potencializam a integração de todos aqueles que vivem em um mesmo ambiente à convivência e ao aprendizado de elementos comportamentais já esquecidos e adormecidos como o amor ao próximo, a tolerância e o respeito. Portanto, é nesse resgate de valores e condutas positivas que devemos projetar a ideia de que a nossa

força não emerge do corpo, o qual nos sustenta ou da mente que nos domina, mas sim da nossa capacidade de coragem e determinação diante das adversidades da vida.

2. REVISÃO DE LITERATURA

No estudo realizado e utilizando as palavras-chave **políticas públicas, acessibilidade e inclusão**, identificou-se uma rica gama de conteúdos conceituais e reflexivos acerca do tema problematizado.

Sendo assim, as políticas públicas são um suporte para o ensejo de práticasde participação popular através da democracia e de acordo com Rua (2009, p.21), na perspectiva da ciência política, conforme esta autora, primeiramente é importante desenvolver a compreensão de que as políticas públicas são resultantes da atividade política e que esta consiste na resolução pacífica de conflitos, processo essencial à preservação da vida em sociedade. Em segundo lugar, é indispensável o desenvolvimento da capacidade de distinguir entre atividade política e entre política pública e ações e decisões privadas, ainda que estas últimas venham a ser de interesse público.

Ainda poderíamos contextualizar o conceito de políticas ou ***politics*** como sendo acordos construídos entre membros do governo, parlamentares e outros atores através de negociações para atender às reivindicações, porém sem gerar novos conflitos com outros atores sociais[2].Já o termo *policy*é utilizado para referir-se à formulação de propostas, tomada de decisões e sua implementação por organizações públicas, tendo como foco temas que afetam a coletividade, mobilizando interesses e conflitos. Em outras palavras, *policy*significa a atividade do governo de desenvolver políticas públicas, a partir do processo da política. (RUA, 2009, p.19).

Como o próprio nome enuncia, acessibilidade pode ser entendida como o ato de tornar algo acessível, alcançável, na maior extensão possível, de forma igualitária, sem que haja discriminação.Atualmente existem diferentes entendimentos para a expressão acessibilidade. De acordo com Pupo *et al.* (2009, p. 17), acessibilidade ou possibilidade de alcance aos espaços físicos, à informação, aos instrumentos de trabalho e estudo, aos produtos e serviços

[2]Diferente da autora, Machado (2013; 2014), entende que entre os antagônicos, seja o estado que age para e em beneficio da empresas em grandes empreendimentos; ou da empresas envolvidas em mega empreendimentos que prejudicam, deslocam, são removidos, impactadas populações, etc., portanto, vive uma desigualdade ambiental, não existe a possibilidade de consenso, de resolução pacífica. Ver também site da rede brasileira de justiça ambiental (RBJA).

diz respeito à qualidade de vida de todas as pessoas.A Norma Brasileira NBR 9050-1994 adota a seguinte definição de acessibilidade: "Possibilidade e condição de alcance para utilização, com segurança e autonomia, de edificações, espaço, mobiliário e equipamentos urbanos." (§3.1).E sendo a acessibilidade um dos aspectos que influenciam no convívio e participação social, diz Fernandes e Orrico (2008), que o termo acessibilidade como palavra que pode expressar possibilidades, alcance de objetivos, cumprimento de metas e justiça social.

Já a inclusão é um processo de construção de um ambiente social que busca transformar paulatinamente os espaços físicos, através de adaptações do meio para proporcionar maior qualidade de vida e bem estar a todas as pessoas envolvidas. Busca também a conscientização de todas as pessoas em conviver de forma harmoniosa com todas as diferenças e necessidades dos seres humanos.

Ferreira (1975), diz que a palavra inclusão provém [Do latim *inclusione.*] e pode ser conceituada como o ato ou efeito de incluir; ato pelo qual um conjunto contém ou inclui o outro. E Sassaki (1997, p. 41) que a inclusão social é "o processo pelo qual a sociedade se adapta para poder incluir, em seus sistemas sociais gerais, pessoas com necessidades especiais e, simultaneamente estas se preparam para assumir seus papéis na sociedade. A inclusão social constitui, então, um processo bilateral no qual as pessoas, ainda excluídas, e a sociedade buscam, em parceria, equacionar problemas, decidir sobre soluções e efetivar a equiparação de oportunidade para todos".

Portanto, tendo e partindo destes parâmetros na parte seguinte, aspectos da legislação relacionados a estes temas.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A metodologia utilizada neste estudo buscou a averiguação dos dados legais que dão amparo a acessibilidade no Brasil e se baseou em pesquisa virtual feita no site da Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência, órgão vinculado à Secretaria dos Direitos Humanos, da Presidência da República, seguida pelaconsulta das Leis existentes ou não no município estudado e pesquisa de elementos documentais sobre a conduta do município no cumprimento das leis existentes para a seguridade dos direitos de acessibilidade aos deficientes físicos.Mas também realizamos conversas informais com pessoal da secretaria e de espaço de atendimentos de pessoas com deficiências na cidade.

Em nosso país existe uma grande quantidade de leis que dão (ou deveriam dar) garantias à efetividade dos direitos dos deficientes físicos. Dentre estas, constam as Políticas Nacionais, Decretos-Lei e NormasConstitucionais. A promulgação da Lei 7.853/89[3] dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social. A Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência – Corde institui a tutela Jurisdicional[4] de interesses coletivos ou difusos[5] dessas pessoas, disciplina a atuação do Ministério Público, define crimes, e dá outras providências. Mas, também busca promover mudanças de paradigmas quanto às questões relativas às pessoas portadoras de deficiência, de uma visão assistencialista/paternalista para a garantia dos direitos individuais e coletivos e a efetiva inclusão social das pessoas portadoras de deficiência. Outras leis importantes fazem parte da evolução político-social do país como o Decreto No 3.076[6], de 1º de junho de 1999, que criou o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência – CONADE. Também a Lei Nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, estabeleceu normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida[7].

Já oDecreto Nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999 regulamentou a Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, consolidando as normas de proteção. Outro Decreto Nacional importante foi o de Nº 7.612, de 17 de novembro de 2011 que instituiu o Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência - Plano Viver sem Limite[8].

A Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República possui órgãos integrantes como a Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência,

---

[3] Secretaria Nacional De Promoção Dos Direitos Da Pessoa Com Deficiência. *Disponível em:* http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/

[4] Dinamarco (2004), diz que a tutela jurisdicional é "o amparo que, por obra dos juízes, o Estado ministra a quem tem razão num litígio deduzido em um processo".

[5] Souza (2009), afirma que os direitos ou interesses difusos pertencem a todos e a cada um dos membros de uma comunidade, de um grupo ou de uma classe, sendo, no entanto, insusceptíveis de apropriação individual por qualquer desses sujeitos.
Benjamim (1995), diz que os direitos ou interesses coletivos [...], têm como características a transindividualidadereal restrita; a determinabilidade dos sujeitos titulares - grupo, categoria ou classe de pessoas - , unidos por uma relação jurídica-base; a divisibilidade externa e a divisibilidade interna; a disponibilidade coletiva e a indisponibilidade individual; a irrelevância de unanimidade social e a reparabilidade indireta.

[6] Ver site da: Secretaria Nacional De Promoção Dos Direitos Da Pessoa Com Deficiência. *Disponível em:* http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/conade. [Acesso junho/julho 2014].

[7] Ver site da: Secretaria Nacional De Promoção Dos Direitos Da Pessoa Com Deficiência. *Disponível em:* http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/conade. [Acesso junho/julho 2014].

[8] Ver site da: Secretaria Nacional De Promoção Dos Direitos Da Pessoa Com Deficiência. *Disponível em:* http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/conade. [Acesso junho/julho 2014].

a qual atua na articulação e coordenação das Políticas Públicas voltadas para as pessoas com deficiência[9]. A convenção sobre os Direitos da Pessoa com deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007, aprovada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008 e pelo Decreto do Poder Executivo nº 6.949 de 25 de agosto de 2009 conforme o procedimento do § 3º do art. 5º da Constituição balizam a política nacional para a pessoa com deficiência[10].

Já o município estudado, Santa Vitória do Palmar,não possui nenhuma lei específica para pessoas com deficiência e utiliza-se das Leis Nacionais. Sendo assim, baseia-se pela Norma Técnica da ABNT[11] - NBR 9050:2004, que trata da Acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos e no Decreto Federal Nº 5.296/2004. O Decreto Nº 5.296 de 2 de Dezembro de 2004, regulamenta as Leis nºs 10.048, de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida.

Nesse contexto, o município de Santa Vitória do Palmar, através do Controle Interno da Prefeitura Municipal de Santa Vitória do Palmar, respondeu a um questionário pertencente ao site eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, referente à Acessibilidade no município, de acordo com os termos do Decreto acima citado e respeitando as Normas Técnicas da ABNT.No ano de 2013 (novembro), o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, através da Direção de Controle e Fiscalização, emitiu um Ofício Circular DFC nº 39/2013, solicitando informações relativas às ações adotadas pelo município a fim de garantiracessibilidade a pessoas portadoras de deficiência ou commobilidade reduzida. Essas informações foram enviadas pelo controle interno da Prefeitura Municipal, certificando a adoção das regras previstas nas normas técnicas de Acessibilidade da ABNT e no Decreto Federal 5.296/2004.

Sendo assim, apesar de não possuir uma legislação específica local, diríamos que o município busca, dentro dos parâmetros nacionais, manterem regularizadas as demandas legais acerca da acessibilidade e mobilidade das pessoas portadoras de deficiência. Na parte seguinte, apresentaremos uma breve diagnostico da população que seria, talvez, sujeito de direito de tais legislações na cidade.

---

[9]Ver site da: Secretaria Nacional De Promoção Dos Direitos Da Pessoa Com Deficiência. *Disponível em:* http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/conade. [Acesso junho/julho 2014].

[10]Ver site da: Secretaria Nacional De Promoção Dos Direitos Da Pessoa Com Deficiência. *Disponível em:* http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/conade. [Acesso junho/julho 2014].

[11] Associação Brasileira de Normas Técnicas.

4. ANÁLISE DOS DADOS E RESULTADOS

De acordo com o Censo do IBGE 2010, a população atual do município de Santa Vitória do Palmar é de 30.990 habitantes, sendo que destes, 22.198 pessoas residentes não apresentam nenhum tipo de deficiência, e aproximadamente 8.792 pessoas residentes apresentariam alguma deficiência (visual, auditiva, motora ou intelectual/mental) com graus de dificuldade que variam de: alguma dificuldade, grande dificuldade ou não consegue de modo algum. No entanto, os dados contidos no SIAB[12], apresentam o número total de Pessoas com Deficiência Física cadastradas no sistema, no ano de 2013, na cidade de Santa Vitória do Palmar de apenas 261 pessoas. Dentre estas, apenas 11 cadastradas em idade escolar, entre 0 e 14 anos[13].

Os dados poderiam ser aperfeiçoados no sentido de darem informações mais precisas de identificação do público potencial a serem atendidos em Santa Vitória do Palmar, no entanto, pelas informações acima, e coletadas, podemos afirmar que o município caminha a passos curtos na implementação de estruturas adequadas de acessibilidade. A implantação de rampas de acessibilidade é visível apenas nas esquinas da rua principal do município. Alguns prédios públicos como bancos ainda não se adequaram ao modelo de acessibilidade. Apenas os construídos mais recentemente atendem a essas demandas inclusivas. No relacionado a caminhos sinalizados para os deficientes visuais, estes são encontrados em duas praças do município. Uma delas com a obra finalizada e outra com a obra inacabada. No entanto, as escolas possuem um maior aparato técnico e funcional para receber os alunos no ensino regular que possuem algum impedimento relacionado à acessibilidade a educação.

Mas, também no relacionado ao atendimento da população portadora de necessidades especiais, o município conta com o trabalho da Associação dos Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE), a qual possui atualmente 33(trinta e três)alunos, sendo 25 (vinte e cinco) do município de Santa Vitória do Palmar e 8 (oito) vindos do município do Chuí. Em conversa com a Diretora desta instituição, em junho de 2014, foi informado que, a APAE possui um convênio com a prefeitura municipal, que executa a contratação de alguns funcionários e cede diariamente o transporte dos alunos entre Chuí e Santa Vitória do Palmar e a locomoção dos mesmos dentro do município, quando necessário.

[12] Sistema de Informação da Atenção Básica.
[13] É claro que as deficiências apresentadas pelo IBGE de forma ampla, certamente não se referem ao foco de nosso trabalho, mas apresentam uma situação que poderia ser objeto de outras pesquisas e decomo as políticas públicas em seus diferentes níveis de governo ou os cidadãos vem dando conta das mesmas.

Sendo uma instituição filantrópica, a APAE vive de doações da comunidade e algumas instituições privadas também fazem parte do seu apoio estrutural. A APAE, também tem apoio do Lions Club, o qual é o principal responsável por arrecadar todo o tipo de suporte necessário para o bem estar desses indivíduos, como cadeiras de rodas, aparelhos de surdez, etc..., fazendo com que a vida dessas pessoas se torne possível e estas tenham maior qualidade de vida. A maioria da população vinculada a APAE é de baixa renda e dependem dessa instituição para galgar uma melhor posição na sociedade na qual estão inseridos. De acordo com uma das alunas da APAE, portadora de deficiência visual, a cidade não está acessível de acordo com as suas necessidades. É muito difícil a locomoção, pois falta sinalização nas calçadas. A vida fica muito limitada. Conforme elucida, ainda, a Diretora, essa é a população que mais sofre pela dificuldade de locomoção no município.

O município conta também com o Centro de Referência em Atendimento Educacional Especializado(CRAEE).Fundado em 5 de maio de 2010, atualmente conta com 88 (oitenta e oito) alunos, desde bebês a adultos de até 60 anos, sendo atendidos diariamente. Segundo a diretora da instituição, em entrevista realizada em Julho de 2014, o CRAEE serve como suporte educacional para alunos em idade escolar. Todos aqueles que necessitam de AEE[14] e queestão matriculados e frequentando as escolas do município, recebem o atendimento nessa instituição, no turno inverso ao da escola. Porém, algumas concessões são feitas com relação a esta norma para aqueles alunos com síndromes que não permitem interagir no universo escolar, como os com grande paralisia cerebral. Diz ela que existem 3 (três) casos no CRAEE eestes alunos recebem outros tipos de atendimentos especializados. Dentro dessa instituição existe o chamado Grupo de Convivência; são os alunos mais antigos e que já não estão mais em idade escolar ou preferem não freqüentar uma escola. Estes também recebem o atendimento, mesmo sem estarem cadastrados no Censo Escolar. Dentre as deficiências encontradas nos alunos, segundo a diretora estão: Baixa visão, Deficiência Intelectual, Deficiências Físicas (paralisias, etc); Autismo (Transtorno do Espectro Autista), Deficiência Mental e Síndrome de Down.A coordenadora explica que, as atividades realizadas são realizadas por áreas específicas. Os alunos têm aulas de Educação Física, Apoio Pedagógico, Artes, Psicopedagoga, atualmente estão sem psicólogo, mas já está em processo de licitação; possui também uma sala de AEE com quase todos os recursos multifuncionais, fisioterapeuta, sala de estimulação precoce e assistente social.

[14] Atendimento Educacional Especializado.

O CRAEE conta com o apoio da prefeitura para fazer o transporte dos alunos, a qual recentemente adquiriu um ônibus escolar adaptado com elevador para deficientes físicos usuários de cadeira de rodas, o que facilitou muito a locomoção dos alunos dentro do município. Quanto à manutenção e custeios, o CRAEE recebe uma verba mínima da prefeitura, pois esta é repassada de acordo com o número de alunos cadastrados no senso escolar.Dessa forma, a diretora da instituição esclarece que, como a maioria dos alunos está em idade escolar e frequenta as escolas municipais, no senso escolar do CRAEE só são cadastrados os alunos que não tem AEE nas escolas do município e a maioria das escolas municipais já possui o atendimento educacional especializado. Por esse motivo, aparentemente no senso escolar o CRAEE possui poucos alunos, recebendo pouca verba para manter-se. A organização busca sempre alternativas para solucionar essa questão, realizando bingos e feirinhas da pulga, angariando verba para sustentar a entidade.

Em conversa com uma aluna deficiente física e que faz uso de cadeira de rodas, e com a presença da diretora do CRAEE, foi constatada boa satisfação com o setor de atendimento educacional especializado ofertado pelas instituições municipais. Porém em relação à estrutura física do município, a satisfação é menor, visto que existe o desejo dessas pessoas em inserirem-se no meio social de forma mais facilitada e de locomoverem-se de um lugar para outro com maior independência. No entanto essa vontade torna-se frustrante, por não terem as adaptações necessárias. A direção do CRAEE também concorda com a explanação da aluna dizendo que o município não está tão atrasado no setor educacional especializado. Atualmente,cada aluno deficiente na rede municipal de ensino possui um monitor para acompanhá-lo, isso é um ponto positivo. Mas ainda existem barreiras quanto à estrutura física no que diz respeito às rampas de acesso, pois estas são mal feitas, dificultando a locomoção dessas pessoas e por parte organizacional do município também quanto às entidades educacionais, já que o CRAEE possui apenas 1 computador em sua secretaria, o que demonstra falta de apoio do governo e prejudica o trabalho dos servidores.

Na história das lutas na busca pela inclusão e acessibilidade no município,ocorreu um eventoem 2012: a 101ª Plenária do Fórum Permanente da Política Pública Estadual para Pessoas com Deficiência e para Pessoas com Altas Habilidades, onde foram tratados temas como a garantia dos direitos da pessoa com deficiência, acessibilidade, educação, saúde, trabalho e inclusão social e escolar[15]. O fórum foi promovido pelo governo do Estado do Rio Grande do Sul, Secretaria de Justiça e Direitos Humanos através da Fundação de Articulação

[15]Plenária do Fórum Permanente da Política Pública para Pessoas com Deficiência. *Disponível em:* http://www.santavitoria.rs.gov.br/portal1/municipio/noticia.asp?iIdMun=100143344&iIdNoticia=236063

e Desenvolvimento de Políticas Públicas para Pessoas Portadoras de Deficiência e de Altas Habilidades no Rio Grande do Sul (FADERS), em parceria com o Ministério Público Estadual, Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (Famurs), Conselho Estadual de Direitos das Pessoas com Deficiência (Coepede), prefeitura de Santa Vitória do Palmar, por meio da Secretaria de Assistência Social e Cidadania e Câmara de Vereadores de Santa Vitória do Palmar.

A FADERS[16] é a responsável por coordenar as Políticas Públicas para as pessoas com deficiência no Estado do Rio Grande do Sul e acredita que essa interação com os municípios seja fundamental para o desenvolvimento de suas ações. Nessa ocasião, o prefeito do município assinou o termo de adesão ao compromisso nacional pela inclusão das Pessoas com Deficiência, no qual o município tem o compromisso de observar as diretrizes, conforme o artigo 2º. do Decreto 6.215, de 26 de setembro de 2007, tendo entre outros objetivos, o aumento da participação das pessoas com deficiência no mercado de trabalho, mediante sua qualificação profissional; ampliar o acesso das pessoas com deficiência à política; assegurar o acesso das pessoas com deficiência à habitação acessível; tornar as escolas e seu entorno acessíveis, de maneira a possibilitar a plena participação das pessoas com deficiência e garantir que as escolas tenham salas de recursos multifuncionais, de maneira a possibilitar o acesso de alunos com deficiência.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista que, embora a cidade de Santa Vitória do Palmar esteja caminhando rumo ao desenvolvimento de um município acessível e inclusivo, ainda há muito a se fazer. É necessário que haja a conscientização da sociedade sobre as suas responsabilidades e sobre a importância em tornar o município acessível a todas as pessoas. Se todos aqueles que, de uma forma ou de outra, sejam os que possuem um comércio, ou os que estão envolvidos diretamente na gestão municipal cumprirem os seus deveres de acordo com as Leis pré-estabelecidas, já terá sido dado um grande passo rumo ao desenvolvimento de ações cidadãs em prol do bem estar de todos. O governo municipal deu passos importantes nessa longa caminhada, mas é preciso dar continuidade nos demais segmentos da sociedade. Vemos hoje um município preocupado e apoiando Leis importantes para a conquista da acessibilidade

[16]Ver site: http://www.portaldeacessibilidade.rs.gov.br/. [Acesso junho/julho 2014].

para todos os habitantes. O comprometimento deve vir de todas as camadas responsáveis por esse progresso.

Tornar a acessibilidade uma realidade inclusiva, é ultrapassar as barreiras excludentes pragmatizadas pelo preconceito, rejeição e indiferença social, através de práticas sensibilizatórias e de conscientização, na busca de uma sociedade mais integralizada e justa com as diferenças. A conscientização não deve ser somente prática, e sim cultural, visando a igualdade de direitos e a democracia. Sendo assim, conforme (Santos apud Machado, 2005), podemos acreditar na criação de um "outro mundo possível", com uma "democracia sem fim", onde todos estejam incluídos em condições mínimas de sobrevivência, sejam as pessoas com alguma "necessidade especial", bem como a "natureza" na vida e na sociedade humana , para além das perspectivas tradicionais que subordinam ambos a uma pretensa normalidade enquanto padrão enquadrador dos diferentes de forma pejorativa ou subordinada.

6. REFERÊNCIAS

Associação Brasileira De Normas Técnicas. ***Acessibilidade de Pessoas Portadoras de Deficiências a Edificações, Espaço, Mobiliário e Equipamentos Urbanos***. NBR 9050. ABNT. Rio de Janeiro. 1994.

AZEVEDO, J. M. L. de. ***A educação como política pública***. I. ed. Campinas: Autores Associados, 1997.

BENJAMIN, Antônio Herman V. A insurreição da aldeia global contra o processo civil clássico: apontamentos sobre a opressão e a libertação judiciais do meio ambiente e do consumidor. In: MILARÉ, Édis (coord.). **Ação civil pública – Lei 7.347/85: reminiscências e reflexões após dez anos de aplicação**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995.

DINAMARCO, Candido Rangel. ***Instituições de Direito Processual*** Civil. 2ª. Edição.Volume III. São Paulo: Editora Malheiros, 2004.

FERNANDES, Edicléa Mascarenhas; ORRICO, Hélio Ferreira. ***Acessibilidade e inclusão social***. Rio de Janeiro: Deescubra, 2008.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. ***Novo Dicionário da Língua Portuguesa***.Rio de Janeiro;Nova Fronteira, 1975, p. 753.

IBGE/ Cidades/ Rio Grande do Sul/ Santa Vitória do Palmar. *Disponível em:* http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=431730&search=rio-grande-do-sul%7Csanta-vitoria-do-palmar

LEIA MAIS: *Disponível em:*http://jus.com.br/artigos/13409/tutela-jurisdicional-dos-direitos-difusos/2#ixzz3Bt9dirAc

MACHADO, Carlos RS. **Estado, política e gestão na/da educação em Porto Alegre (1989-2004): avanços e limites na produção da democracia sem fim**. Porto Alegre, 2005. Projeto de Tese (Doutorado em Educação). Departamento de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

OLIVEIRA, Avelino da Rosa. ***Marx e a Exclusão***. Pelotas: Seiva, 2004.

Plenária do Fórum Permanente da Política Pública para Pessoas com Deficiência. *Disponívelem:*http://www.santavitoria.rs.gov.br/portal1/municipio/noticia.asp?iIdMun=100143344&iIdNoticia=236063

PUPO, Deise Tallarico; Melo, Amanda Meincke; Ferrés, Sofia Pérez. ***Acessibilidade: discurso e prática no cotidiano das bibliotecas***--Campinas, SP;UNICAMP/Biblioteca.Central Cesar Lattes, 2006.

RUA, Maria das Graças. ***Políticas Públicas/Maria das Graças Rua***. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/ UFSC; [Brasília]: Capes: UAB, 2009.

SANTOS, Boaventura de Souza. ***Reinventar a Democracia***. Lisboa (Portugal): Fundação Mário Soares e Gradiva Publicações Ltda, 1998.

SASSAKI, Romeu Kazumi. ***Inclusão, construindo uma sociedade para todos***. Rio de Janeiro: WVA, 1997.

SIAB.*Disponível em:*https://www.deepask.com/goes?page=santa-vitoria-do-palmar/RS-Confira-os-numeros-da-deficiencia-fisica-no-seu-municipio

Secretaria de Direitos Humanos. Presidência da República. *Disponível em:* http://www.sdh.gov.br

Secretaria Nacional De Promoção Dos Direitos Da Pessoa Com Deficiência. *Disponível em:* http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/

SOUSA, Miguel Teixeira de. **A tutela jurisdicional dos interesses difusos no Direito Português**. Disponível em: <http://www.judicium.it/archivio/teixeira01.html>.Acesso em: 09 jul.2009.

INFORMATIZAÇÃO DO ARQUIVO FUNCIONAL DOS SERVIDORES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE BAGÉ - SMED

Paula de Oliveira Barasuol de Abreu[1]

Resumo

O artigo busca mostrar que é possível realizar o processo de informatização nas organizações públicas municipais e que este processo é fundamental para ajudá-las na incorporação de novos métodos de trabalho e de inovações tecnológicas no ciclo de melhoria contínua de seus serviços. Aponta que os sistemas de informação tornaram-se essenciais para auxiliá-las a enfrentar as mudanças que ocorrem a sua volta, e que através de sistemas informatizados poderão automatizar seus processos contribuindo de forma diferenciada e efetiva na sua gestão.

1. Introdução

Constitucionalmente, é assegurada aposentadoria especial aos professores que comprovarem tempo de efetivo exercício exclusivamente nas funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio[2]. São consideradas funções de magistério aquelas exercidas por professores e especialistas em educação no desempenho de atividades educativas, quando exercidas em estabelecimento de educação básica em seus diversos níveis e modalidades, incluídas, além do exercício da docência, as de direção de unidade escolar e as de coordenação e assessoramento pedagógico[3]. Em casos onde os professores atuam como secretários de escola, bibliotecários, ou ainda, nas Secretarias Municipais, o direito à aposentadoria especial é perdido.

No caso específico da aposentadoria especial de professor, o Tribunal de Contas do Estado - TCE exige uma Certidão de Regência de Classe como documento comprobatório, constando as escolas, as séries, disciplinas e o tempo que o docente atuou em cada estabelecimento de ensino. Na esfera municipal, cabe às Secretarias Municipais de Educação

---

[1] Paula de Oliveira Barasuol de Abreu, Bacharel em Direito pela Universidade Luterana do Brasil – ULBRA, Campus Santa Maria/RS.

[2] Art. 40, § 5° da Constituição Federal de 1988. Quando contarem com vinte e cinco anos de serviço e cinquenta anos de idade, se mulher; e trinta anos de serviço e cinquenta e cinco anos de idade, se homem.

[3] Art. 67, §2° da Lei n° 9.394/1996.

expedir tal certidão, uma vez que é sua função manter os arquivos funcionais de seus servidores, arquivos estes que são na maioria dos casos arcaicos e com diversas lacunas.

Especificamente no município de Bagé, para que a certidão exigida pelo TCE possa ser confeccionada, os servidores responsáveis pela sua expedição devem realizar um levantamento no arquivo de registros e de efetividades funcionais da Secretaria Municipal de Bagé – SMED, contabilizando o período trabalhado, de modo a certificar que este período permita ao servidor a sua aposentadoria especial. No entanto, muitas são as dificuldades encontradas para localizar no arquivo todas as informações necessárias para a elaboração da certidão, já que vários documentos estão incompletos ou não constam no arquivo. Muitas vezes, é necessário solicitar às escolas que realizem uma pesquisa em seus arquivos para que possam emitir um atestado do tempo que o professor ali atuou.

Essa situação acaba ocasionando demora na expedição da certidão, prejudicando o professor que deseja se aposentar e os gestores, que acabam tomando decisões sem ter certeza se são as mais acertadas, abalando inclusive, a credibilidade da certidão emitida por não existirem documentos que comprovem a sua veracidade. Uma alternativa para solucionar este problema seria armazenar as informações relativas à vida funcional dos servidores de forma informatizada, acabando com o arquivo de papel e utilizando um arquivo digital que pudesse ser acessado de qualquer local e por qualquer servidor da referida Secretaria.

A Secretaria já utiliza uma solução informatizada para armazenar os dados do censo escolar. Além disso, possui sistemas na área de Recursos Humanos, para controle de Pessoal, o que facilitaria o desenvolvimento de uma solução que viesse a agilizar a consulta e emissão da Certidão de Regência de Classe. Nesse sentido, propõe-se neste artigo aperfeiçoar o sistema informatizado de Recursos Humanos que a Secretaria Municipal de Educação já possui, permitindo realizar o acompanhamento da vida funcional do servidor de forma automatizada. Tal solução, se bem encaminhada, poderia garantir maior confiabilidade e rapidez nos processos referentes ao levantamento de dados e disponibilização de informações sobre o tempo de serviço de cada professor, servindo de base para a emissão de documentos como atestados e certidões.

O trabalho se justifica, uma vez que visa buscar a solução para um problema hoje enfrentado, não só pela Secretaria Municipal de Educação de Bagé, mas também por muitas

outras cidades brasileiras, no que se refere ao armazenamento dos dados funcionais de seus servidores. Ao aperfeiçoar o sistema informatizado de Recursos Humanos da Prefeitura Municipal de Bagé, seria possível acompanhar a vida funcional de cada servidor, identificando, por exemplo, as escolas onde o servidor atuou, o dia de seu ingresso e desligamento, as séries e disciplinas que lecionou e, ainda, o período que realizou outras atividades vinculadas a sua atuação, que não a de ensino. A ideia é propor diferentes recursos e relatórios que poderão ser incluídos e gerados no novo sistema, como a impressão de Certidões e Atestados e, ainda, possibilitar outras consultas necessárias aos servidores e aos gestores públicos do Município.

2. Referencial Teórico

A grande maioria das prefeituras de cidades de pequeno e médio porte vive atualmente uma situação de transformação, tentando se estruturar para assumir adequadamente as funções das quais são cobradas com crescente demanda por qualidade, seja pela população ou por seus próprios servidores. Para cumpri-las são imprescindíveis algumas ações, como: a capacitação dos quadros de servidores, a revisão das estruturas organizacionais e principalmente a aplicação de técnicas mais modernas na Administração Pública.

Enquanto os municípios de grande porte posicionam-se próximos do nível estadual no que se refere a sistemas informatizados, a maior parte dos municípios brasileiros apresenta um quadro que pode ser considerado, na melhor das hipóteses, nebuloso (Oliveira Jr., 2008). Esta realidade acaba atrapalhando a prestação de diferentes serviços pelas prefeituras e suas secretarias, uma vez que seus arquivos por serem documentados em papel possuem falhas e limitações, o que traz grandes dificuldades para elaborar documentos comprobatórios por falta de respaldo. Para Davenport (1998), informação são dados dotados de relevância e propósito que requerem unidade e análise, exigindo consenso em relação ao significado e exige necessariamente a mediação humana. Contudo, os governos municipais esbarram na insuficiência de informações, o que leva os responsáveis pelo processo a uma tomada de decisões, muitas vezes na própria intuição, quando a objetividade deveria estar presente.

Atualmente, a informação passou a ser tratada como um bem da organização, como um de seus fatores mais importantes, pois a informação correta e no formato adequado irá proporcionar uma tomada de decisão mais acertada, trazendo credibilidade ao processo. O

desafio de organizar as informações não é novo, por séculos as pessoas têm tentado com dificuldade realizar essa tarefa. Para que haja um controle adequado das informações de uma organização torna-se necessário buscar uma gestão de informação efetiva, esse processo de gestão da informação deve começar com a definição das necessidades de informação, passar pela coleta, categorização e armazenagem, distribuição, recebimento e uso das informações (Davenport, 1994).

O processo de informatização é fundamental para ajudar as organizações na incorporação de novos métodos de trabalho e de inovações tecnológicas no ciclo de melhoria contínua de seus serviços. Os sistemas de informação tornaram-se essenciais para auxiliar as organizações a enfrentarem as mudanças que ocorrem ao seu redor, já que através desses sistemas informatizados poderão automatizar seus processos (Laudon e Laudon, 2004). Como os municípios estão enfrentando dificuldades em relação à execução de serviços públicos, os sistemas de informação podem contribuir de forma diferenciada e efetiva na sua gestão. Além disso, podem contribuir com os servidores e com os munícipes nas suas atividades cotidianas, gerenciais e estratégicas, fornecendo informações oportunas e compartilhando conhecimentos relacionados com os serviços municipais (Guagliardi e Rezende, 2005). Visando cumprir esses objetivos, o processo de informatização é formado pela combinação estruturada de vários elementos: a informação que compreende dados formatados, textos livres, imagens, sons etc; os recursos humanos, onde as pessoas fornecem, coletam, armazenam, recuperam e utilizam a informação; as tecnologias de informação – o *hardware e* o *software;* e as práticas de trabalho que são os métodos utilizados pelas pessoas no desempenho de suas atividades (Campos, 1998).

Informatizar processos é uma decisão que as organizações, sem exceção, deveriam adotar no intuito de manter atualizados os registros que garantam sua sobrevivência e, ao mesmo tempo, permitam a execução de esforços visando a sua perpetuação. A Administração Pública municipal, mais especificamente, necessita aproveitar as novas possibilidades proporcionadas pelos avanços das tecnologias da informação e comunicação, pois é imprescindível que o gestor público municipal disponha de informações gerenciais e estratégicas adequadas, precisas e em tempo ágil, além de informações oportunas e personalizadas (Leite e Rezende, 2010). As tecnologias da informação e comunicação podem multiplicar a produtividade dos serviços públicos, já que as atividades-meio governamentais

estão entre os setores que mais utilizam recursos computacionais. A ampliação dos recursos de informática à disposição dos governos, assim como a ampliação da qualificação dos funcionários para lidar com essas tecnologias mais sofisticadas, pode impulsionar a produção de serviços oferecidos à comunidade, ampliando a sua disponibilidade e resultando em importantes impactos sobre o bem-estar e a capacidade de fiscalização popular sobre as atividades públicas (Eisenberg, 2001).

O município tem papel fundamental neste processo, uma vez que a base para um país bem planejado vem de suas unidades básicas, ou seja, unidades que têm um sistema de informação bem elaborado e com autonomia para realizar planejamento e desenvolvimento apoiado na realidade de seu contexto político, físico e humano (Margarido, 2000). Alguns dos grandes desafios apresentados para a Administração Pública são a gestão de sua estrutura, a busca pelas melhores informações em tempo ágil e a utilização dessas informações de forma efetiva e cônsone, alinhando-as, por fim, aos anseios dos cidadãos e a processos controlados e efetivos (Rezende, 2007).

Sistemas de informação

A palavra sistema provém do grego "*systema*", que significa conjunto organizado[4]. Assim, é possível afirmar que um sistema de informação é um conjunto de elementos, entre os quais seja possível estabelecer algum tipo de relação que coleta, processa, armazena e distribui informações destinadas a apoiar a tomada de decisões de uma organização (Laudon e Laudon, 2004). Seus elementos devem estar relacionados entre si, de maneira que formem um todo coordenado, de acordo com uma estrutura organizada, para atingir um determinado fim. Não existe em qualquer sistema uma atividade autônoma e independente, toda a atividade por mais insignificante que possa parecer, em qualquer processo do sistema inevitavelmente influirá em seu resultado final, todo sistema visa a atingir uma determinada meta ou objetivo, segundo algum plano preestabelecido.

A sistemografia[5] aplicada à análise dos problemas, especialmente nos processos de produção – ou seja, a maioria dos processos administrativos -, permite a racionalização, flexibilização e agilização do processo e de suas atividades, antes do início de qualquer etapa

4 NETTO, Letícia Ferreira de Souza. Plano de Informatização da gestão tributária municipal. Campinas/SP. 2002.

ligada à sua informatização (Netto, 2002). A elaboração de sistemas e da modelagem de dados deve buscar a definição de sistemas de acordo com a sua abrangência e influência na realização das prioridades eleitas. A partir desse estabelecimento é que se irá caminhar para a elaboração do projeto de dados, definindo as categorias dos dados e a construção dos diagramas, este é o elemento essencial para a criação de uma base de dados eficiente. Contudo, essas iniciativas só terão sucesso se forem baseadas no conhecimento da máquina administrativa e no estudo dos dados relativos ao município, o problema mais crucial está na falta de informações apropriadas ao processo decisório. A forma de se pensar o problema passa a ser uma questão essencial na definição de uma estratégia dinâmica de gestão.

O foco do arquivo informatizado, após a construção e operacionalização de um sistema que responda a todas as suas necessidades específicas, deve ser todas as demandas de informação imprescindíveis à concretização do processo, sejam elas probatórias, temáticas ou pautadas em conteúdos específicos. A vantagem de se trabalhar com um sistema informatizado altamente versátil reside justamente neste aspecto (Bevilacqua, 2010).

3. Metodologia

Este estudo trata do aperfeiçoamento do sistema informatizado de Recursos Humanos da Prefeitura de Bagé, visando aprimorar os serviços prestados pelo referido Setor. Foram empregadas técnicas de pesquisa qualitativa, com o intuito de realizar a análise do processo utilizado atualmente para o acompanhamento da vida funcional do servidor e como este se daria a partir da utilização de uma ferramenta computacional. Buscou-se identificar os principais requisitos de informação, os diferentes recursos e relatórios que poderiam ser gerados e incluídos no novo sistema.

A pesquisa se caracteriza como um estudo de caso, que avaliou um processo específico, o acompanhamento da vida funcional dos servidores da SMED, de maneira a permitir o seu conhecimento de forma tanto ampla quanto detalhada. Em relação à abrangência da pesquisa, esta se restringe à Secretaria Municipal de Educação de Bagé. Para a coleta de dados, foi realizada uma pesquisa bibliográfica que pudesse dar suporte ao trabalho,

---

5 A sistemografia é uma técnica de modelagem de sistemas que consiste, basicamente na elaboração de um fluxograma dos processos.

através de artigos e dissertações que tratassem sobre a informatização na Administração Pública, bem como sobre sistemas de informações, bancos de dados e modelagem de dados para a otimização de serviços públicos municipais. Também foram realizadas entrevistas, mediante a aplicação de um questionário semiestruturado, contendo questões abertas, junto a duas servidoras que atualmente são responsáveis pela emissão de certidões da Secretaria. O questionário procurou identificar: a) as informações necessárias para encontrar e emitir uma certidão de regência de classe; b) as informações exigidas pelos órgãos de controle que devem constar no documento; c) as dificuldades existentes para encontrar as informações exigidas; d) as informações relacionadas a este processo que os servidores deveriam ter acesso; e) os dados e informações que deveriam constar no sistema informatizado; e f) os tipos de relatórios que poderiam ser gerados pelo sistema.

As entrevistas foram realizadas na própria Secretaria, no setor onde trabalham as servidoras para que estas além de discorrer sobre seu trabalho pudessem mostrar onde estão armazenados os dados que utilizam e a forma como realizam as pesquisas das informações de que necessitam. Em um primeiro momento as entrevistadas falaram de uma forma geral sobre seu trabalho apontando onde se encontravam os arquivos de efetividades e de dados dos funcionários. Após foi aplicado a elas o questionário semiestruturado sendo que as respostas foram registradas por meio de um gravador de voz, posteriormente após a análise do conteúdo, foram transcritas conforme pode se ver no Anexo 1, a entrevista em si durou cerca de duas horas e meia.

Para que a entrevista fosse prestada foi solicitado que se realizasse em uma quarta-feira, dia de expediente interno da SMED, para não atrapalhar o atendimento ao público. Porém foi permitido comparecer em dias de trabalho normal, durante o período da tarde, para que se pudesse observar a realização do atendimento aos professores, assim como acompanhar as servidoras na coleta de informações e na confecção da certidão, não foi possível presenciar a emissão das certidões devido a demora em obter todos os dados necessários.

4. Resultados

Segundo as servidoras entrevistadas, o Tribunal de Contas do Estado – TCE exige que constem na certidão os dados pessoais do servidor, como: nome completo, número da

matrícula, regime de trabalho, as escolas em que atuou, bem como a data de ingresso e desligamento de cada escola, o total de dias ali trabalhados, suas funções e as disciplinas ministradas, quando for o caso. Ao final da certidão, deve ser informado o total de dias trabalhados, assim como sua conversão em dias, meses e anos. Cumpre salientar que o modelo dessa certidão é determinado pelo TCE.

De acordo com as entrevistadas, para coletar as informações exigidas é necessário realizar uma pesquisa física, de forma manual, no arquivo de efetividades da Secretaria, que nada mais é do que uma sala com diversas caixas cheias de papel com os registros das efetividades dos servidores. Esse arquivo possui diversas lacunas, já que alguns documentos foram extraviados nas mudanças de prédio ocorridas na Secretaria. Uma via desses documentos deveria ser guardada também pelas escolas, porém não é o que ocorre; grande parte delas não possui mais qualquer registro de seus servidores, alguns foram perdidos ou danificados em função das inadequadas condições de armazenamento ou simplesmente descartados por gestores que consideravam papéis sem importância. Afirmaram que outro grande problema é que a trinta anos atrás os professores admitidos iniciavam a lecionar em escolas rurais, onde era comum estas escolas funcionarem junto a residências no interior do município, e que os documentos então eram armazenados nestas casas. Quando as escolas tiveram suas atividades suspensas, os documentos ficaram depositados e esquecidos nesses locais e toda vida funcional dos servidores relativa ao período se perdeu. Além disso, com a emancipação de alguns municípios como Hulha Negra, Candiota e Aceguá, algumas escolas rurais passaram então a pertencer a estas cidades e seus arquivos funcionais foram mandados para suas respectivas secretarias. Em alguns casos, ainda se encontra algum documento guardado, sendo possível solicitar informações, porém a maioria dos arquivos foi extraviada. Isto acaba acarretando diversos prejuízos para o servidor que solicita a aposentadoria especial de professor, pois não há como comprovar que ele realmente esteve nas funções do magistério.

Há também um arquivo individual de servidores da Secretaria, onde cada servidor possui uma pasta com seus dados pessoais e funcionais. Ali, deveriam constar as escolas onde o servidor trabalhou, as séries, disciplinas e o período de atuação em cada estabelecimento de ensino. Porém, as informações desse arquivo, na maioria das vezes, contradizem as informações que estão no arquivo de efetividades, o que acaba ocasionando ainda mais

dificuldades para expedir a certidão. Com a intenção de agilizar o trabalho de expedição das certidões, as servidoras solicitam antes de iniciar a pesquisa o comparecimento do servidor requerente para fornecer essas informações que deveriam constar no arquivo. O servidor é chamado para relacionar os locais onde trabalhou, suas funções e todos os dados relevantes, a partir de então essas informações são checadas e confirmadas. Contudo, alguns servidores, por terem trabalhado em diversas escolas da rede municipal de ensino durante sua carreira, não lembram quais foram, nem os períodos e as séries que davam aulas. Isso gera reclamações por parte dos requerentes; reclamam com razão, por não haver seus registros nos arquivos, que são de responsabilidade da SMED armazená-los, o que causa grande constrangimento aos responsáveis pela expedição da certidão.

As servidoras entrevistadas acreditam que a melhor maneira de desempenhar o seu trabalho seria realizar a pesquisa funcional no arquivo sem ter que solicitar informações aos interessados. Salientaram que o ideal seria informatizar o arquivo, não só para facilitar o trabalho de execução, mas também para que os dados não se perdessem com o tempo, pois as informações descartadas hoje farão falta daqui a 25 ou 30 anos, ficando muito difícil a sua recuperação. Segundo relatos das servidoras, muitas pessoas depois de aposentadas tiveram que voltar a trabalhar após a revisão de suas aposentadorias pelo TCE, por falta de documentos comprobatórios da regência de classe.

Por fim, as servidoras acreditam que o arquivo informatizado deveria conter, além de todos os dados pessoais do servidor, a data de nomeação, a data de ingresso e desligamento de cada escola onde atuou, as séries que lecionou com a data exata em que foi designado para tal e as disciplinas que ministrou, contendo ao final uma fórmula que calculasse esse tempo em dias. O quadro 1 exemplifica como o Arquivo informatizado poderia ser elaborado.

Quadro 1 – Tela principal do Sistema Informatizado a ser desenvolvido

DADOS PESSOAIS

Servidor: ..... Matrícula: xxxxx Data de admissão: dd/mm/aaaa

Data de nascimento: dd/mm/aaaa CPF: ..... RG:..... PIS/PASEP:.....

Endereço:

Telefone:

Dependentes:

Data inicial	Data final	Escola	Série	Disciplina	Dias - acumulado
dd/mm/aaaa	DD/MM/AAAA	Xxxxxxx	Xxxx	xxxx	(DD-dd) / (MM-mm) / (AAAA-aaaa)

Quando for o caso de professor substituto, além das informações já propostas, deveria ser incluído um demonstrativo de substituição, contendo os dias em que atuou com regência de classe, o nome do professor substituído, a série e a disciplina em que atuou; pois o TCE exige esse documento, onde devem estar discriminadas tais informações. O quadro 2 exemplifica como poderia ser feito o demonstrativo do professor substituto.

Quadro 2 – Tela referente ao professor substituto que deve ser desenvolvido no Sistema

Dia da substituição	Prof. Substituto	Prof. Substituído	Série	Disciplina
dd/mm/aaaa	Xxxxxx	Xxxxxx	Xxxx	xxxxxx

Após o armazenamento desses dados no sistema informatizado, espera-se que à medida que for necessário obter informações sobre determinado servidor, uma simples pesquisa no banco de dados poderia ser feita para localizá-lo e gerar um relatório sobre sua vida funcional. A partir desse relatório, poderiam ser geradas certidões, declarações, atestados e grades de tempo de serviço, fazendo com que as certidões levassem menos tempo para serem expedidas e também demandando menos servidores ou esforços para realizar essa tarefa.

5. Considerações Finais

Este estudo abordou um problema enfrentado por diversas prefeituras brasileiras: a falta de informatização de parte dos processos administrativos que hoje são realizados de forma manual, e que acabam trazendo prejuízo à prestação dos serviços públicos, em termos de qualidade e eficiência. Foi destacado no artigo que esse é um problema enfrentado principalmente pelas prefeituras de pequeno e médio porte, já que as cidades maiores e mais estruturadas estão mais próximas do nível estadual, no que se refere à informatização de seus sistemas. Ficou claro que a informação se caracteriza como um dos fatores mais importantes de qualquer organização, seja ela pública ou privada, pois a informação correta e no formato adequado deve facilitar e proporcionar uma tomada de decisão mais acertada, trazendo maior credibilidade aos processos envolvidos e nos resultados gerados.

Na medida em que os municípios estão enfrentando dificuldades em relação à execução de serviços públicos, os sistemas de informação podem contribuir de forma diferenciada e efetiva na sua gestão. Nesse sentido, esta pesquisa teve por objetivo mostrar que a informatização dos arquivos funcionais das prefeituras municipais que ainda carecem desse avanço tecnológico pode melhorar consideravelmente a forma como os serviços são realizados. O processo de informatização é fundamental para ajudar as organizações na inclusão de novos métodos de trabalho e de inovações tecnológicas no ciclo de melhoria contínua de seus serviços, e a adoção dessas tecnologias é essencial para auxiliá-las a enfrentar as mudanças que ocorrem ao seu redor, já que é a partir desses sistemas que elas poderão automatizar seus processos. A Administração Pública municipal precisa se beneficiar das novas possibilidades proporcionadas pelos avanços da tecnologia da informação, pois atualmente é indispensável que o gestor público disponha de informações gerenciais e estratégicas adequadas, precisas e em tempo ágil.

A revisão de artigos e livros da área de sistemas de informação e gestão pública, e a realização das entrevistas com as servidoras da SMED permitiu identificar diferentes aspectos que deveriam ser contemplados na elaboração do novo sistema. No caso específico tratado aqui, através deste sistema seria possível gerar atestados, declarações, certidões e grades de tempo para qualquer servidor, a qualquer momento, já que o arquivo conteria, além dos dados pessoais do servidor, todos aqueles dados exigidos pelos órgãos de controle. Tanto a literatura quanto a realização dessa pesquisa sugerem que a informatização é possível e pode ajudar consideravelmente nos processos administrativos, otimizando e agilizando a prestação dos serviços realizados pelas prefeituras municipais. Por esse motivo, o trabalho traz importantes contribuições para a Administração Pública, pois surge como uma oportunidade não somente para sanar o problema enfrentado pela Prefeitura Municipal de Bagé, mas o de tantas outras que passam por situação semelhante.

Referências

BEVILACQUA, Gabriel Moore Forell. **Bancos de dados e informatização de arquivos: pressupostos teóricos e aplicações técnicas.** 2010. 156 f. Dissertação (Mestrado em História Social) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. p. 4. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8138/tde-26042010-162134/>. Acesso em: 26 junho 2014.

BRASIL. Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm#art67§1>. Acesso em: 19 maio 2014.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil: Obra coletiva da Editora Saraiva com a elaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Lívia Céspedes.** 4ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 35.

CAMPOS, Eneida Rached. **A gestão da qualidade e o processo de informatização norteando as mudanças organizacionais para atingir a qualidade total.** 1998. 119f. Dissertação (Mestrado em Qualidade) – Instituto de Matemática, Estatística e Computação Científica, UNICAMP, Campinas, 1998. p. 12 Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?view=000134308>. Acesso em: 27 julho 2014.

DAVENPORT, Thomas H. **Ecologia da informação: porque só a tecnologia da informação não basta para o sucesso da informação.** 3ª ed. São Paulo: Futura, 1998. p. 57.

DAVENPORT, Thomas H. **Reengenharia de processos: como inovar uma empresa através da tecnologia da informação.** 5ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1994. p. 163.

EISENBERG, José. **Poder local e inclusão digital: diretrizes para uma política de governo eletrônico.** Seminário Internacional de Governo Eletrônico e Governos Locais. Brasília, 26 e 27 nov. 2003. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/685>. Acesso em: 25 junho 2014.

GUAGLIARDI, José Augusto; REZENDE, Denis Alcides. **Sistemas de Informações e de Conhecimentos para contribuir na gestão municipal.** Produto & Produção, São Paulo, vol. 8, n. 3, p. 45-61. out. 2005. Disponível em: <http://www.seer.ufrgs.br/ProdutoProducao/article/viewFile/3235/1784.> Acesso em: 25 junho 2014.

LAUDON, Jane Price; LAUDON, Kenneth Craig. **Sistemas de informações gerenciais: administrando a empresa digital.** 5ª ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2004. p. 47.

LEITE, Leonardo de Oliveira; REZENDE, Denis Alcides. **Modelo de gestão municipal baseado na utilização estratégica de recursos da tecnologia da informação para a gestão governamental: formatação do modelo e avaliação em um município.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, p. 459-493, mar./abr. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v44n2/12.pdf>. Acesso em: 25 junho 2014.

MARGARIDO, Maria José Ferreira Foregatto. **Modelo para informatização das administrações públicas municipais.** Escola Nacional de Administração Pública, texto para discussão 35, 21 f. Brasília, 2000. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/685/Modelo%20para%20informatiza%C3%A7%C3%A3o%20das%20Administra%C3%A7%C3%B5es%20P%C3%BAblicas%20Municipais.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 26 julho 2014.

NETTO, Letícia Ferreira de Souza. **Plano de modernização da gestão tributária municipal.** 2002. 160 f.. Dissertação (Mestrado em Gestão da Qualidade Total) – Faculdade de Engenharia Mecânica, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002. p. 12. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000283934>. Acesso em 25 julho 2014.

OLIVEIRA JUNIOR, Walter Barreto Matos de. **Informatização da gestão Governamental em municípios do Estado da Bahia.** 2008. 130f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008. p. 22. Disponível em: <http://www.adm.ufba.br/sites/default/files/publicacao/arquivo/dissertacao_ waltermatos_ revisada_020609.pdf>. Acesso em 26 junho 2014.

REZENDE, Denis Alcides. **Planejamento de informações públicas municipais: guia para planejar sistemas de informação, informática e governo eletrônico nas prefeituras e cidades.** Revista de Administração Pública, vol. 41, nº 3, Rio de Janeiro, 505-536, mai./jun. 2007. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122007000300007>. Acesso em 26 julho 2014.

Anexo 1 – Transcrição das Entrevistas

1. Quais informações você precisa buscar para emitir uma certidão de regência de classe?

Precisamos procurar no nosso arquivo de efetividades quais as escolas o professor ou a professora, deu aula, quais as séries que deu aula, que disciplinas e os períodos. Se for um professor substituto tem que ver os dias que esteve em sala de aula, qual foi o professor que ele substituiu, qual a série e a disciplina se foi substituir professor de área, se for professor de currículo só a série. O arquivo de efetividade fica ali na sala (ela indicou) são papéis que as escolas são obrigadas a mandar dizendo se os professores e funcionários foram efetivos tantos dias no mês, todo final de mês tem que mandar. Ficam guardados dentro daquelas caixas separados, primeiro era por escola, agora é por ano que fica mais fácil.

2. Quais as informações exigidas pelos órgãos de controle que devem constar no documento?

O Tribunal de Contas pede que diga na certidão o nome completo da pessoa, o número da matrícula, o regime de trabalho as escolas em que atuou, a data que foi para a escola e a data que saiu da escola, o total de dias ali trabalhados (por exemplo, 746 dias, para calcular temos uma fórmula na planilha do Calc.), suas funções (se era professor, diretor, supervisor, secretário) e se for professor de área as disciplinas que dava, se for professor de currículo só a série, o ano, desde 2006 passou de série para ano, tem que cuidar isso. Porque o professor de 1º e 2º ano ganham um adicional, então eles exigem que diga certinho, antes era até o professor de 3ª série, por isso tem que ver direitinho. No final da certidão, tem que dizer o

total de dias trabalhados (por exemplo, 9.348 dias. Tem que escrever numeral e por extenso nove mil...), também tem que colocar a conversão em dias, meses e anos (por exemplo, 25 anos 3 meses e 10 dias, tem que colocar por extenso também). Quem diz como tem que ser a certidão é o TCE, tem que ficar igual ao que o sistema deles pede, se o sistema muda eles mudam a certidão antes não precisa de uns dados que agora precisa.

3. Quais as dificuldades existentes para encontrar as informações exigidas?

As pastas pessoais dos servidores estão desatualizadas, antes tinha alguém pra atualizar todo ano. Escrevia na pasta por exemplo, 1995 EMEF tal de tal dia a tal dia, série tal, disciplina tal, 1996 a mesma coisa e assim por diante. Aí se não tem na pasta seria só procurar no arquivo de efetividade, mas antigamente as escolas não mandavam e acho que ninguém cobrava delas porque é obrigado a mandar uma cópia e guardar a outra no arquivo da escola. Mas eles não tem nem no arquivo das escolas, duas pegaram fogo, "dumas" quantas a chuva estragou e teve outras que as diretoras disseram que não iam guardar papel para juntar traças e colocaram fogo. Das escolas rurais é um caos, porque todo mundo que "ta" se aposentando agora começou em escola rural, porque quando entravam no município quem não tinha filho ia para "fora", naquela época a gente começava a dar aula com 18 anos, quando terminava o magistério. As escolas rurais funcionavam junto da casa de alguém, a prefeitura queria colocar uma escola em algum lugar da zona rural e procurava algum morador que quisesse fazer a escola anexa. Depois que as escolas fecharam ninguém lembrou de levar os documentos que ficavam nas casas para a secretaria e se extraviaram. Também depois da emancipação de Hulha Negra, Candiota e Aceguá, algumas escolas rurais passaram a ser dessas cidades e os arquivos mandaram para suas secretarias, em alguns casos ainda se encontra algum documento guardado, na Hulha se consegue, mas Aceguá e Candiota é difícil.

4. Quais informações seriam importantes ter sobre todo esse processo?

Todos os dados pessoais dos servidores e toda vida funcional deles atualizada, cada vez que mudassem de escola ou de série tinha que atualizar o registro, porque depois que passa muito tempo é difícil. Se fosse atualizado seguido os dados funcionais ficaria mais fácil o trabalho de pesquisa.

5. Quais dados e informações deveriam constar no sistema informatizado?

Nome completo, nome dos filhos, data de nascimento, CPF, RG, número do PIS/PASEP, data de admissão, escolaridade, as escolas, as séries, as disciplinas, as datas de entrada e saída de cada escola e de cada troca de série (isso é muito importante). Se houve concessão de qualquer tipo de licença que interrompa o tempo de serviço, como as licenças sem remuneração.

6. Que tipo de relatórios deveriam ser gerados pelo sistema?

Atestados, declarações, grade de tempo de serviço e certidões de tempo de serviço.

PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO PARA PEQUENOS MUNICÍPIOS: UMA PROPOSTA PARA HULHA NEGRA

Ricardo Madruga dos Santos[1]

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo geral avaliar a importância do Plano Diretor como instrumento de desenvolvimento para o município de Hulha Negra. Inicialmente, destacam-se as características socioeconômicas do município, apresentando informações históricas de sua formação e colonização; ilustrando dados sobre sua evolução econômica e social, após sua recente emancipação, e sua atual participação e integração na região sul do Estado. Em segundo momento, trata-se da referência legal do Plano Diretor, baseado na exigência imposta a partir da Constituição Federal de 1988 e seu aperfeiçoamento através do Estatuto da Cidade, do ano de 2001. Na sequência, são abordados quatro casos reais na área de uso e ocupação do solo urbano, sendo oferecidas estratégias para solução das situações detectadas através da inserção de instrumentos legais no Plano Diretor. Conclui-se este trabalho ressaltando a importância do Plano Diretor como peça de planejamento para o desenvolvimento municipal.

Palavras-chave: Plano Diretor. Planejamento Municipal. Estatuto da Cidade.

ABSTRACT

The present article has the objective to assess the importance of the Master Plan as a development tool for the city of Black Coal. Initially, there are the socioeconomic characteristics of the city, presenting historical information of their formation and colonization; illustrating data on its economic and social development, after its recent emancipation, and their current participation and integration in the southern region of the state. In the second moment, this is the legal reference of the Master Plan, based on the requirement imposed on the Federal Constitution of 1988 and its improvement through the City Statute, the year 2001 Following are four real cases addressed in the area of use and occupation of urban land, and offered strategies for solving the situations detected by inserting legal instruments in the Master Plan. We conclude this paper highlighting the importance of the Master Plan as part of planning for municipal development.

Keywords: Master Plan. City Planning. City Statute.

[1]Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade da Região da Campanha - URCAMP, aluno do curso de Especialização em Gestão Pública Municipal pela Universidade Federal do Rio Grande – Pólo Hulha Negra, servidor público lotado no município de Hulha Negra. e-mail: rick_madruga73@hotmail.com

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por objetivo geral avaliar a importância do Plano Diretor como instrumento de desenvolvimento para pequenos municípios, oferecendo uma proposta para o município de Hulha Negra através de estudos de caso, pois no atual estágio da sociedade, em face das transformações proporcionadas pela globalização, às inovações na tecnologia da informação, o crescimento da população urbana, a redefinição do papel do Estado na sociedade contemporânea com amplitude dos benefícios sociais, entre outros acontecimentos, aumentou em muito a importância administrativa dos municípios.

Como aliado no objetivo de fortalecimento dos municípios, e criando condições para que os mesmos tivessem mais autonomia gerencial sobre seus territórios e sua administração, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 182[2] dispõe sobre a Política Urbana, estabelecendo a necessidade de criação de lei específica que contenha diretrizes gerais que orientem a política de desenvolvimento municipal. Em julho de 2001 passou a viger a Lei Federal 10.257[3], o denominado Estatuto da Cidade, que veio atender a determinação da CF/88 e ampliar as bases dessa ação municipal, possibilitando a implantação de políticas fiscais, econômicas e administrativas com vistas ao desenvolvimento urbano. O Estatuto da Cidade ampliou o raio de ação política dos municípios, ao modernizar a legislação sobre o uso e ocupação do solo, tornando-a mais próxima da realidade socioambiental dos centros urbanos, mas principalmente, exigindo a criação deste novo instrumento de planejamento que possibilite o conhecimento da situação-problema e vislumbre a situação-objetivo de cada município, para o curto, médio e longo prazo.

Para que se consiga esse estágio de aplicação justa e ordenada de recursos, os gestores públicos, mais do que nunca na história das relações entre Estado e Cidadãos, devem fazer uso de mecanismos de planejamento, que definam prioridades de investimento e potencialize as fontes de recursos existentes. Além disto, cabe ao administrador permitir e incentivar a participação popular na decisão dos rumos de suas localidades, principalmente nos municípios, que é onde as demandas iniciam, e, parafraseando o ex-governador Franco Montoro: “Ninguém mora no Estado, ninguém mora na União”. Cepam (2005)

---

[2] BRASIL. Constituição (1988). Art. nº 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.

[3] BRASIL. Lei nº 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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jul. 2001. p. 1

O Plano Diretor associado aos instrumentos orçamentários já utilizados do Plano Plurianual - PPA, da Lei das Diretrizes Orçamentárias - LDO e da Lei do Orçamento Anual - LOA, se bem elaborados, será o principal guia com que contará a administração municipal para orientar de forma integrada e sinérgica as transformações necessárias para o desenvolvimento municipal.

Para atender ao objetivo deste trabalho, os Procedimentos Metodológicos se deram a partir de uma pesquisa Exploratória Qualiquantitativa. O método empregado foi o de Estudo de Caso. A coleta de dados deu-se a partir de Fontes Primárias, formada pela detecção de problemas de uso e ocupação de solo na área urbana do município. Para seleção dos quatro casos apontados neste trabalho foram utilizadas Técnicas de Amostragem, derivadas do conjunto de amostras levantadas. Para o tratamento dos dados usou-se a Análise de Conteúdo, apontando soluções para os quatro problemas investigados. O período de levantamento e analise das informações ocorreu durante os meses de julho e agosto do ano de 2014.

O trabalho está dividido em quatro seções a contar desta introdução. Na segunda seção caracteriza-se o município de Hulha Negra no seu aspecto socioeconômico; logo após, na terceira seção, ressalta-se a importância do Plano Diretor bem como alguns dos principais problemas enfrentados pelo município de Hulha Negra que poderiam ser solucionados com a implementação de um Plano Diretor municipal; e na quarta seção destacam-se as considerações finais.

2. CARACTERIZAÇÃO SOCIOECONÔMICA DO MUNICÍPIO

O município de Hulha Negra foi emancipado em 22/03/1992, sendo seu território desmembrado do município de Bagé; suas atividades políticas e administrativas tiveram início em 1º/01/1993. A exploração de carvão mineral que ocorreu no município até os anos de 1940, havendo relatos de que essa atividade econômica teria iniciado ainda no século XIX, deu ao município o nome “Hulha”, devido à característica do minério explorado, e “Negra” devido o mesmo ter a cor muito escura; sendo esse um potencial econômico que ainda pode ser explorado no município. Município\História (2014)

A economia do município é preponderantemente agropecuária, oriunda, na sua maioria, de pequenas propriedades rurais. Destacam-se nessa área projetos para diversificação da produção rural incentivados pelo poder público local, que visam ampliar a produção das pequenas propriedades rurais, explorando o cultivo de sementes olerícolas, plantações de tomates para industrialização, melões para exportação, entre outros. As médias e grandes

propriedades destacam-se pelo cultivo de arroz, soja, pecuária de corte bovina e ovina e produção de leite. Outro potencial econômico para o município são as instalações do frigorífico Marfrig[4], que movimenta expressivo volume de carnes para exportação e absorve parte da população urbana nos seus quadros funcionais. Município\História (2014)

No âmbito cultural, destacam-se os seguintes aspectos: O município tem sua população primitiva de origem portuguesa e espanhola. A partir do ano de 1925 houve forte colonização Alemã; esses novos habitantes integraram facilmente sua cultura às tradições já existentes nessa região, criando novas comunidades e hábitos, deflagrando o processo de colonização do município. Em 1964 formou-se o assentamento "Colônia Salvador Jardim", composto por agricultores do próprio município devido ao adensamento das famílias oriundas do primeiro ciclo de colonização e consequente estrangulamento da área territorial familiar para trabalho. No ano de 1978 foi criado um novo núcleo de colonização, formado por 125 famílias, sendo 106 originárias do norte do Estado e 19 da própria região, chamado de "Colônia Nova Esperança". IBGE (2014)

Nos anos da década de 1990 se intensificaram os assentamentos de agricultores no município, mudando as configurações e dimensões das propriedades rurais do interior do município. Conforme dados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, no final de 2004 haviam 870 famílias assentadas em 23 assentamentos no município. Mais uma vez, outras culturas foram incrementadas, pois os novos habitantes eram originários de diferentes municípios do Estado. Município\História (2014)

No campo socioeconômico, seguem informações estatísticas e financeiras do período que compreende o ano de sua emancipação (1993) até o ano de 2010, que foi último levantamento de dados realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Em termos populacionais, o município de Hulha Negra teve uma redução de 103 habitantes entre os anos de 1995 e 2000. Porém, na primeira década do século XXI, registrou um aumento de 13,58%, equivalente a um aumento populacional de 728 pessoas, como destaca o Gráfico 1 a seguir.

[4]Marfrig é uma empresa global de alimentos à base de carnes bovina, suína, de aves e peixes fundada no ano 2000.

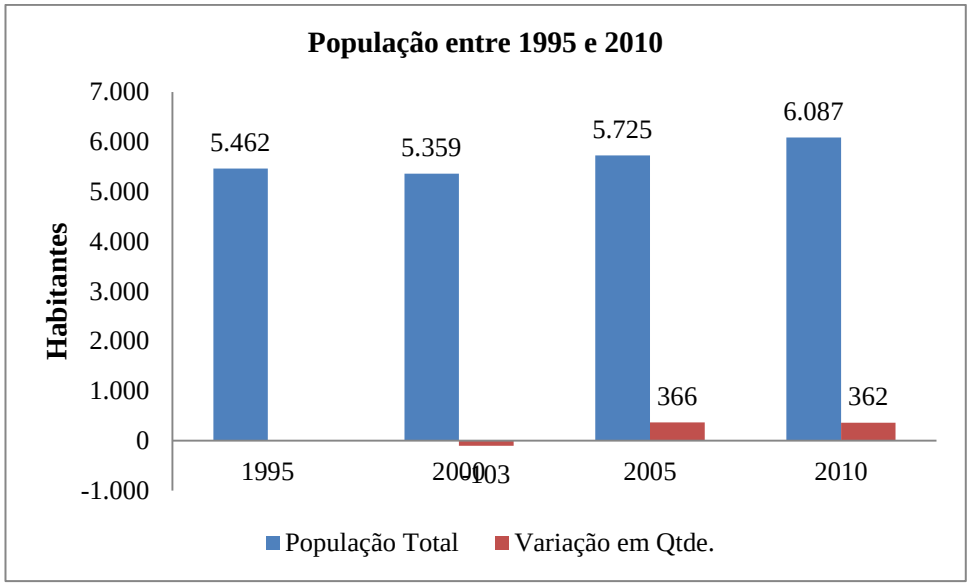


Gráfico 1 – População de Hulha Negra entre 1995 e 2010
Fonte: Fundação de Economia e Estatística – FEE (2014) e IBGE (2014).

Os primeiros cinco anos após a emancipação registraram um aumento do PIB em 91,12%. Nos dez anos seguintes (2000/2010) o crescimento foi de 88,18%, fato este destacado pelo Gráfico 2 a seguir.

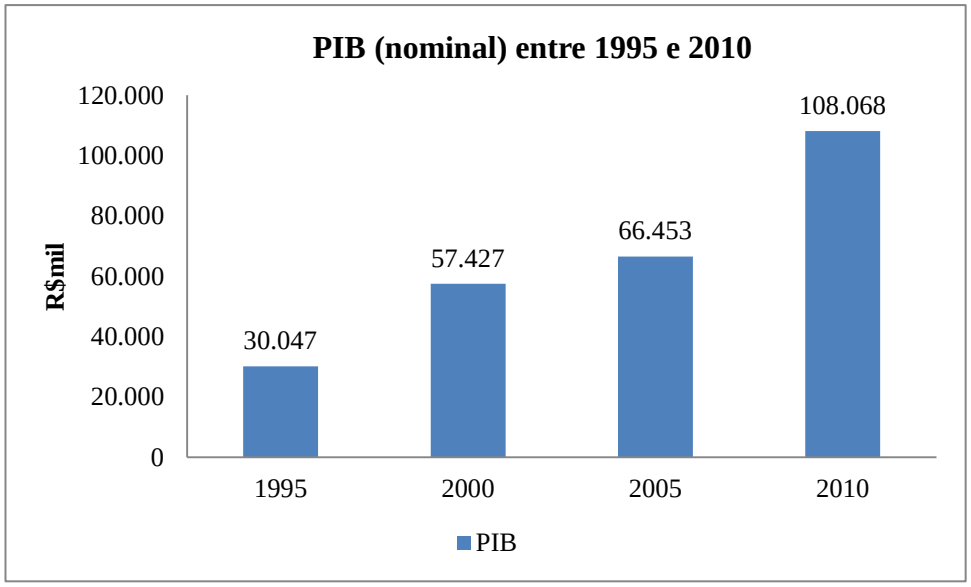


Gráfico 2 – PIB (nominal) de Hulha Negra entre 1995 e 2010
Fonte: Fundação de Economia e Estatística – FEE (2014) e IBGE (2014).

O PIB per capita registrou um aumento expressivo entre os anos de 1995 e 2000, com crescimento de 82,85%, seguindo o compasso da evolução do PIB municipal. Nos anos da primeira década de 2000, seguiu ocorrendo um crescimento, porém em decrescente percentual em relação aos anos anteriores. No quinquênio 2000/2005 crescimento de 47,51%

e quinquênio 2005/2010 10,30%. Os valores nominais podem ser observados no Gráfico 3 a seguir.

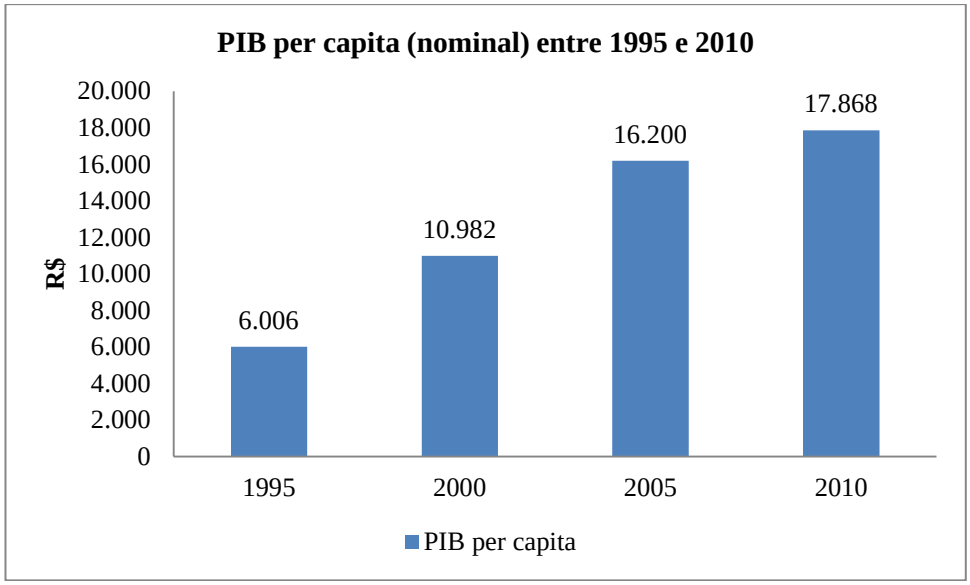


Gráfico 3 – PIB per capita (nominal) de Hulha Negra entre 1995 e 2010
Fonte: Fundação de Economia e Estatística – FEE (2014) e IBGE (2014).

O Gráfico 4 abaixo demonstra o crescimento em percentual do PIB e PIB per capita, avaliada por quinquênio, durante os anos de 1995 a 2010, refletindo as alterações dos valores nominais expressos nos Gráficos 2 e 3 acima.

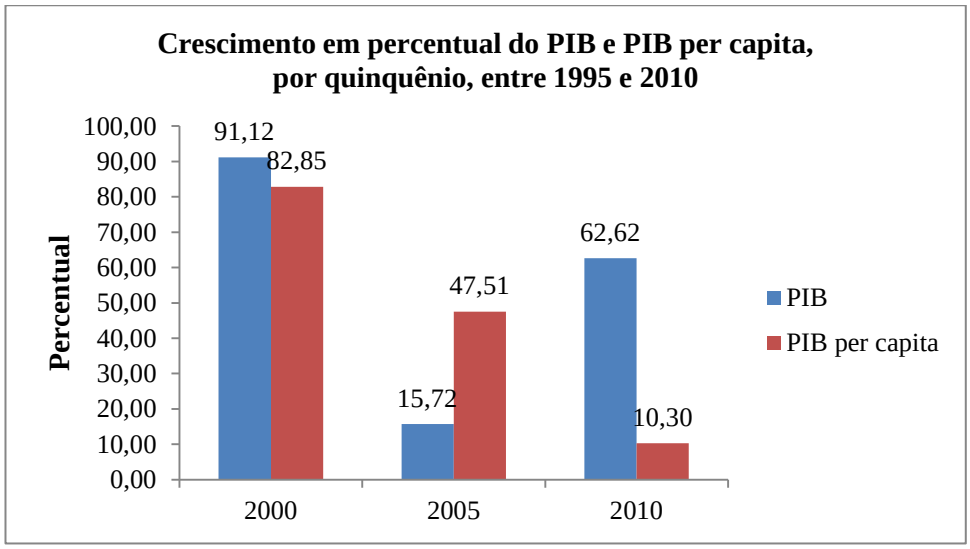
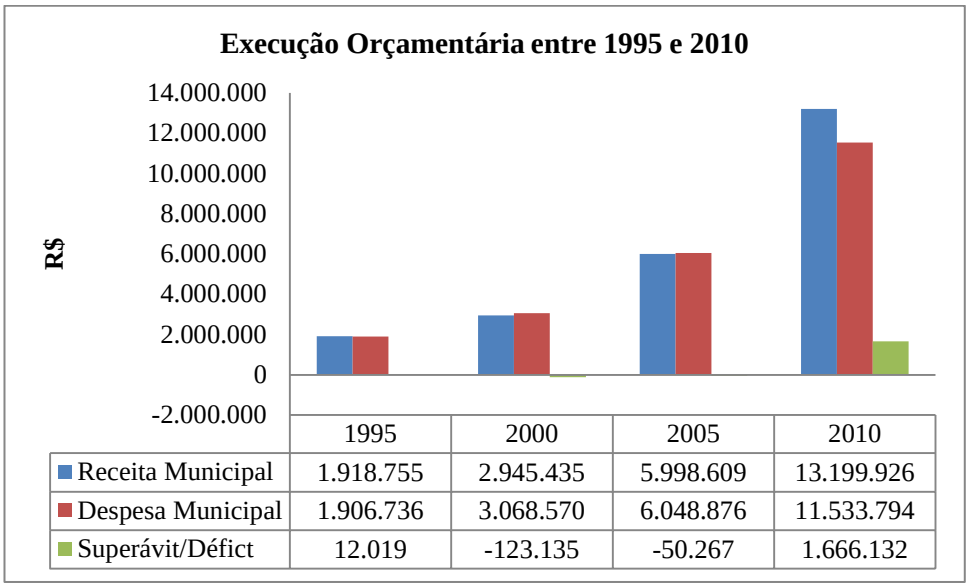


Gráfico 4 – Variação do PIB e PIB per capita de Hulha Negra entre 1995 e 2010
Fonte: Fundação de Economia e Estatística – FEE (2014) e IBGE (2014).

A receita municipal teve um crescimento de 587,94% se comparada à arrecadação do ano de 2010 em relação à de 1995, conforme os dados da Fundação de

Economia e Estatística – FEE (2014). As despesas, que são a aplicação em custeios e investimentos públicos dos recursos arrecadados, também seguiram essa variação. No Gráfico 5 abaixo, é demonstrada a execução orçamentária nesse período.



	1995	2000	2005	2010
Receita Municipal	1.918.755	2.945.435	5.998.609	13.199.926
Despesa Municipal	1.906.736	3.068.570	6.048.876	11.533.794
Superávit/Défict	12.019	-123.135	-50.267	1.666.132

Gráfico 5 – Execução Orçamentária de Hulha Negra entre 1995 e 2010
Fonte: Fundação de Economia e Estatística – FEE (2014) e IBGE (2014).

As receitas correntes são formadas principalmente pelas transferências constitucionais do Fundo de Participação dos Municípios – FPM e do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, e também pela arrecadação de tributos municipais. Destinam-se a fazer frente às despesas correntes, que são os gastos públicos com custeios (recursos humanos, materiais de consumo, encargos sociais, etc.). Nessa categoria de receitas nota-se um crescimento constante, porém variável em percentual, alternando entre 45, 113 e 75 por cento, respectivamente a cada quinquênio, nesses 15 anos. As receitas de capital são basicamente formadas pelas transferências voluntárias, ou seja, recursos de convênios firmados pelo município com o Estado e União; destinam-se a atender despesas de investimentos (obras, aquisição de equipamentos ou imóveis, etc.). Nesta categoria, Hulha Negra tem uma arrecadação crescente, principalmente no quinquênio 2005/2010. Essas informações podem ser observadas no Gráfico 6 que segue.

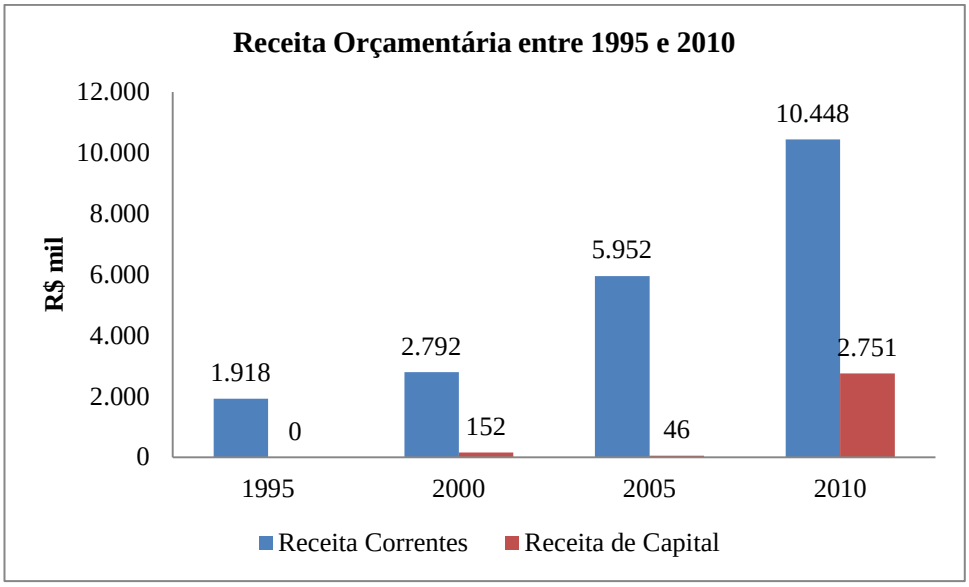


Gráfico 6 – Receita Orçamentária de Hulha Negra entre 1995 e 2010
Fonte: Fundação de Economia e Estatística – FEE (2014) e IBGE (2014).

Os indicadores de desenvolvimento de Hulha Negra, de acordo com a Fundação de Economia e Estatística – FEE (2014), tiveram forte evolução entre os anos de 1991 e 2000, principalmente o IDH-Educação com 141,72% de aumento, refletindo no IDH Municipal com 47,41% de crescimento. Entre o ano 2000 e 2010 os mesmos indicadores tiveram progresso, porém com avanço menor do que registrados na década anterior, como ressalta a Tabela 1 a seguir.

Tabela 1 – IDHM de Hulha Negra entre 1991 e 2010

Referência	1991	2000	% Variação	2010	% Variação
IDH – Educação	0,163	0,394	141,72	0,512	29,95
IDH – Renda	0,541	0,670	23,84	0,653	-2,54
IDH – Longevidade	0,653	0,698	6,89	0,796	14,04
IDH – Municipal	0,386	0,569	47,41	0,643	13,01

Fonte: Fundação de Economia e Estatística – FEE (2014).

Quanto à integração e inserção regional, o município de Hulha Negra faz parte do Conselho de Desenvolvimento Regional – COREDE da Campanha. A região deste COREDE está localizada no Sudoeste Rio-Grandense, abrangendo sete municípios, sendo: Aceguá, Bagé, Caçapava do Sul, Candiota, Dom Pedrito, Hulha Negra e Lavras do Sul, como destacado na Figura 1. FEE (2008)

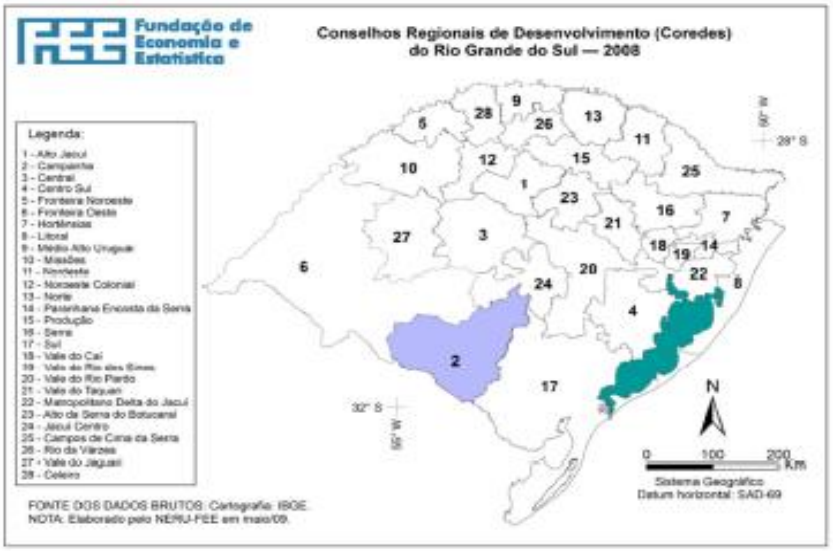


Figura 1 – Mapa dos COREDES
Fonte: Fundação de Economia e Estatística – FEE (2008).

Os COREDES são entidades de direito privado, organizados sob a forma de associação civil, sem fins lucrativos e com prazo de duração indeterminado, criados pela Lei Estadual nº 10.283, de 17/10/1994. Têm por objetivo a promoção do desenvolvimento regional, harmônico e sustentável, através da integração dos recursos e das ações de governo na região, visando à melhoria da qualidade de vida da população, à distribuição equitativa da riqueza produzida, ao estímulo à permanência do homem em sua região e à preservação e recuperação do meio ambiente. FEE (2014)

Os municípios do COREDE Campanha são similares quanto ao clima, relevo e vegetação. Em contrapartida, existem diversos aspectos distintos, tais como, valor histórico, econômico e cultural. Aceguá, Candiota, Hulha Negra e Lavras do Sul são municípios de pequeno porte, com população inferior a dez mil habitantes. Com exceção de Lavras do Sul, são municípios recentemente emancipados. Caçapava do Sul e Dom Pedrito são caracterizados como municípios de médio porte, com população superior a trinta mil habitantes. Bagé é o município mais populoso e referência na região atuando como polarizador econômico. Hulha Negra tem como municípios fronteiriços Aceguá, Candiota e Bagé. A seguir, na Figura 2, é demonstrada a configuração territorial dos municípios que compõem o COREDE Campanha.



Figura 2 – Mapa dos Municípios do COREDE Campanha
Fonte: Fundação de Economia e Estatística – FEE (2008).

A população do COREDE Campanha de 213.463 habitantes corresponde a 1.95% do total do Estado. O município de Bagé é o que possui a maior população, com 114.408 habitantes; Aceguá é o que possui a menor população entre os sete municípios. Hulha Negra tem população de 6.087 habitantes. FEE (2014)

Essas informações são observadas no Gráfico 7 abaixo

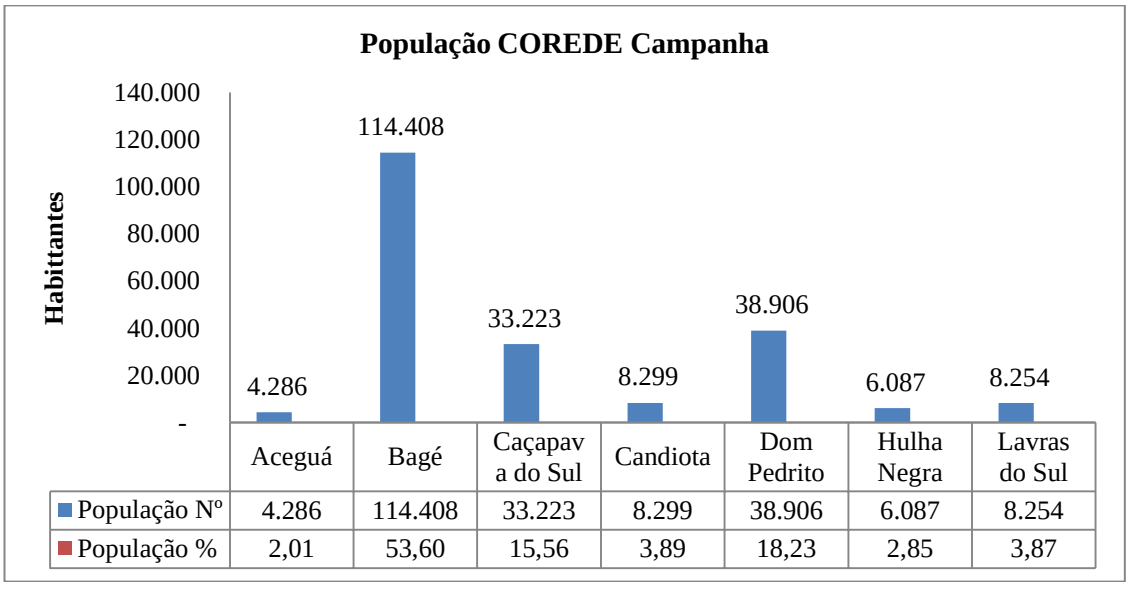


Gráfico 7 – População do COREDE Campanha
Fonte: Fundação de Economia e Estatística – FEE (2014).

O COREDE Campanha possui 18.240,90 km² de área, ocupa cerca de 6,47% da área total do Rio Grande do Sul. Hulha Negra possui área territorial de 822,94 km², representando 0,2920% do Estado. FEE (2014)

A representação territorial do COREDE Campanha está demonstrada no Gráfico 8 a seguir.

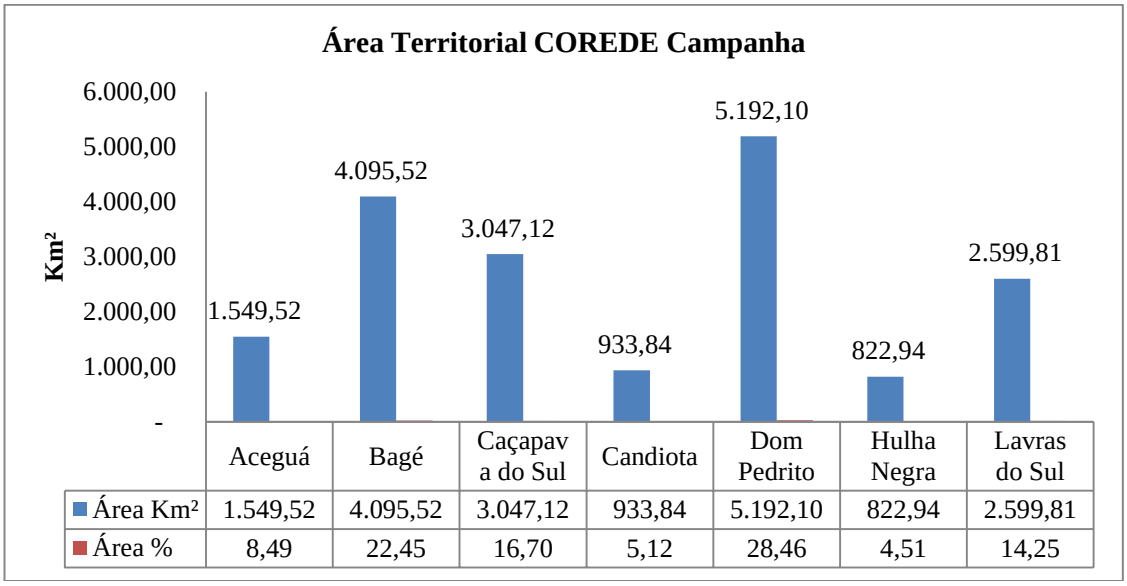


Gráfico 8 – Área Territorial do COREDE Campanha
Fonte: Fundação de Economia e Estatística – FEE (2014).

Quanto ao IDHM relativo ao ano de 2010, Bagé possui o melhor índice, 0.740. Em contraponto, Hulha Negra possui o IDHM de 0.643, sendo o mais baixo índice entre os municípios do COREDE Campanha, como destacado na Tabela 2 a seguir.

Tabela 2 – IDHM dos Municípios COREDE Campanha

Município	1991	2000	2010
Aceguá	0,509	0,621	0,687
Bagé	0,561	0,659	0,740
Caçapava do Sul	0,494	0,599	0,704
Candiota	0,502	0,622	0,698
Dom Pedrito	0,515	0,621	0,708
Hulha Negra	0,386	0,569	0,643
Lavras do Sul	0,504	0,629	0,699

Fonte: Fundação de Economia e Estatística – FEE (2014).

Hulha Negra, em 17 anos após sua emancipação, que se refere ao período pesquisado (1993/2010), demonstra uma evolução constante, embora lenta e pequena, conforme evidenciam os indicadores expostos acima.

O crescimento populacional pode ser considerado pequeno e aceitável, com o acréscimo de 625 habitantes no período de 15 anos (1995/2010).

O período de maior crescimento econômico ocorreu na década de sua emancipação (1993/2000), onde os indicadores do PIB e PIB per capita atingiram crescimento superior a 80,00%. Nesse mesmo tempo, o desenvolvimento econômico refletiu nos indicadores sociais, em que o IDHM teve um aumento de 47,41%. Na década que se sucedeu, tanto nos índices econômicos quanto sociais, ocorreram avanços, porém em percentuais menores que nos primeiros dez anos de sua emancipação.

Conforme dados coletados da FEE (2014) e ilustrados acima no gráfico número 7, a arrecadação municipal na década de 2000 a 2010 demonstrou evolução, tanto oriunda do conjunto de sua produção econômica, que retorna na forma de redistribuição de impostos (FPM e ICMS), quanto da sua ascensão social que reflete no aumento da arrecadação do IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) e IPVA (Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores). Também ocorreu crescimento nas transferências financeiras da União e do Estado. Essa elevação na receita municipal refletiu na consequente ampliação dos custeios e investimentos públicos.

Nesses anos após sua emancipação, é notório o progresso em várias áreas em que são prestados os serviços públicos, principalmente no atendimento à educação e saúde, porém, também é visível a necessidade de atendimento em vários problemas ainda existentes, e que demandam uma intervenção do poder público, principalmente de infraestrutura, seja rural ou urbana. Neste eixo de planejamento, infraestrutura urbana, carece o município de políticas públicas de médio e longo prazo que possam nortear o crescimento ordenado da cidade; que gere um ambiente urbanístico acolhedor, bem como, sirva de incentivo para o desenvolvimento das atividades comerciais, de serviço, e de espaços atrativos para futuras instalações industriais e similares.

Na sequência deste estudo serão apresentados problemas que são claramente identificados na zona urbana do município e serão sugeridas formas de resolução, baseadas na legislação atual que tange sobre ordenamento urbano; evidenciando casos que podem ser tratados de forma definitiva, outros que de forma preventiva podem ser evitados, e ainda aqueles que para o bem público podem ser aprimorados.

3. A IMPORTÂNCIA DO PLANO DIRETOR PARA OS MUNICÍPIOS E UMA APLICAÇÃO PARA HULHA NEGRA

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 182, ao dispor sobre a Política Urbana menciona a necessidade de diretrizes gerais fixadas em lei específica que orientem a política nacional de desenvolvimento urbano.

> "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."

Surgiu assim a Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, o denominado *Estatuto da Cidade*. A referida norma tornou obrigatória a elaboração de um Plano Diretor que contemple aspectos econômicos, sociais, urbanísticos, administrativos e ambientais.

Segundo Santos Junior e Montandon (2011), a Constituição Federal de 1988 elegeu o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, com elaboração compulsória para os municípios com mais de vinte mil habitantes. A Lei nº 10.257/2001 além de reforçar o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, estende sua obrigatoriedade, antes apenas quanto ao porte populacional, passando a ser exigido para as cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, as integrantes de áreas de especial interesse turístico, as inseridas em áreas de influência de significativo impacto ambiental ou ainda aquelas nas quais o poder público pretenda utilizar os instrumentos definidos no § 4º do Art. 182 da Constituição Federal, que trata do devido aproveitamento do solo urbano. O Estatuto da Cidade trouxe, também, novos rumos para o desenvolvimento urbano a partir da afirmação de diretrizes, princípios e instrumentos voltados para a promoção do direito a cidade e para a gestão democrática.

Destacam-se algumas diretrizes contidas no artigo 2º do Estatuto da Cidade, que se referem, direta ou indiretamente, ao Plano Diretor:

- Garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (inciso I);
- Gestão democrática da cidade, por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (inciso II);
- Planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente (inciso IV);

- Ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização (inciso VI, alínea e);
- Integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do município e do território sob sua área de influência (inciso VII);
- Proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico (inciso XII).

O Estatuto da Cidade elenca uma série de instrumentos de intervenção urbanística dos quais o Poder Público poderá se valer para impor aos proprietários de área urbana determinada conduta e para a implantação de determinada política de cunho social ou mesmo urbanístico, sendo eles:

- Parcelamento, edificação e utilização compulsórios;
- Direito de preempção;
- Outorga onerosa do direito de construir;
- Operações urbanas consorciadas; e
- Transferência do direito de construir.

Todos estes instrumentos são peças importantes para o município combater a especulação imobiliária, considerada a existência de infraestrutura e a demanda para o seu uso. A seguir retrata-se alguns dos principais problemas em termos de infraestrutura urbana que poderiam ser solucionados via implementação de um Plano Diretor para o município de Hulha Negra.

3.1 ANÁLISE DE ALGUM DOS PRINCIPAIS PROBLEMAS A SEREM TRATADOS COM A EXISTÊNCIA DE UM PLANO DIRETOR NO MUNICÍPIO DE HULHA NEGRA

Apesar de o município ser considerado jovem, bem como apresentar uma população pequena, com características que destacam suas potencialidades no campo econômico e social, ainda existe um forte problema a ser enfrentado pela administração pública de Hulha Negra que é o “uso e ocupação do solo no centro urbano”. Neste contexto, serão destacados quatro dos principais problemas do município, bem como os instrumentos com base na implementação do Plano Diretor municipal, que poderiam ser utilizados para a resolução destes.

(i) Problema:

- O centro urbano possui uma área de construções irregulares, situada em terreno da Rede Ferroviária Federal (RFFSA), com precária infraestrutura urbana. Apêndice – Fotografias A1 e A2.

Instrumento: *Criação das Zonas ou Áreas Especiais de Interesse Social (ZEIS ou AEIS)*. Este instrumento tem por finalidade a regularização fundiária e urbanização com objetivo de assegurar a permanência das famílias de baixa renda no local de moradia e oferecer as condições legais para a urbanização e a legalização dos assentamentos. Viabilizam a regularização jurídica dos assentamentos informais (áreas encortiçadas, vilas, favelas e loteamentos clandestinos) ao instituir parâmetros especiais de uso, ocupação e parcelamento do solo. As ZEIS também podem ser instituídas em terrenos ou prédios vazios, ociosos ou subutilizados para novas moradias populares, denominadas ZEIS de vazios.



Fotografia A1 – Ocupação irregular em área da RFFSA. Área central da cidade
Fonte: Elaboração do autor



Fotografia A2 – Ocupação irregular em área da RFFSA. Área periférica da cidade
Fonte: Elaboração do autor

(ii) Problema:

- Definir espaços destinados para instalações de indústrias e\ou similares. Apêndice – Fotografia B1;
- Determinar a destinação de áreas para novas construções particulares, construções de condomínios de habitações populares, prevendo os sistemas de abastecimento de água e esgotamento pluvial e cloacal, e outros serviços públicos. Apêndice – Fotografia B2;
- Decidir sobre lugares que serão destinados para laser, como praças, ginásios esportivos; para instalação de instrumentos públicos, como creches, escolas; etc. Apêndice – Fotografia B3;

Instrumento: *Direito de preempção*. Este instrumento é utilizado pelo poder público para garantir terrenos para construção de equipamentos públicos (escolas, postos de saúde, praças, etc.), habitação de interesse social, etc. O poder público municipal tem preferência na aquisição de imóvel urbano colocado à venda no mercado sem a necessidade de procedimentos de desapropriação. Poderá 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 são definidos no Plano Diretor, o proprietário é devidamente notificado e quando ele decide vender o terreno comunica ao Poder Público que terá o prazo de 30 dias para manifestar o interesse pela compra.



Fotografia B1 – Vazio urbano na via de acesso à sede do município
Fonte: Elaboração do autor



Fotografia B2 – Vazio urbano localizado na área sul da cidade
Fonte: Elaboração do autor



Fotografia B3 – Vazio urbano localizado na área central da cidade
Fonte: Elaboração própria

(iii) Problema:

- O centro urbano de Hulha Negra possui três grandes terrenos sem nenhuma construção imobiliária em sua superfície, e são geralmente utilizados como campos para a prática de futebol. Esses terrenos ficam em locais privilegiados, dotados de infraestrutura urbana (água, esgoto, energia elétrica, coleta de lixo, ruas pavimentadas, etc.) e que poderiam ser mais bem aproveitados pelo poder público ou, melhor explorados pela iniciativa privada. Apêndice – Fotografias C1, C2 e C3.

Instrumento: A Constituição Federal destacou três instrumentos (art. 182, § 4º) como penalidades para combater a ociosidade de grandes terrenos urbanos já dotados de infraestrutura, que provocam a elevação dos custos de prestação dos serviços públicos e a sobrevalorização fundiária. Sem fins arrecadatórios, as seguintes sanções serão aplicadas sucessivamente:

- *Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios*. Essa penalidade faz referência à retenção ociosa de terrenos e obriga o proprietário do imóvel a parcelar, construir ou utilizar imóvel de sua propriedade vago ou subutilizado.
- *IPTU progressivo no tempo*. Diferente do IPTU anual é aplicado como sanção apenas aos proprietários que descumprirem a primeira penalidade. Permanecendo o descumprimento, a alíquota poderá ser aumentada a cada ano até o máximo de 15% do valor do imóvel.
- *Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública*. Passados cinco anos de aplicação do IPTU progressivo no tempo, a Prefeitura pode desapropriar os imóveis urbanos ociosos pagando com títulos da dívida pública.



Fotografia C1 – Vazio urbano, localizado na área central da cidade, campo de futebol do Hulha Negra FC
Fonte: Elaboração do autor



Fotografia C2 – Vazio urbano, localizado na área periférica da cidade, campo de futebol do Rio Negro FC
Fonte: Elaboração do autor



Fotografia C3 – Vazio urbano, localizado na área periférica da cidade, campo de futebol do Floresta FC
Fonte: Elaboração do autor

(iv) Problema:

- No centro urbano de Hulha Negra existe um terreno de propriedade particular, sem construção imobiliária, que está localizado no ponto mais alto da cidade, permitindo uma vista ampla, além disso, possui uma árvore centenária de grande porte e valoroso vulto ornamental. É um local histórico e de reconhecimento público pela sua importância urbanística com denominação popular de "árvore grande". Diante dessas características e importância o poder público poderia utilizar-se de instrumentos legais para transformá-la em praça pública, dotando-a de infraestrutura necessária. Apêndice – Fotografias D1 e D2.

Instrumento: *Transferência do direito de construir*. Este instrumento beneficia o proprietário de imóvel que é considerado de interesse histórico, ambiental ou social, visando estimular sua preservação. Para preservar este bem de interesse coletivo ele poderá utilizar, em outro terreno, o potencial de construir que não pode utilizar no imóvel protegido. Permite ao proprietário utilizar em outro terreno de sua propriedade ou transferir para terceiros o direito de construir que detinha no imóvel original e que se fosse exercido comprometeria a preservação desejada.



Fotografia D1 – Vazio urbano, localizado na área central da cidade, ponto de laser denominado “árvore grande”
Fonte: Elaboração do autor



Fotografia D2 – Vazio urbano, localizado na área central da cidade, ponto de laser denominado “árvore grande”
Fonte: Elaboração do autor

Assim, a construção e implementação de um Plano Diretor participativo no município de Hulha Negra, que incluísse estes e demais problemas, bem como que deixasse

definidos os instrumentos que deveriam ser utilizados na resolução dos mesmos, se torna de grande valia para o município. Pois com o auxílio deste, o município poderá melhorar o seu zoneamento urbano e proporcionar aos seus moradores uma gestão integrada e participativa.

4. CONCLUSÃO

O presente artigo teve por objetivo avaliar a importância do Plano Diretor como instrumento de desenvolvimento para o município de Hulha Negra.

Até o ano de 1992, Hulha Negra era um distrito do município de Bagé, com características econômicas e sociais eminentemente rurais, reflexo de suas peculiaridades territoriais e história de sua colonização. Sua independência territorial e administrativa a partir de 1993 possibilitou o próprio gerenciamento dos recursos financeiros oriundos de sua produção econômica; por conseguinte, houve maior e melhor investimento por parte do poder público, refletindo ao longo desse tempo em melhorias de infraestrutura urbana e rural e também oferta de melhores serviços públicos nas áreas de educação, saúde, entre outras. De acordo com os indicadores do PIB, PIB per capita e IDHM, Hulha Negra em seus primeiros 17 anos de emancipação demonstrou crescimento, embora modesto, e também maior participação e importância na integração regional.

Contudo, muito do que já foi realizado deve ser concretizado e continuado, e muito ainda há por fazer em termos de melhorias estruturais e de serviços públicos. Os casos pontuais apresentados no presente trabalho refletem a carência de normas para solucionar problemas já existentes e também prever com antecipação o crescimento ordenado da cidade. A solução para ocupações irregulares na zona urbana; a preservação de áreas de interesse público; o combate aos vazios urbanos que geram especulação imobiliária, entre outros, são exemplos de situações reais que podem ser regradas no Plano Diretor municipal.

O município pela sua história, características territoriais e de sua população, tem sua economia preponderantemente agropecuária; sendo essa sua vocação e seu principal potencial econômico. Através da inserção de diretrizes no Plano Diretor, o gestor público deve criar condições para que essa principal fonte de riqueza municipal possa ser mantida, incentivada e diversificada; observando ainda normas para a preservação do meio ambiente.

Portanto, os atuais e futuros administradores públicos devem concentrar seus “planos de governo” para alavancar e consolidar o crescimento em Hulha Negra, utilizando para isso mecanismos de planejamento de médio e longo prazo, que transitem entre administrações, independente de ideologias partidárias, perseguindo um progresso contínuo.

Essa é a filosofia do Plano Diretor, orientar e regrar um plano com base em instrumentos legais que sirvam de apoio aos sucessivos gestores do município.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acessado em maio de 2014.

BRASIL. Estatuto da cidade (2001). Estatuto da cidade: Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. – Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001. 35 p. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoespermanentes/cdu/part.html/estatutodacidade.pdf> Acessado em maio de 2014.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA – FEE. **FEEDados**. Disponível em: <http://dados.fee.tche.br/> Acessado em maio de 2014.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. *Plano diretor passo a passo*. Coordenação de Mariana Moreira. - São Paulo, 2005. 208p. Disponível em: <http://www.cepam.org/media/145218/planoplusdiretor_CD3.pdf> Acessado em maio de 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Cidades@** Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/painel/historico.php?codmun=430965&lang=_EN> Acessado em maio de 2014.

PREFEITURA MUNICIPAL DE HULHA. Site Oficial. **Município\História**. Disponível em: <www.hulhanegra.rs.gov.br> Acessado em maio de 2014.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves e MONTANDON, Daniel Todtmann. *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas* Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011. il. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetropoles.net/download/miolo_plano_diretor.pdf> Acessado em maio de 2014.

AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SANEAMENTO BÁSICO NO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO NORTE FRENTE À IMPLANTAÇÃO DO POLO NAVAL

Rodrigo Gibbon Costa[1]

Carlos Rodrigues Machado[2]

RESUMO

O presente trabalho é conclusão do Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, oferecido pela Universidade Federal do Rio Grande – FURG pelo Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB no Polo Universitário de São José do Norte. Nele pretendemos desenvolver uma análise crítica da situação atual do Saneamento Básico no município de São José do Norte contextualizando-a com a implantação do Polo Naval na referida cidade. Para tanto, buscamos identificar e sistematizar as Políticas Públicas em Saneamento Básico propostas e/ou em desenvolvimento, no período de janeiro de 2007 até julho de 2014; verificar a aplicabilidade da legislação vigente sobre o tema, seja em âmbito Municipal, Estadual e Nacional; identificar a realidade do Saneamento Básico do município. Apresentamos um diagnóstico preliminar associado às demandas sociais em Saneamento Básico (abastecimento de água potável, esgotamento sanitário e manejo dos resíduos sólidos) por parte da população e já mapeados pela Prefeitura Municipal, órgãos e instituições públicas ou outras instituições. Também se fez necessário analisar a implantação do Polo Naval com vistas a estas demandas de saúde. Assim, identificamos limites e possibilidades para o desenvolvimento do município de São José do Norte em decorrência destes empreendimentos. A partir disto, nos foi possível identificar contradições e problemas na realidade que deveriam ser considerados de fato pelos gestores públicos, empresas e cidadãos da cidade na busca de uma São Jose do Norte equitativa e melhor para todos e todas.

Palavras-chave: Saneamento Básico; Políticas Públicas; Polo Naval.

[1] Aluno do Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal – UAB/FURG no Polo Universitário de São José do Norte – RS. Bacharel em Direito / FURG. Técnico de Controle Sanitário - Servidor Público Municipal de São José do Norte – RS.

[2] Professor Dr. Orientador do Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal – UAB/FURG. Professor e pesquisador da FURG (Universidade Federal do Rio Grande) e do Programa de Pós-Graduação em Educação Ambiental (IE/PPGE).

1. INTRODUÇÃO

Ao final do Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal e, ao elaborarmos o trabalho de conclusão, foi necessário resgatarmos os estudos, as discussões e as orientações no sentido de refletirmos sobre questões pertinentes ao cotidiano histórico-político-social-econômico do município ao qual nos dispomos a analisar, e no qual realizamos a nossa pesquisa que deu origem a este artigo. Nos últimos anos, com a implantação do Polo Naval em Rio Grande, e do estaleiro na cidade de São José do Norte, nos levaram a pensar sobre o desenvolvimento atual e suas consequências futuras no que se relaciona às condições de vida de sua população. É neste sentido que elegemos o *saneamento básico* como tema importante para o município de São José do Norte e, portanto, diretamente relacionado às Políticas Públicas Municipais e sua gestão, tema de reflexão desta Especialização. Destacamos que, há uma situação pregressa das condições do saneamento básico na cidade, portanto, antes do Polo Naval e do estaleiro, a qual deverá ser considerada em nossa discussão.

Sendo assim, neste trabalho temos como objetivos: identificar e sistematizar as políticas públicas em saneamento básico propostas e/ou em desenvolvimento, no período de janeiro de 2007 até julho de 2014, e, também relacionado a este aspecto, verificar a aplicabilidade da legislação vigente sobre o tema, seja em âmbito Municipal, Estadual ou Nacional; identificar a realidade do saneamento básico do município, num diagnóstico preliminar associado às demandas sociais em saneamento básico (abastecimento de água potável, esgotamento sanitário e manejo dos resíduos sólidos) por parte da população e já mapeados pela Prefeitura Municipal, órgãos e instituições públicas ou outras instituições.

Desta forma, ao relacionarmos as condições do saneamento básico com as leis e as políticas, e tendo como “pano de fundo” o crescimento atual e futuro do município, poderemos identificar os limites, bem como as possibilidades, do que vem sendo feito pela gestão atual com vistas a uma São Jose do Norte para todos e todas. O saneamento básico, e, portanto, melhores condições de vida aos moradores de nossa cidade, pode ser um dos legados destes empreendimentos, mas para isso a gestão e as políticas públicas deverão ter um destaque em suas ações.

Enfim, com vistas a desenvolver um conhecimento o mais próximo possível da realidade estudada, iniciaremos apresentando aspectos conceituais utilizados no estudo/pesquisa como Política, Política Pública e Saneamento Básico; em seguida, apresentaremos dados da legislação vigente sobre o tema saneamento e o contexto do município de São Jose do Norte. Depois, detalharemos aspectos do saneamento, quase inexistente, na cidade e finalizaremos com uma breve análise que busca indicar caminhos e possibilidades de ação.

2. SITUANDO OS CONCEITOS A SEREM TRABALHADOS

Com a finalidade de aprofundar o debate sobre as Políticas Públicas em saneamento básico (abastecimento de água potável, esgotamento sanitário e manejo dos resíduos sólidos) no município de São José do Norte – RS faz-se necessário elucidar os conceitos que serão desenvolvidos ao longo deste trabalho.

2.1 Conceitos de Política

Partimos da busca pelo entendimento do conceito de Política. Em seus estudos Carlos Machado (2005; 2011 e 2013) nos esclarece acerca da definição de política e sua intrínseca relação com o Estado. Para o autor (2011, p. 31-33) é importante saber que tal definição pode ser compreendida em três aspectos: *polity* (teoria), *policy* (conteúdo) e *politics* (prática). Ou seja,

> [...] dir-se-ia que a polity poderia ser relacionada a uma concepção ou a uma utopia implícita nos documentos e/ou nos discursos sobre as políticas de tal ou qual governo. A policy se relacionaria mais às políticas concretas, ou melhor, ao conteúdo das políticas de [...] [Saneamento Básico], seus objetivos, metas, etc. A politics, por sua vez, ligar-se-ia às relações de poder, aos métodos ou aos processos de implementação das políticas.

E ainda salienta que

> [...] a utopia, identificada na primeira definição, relaciona-se ao projeto de sociedade dos gestores, dos que definem a política e se traduz na segunda, isto é, o conteúdo das políticas. Tal utopia é implementada pelos gestores, que, através dos meios materiais, propaganda, recursos financeiros, etc., buscam garantir sua efetividade e eficácia. Porém, nesse processo de implementação, o "outro", ou seja, aqueles sobre os quais as políticas se dirigem, ao se relacionar com aqueles e ao efetivar as políticas daqueles, estão desenvolvendo relações sociais e, neste processo, estabelecendo relações de poder. Assim, as relações de poder e a produção da hegemonia e do consenso se implementam às políticas, em conformidade aos interesses das classes e grupos dominantes.

Assim, embasados tanto em Machado (2005) quanto em Ruas (2009) nos é possível entender Política Pública como um conjunto de ações desencadeadas pelo Estado, no caso brasileiro, nas escalas Federal, Estadual e Municipal, com vistas ao atendimento a determinados setores da sociedade civil. Elas podem ser desenvolvidas em parcerias com organizações não governamentais e, como se verifica mais recentemente, com a iniciativa privada.

Portanto, no conceito de Políticas Públicas de Ruas (2009, p. 19): "[...] políticas públicas (policy) são uma das resultantes da atividade política (politics): compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores envolvendo bens públicos". No entanto, sabe-se que diversas forças sociais integram o Estado. Elas representam agentes com posições muitas vezes antagônicas e em disputa de projetos e utopias. E neste processo, as políticas e as decisões podem privilegiar determinados setores, nem sempre voltadas à maioria da população. No caso, do saneamento, de forma geral beneficiaria a todos, mas se, por exemplo, os recursos para tal política pudessem ser desviados para outras que beneficiassem a poucos, dependeria das forças sociais e das forças políticas em cada município ou gestão da cidade para garantir o uso dos recursos nessa área.

2.2 Conceito de Saneamento Básico

Tratando do tema proposto neste trabalho sobre as Políticas Públicas de saneamento básico (abastecimento de água potável, esgotamento sanitário e manejo dos resíduos sólidos) e da realidade do município de São José do Norte frente à implantação do Polo Naval impõem-se definirmos o que entendemos por saneamento básico.

Para tanto, e de acordo com o PLANSAB – Plano Nacional de Saneamento Básico (2014-2033), aprovado pelos Ministérios das Cidades, Fazenda, Casa Civil, Saúde, Planejamento, Orçamento e Gestão, Meio Ambiente e Integração Nacional – Portaria Interministerial 571/2013, podemos definir este termo como:

> [...] conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de:
>
> a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição; b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as

> ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente; c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas; d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas (PLANSAB, 2013, p. 16-17).

Como podemos perceber, são aspectos fundamentais e infraestruturais de uma cidade, ou melhor, para uma cidade com condições, pelo menos dignas, de vida para todos e todas. Dessas destacamos os aspectos relacionados à água potável, esgoto sanitário, manejo dos resíduos sólidos e os pressupostos para que isso possa se efetivar com condições aos cidadãos da cidade.

3. BASE LEGAL DO SANEAMENTO BÁSICO

Para discutir as Políticas Públicas em saneamento básico no Brasil, inicialmente resgatemos os conceitos, podemos observar que sob o ponto de vista das *polity* (relacionado à utopia ou aos objetivos) *e policy* (relacionada aos conteúdos da política) nos encontramos em estágio bem avançado, pois existem mecanismos legais (policy) suficientes para promover o desenvolvimento social (polity).

Partindo do texto constitucional, precisamente da Carta Magna de 1988, a “Constituição Cidadã” (BRASIL, 1988), tem presente no Art. 21, inciso XX que compete a União “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”; e o Art. 23 estabelece ser de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: “IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”.

Ainda, podemos destacar o Art. 200, que delega ao Sistema Único de Saúde – SUS: “IV - participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico”, artigo este que foi regulamentado pela Lei Federal nº. 8.080/1990.

A partir disto, podemos afirmar que para o desenvolvimento de *policy* de saúde é fundamental que o saneamento básico esteja contemplado e seja efetivado, uma vez que este é entendido como um dos elementos fundantes para que se tenha

uma população com saúde plena. Ainda mais, a existência de saneamento básico, como indicado na lei, poderá contribuir para a melhoria da saúde, e também preventivamente evitar que as pessoas fiquem doentes. Se considerarmos que a carência maior de saneamento básico é nos bairros onde vivem as pessoas mais pobres, diríamos que com o saneamento melhoraríamos a vida das classes e grupos sociais mais necessitados.

Seguindo estas diretrizes, no início do ano de 2007 é promulgada a Lei nº. 11.445, que dispõe sobre as diretrizes nacionais para o saneamento básico em todo território nacional, regulamentada pelo Decreto nº. 7.217, de 21 de julho de 2010. Em seu segundo artigo, inciso I, esta lei afirma a necessidade da universalização[3] do acesso a esse serviço que, em nosso entendimento, é fundamental para a dignidade da vida humana. Dentre os demais incisos presentes neste segundo artigo, ainda destacamos o VI, o qual trata da

> articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante (BRASIL, 2007).

Inicialmente, podemos afirmar que, tal princípio, ainda nos dias atuais, não está favorecendo ou sendo efetivado para a população nortense, uma vez que, em São José do Norte, não há oferecimento deste recurso de forma plena. Ou seja, há carência no atendimento ou na efetivação destes preceitos legais por parte dos gestores anteriores e atuais. Podemos, assim, compreender que o Poder Público municipal em análise, ao identificarmos um baixo índice de desenvolvimento humano e econômico, encontra-se aquém de realizar uma *policy* que dê conta de articular a dinâmica determinante da vida de seus munícipes e de efetivar uma qualidade de vida digna aos mesmos, conforme prescrito nestes documentos legais.

Ainda, de acordo com esta norma, cabe salientar o exposto no Art. 9º, inciso I, o qual prevê que os entes federados deverão “elaborar os planos de saneamento básico [...]”. No caso de São José do Norte, apenas no ano de 2014, sete anos após a promulgação da norma é que o Poder Executivo iniciou o processo de levantamento e construção do referido plano de saneamento, que está a cargo da Agência Lagoa Mirim / UFPEL. Tal atraso acabou por engessar, não só a possibilidade de o município estar preparado para os futuros investimentos, mas

[3] Entende-se universalização como a ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados ao saneamento básico.

também, de possibilitar uma vida melhor para seus munícipes. Portanto, estamos iniciando do zero, e é claro, somente depois de elaborado o plano e de sua efetivação por parte dos gestores atuais é que será possível realizar uma análise mais concreta. Cabe salientar que conforme o Decreto (BRASIL, 2010) regulamentador da norma, o financiamento com recursos oriundos do ente federal se dá mediante a existência de Planos de Saneamento Básico. Tal aspecto poderá ser utilizado pelo governo municipal se for ágil na finalização do referido instrumento.

No nível federal, no entanto, os prazos e tempos da efetivação de políticas de saneamento, também, seguem devagar. O Plano Nacional de Saneamento Básico da União, aprovado em dezembro de 2013, tem o objetivo de traçar metas e diretrizes para o planejamento do setor nos próximos 20 (vinte) anos. Destacam-se neste documento programas importantes do Governo Federal, baseados em ações estruturais[4] e estruturantes[5], que atenderão o meio urbano e o rural. Portanto, o plano de São José do Norte se articula ou deverá se articular a esta *policy* nacional, que ao buscar a universalização do saneamento básico nos municípios, possibilitará a inserção deste município, a partir de seu respectivo plano.

O Plano Municipal de Saneamento de São José do Norte, como mencionado, encontra-se em fase inicial de construção, conforme recentemente noticiado em Informativo da Prefeitura Municipal (2014, p. 02). Por isso, não podemos realizar aqui um detalhamento maior desta Política Pública neste momento. Alertamos, novamente, que a morosidade ocorrida neste processo de levantamento e construção - uma vez que desde 2007 já se tem diretrizes para que os municípios elaborem seus próprios Planos – ocasionou e continua ocasionando grandes perdas sociais e econômicas para cidade.

Outra política nacional articulada ao saneamento é a Política Nacional de Resíduos Sólidos, instituída pela Lei Federal nº. 12.305 de 02 de agosto de 2010, regulamentada pelo Decreto nº. 7.404, de 23 de dezembro de 2010. Desta lei cabe destacar alguns objetivos que foram incorporados no plano e à realidade nortense, como: destinação final ambientalmente adequada dos rejeitos; intensificação de ações de educação ambiental e promoção da inclusão social.

---

[4]Compreendem os tradicionais investimentos em obras, com intervenções físicas relevantes nos territórios, para a conformação das infraestruturas físicas de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem urbana.

[5]Aquelas que fornecem suporte político e gerencial para a sustentabilidade da prestação de serviços.

Desta *polity* (desenvolvimento social e/ou efetivação do saneamento básico em SJN) destacamos como um dos pontos fundamentais a logística reversa, pois se constitui em um conjunto de ações para facilitar o retorno dos resíduos aos seus geradores para que sejam tratados ou reaproveitados em novos produtos. De acordo com a mesma, os envolvidos na cadeia de comercialização dos produtos, desde a indústria até o comércio, deverão estabelecer um consenso sobre as responsabilidades de cada parte.

Assim, tais políticas (policy) inspiradas na utopia (polity) acima referida, teriam um impacto em curto, médio e longo prazo no município, pois reduziriam custos de coleta e transporte destes materiais para o aterro licenciado e melhorariam a qualidade do meio ambiente, especialmente com a tendência de aumento populacional, em decorrência da implantação do Polo Naval. A efetivação do saneamento básico melhoraria a qualidade de vida das pessoas, da lagoa e do canal, evitando que os esgotos fossem jogados ali sem tratamento, garantiria água saudável para todos, e certamente, contribuiria para a melhoria da saúde de muitos, senão todos, que vivem em São José do Norte.

Para compreendermos a situação que se apresenta é fundamental que mostremos aspectos da realidade do município, do nosso ponto de vista, e daqueles relacionados a não efetividade do saneamento básico na cidade.

4. ANALISANDO E CONTEXTUALIZANDO O MUNICÍPIO

4.1 Análise situacional do Município

São José do Norte é um pequeno município, localizado no Sul do Rio Grande do Sul, situado entre o Oceano Atlântico e a Laguna dos Patos, com 25.523 habitantes (IBGE, 2010). A maioria da população concentra-se na zona urbana da cidade. Contudo, há algumas décadas atrás esta situação populacional apresentava-se invertida, uma vez que a maioria da população nortense se situava na zona rural. Conforme Relatório FIERGS (p. 139, 2013) “o fluxo da população da zona rural para a zona urbana, o chamado êxodo rural, na década de 1990, praticamente duplicou a população da cidade, provocando a criação e ampliação de bairros, principalmente com o apoio do Governo Municipal”.

Segundo pesquisa desenvolvida por Coelho (2013, p. 74) no município:

> Este, por se basear na monocultura da cebola, foi considerado o grande produtor nacional dessa especiaria. Com a entrada de outros concorrentes e da falta de apoio e incentivo pelas políticas públicas para o pequeno produtor rural, nesse mercado e, trazendo como consequência a desvalorização do produto, o interior ou campo, iniciou seu processo de empobrecimento e miserabilidade, ocasionando, assim, um grande movimento migratório de sua população para a cidade.

Cabe salientar que devido ao fato o município, leia-se sua população, sofreu com tais transformações na mobilidade populacional (campo x cidade), pois não foram acompanhadas de ações bem como políticas preventivas ou que amenizassem as condições de vida na cidade. A cidade de São José do Norte cresceu desorganizada, sob a lógica do mercado, sem planejamento ou políticas para a cidade e os bairros. Inclusive, reconhecido pelos próprios empresários: "Este tipo de medida acabou por incentivar a ocupação da cidade nas áreas de dunas, ou seja, áreas de preservação ambiental. O apoio do Governo Municipal no parcelamento do solo já acontecia no município desde 1893" (FIERGS, 2013, p. 139).

Além disso, zonas com grande densidade populacional como: Cocuruto, Pontal da Barra, Barra e 5ª Secção da Barra que não são atendidas por rede pública de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, a coleta de resíduos sólidos é precária[6] e há também, a tendência de que neste local aconteça um aumento significativo de pessoas, visto a localidade ser integrante da zona de implantação do Polo Naval ou zona de expansão portuária.

4.2 Implantação do Polo Naval

A indústria naval brasileira nas décadas de 60 e 70 apresentou grande desenvolvimento. As décadas de 80 e 90 foram marcadas por fortes crises mundiais e nacionais que comprometeram este ramo de nossa indústria, aliada a falta de investimento ou prioridade governamental que acabaram reduzindo a capacidade de crescimento e desenvolvimento tecnológico necessário ao enfrentamento da concorrência mundial. Tal perspectiva liberal, no entanto, não dá conta de explicar que neste período de predomínio das políticas neoliberais cabia aos mercados, sob

[6] Conforme estabelecido no contrato com a prestadora de serviço, no caso destas regiões da cidade, e no interior a coleta é realizada apenas ***duas vezes por semana.***

o apoio e liberalização dos Estados e organismos internacionais, a efetivação de qualquer política industrial.

Transcorrido este período, fruto de uma nova visão governamental, a Indústria Naval nacional passa a contar a partir do ano de 2003 com o incentivo do Governo Federal, o qual elege como prioridade a criação de Políticas Públicas (policy, polity e politics) capazes de promover a construção de navios e plataformas com elevado conteúdo nacional. Neste contexto, podemos destacar a empregabilidade do setor que no ano de 2013 representava "[...] 73 mil pessoas, com previsão de chegar a 100 mil postos de trabalho em 2016" (VIANA, 2013).

Neste sentido, Angelo Bellelis, Presidente do Estaleiro Atlântico Sul, localizado no Porto de Suape, Estado do Pernambuco declarou em entrevista ao Sindicato Nacional da Indústria da Construção e Reparação Naval e Offshore (SINAVAL, 2011) que "as encomendas da Petrobrás são um marco para ter dado início na retomada da indústria naval [...] e o objetivo estratégico é ser competitivo internacionalmente". Nesta esteira, reconhece ainda que "[...] encomendas da Petrobrás, Transpetro e armadores privados foram primordiais para expansão da indústria que hoje atua em vários estados brasileiros [...]".

Aliado a esta nova perspectiva, no ano de 2010 é noticiada na imprensa nacional a assinatura do protocolo de intenções entre o Governo do Estado do Rio Grande do Sul e Estaleiros do Brasil (EBR), subsidiária da Setal Óleo e Gás (SOG) para construção de um Estaleiro no município de São José do Norte (ESTADÃO, 2010). E segundo a própria Empresa – EBR há a perspectiva de gerar aproximadamente 3.000 mil empregos diretos e outros 10.000 mil indiretos[7].

Entendemos que a instalação de um empreendimento deste porte, e pelos discursos tanto dos empregos como dos recursos que virão, traz consigo uma série de transformações no contexto socioeconômico de um município como São José do Norte, e também de necessidades tanto da população que aqui vive como das pessoas que chegam junto com estes empreendimentos. Mas, na contramão desta perspectiva, a inexistência de Políticas Públicas eficazes podem propiciar resultados majoritariamente negativos, e assim ampliar a miséria, as condições de vida

[7]Dados obtidos no endereço eletrônico: http://www.ebrbrasil.com/. No entanto, devemos ver tais números como apologia e marketing no sentido de conquistar ou justificar as benesses que governos e setores públicos lhes propiciam. Caso semelhante ocorreu em Rio Grande quando se anunciava 50 a 70 mil trabalhadores, e no auge se chegou ao máximo a 25 mil, e agora, restam menos e 10 mil trabalhando.

precárias, enfim, piorar ainda mais, a vida dos nortenses e dos que aqui vierem para trabalhar.

Considerando, por exemplo, que a mão de obra local tem forte vocação na agricultura familiar e pesca artesanal, e ainda, conforme dados apresentados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD (2010) que classifica o município entre os 10 piores do Estado do Rio Grande do Sul no Índice de Desenvolvimento Humano Educacional, além, da situação já constatada anos atrás quando se anunciou o empreendimento relacionado à Aracruz, e a carência de mão de obra naquela época, verifica-se que, o mesmo está ocorrendo no momento atual.

Outro aspecto se refere às normas e requisitos legais relacionados à questão ambiental e aos impactos deste empreendimento no ecossistema. Há necessidade do cumprimento de uma série de requisitos legais referentes ao licenciamento do empreendimento, que foram realizados e pactuados por meio do EIA-RIMA, Licença Prévia - LP, Licença de Instalação - LI e futura Licença de Operação - LO (ainda em análise pela Fundação Estadual de Proteção Ambiental – FEPAM). Estes documentos legais trazem uma série de condicionantes que precisam ser observadas para que os impactos advindos da instalação da empresa sejam suportados de forma sustentável[8].

Dentre estes destacamos:

> 7.1-o empreendedor deverá promover, apoiar, acompanhar, gerenciar e executar, nas fases de pré- instalação, da implantação ora licenciada e na futura operação, a compatibilização das demandas advindas do processo de concretização do empreendimento, com a implementação das medidas antecipatórias, mitigatórias e compensatórias previstas no EIA e apresentadas nesta fase de LI, nas áreas de segurança pública, saúde, educação, cultura, mobilidade urbana, transportes, acessibilidade, sistema viário, transporte coletivo (rodoviário e hidroviário), urbanização e saneamento, de responsabilidades próprias, interinstitucionais e de terceiros (FEPAM, 2012. P. 12).

Desta forma, entendemos as licenças mencionadas como uma importante *polity* para salvaguarda dos interesses da população nortense, porém caberá aos órgãos governamentais e, principalmente, ao municipal para que estas se materializem e se convertam em ações práticas, ou seja, *policies* sociais. Mas parece que não é este o rumo ou caminho da gestão atual.

[8]No entanto, na medida em que a LO está em análise, à empresa pressiona e culpa os órgãos gestor e fiscalizador dos impactos ambientais como responsáveis pelo atraso e, sempre, com os argumentos de que o atraso evita contratações, empregos, etc.

Isto porque, recentemente, tal possibilidade de recursos para investimento e o desenvolvimento social, bem como, a melhoria de vida em São José do Norte esteve ameaçada: O Executivo Municipal encaminhou para apreciação da Câmara Municipal de Vereadores o Projeto de Lei nº. 21/2013 (PREFEITURA MUNICIPAL, 2013) o qual institui o Programa de Incentivo para fomentar a instalação e operação de empresas ligadas à atividade de conversão de navios, industrialização de módulos e sua respectiva integração para unidade de produção de petróleo e gás natural e construção de plataformas de petróleo e gás natural. Sabiamente, a Câmara de Vereadores rejeitou o referido projeto, considerando que o mesmo previa especialmente a concessão da redução de 50% do IPTU e ISSQN para as empresas do Polo Naval.

Compreendemos que com este projeto se evidencia uma contradição seja nos discursos dos gestores, seja nas políticas públicas que dizem buscar a melhoria de vida dos nortenses. Com tal isenção, proposta pelo Executivo Municipal, os recursos advindos dos impostos destas empresas e empreendimentos, em instalação, se contradiz ao que é alardeado pelos entes governamentais como uma possibilidade de desenvolvimento social do município e região, o que entendemos não ser possível com a isenção de impostos. Por outro lado, de onde sairão os recursos para as políticas sociais?

5. A SITUAÇÃO ATUAL DO SANEAMENTO BÁSICO (abastecimento de água potável, esgotamento sanitário e manejo dos resíduos sólidos)

Na contextualização apresentada evidenciamos os problemas atuais enfrentados pela população nortense no que se refere ao saneamento. Em seu particular, todos estes fatores influenciam, entre outros, na oferta de saneamento básico no município, a qual é deficitária em grande parcela do território, o que se agrava pela falta de regularização das áreas existentes, favorecendo a proliferação de loteamentos irregulares em zonas desassistidas de serviços básicos essenciais.

Lembramos que, conforme a Lei Federal de Saneamento Básico - Lei nº. 11.445/2007 este é o conjunto de serviços de abastecimento público de água potável; coleta, tratamento e disposição final adequada dos esgotos sanitários; drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, além da limpeza urbana e o manejo dos resíduos sólidos.

Dentre aqueles que nos propomos a abordar, iniciemos pelo *abastecimento de água potável*. Conforme dados obtidos junto a Companhia Riograndense de Saneamento - CORSAN (2014), 67,7% da população total do município, sendo 87,2% da população urbana, é atendida por esta política pública. No entanto, em torno de 13% da população urbana e 23% do total ainda carece de tal bem público. Fato este que podemos identificar como decorrente da incapacidade de atendimento dos aglomerados rurais, mas também de zonas próximas ao núcleo urbano da cidade, como: Cocuruto, Pontal da Barra, Barra, 5º Secção da Barra e ainda Praia do Mar Grosso. Portanto, podemos afirmar que mesmo antes da implantação do Polo Naval em São José do Norte, uma boa parcela da população já carecia deste serviço. Assim, com o aumento da população esta situação tende a agravar-se.

Já em 2010, o então chefe do Poder Executivo reuniu-se com o Presidente da CORSAN com a finalidade de "[...] debater o andamento do Projeto que visa o serviço de fornecimento de água potável aos moradores da 5º Secção da Barra" (PREFEITURA MUNICIPAL, 2010), e na época se afirmava que isso beneficiaria os moradores das localidades do Cocuruto, Pontal da Barra e Povoação da Barra. Tal projeto seria uma parceria destes órgãos com a Fundação Nacional de Saúde - FUNASA, em um custo total de R$5,5 milhões. Mas, no ano seguinte, a intenção em fornecer água potável para as zonas mencionadas emergiu sob outra roupagem, pois, um novo projeto surge com a pretensão de expansão da rede de água potável através da instalação de dutos subaquáticos entre São José do Norte e Rio Grande.

> [...] empresa, contratada pela Corsan, irá realizar estudo e posterior projeto de instalação de dutos subaquáticos entre as duas cidades. O objetivo é estender até São José do Norte a rede de água que vem do canal São Gonçalo em Pelotas [...] a rede seja estendida a partir da estrutura da Corsan no Distrito Industrial de Rio Grande, chegando até a 5ª Secção da Barra de São José do Norte [...]. O projeto será desenvolvido levando em conta a perspectiva de crescimento existente (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO NORTE, 2011).

Podemos observar que transcorridos 3 (três) anos da primeira reunião, e dos anúncios realizados, entre Executivo Municipal e CORSAN, àquelas promessas não se realizaram. E, agora, com a implantação do Polo Naval, mais precisamente com a vinda do estaleiro EBR para o município, a qual necessita de água potável para suas instalações, os gestores municipal e estadual, mudaram àquele projeto criando outro em benefício da empresa.

> A Corsan – Companhia Riograndense de Saneamento está viabilizando a instalação do estaleiro EBR em São José do Norte, através da execução de uma rede adutora de água tratada em PVC de 150mm com mais de dois quilômetros (2.100 metros) para atender a demanda solicitada pelo empreendimento que é de 500m3 por dia.
> A execução dos serviços está sendo realizada pelos funcionários da unidade de saneamento do município e, a superintendência da região sul, através do departamento de operação e manutenção, está dando o suporte para a realização da obra que começou esta semana e tem a parceria da prefeitura municipal e do próprio EBR, para agilizar mais o processo.
> Conforme informações do chefe da Unidade de Saneamento de São José do Norte, [...] o ritmo de execução da obra está bastante acelerado. A extensão da rede deve estar pronta até o início do mês de setembro, iniciando pela Avenida Getúlio Vargas e prolongando-se pela Estrada do Petrone, onde localiza-se o canteiro de obras da empresa" (CORSAN, 2013).

Pelo exposto percebe-se, claramente, que quando estão em jogo interesses econômicos e políticos, e, portanto dos ricos e poderosos, as demandas encontram respaldo nos entes governamentais que não medem esforços, ou encontram empecilhos, para seu pleno atendimento.

Outro serviço tão importante quanto ao abastecimento de água potável é o *esgotamento sanitário*. Em São José do Norte este inexiste. O que temos presenciado, como moradores da cidade, é que os munícipes acabam realizando a ligação do esgoto doméstico na rede pública de esgotamento pluvial, ocasionando assim, um grande dano ao meio ambiente e à saúde pública, uma vez que estas "águas" são despejadas em arroios e na Laguna dos Patos. Este fato ocorre com a conivência e complacência e, de uma forma ou de outra, com um incentivo do Poder Público, o qual no período estudado ampliou consideravelmente a rede pluvial, principalmente em vias não pavimentadas[9].

Em última análise, temos ainda a questão do *manejo dos resíduos sólidos*, ou seja, a coleta do popular "lixo". Durante os últimos anos temos presenciado a falta de comprometimento tanto das empresas contratadas, como da Prefeitura Municipal, para com a prestação deste serviço essencial, fato que vem gerando inúmeros conflitos políticos e críticas por parte da população. No ano de 2011, a Câmara de Vereadores nortense, após uma série de denúncias levadas ao seu conhecimento em relação aos procedimentos de coleta, tratamento, transporte e destinação final

[9]Notícias do site da Prefeitura Municipal e Jornal Agora sobre obras de ampliação da rede de esgotamento pluvial no município de São José do Norte:
http://www.saojosedonorte.rs.gov.br/?p=noticias&id=929;
http://www.saojosedonorte.rs.gov.br/?p=noticias&id=1665;
http://www.jornalagora.com.br/site/content/noticias/detalhe.php?e=9&n=33184;
http://www.saojosedonorte.rs.gov.br/?p=noticias&id=1946;

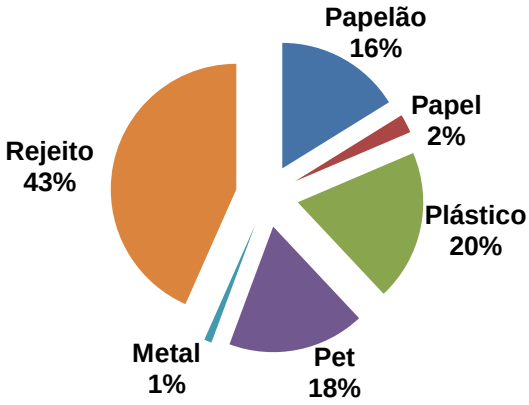
do lixo no município, aprovou em Sessão Plenária a indicação para instauração de uma Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI (JORNAL AGORA, 2011).

Os trabalhos foram desenvolvidos em nove meses, e no dia 20 de julho 2012, em uma Sessão Extraordinária da Casa Legislativa foi votado e aprovado o relatório final da CPI, apontando possíveis irregularidades na execução dos contratos firmados pela Prefeitura no período de 2008 a 2011. No entanto, os vereadores de então, já que o gestor municipal tinha maioria, optaram pela não instauração de Comissão Processante que poderia analisar, entre outros, o impedimento do então Prefeito Municipal. A opção aprovada foi o encaminhamento para Órgãos do Poder Judiciário do relatório com a citação de Prefeito, Secretários e Empresários (JORNAL AGORA, 2012).

No período em que o Poder Legislativo realizava a investigação, como precaução e antecipando-se, o Poder Executivo tratou de tomar algumas medidas no manejo dos resíduos sólidos. Neste caso, por exemplo, foi definida a destinação para aterro sanitário licenciado de todo o resíduo coletado. Isso levando em conta que o local até então utilizado para o depósito destes materiais era uma área inadequada, que acabou sofrendo interdição por parte do Ministério Público Estadual – MPE/RS (JORNAL AGORA, 2011). Desde então, empresas se revezaram na atividade considerando as concorrências publicadas pela municipalidade, como os Editais nºs. 02/2011; 01/2012; 07/2013 e 06/2014.

Conforme dados apresentados no edital de concorrência pública para prestação do serviço (PREFEITURA MUNICIPAL, 2014) pela Secretaria Municipal de Obras e Urbanismo – SMOU, o município tem uma produção média mensal de resíduos de 393,96 toneladas, com um custo mensal de aproximadamente R$ 106.834,02.

Atualmente a composição dos resíduos sólidos coletados no município está disposta conforme gráfico a seguir:



Um problema verificado é a disponibilidade de apenas 20 (vinte) lixeiras em todo o território do município e a inexistência de qualquer procedimento relativo àquelas destinadas à separação adequada dos resíduos, sendo em nossa opinião, um dos motivos do alto índice de *rejeito*[10] encaminhado ao aterro sanitário licenciado. As coletas são realizadas em horário comercial, contrariando a recomendação do edital de concorrência nº. 06/2014, isto somado a falta de coletores públicos acaba refletindo no visual da cidade que, diariamente apresenta "lixo" depositado em ruas e canteiros centrais. Ainda, deve-se destacar que a área destinada para o transbordo[11], de responsabilidade da Prefeitura Municipal, está situada dentro do antigo "lixão" que, como já destacamos, não possui autorização para funcionamento (está interditado).

Por fim, é oportuno alertar que a empresa vencedora da última concorrência esteve envolvida em noticiário nacional (2014)[12] em virtude de investigação promovida pelo MPE/RS por "[...] suspeita de irregularidades em contratos para recolhimento de lixo em pelo menos 50 municípios do estado [...]". Embora não tenha sido divulgado que São José do Norte esteja entre os municípios investigados, paira uma "sombra de dúvidas" sobre a seriedade da empresa e a legalidade de seus procedimentos.

[10]Resíduos sólidos que, depois de esgotadas todas as possibilidades de tratamento e recuperação por processos tecnológicos disponíveis e economicamente viáveis, não apresentem outra possibilidade que não a disposição final ambientalmente adequada.
[11]Instalações onde se faz a transferência de resíduos sólidos urbanos (RSU) de um veículo coletor para outro veículo (transportador), com maior capacidade de carga e/ou volumétrica. Esse segundo veículo faz o transporte dos referidos resíduos até o local em que deva ser feita sua descarga final (instalação de processamento, tratamento e/ou destinação final).
[12]Reportagem desenvolvida pela Rede Globo de Televisão, disponível em: http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2014/07/suspeita-de-mensalinho-em-prefeitura-e-investigada-pelo-mp-rs.html

6. CONCLUSÃO

A temática problematizada neste artigo teve como objetivo compreender que há limites e possibilidades para um desenvolvimento sustentável à população do município de São José do Norte com a implantação do Polo Naval e não apenas para as empresas e os gestores de plantão. Para tanto, é necessário identificar os limites políticos e utópicos decorrente da realidade de nosso município, bem como dos gestores públicos atuais.

Quando nos referimos aos limites temos como princípio as questões analisadas durante nossa escrita, como: ausência de plano municipal de saneamento básico e de plano municipal de manejo dos resíduos sólidos; desabastecimento de água potável em zonas altamente habitadas; política de isenção fiscal proposta pela municipalidade e falta de planejamento na ocupação do solo (loteamentos irregulares).

Mas, em contraposição apresentamos dados e informações que mostram uma realidade de inexistência de saneamento, bem como de políticas para enfrentar tal realidade por parte dos gestores. De um lado, temos um município pobre e sem condições adequadas de vida para sua população no que tange a questão da precariedade do saneamento básico. Mas, de outro, temos as possibilidades de mais recursos advindos destes empreendimentos ao orçamento municipal que poderiam ser aproveitadas para mudar esta realidade, ou seja, entendemos que é possível desenvolver Políticas Públicas e ações neste sentido, mas, para isso, necessitamos que as possibilidades sejam aproveitadas pelos atuais gestores municipais. Contudo, afirmamos que os entes governamentais “engatinham” na estruturação da cidade, e os limites apontados acima evidenciam isso, para que ela possa receber tamanho volume de pessoas, produção de bens e serviços, e consequente, consumo. Em virtude dos elementos apresentados, decorrentes da falta de infraestrutura municipal para com o saneamento básico no município de São José do Norte, entendemos que com a instalação do Polo Naval, esta realidade de descaso tende a se ampliar. Isto porque, há uma grande tendência da oferta de empregos, trazendo consigo muitos moradores novos para a cidade. Isso, agravado pela falta de uma política pública de habitação, acabará ampliando os bairros e vilas populares nas redondezas da cidade, áreas estas desprovidas de condições necessárias para moradia.

Diante deste cenário de crescimento populacional e acréscimo orçamentário é preciso problematizar que *politics* municipais em saneamento básico são necessárias para possibilitar um real aproveitamento destes recursos pela população nortense em um espaço-tempo de debate democrático, escolhendo suas demandas e prioridades. Vislumbramos possibilidades, nesse processo, as quais serão possíveis de serem realizadas se os recursos despendidos pela implantação do Polo Naval se materializarem em ações que visem à promoção do bem estar social de todos os moradores da cidade e do campo. Que estes se convertam em oportunidades de se construir *policies* de saúde, em que o saneamento básico se constitui como peça fundamental. Se assim não for feito, o sonho de uma cidade melhor se tornará num pesadelo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM, Aline Pinto. Et al. **LIXÃO MUNICIPAL:** abordagem de uma problemática ambiental na cidade do Rio Grande – RS. In: Ambiente & Educação – vol. 15 (1) - Rio Grande: Universidade Federal do Rio Grande, 1996 – semestral.

BELLELIS, Angelo - Presidente do Estaleiro Atlântico Sul. **Conheça mais sobre a gigante coreana Samsung.** Vídeo Institucional da Samsung S/A. Disponível em: www.youtube.com/watch?v=jnT2kZboJh8. Acesso em 15 de Jul. 2014.

BRASIL. **Lei n°. 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em12 de Ago. 2014.

_____. **LEI Nº 11.445, DE 5 DE JANEIRO DE 2007.** Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº. 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em 10 de Ago. 2014.

_____. **DECRETO Nº 7.217, DE 21 DE JUNHO DE 2010.** Regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7217.htm. Acesso em 10 de Ago. 2014.

_____. **LEI Nº 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm. Acesso em 10 de Ago. 2014.

_____. **DECRETO Nº 7.404, DE 23 DE DEZEMBRO DE 2010.** Regulamenta a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, cria o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o

Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7404.htm. Acesso em 10 de Ago. 2014.

_____. **PLANSAB – Plano Nacional de Saneamento Básico, 2014 – 2033**. Disponível em: http://www.migalhas.com.br/arquivos/2014/1/art20140106-02.pdf. Acesso em 25 de jun. 2014.

_____. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 de jun. 2014.

COELHO, Mônia Gonçalves. **Caminhos e descaminhos da Educação Ambiental nos saberes e fazeres da escola do campo:** um estudo de caso na escola da comunidade do Barranco em São José do Norte. Dissertação (mestrado em Educação Ambiental) - Universidade Federal do Rio Grande, Programa de Pós-Graduação em Educação Ambiental, Rio Grande/RS, 2013.

EBR Estaleiros do Brasil. **Licenciamento Ambiental.** Disponível em: http://www.ebrbrasil.com/. Acesso: 07 de jun. 2014.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. FEPAM. Fundação Estadual de Proteção Ambiental. **Licença de Instalação LI n° 848/2012/DL**. Disponível em: https://ebrbrasil.files.wordpress.com/2013/07/li-848.pdf. Acesso em 23 de jul. 2014.

_____. Companhia Riograndense de Saneamento - CORSAN. **Relatório de Dados de Economias em Cadastro de São José do Norte. Ano 2013-2014.** Material Impresso.

_____. Companhia Riograndense de Saneamento - CORSAN. **CORSAN VIABILIZA INSTALAÇÃO DO ESTALEIRO EBR EM SÃO JOSÉ DO NORTE.** Reportagem disponível em: http://corsansul.blogspot.com.br/2013/08/corsan-viabiliza-instalacao-do_19.html. Acesso em 16 de Jul. 2014.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/cidadesat/default.php. Acesso em: 07 de jun. 2014.

JORNAL ESTADÃO. Seção Economia / Negócios. **EBR vai construir estaleiro no sul do RS.** Disponível em: http://economia.estadao.com.br/noticias/negocios,ebr-vai-construir-estaleiro-no-sul-do-rs,42038e. Acesso em 24 de Jul. 2014.

FIERGS – Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul. **Relatório de Avaliação do Impacto Regional e local Decorrente da Implantação do Estaleiro EBR em São José do Norte. 2013.** (Material Digital – CD).

JORNAL AGORA. **Legislativo aprova instauração de CPI para investigação**. Ano 2011. Disponível em: http://www.jornalagora.com.br/site/content/noticias /detalhe.php?e=9&n=20465. Acesso em 12 de Ago. 2014.

_____. **Relatório com sugestão de citações foi aprovado, após 4 horas de sessão.** Ano 2012. Disponível em: http://www.jornalagora.com.br/site /content/noticias/detalhe.php?e=9&n=31202. Acesso em 12 de Ago. 2014.

MACHADO, Carlos Roberto da Silva. **Estado, política e gestão na/da educação em Porto Alegre (1989-2004):** avanços e limites na produção da democracia sem fim. Porto Alegre: UFRGS, 2005. Tese Doutorado.

_____. **Base conceitual e teórica à pesquisa em políticas públicas em educação.** In: MACHADO, Carlos Roberto da Silva. **A educação no extremo sul do Brasil: contribuições ao estudo e à pesquisa da (in)sustentabilidade da qualidade e da democracia nas políticas educacionais.** Rio Grande: Universidade Federal do Rio Grande, 2011. – (Coleção Cadernos Pedagógicos da EAD; v. 2).

_____. **Base conceitual e teórica das políticas públicas em educação.** In: MACHADO, Carlos Roberto da Silva (org.). **A (in)sustentabilidade da qualidade e da democracia na educação e no ensino em Rio Grande e São José do Norte (RS, Brasil).** – Rio Grande: Editora da FURG, 2013. – (Coleção Cadernos Pedagógicos da EAD; v.13)

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO NORTE. **Prefeito de São José do Norte se reúne com presidente da Corsan para debater contrato de R$ 5 milhões para o Município.** Ano 2010. Disponível em: http://www.saojosedonorte.rs.gov.br/?p=noticias&id=350. Acesso em 08 de Ago. 2014.

_____**. Expansão da rede de água potável. Empresa irá projetar a instalação de dutos subaquáticos entre São José do Norte e Rio Grande.** Prefeitura Municipal. Ano 2011. Disponível em: http://www.saojosedonorte.rs.gov.br/?p=noticias&id=844. Acesso em 07 de Ago. 2014.

_____. **Concorrência n° 02/2011** – Contratação de empresa capacitada para a terceirização dos serviços de limpeza urbana, coleta de resíduos sólidos, coleta seletiva, transporte e destinação final para aterro sanitário e coleta, transporte, tratamento e disposição final dos resíduos sólidos de serviços de saúde, no município de São José do Norte, conforme projeto básico e solicitações da SMOUTT e SMS (RETIFICADO). Ano 2011. Disponível em: http://www.saojosedonorte .rs.gov.br/?p=licitacoes&id=691. Acesso em 03 de Ago. 2014.

_____. **Resíduos sólidos do Município terão nova destinação.** Ano 2011. Disponível em: http://www.saojosedonorte.rs.gov.br/?p=noticias&id=913. Acesso em 04 de Ago. 2014.

_____. **Concorrência n° 01/2012** – Contratação de empresa capacitada para a terceirização dos serviços de coleta de resíduos sólidos, coleta seletiva e transporte e destinação final para aterro sanitário, no município de São José do Norte, conforme projeto básico - SMOU. Ano 2012. Disponível em http://www.saojosedonorte.rs.gov.br/?p=licitacoes&id=756. Acesso em 03 de Ago. 2014.

_____. **Concorrência n° 07/2013** – Contratação de empresa capacitada para a terceirização dos serviços de coleta de resíduos sólidos, coleta seletiva e transporte e destinação final para aterro sanitário, no município de São José do Norte, conforme projeto básico composto de memoriais descritivos, resumo do orçamento estimativo final e cronograma físico-financeiro - SMOU. Ano 2013. Disponível em http://www.saojosedonorte.rs.gov.br/?p=licitacoes&id=862. Acesso em 03 de Ago. 2014.

_____. **Projeto de Lei nº 21/2013** - o qual institui o Programa de Incentivo para fomentar a instalação e operação de empresas ligadas à atividade de conversão de navios, industrialização de módulos e sua respectiva integração para unidade de

produção de petróleo e gás natural e construção de plataformas de petróleo e gás natural. Ano 2013.

_____. **Boletim Informativo.** Ano 1. Nº 1. Jan – Fev, 2014. Material impresso.

_____. **Memorial descritivo do serviço de coleta e transporte de resíduos sólidos domésticos e comerciais. Edital de concorrência n° 06/2014.** Ano 2014. Disponível em: http://www.saojosedonorte.rs.gov.br/arquivos/file/licitacoes/7257Memorial_descritivo_residuos_solidos_2014.pdf. Acesso em 03 de Ago. 2014.

_____. **Concorrência n° 06/2014** – Contratação de empresa capacitada para a terceirização dos serviços de coleta de resíduos sólidos e transporte e destinação final para aterro sanitário, no município de São José do Norte, conforme projeto básico composto de memoriais descritivos, resumo do orçamento estimativo final e cronograma físico-financeiro – SMOU. Ano 2014. Disponível em: http://saojosedonorte.rs.gov.br/?p=licitacoes&id=932. Acesso em 03 de Ago. 2014.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. PNUD. **Ranking IDH Municípios 2010.** Disponível em: http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/Ranking-IDHM-Municipios-2010.aspx. Acesso em 06 de Ago. 2014.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas.** Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009. Disponível em: http://portal.virtual.ufpb.br/biblioteca-virtual/files/pub_1291087408.pdf. Acesso em 06 de Jun. 2014.

SINAVAL – Sindicato Nacional da Indústria da Construção e Reparação Naval e Offshore. **A Sustentabilidade da Indústria da Construção Naval Brasileira.** Vídeo exibido na palestra do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva, ocorrida em 19 de setembro de 2011, no Estaleiro Mauá (Niterói, RJ) e promovida pelo SINAVAL. Disponível em: www.youtube.com/watch?v=CZqdPDTJjR4. Acesso em 15 de Jul. 2014.

VIANA, Cassiano. **Emprego no Setor Naval está em alta.** IG. Economia, 2013. Disponível em: http://economia.ig.com.br/2013-08-13/emprego-no-setor-naval-esta-em-alta.html. Acesso em 11 de Ago. 2014.

Universidade Federal do Rio Grande – FURG
Instituto de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis - ICEAC
Especialização em Gestão Pública Municipal pela Fundação

Plano Urbanístico de São José do Norte: um estudo exploratório sobre a viabilidade de sua implantação

Especializando: Sidclei Barboza da Silva
Orientadora: Profa. Dra. Débora Gomes Machado

Resumo

O estudo trata da introdução do Plano Urbanístico de São José do Norte. Inicia com um traçado histórico que exemplifica a situação do município, antes da chegada dos investimentos do polo naval, através da empresa Estaleiros do Brasil-EBR. Demonstra a mudança que esse investimento causa na vida das pessoas, positivamente com o aumento dos níveis de emprego e renda e negativamente como a crise de energia elétrica. Após essa introdução histórica o estudo de caso introduz o Plano Urbanístico. Traça um paralelo com o atual Plano Diretor, descobrindo que tal plano sem uma alteração não viabiliza a introdução do primeiro. Introduz no estudo o Plano Municipal de Saneamento Básico, importante para a introdução desse projeto e sua viabilidade. Discorre sobre outros problemas diversos como localização futura do projeto, e possíveis financiamentos. Usa a entrevista com pessoal técnico como parte do estudo de caso e concluí sobre a viabilidade do plano.

Palavras-chave: São Jose do Norte. Plano Urbanístico. Plano Diretor. Saneamento Básico.

Abstract

The work talk about the introduction of Urban Plan in the São José do Norte city. The first chapter speaks about the local history. Yours problems, and various difficulties in front a forgetting occurred for decades late. The new reality of country after early construction of the EBR dependencies.The development in little city and the new problems. The work speak of the locational problem but study others projects, for example the Basic Sanitation Plan or the City Master Plan. Shows similarities and differences, tries to figure can be structured together or not. Indicates others problems about the basic plan and work for unit the involved actors in a future of the project.

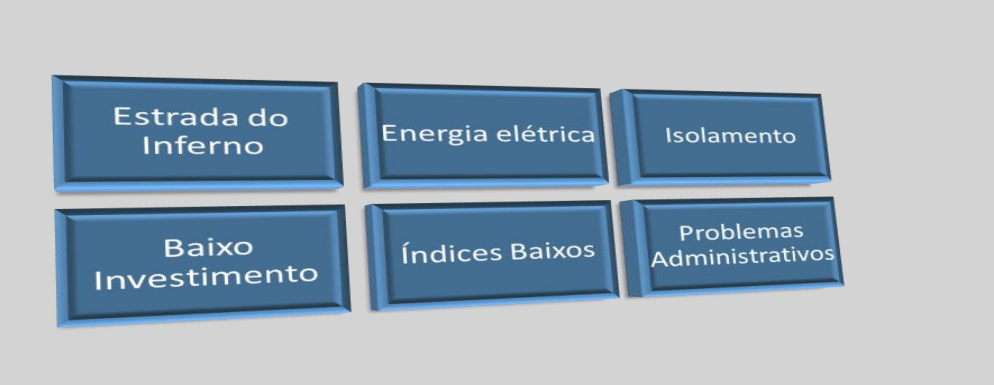
Keywords: São Jose do Norte; Master Plan; Basic Sanitation Plan; Urban Plan.

1 Introdução

São José do Norte é um município com uma população estimada de 26.721 habitantes, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2013), e se localiza no extremo sul do estado do Rio Grande do Sul. Possui um Índice de Desenvolvimento Humano -IDH de 0,623 estimado no ano de 2010 de acordo com o Atlas Brasil (2013). Segundo a Prefeitura Municipal (2014) a economia de São José do Norte era apoiada na agricultura, pesca e turismo ecológico e litorâneo, sendo a cebola, o arroz e as florestas de pinus, as principais riquezas agrícolas, e o camarão.

A cidade de São Jose do Norte sempre foi considerada um local de difícil acesso, pois sua posição geográfica não favorecia a comunicação com os centros econômicos estaduais e federais. Como destacado por Muradas (2002) o isolamento geográfico e o abandono político foram os maiores entraves para o desenvolvimento regional. Um exemplo desse isolamento é descrito por Mazui (2010), de que foram necessários cinco decênios e três décadas de interrupções para pavimentar a estrada entre Osório e São José do Norte, que foi batizada com o nome de Estrada do inferno.

Figura 01: Diagrama dos Problemas Históricos de São José do Norte.



Fonte: Elaborada pelo autor.

O município superou parcialmente os problemas elencados na Figura 1, com a pavimentação da estrada, que ocorreu com muita dificuldade e demora. Esse tempo demandado para a finalização dessa obra desabona inclusive calcular o valor exato do investimento como descreve Mazui (2010):

> A metamorfose do barro em asfalto estendeu-se por diferentes regimes políticos e planos econômicos. Seis moedas pagaram as construtoras, o que torna inviável sacramentar o investimento. Sabe-se que foram milhões de cruzeiros, cruzados, cruzados novos e cruzeiros reais. Apenas de reais, a obra requisitou mais de R$ 50 milhões.

Esse atraso e isolamento, esclarecido por Vieira (1983), pelas condições geográficas diferenciadas de uma longa restinga arenosa, que se alinha entre a Laguna dos Patos e o Oceano Atlântico, tendo em São José do Norte seu ponto por terra mais distante, já na beira do canal de Rio Grande. Apesar da proximidade com a cidade de Rio Grande, a falta de ligação por terra limitou a interação das cidades, além dos fatores climáticos existentes nessa região.

Em contrapartida, tal fator geográfico que travou o desenvolvimento do município foi preponderante para a escolha de São José do Norte como instalação do empreendimento Estaleiros do Brasil-EBR. O espelhamento com as instalações do Estaleiro de Rio Grande e do porto foram vetores de motivação para a escolha final do município como local de atividades do Estaleiro EBR. Segundo Klein (2014):

> Apelidada de Mui Heróica Villa, por Dom Pedro II, em razão de seu papel na Revolução Farroupilha, a provinciana cidade da Metade Sul quer seguir os passos da vizinha rica do outro lado da lagoa - e já íntima da indústria naval. A tarefa não será nada fácil. Só para comparar, enquanto o PIB per capta de Rio Grande alcançava R$ 41.376,38, em 2011 (dado do IBGE), a heroína de Dom Pedro cravava escassos R$ 10.144,94 no mesmo período menos de um quarto do poder de compra da chamada Noiva do Mar.

Esse crescimento projeta uma alteração no modo de vida do município devendo começar a mudar a estrutura da cidade. Atualmente, o município não se encontra preparado para receber esse contingente de pessoas em seus domínios devido as constantes interrupções do sistema de energia elétrica da Companhia Estadual de Energia Elétrica, que compromete inclusive o abastecimento de água do município (JORNAL AGORA, 2014).

Esses problemas de abastecimento de luz e água, recorrentes nas residências e nos estabelecimentos diversos do município, são problemas básicos, mas não são os únicos. Existem outros problemas, igualmente consistentes, que exigem atenção do Poder Público, conforme destacado por Klein (2014), tais como: a necessária melhoria das vias urbanas, o baixo investimento em saúde, e educação também afeta a tranquilidade dos moradores da pequena cidade.

Para uma mudança desse quadro necessita-se de uma alteração na legislação municipal, além de implantarem-se outras melhorias que ajudem a alavancar o desenvolvimento local e atenda as novas demandas que o crescimento de São José do Norte sinaliza. São necessárias mudanças substanciais voltadas para transformar o crescimento em desenvolvimento significativo.

Uma mudança que começa a se projetar no município de São José do Norte é a implantação de um Plano Urbanístico, “impensável” anteriormente a chegada do Estaleiro

EBR. Com a mudança nos níveis de investimento na cidade, o projeto de implantação de um plano urbanístico, começa a tomar forma, conforme a Agência Gaúcha do Desenvolvimento e Promoção do Investimento - AGDI (2014), com investimento orçado em 2,07 Bilhões de Reais, até o ano de 2030.

O projeto de desenvolvimento, que deverá ser implantado na cidade de São José do Norte será um dos maiores projetos dessa natureza em cidades desse porte, no estado, nos últimos anos, como observado pela AGDI (2014). Apesar de estar em fase inicial do seu estudo, já começa a se encaminhar.

> Os próximos passos do trabalho são a indicação de linhas do Governo Federal que contemplem esse tipo de investimento e a definição jurídica da permuta ou doação da área de expansão do Exército ao município de São José do Norte. O espaço, que fica a cerca de três quilômetros do centro histórico da cidade, deve prever também uma reserva ambiental. Em paralelo, o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) articula estudo para mudança de traçado da rodovia BR-101 (AGDI, 2014).

O objetivo geral desse estudo é elencar adequações que deverão ser efetuadas no Plano Diretor Municipal, para que o projeto "Plano Urbanístico" seja implantado no município de São José do Norte. Torna-se relevante explorar outros trabalhos sobre empreendimentos habitacionais semelhantes, já implantados em locais assemelhados a São José do Norte, para nortear tais adequações. Como objetivo específico, o estudo deve verificar se o Plano de Saneamento Básico que começa a ser desenvolvido, paralelamente no município poderá contribuir na implantação do plano urbanístico.

O estudo justifica-se pelo impacto que um projeto desse porte traz ao município de São José do Norte, que está em estágio inicial de crescimento, conforme os destaques citados anteriormente por Mazuí (2010). O estudo pretende contribuir com a fase inicial do projeto de implantação do plano urbanístico, evidenciando sua viabilidade no momento atual, além de ser um ponto de partida para questionamentos quanto à introdução do empreendimento.

Este artigo é composto desta introdução, seção um, que apresenta o tema, os objetivos e a justificativa de realização da pesquisa; da seção dois, que efetua a revisão de literatura de suporte ao tema; da seção três, que descreve os procedimentos metodológicos que nortearam a realização do estudo; da seção quatro, que descreve e analisa os resultados da pesquisa, da seção cinco, que apresenta as considerações finais do estudo. Por fim, elenca as referências utilizadas na elaboração de todo o aporte teórico da pesquisa.

2.Plano Urbanístico.

Existem bairros urbanizados em diversas cidades do país, desde cidades semelhantes a São José do Norte, como descrito por Lenze *et. al* (2013) no projeto de um novo bairro em Palhoça, Santa Catarina, a 15 quilômetros de Florianópolis. Conforme os autores a cidade teve sua população aumentada, devido ao polo universitário, e ganhou um investimento locacional denominado projeto Pedra Branca Urbanismo. Outro exemplo de cidade projetada inteiramente de acordo com o projeto urbanístico pode ser identificado em Brasília - DF.

A urbanização é uma diretriz para a organização, necessita um planejamento adequado, elaborado sem a intenção política como foco principal. A ideia exposta por Villaça (2005, p. 23) mostra a dificuldade existente entre a projeção inicial de um plano desse quadro e sua introdução. A realidade dos planos diretores difere do discurso feito antes de sua elaboração. A prática da Administração acaba dificultada pela realidade econômica. Além de conseguir adesão de atores que não deveriam interessar-se pelo planejamento normalmente, mas tem interesses pessoais de fazer política, notícias e entrar no jogo social.

O plano diretor do município de São José do Norte pode ser reformulado e se tornar adequado ao plano urbanístico. No modelo atual não existe nenhum ponto de seu foco habitacional, que verse sobre a criação de um bairro novo e que seja projetado, pois era economicamente e politicamente inviável esse tipo de projeto quando o plano diretor do município foi implantado.

2.1.Plano Diretor

Segundo conceito de Villaça (1999, p. 238), “trata-se de um plano que, a partir de um diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade, do município e de sua região.” Apresenta um conjunto de propostas para o desenvolvimento socioeconômico e organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infraestrutura e elementos fundamentais da estrutura urbana, para a cidade e o município, propostas estas definidas para curto, médio e longo prazo, e aprovadas por lei municipal Villaça (1999).

Alguns autores desacreditam na eficácia dos Planos Diretores, como por exemplo, Singer (1994, p. 177) “Os Planos Diretores fracassaram não só em São Paulo, mas em todo o Brasil e América Latina. Fracassaram não só porque eram falhos, mas porque tomaram o desejo pela realidade”.

Existe uma parcela de estudiosos que acredita na utilidade dos Planos Diretores, como ferramentas úteis para a Administração Pública conseguir controlar a urbanização e o desenvolvimento de uma cidade. Conforme Oliveira (2001, p. 5) “O plano diretor é

apresentado, enfatizando seu papel como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, as suas recentes características e as possibilidades para atuação na esfera local".

Um Plano Diretor em execução é obrigatório para qualquer município que possua mais de 20 mil habitantes, e é o caso de São José do Norte. Conforme a Lei n. 10.257/01, o estatuto das cidades prevê o enquadramento do município na obrigatoriedade da existência legal de um plano urbanístico. Levando-se em consideração que São José do Norte encaixa-se em dois dos itens citados pelo Estatuto das Cidades, aponta-se a obrigatoriedade de um plano diretor. Todavia ele tem de ser adequado para a realidade local e deve ajustar-se ao plano urbanístico que se desenvolverá nos próximos anos. A cidade está mudando, segundo Faria (2009, p. 163): "Enquanto se pautar o planejamento urbano apenas em aspectos quantitativos e documentais, aviltando o potencial estratégico humano, teremos ações pouco eficazes, uma vez que números e documentos não revelam os anseios e necessidades [...]"

A Lei Federal n° 10.257 (2001), versa em seu Artigo 42-b que os municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano devem elaborar projeto específico que contenha, no mínimo: a demarcação do novo perímetro urbano, que contenha a delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial, em função de ameaça de desastres naturais; a definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura; sistema viário, equipamentos e instalações públicas; urbanas e sociais.

A Lei Municipal n. 456/06, que instituiu o Plano Diretor Municipal, em seu Artigo 13, versa apenas sobre a criação do Escritório Municipal de Planejamento. Em seu Parágrafo Único, inciso I; "Definir diretrizes de planejamento, uso do espaço municipal, licenciamento, aprovação e regularização de projetos de atividades, obras, edificações e parcelamento do solo." Além do inciso III, do mesmo parágrafo, que descreve o seguinte; "Aprovar, definir diretrizes, e o termo de referência para a elaboração do estudo de impacto de vizinhança, e demais estudos técnicos urbanísticos de projetos, respeitadas a competência dos demais órgãos licenciadores".

Não existe, atualmente, na lei vigente do município de São José do Norte legislação específica para regimentar o plano urbanístico municipal, o plano diretor terá que ser alterado para englobar o projeto.

2.2. Plano de Saneamento Básico

Para implantar-se um plano habitacional, são necessárias ações preliminares ou paralelas, que tornem o empreendimento viável, dentre elas está o Plano de Saneamento

Básico Municipal (PMSB), pois este deve ser implantando conjuntamente, de forma planejada e apropriada ao primeiro. Em São José do Norte, o plano municipal de saneamento básico está em fase de estudo, sendo desenvolvido, atualmente, para posterior introdução no município pela Agência de Desenvolvimento da Lagoa Mirim, tendo como coordenador técnico atual o Professor Doutor Maurizio Quadro.

De acordo com a Agência de Desenvolvimento da Lagoa Mirim (2014) os seguintes fatos são demonstrados sobre a introdução do PMSB nos municípios "Com a publicação da Lei n.º 11.445/2007, a Lei de Saneamento Básico, todas as prefeituras têm obrigação de elaborar seu Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB)". O saneamento básico é definido como o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais, relacionadas aos processos de: abastecimento de água potável; esgotamento sanitário; manejo de resíduos sólidos; drenagem e manejo das águas pluviais urbanas; constituindo-se em um importante instrumento de gestão ambiental. O PMSB vem para desenvolver, além do exigido na lei, também um caminho para suprir as lacunas quanto às exigências da Lei n° 12.305/10, que trata da Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS.

Ocorreram duas audiências públicas no município, nos dias 17 e 18 de Julho de 2014, em que o professor doutor Charles Froes, titular da Universidade Federal de Pelotas - UFPEL, representando a Agência de desenvolvimento da Lagoa Mirim, apresentou o plano de saneamento básico que será implantado em São José do Norte.

Segundo Froes (2014), tal plano consiste, basicamente, em organizar a coleta seletiva de lixo, a coleta normal, desativar o lixão municipal, que será posteriormente recuperado, fazer um posto de reciclagem, desenvolver um plano de logística reversa para os produtos tóxicos e poluentes. Também, a criação de um galpão de triagem municipal, que junto com a criação de cooperativas e associações de recicladores e afins gerarão renda e sendo parte vital do PMSB.

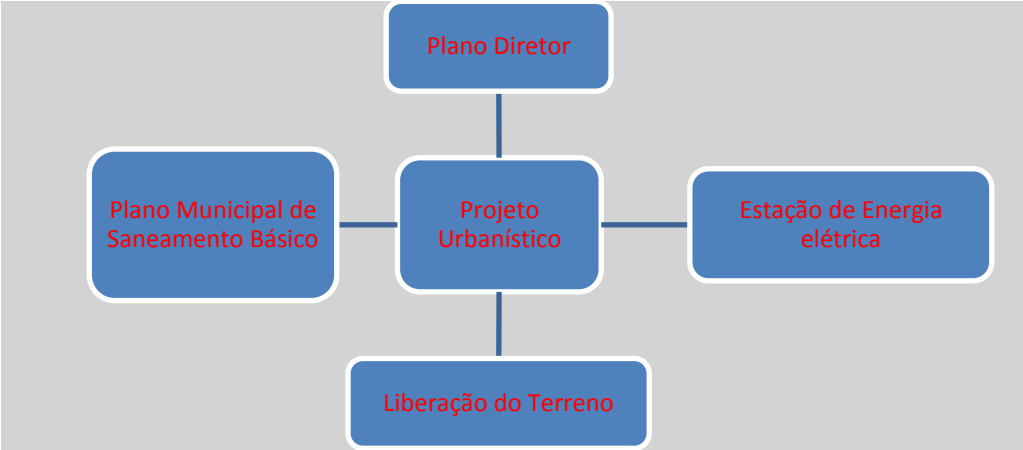
Para que Plano Urbanístico seja viável para São José do Norte, subentende-se que o PMSB tem de estar em pleno funcionamento. Pois, conforme destacado por Froes (2014) consta no Artigo 18 da Lei 12.305/2010 o seguinte; "A elaboração de plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, nos termos previstos por esta Lei, é condição para o Distrito Federal e os Municípios terem acesso a recursos da União"

Salienta-se que, o andamento do PMSB é vital para ter acesso aos recursos que São José do Norte necessita para o desenvolvimento do Plano Urbanístico. Entende-se do exposto que, o novo bairro proposto no projeto, nos moldes pretendidos pelo Poder Público Municipal, fica dependente do PMSB em pelo menos três pontos:

Primeiramente, as verbas que serão enviadas pela União, com o qual o Plano Urbanístico será posto em prática (FROES, 2014). Na doação que a união terá de fazer do terreno onde deverá localizar-se o futuro bairro (AGDI, 2014). Finalmente, no funcionamento prático do PMSB; sem esse funcionamento correto, o crescimento da cidade fica sem uma solução para todos os resíduos, detritos e dejetos, criando um ônus do crescimento municipal.

O caminho para o desenvolvimento pela industrialização de São José do Norte, passa pelo PMSB para que alcance-se outro patamar de organização municipal. Pois é considerada uma etapa relevante para a existência do plano urbanístico, mesmo que ele não saia do projeto, o PMSB ainda será vital para o desenvolvimento de São José do Norte. A figura 2 mostra os pontos no qual o projeto urbanístico deve abranger para obter êxito.

Figura 02: Os quatro pilares do Projeto Urbanístico.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Conforme o exposto na Figura 2, e também no decorrer da revisão de literatura, estes são os quatro pilares do plano urbanístico, se um desses extremos apontados não for planejado adequadamente o Projeto Urbanístico pode não ter êxito em sua implantação.

2.3. Plano Urbanístico: Financiamento e Locação:

Para que este projeto se concretize, são necessários recursos financeiros, geralmente custeados com verbas federais. Segundo a AGDI (2014) são necessários R$ 2,07 bilhões "Os valores são estimados, uma vez que não há ainda projeto executivo nem sondagens de solo, determinantes nos custos".

É interessante notar que os valores para o financiamento do Projeto Urbanístico são altos para os padrões médios de um município como São José do Norte, que segundo análise atualizada da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro- FIRJAN (2014), constante na Tabela 1, com os seguintes números:

Tabela 1 - Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal - IFDM

Números do Índice FIRJAM de Desenvolvimento				
Cidade	**IFDM**	**Educação**	**Saúde**	**Emprego e Renda**
São José do Norte	0,6565	0,5913	0,8695	0,5088
Rio Grande	0,7518	0,6600	0,7980	0,8063
Pelotas	0,7199	0,6424	0,7651	0,7522
Santa Vitória	0,6740	0,7088	0,7405	0,5727

Alto desenvolvimento (superiores a 0,8 pontos) **Desenvolvimento moderado (entre 0,6 e 0,8 pontos)** **Desenvolvimento regular (entre 0,4 e 0,6 pontos)** **Baixo desenvolvimento (inferiores a 0,4 pontos)**

Fonte: FIRJAN (2014)

Conforme descrito na Tabela 1, esses números comparados ao de outras cidades da região mostram que nesse momento o município tem o menor índice de "Emprego e Renda" e Educação. Seus índices de saúde são altos, devido a mobilidade das "ambulanchas", São José do Norte (2014),pois necessita levar os pacientes para Rio Grande, já que o hospital local não atende as necessidades da população integralmente.

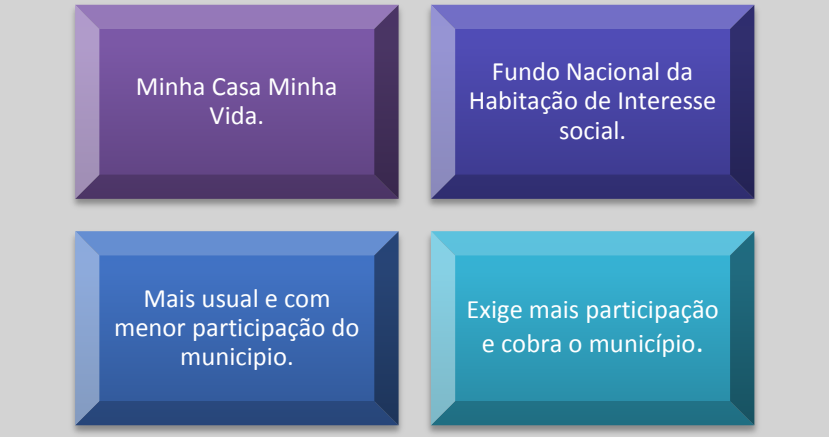
Segundo a Confederação Nacional de Municípios - CMN (2014), a política nacional de habitação tem como meta garantir a população o acesso à habitação. Foi instituída pelo ministério das cidades em 2004, e tem como objetivo a mobilização de recursos para o enfrentamento do *déficit* habitacional brasileiro.

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, instituído pela Lei Federal n° 11.124 (2005), junto com o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS, têm a finalidade de unir recursos de diferentes fontes, destinados a subsidiar a população de baixa renda na aquisição imobiliária e diminuir o *déficit* habitacional, também "articular e acompanhar a atuação das instituições e órgãos que desempenhem funções no setor de habitação" CMN (2014, p. 140). Os recursos são enviados somente depois de cumpridas as exigências que são feitas aos municípios, sendo essa decisão facultativa a Confederação Nacional de Municípios. Ainda é necessária a criação de fundos locais nos municípios e os recursos são administrados pelos municípios, com um fundo local, conselho e dotação própria.

De acordo com o CMN (2014, p. 142) "o programa minha casa minha vida, criado pela Lei 11.977/2009, acaba sendo mais usual na construção dos projetos habitacionais, pois os municípios não necessitam de tantos gastos para colocar em práticas os projetos, que são alavancados por outros meios de maneira mais indireta e rápida". A figura 3 colocada

estrategicamente a seguir ilustra os dois modelos de financiamento expostos no estudo de caso.

Figura 03: Financiamentos estudados.

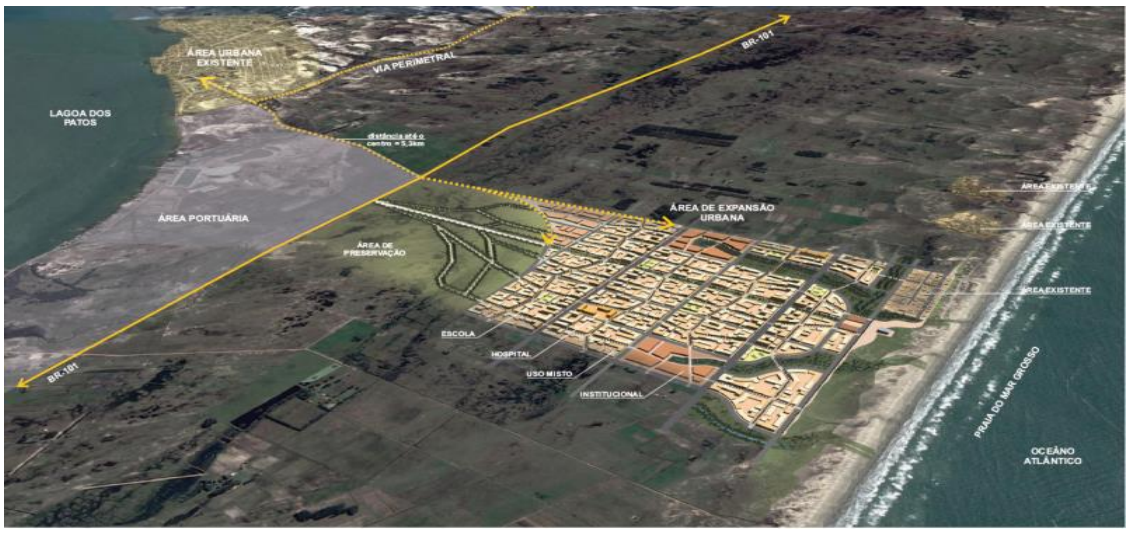


Fonte: Elaborado pelo autor.

A figura quatro mostra uma ideia de como está sendo projetado o Plano Urbanístico, sua posição em relação ao Estaleiro. Seu tamanho em relação à área urbana da cidade. Deve ser projetada uma área de praia e com todos os pontos necessários para esse tipo de projeto; escolas, hospitais, praças, área verde e outros.

O projeto será fixado em um ponto estratégico próximo do Polo Naval de São José do Norte, para facilitar o acesso. Esse detalhe demonstra a intenção de utilizar esse projeto como um ponto de resolução para a locação dos funcionários desse polo, tanto moradores locais como dos possíveis trabalhadores que migrarem para o município. Soluciona-se o problema de transporte para a maioria dos funcionários do polo com a proximidade existente.

Figura 4 – Imagem projetada do Projeto Urbanístico



Fonte: AGDI (2014)

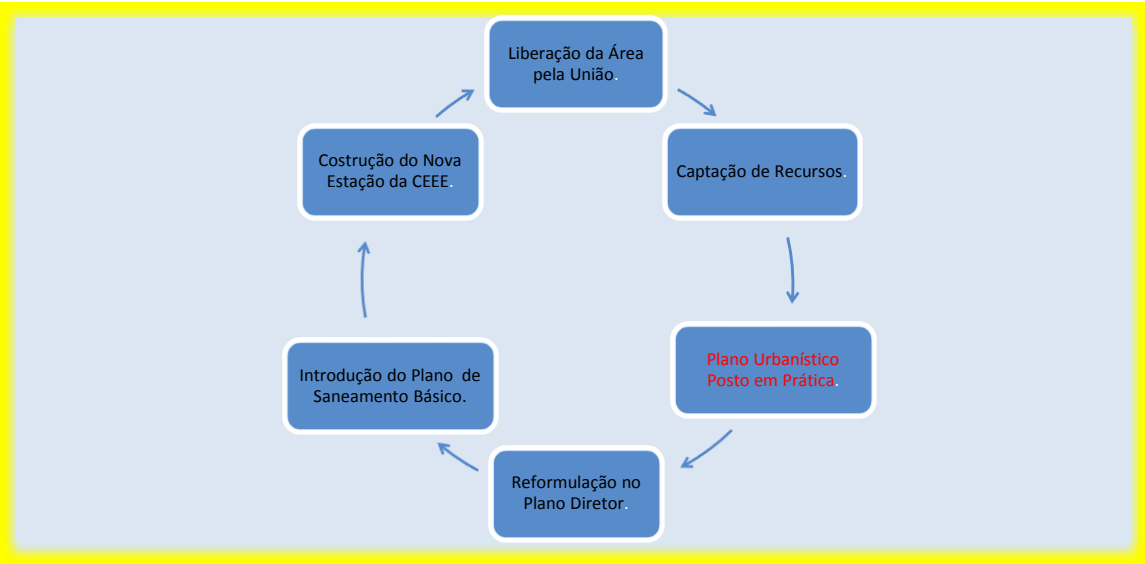
Observa-se ainda pela visualização da figura 4, que o local onde o projeto será implantado está escolhido. Esse local pertence à União (Exército Brasileiro) que terá que fazer uma doação ou aceitar uma permuta com o município AGDI (2014). Conforme o Jornal do Oeste (2014), em reportagem de Roselma Crescente:

> O Comandante do 2º Batalhão de Fronteira, Tenente Coronel, Renato Braga Pires durante reunião com o prefeito, José Roberto de Oliveira Rodrigues no mês passado confirmou que está em fase de execução, o processo de doação de uma área de cerca de 75 hectares do Ministério do Exército ao Município de Porto Esperidião para implantação de cursos superiores ofertados pela Universidade do Estado de Mato Grosso UNEMAT, na modalidade a distância (CRESCENTE, 2014).

A reportagem exemplifica que a doação que a cidade necessita, para o plano urbanístico e viável, mesmo que por permuta. O fator locacional torna-se um problema com boa probabilidade de solução.

Visualizando a figura 5, que demonstra a ordenação temporal do Projeto Urbanístico em suas três fases, nota-se que o Plano Urbanístico obterá êxito quando todos esses pontos estiverem alinhados, para a concussão de sua primeira etapa. No segundo e no terceiro momento não serão necessárias todas as etapas, mas algumas se repetirão. Tendo como principais exemplos a constante reforma dos Planos de Saneamento Básico, Plano Diretor e a captação de recursos para o projeto.

Figura 05: O ciclo do processo em sua etapa inicial



Fonte: Elaborado pelo autor.

3. Procedimentos Metodológicos

O estudo acerca do Plano Urbanístico que será desenvolvido em São José do Norte é qualificado como um estudo de caso, pois é direcionado para as especificidades desse município e o momento de mudanças pelo qual ele passa. Esse período torna-se propício para diversos investimentos na cidade.

Como a notícia do dia 12/08/2014 divulgada pela Prefeitura Municipal (2014); "Mais de R$ 2 milhões serão investidos na pavimentação de diversas ruas". Outra notícia que segue na mesma direção de novos projetos:

> Na última sexta-feira (8), o vice-prefeito, Francisco Xavier, esteve na sede da Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE), em Pelotas, para a solenidade de autorização de início da construção da subestação de São José do Norte e da ampliação da subestação Pelotas 4.A primeira obra deverá proporcionar melhoria no abastecimento, na qualidade da energia e do serviço prestado no Município, beneficiando, aproximadamente, 11.500 clientes da Companhia, tanto da zona urbana como da rural.

O objetivo de estudar especificamente um deles, o Projeto Urbanístico, torna-o um estudo de caso. Como exposto, o município, objeto do estudo de caso, está em processo de transformação, com um grande número de projetos em estudo ou já em andamento, tonando-se relevante a realização desta pesquisa. Dentre os diversos projetos a serem implantados, o foco desta pesquisa é o plano urbanístico, os demais projetos são ferramentas auxiliares para o processo de pesquisa.

Segundo Raupp e Beuren (2009),o estudo de caso caracteriza-se por ser mais concentrado em um caso único, sendo preferido pelos pesquisadores que querem aprofundar seus conhecimentos a respeito de um determinado caso.

Caracteriza-se ainda por ser uma pesquisa descritiva, pois segundo Raupp e Beuren (2009, p. 81):

> A pesquisa descritiva configura-se como um estudo intermediário entre a pesquisa exploratória e a explicativa, ou seja, não é tão preliminar como a primeira nem tão aprofundada como a segunda. Neste contexto, descrever significa identificar, relatar, comparar, entre outros aspectos.

O estudo classifica-se como pesquisa descritiva, pois tenta delinear quais obstáculos à introdução do "novo bairro", alvo do estudo são observados, assim como mostrar o que já está sendo planejado para que o plano urbanístico obtenha sucesso.

A pesquisa qualitativa caracterizou-se pela utilização de entrevista com roteiro pré-estabelecido para um grupo de pessoas mais inteiradas no contexto atual do projeto. Seria inválido o uso de um questionário quantitativo, pelo momento do projeto urbanístico. Os munícipes estão interessados no processo habitacional da cidade, mas esse projeto está em

uma etapa que são mais importantes as orientações técnicas. Segundo Raupp e Beuren (2009), a pesquisa qualitativa concebe uma análise mais profunda em relação ao que se estuda. A abordagem qualitativa das questões visa destacar características que não podem ser observadas em uma quantitativa.

O instrumento de coleta de dados aplicado no estudo de caso proposto é a entrevista estruturada, pois, segundo Colauto e Beuren (2009), o pesquisador segue um roteiro previamente estabelecido, com perguntas predeterminadas. Na consecução da entrevista estruturada, utiliza-se um formulário elaborado para esse fim, e é aplicado, preferencialmente a pessoas selecionadas com um plano. Essa é a fórmula escolhida para desenvolver a pesquisa de campo que compõe o estudo.

Foram entrevistadas quatro pessoas com atividades relacionadas à elaboração do Plano Urbanístico de São José do Norte: um Técnico de Controle Urbanístico de São José do Norte; um Técnico de vigilância sanitária de São José do Norte; um Veterinário, Coordenador da Vigilância Sanitária Municipal; e um Engenheiro Civil da Secretaria de Planejamento de São José do Norte.

As entrevistas foram todas realizadas nos dias 21 e 22 de Agosto de 2014. As perguntas foram entregues em uma folha em branco onde os entrevistados respondiam de punho próprio os questionamentos sem intervenção do entrevistador ou de terceiros.

A análise dos dados consiste, segundo Colauto e Beuren (2009), em trabalhar com os dados obtidos durante a entrevista, ou seja, analisar os textos coletados, os relatos das observações e as anotações. Esta análise varia de acordo com o plano estabelecido para a pesquisa e é dividida em análise de conteúdo, análise descritiva e análise documental. Os procedimentos analíticos acompanham todo o transcorrer do estudo desde seu início até as considerações finais. Nesta pesquisa foi utilizada a análise de conteúdo que segundo Bardin (2009, p. 15):

> [...] descrever a história da análise de conteúdo‟ é essencialmente referenciar as diligências que nos Estados Unidos marcaram o desenvolvimento de um instrumento de análise de comunicações é seguir passo a passo o crescimento quantitativo e a diversificação qualitativa dos estudos empíricos apoiados na utilização de uma das técnicas classificadas sob a designação genérica de análise de conteúdo; é observar a posteriori os aperfeiçoamentos materiais e as aplicações abusivas de uma pratica que funciona há mais de meio século [...]

Segundo a mesma autora é caracterizado ainda pela expansão das aplicações da técnica a disciplinas muito diversificadas e pelo aparecimento de interrogações e novas respostas no plano metodológico. Outro exemplo utilizado no livro, mais clássico e muito conhecido de análise de conteúdo de tipo classificatório: as respostas a perguntas abertas de

um questionário (BARDIN, 2009). Sendo esse o modo de aplicação do questionário desse estudo.

4 Estudo de caso

A questão de n° 1, o Plano Diretor atual atinge o objetivo de direcionar a habitação no município? Foi unanimemente respondida como, não atinge o objetivo. "*Porque não foi previsto o crescimento da população e a vinda das empresas que estão se instalando no município" (*Engenheiro Civil*). "O plano vigente não atinge tal objetivo, uma vez que o não está enquadrado dentro do atual cenário de desenvolvimento e crescimento populacional"* (Veterinário Coordenador da Vigilância Sanitária). Essas opiniões exemplificam o questionamento do estudo acerca da inatividade do Plano Diretor atual e da necessidade de sua revisão.

"*Acredito que o Plano Diretor está bem estruturado, sua construção foi extremamente participativa. Entendo que as chamadas zonas de interesse social foram bem definidas. Infelizmente questões primordiais como a regularização fundiária e outras leis setoriais não saíram do papel. Mas agora está desatualizado".* (Técnico de Vigilância Sanitária). Essa citação mostra que o plano está desatualizado mesmo para quem tem uma opinião positiva a respeito de sua estrutura.

A questão de n° 2, o que deve ser alterado no Plano Diretor para que ele seja mais eficaz na questão habitacional? Tem como respostas mais interessantes as seguintes: "*Transcorridos oito anos de sua criação entendo que nesse momento a primeira medida a ser adotada é a revisão do plano. O município vive uma realidade totalmente distinta a do ano de 2006".* (Técnico de Vigilância Sanitária). Nota-se que assim como na revisão de literatura a opinião de que o plano não atinge êxito na questão habitacional. *"Deve ser alterado o perímetro urbano, contar com mais informações para a conscientização dos proprietários de chácaras dentro do perímetro urbano de como fazer seus loteamentos dentro das leis municipais."* (Técnico de Controle Urbanístico). Essa é uma opinião importante, pois trata-se de um problema recorrente no município, os loteamentos ilegais. O município não soluciona esse problema recorrente pela falta de estrutura dos serviços.

Conforme a questão n° 3,como deve ser estruturado o Plano Urbanístico, dentro do Plano Diretor ou a Parte?, o Plano Urbanístico deve ser estruturado em separado do Plano diretor? "*Devem estar em perfeita harmonia nos rumos que o município pretende tomar. Ser estruturados simultaneamente; a revisão do segundo deve ser a introdução do primeiro como um único plano.* (Engenheiro Civil). *Entendo que ambos se completam e devem ser aplicados*

conjuntamente." (Técnico de Vigilância Sanitária). Essas respostas definem como caminho correto para esses planos a unificação. A revisão de literatura mostra esse caminho como sendo correto. Observa-se que o modo se conseguir subsídios e capital para implantar-se os planos passa pela unificação (AGDI, 2014) e (CMN, 2013) como um único plano.

A questão n° 4, o Plano Urbanístico é viável? Em sua totalidade? Conseguiu respostas conflitantes; "*É viável, mas necessita de uma definição de como vai ser implantado e uma definição dos demais planos setoriais ainda não elaborados".*(Técnico de Vigilância Sanitária). "*Entendo que não é viável. Somente quando tiverem uma visão ampla do momento municipal e um maior desenvolvimento em todas as áreas do planejamento municipal."* (Técnico de Controle Urbanístico). Nota-se que mesmo quando discordam da possibilidade de implantar-se o Plano Urbanístico, concordam que as outras áreas paralelas devem estar em desenvolvimento simultâneo. Uma visão equiparada à descrita teoricamente no estudo.

O PMSB é o tema da questão n° 5, o modo que está sendo implantado o Plano de Saneamento Urbano de São José do Norte é correto? Por quê? Foi respondida da seguinte maneira; *"O Plano não está sendo implantado e sim elaborado. Essa elaboração está ocorrendo por uma entidade terceirizada que solicitou informações quanto ao manejo e destino dos resíduos dos serviços de saúde, pois o setor de vigilância sanitária é responsável por fiscalizar esse processo junto a empresa que faz a coleta dos resíduos e seu destino final. Esse projeto então foi idealizado por mim. Mas não tenho conhecimento do restante do projeto. "*(Veterinário Coordenador da Vigilância Sanitária).

Outra resposta para o questionamento n° 5 do estudo; *"Desconheço o Plano e sua implantação. Apesar de ter trabalhado no projeto do PMSB de Bagé, um plano piloto considerado base para cidades do estado, não fui consultado ainda sobre o plano de São José do Norte"*. (Técnico de Controle Urbanístico). Ainda podemos observar o seguinte; *"Esse plano está em fase de construção, foram realizadas duas audiências públicas para se ouvir a comunidade, mas com baixa participação, devido ao horário que ocorreu. Com isso o PMSB não atenderá a os anseios da comunidade"*. (Técnico de Vigilância Sanitária). Essas respostas, apesar de divergentes, quanto à eficácia do PMSB, dependendo ainda da participação do entrevistado no projeto, ou mesmo de opinião pessoal, demonstra que tal plano será melhorado com uma maior participação, tanto popular quanto dos servidores capacitados do município. A primeira resposta demonstra que tal situação ocorre, tendo a necessidade de ampliar a utilização do material humano e do conhecimento.

Finalizando, a questão de n° 6, como unir esses diferentes planos em único objetivo? Tem como resposta comum de todos os entrevistados a necessidade de ampla discussão,

conscientização e utilização de todo aparato e conhecimento técnico, para desenvolverem os planos discutidos, que definirão a realização desse Projeto Urbanístico. *"Necessita de pessoas competentes em suas áreas, trabalhando juntas com o objetivo de crescimento comum, para o crescimento do município."* (Engenheiro Civil). "*Na minha opinião, o interessante é a troca de ideias entre as pessoas e até mesmo com outros municípios que vivam realidade semelhante".* (Técnico de Controle Urbanístico). Esse estudo se propôs a elencar adequações que deverão ser efetuadas no Plano Diretor Municipal e para isso é interessante a participação da forma que foi colocada pelos entrevistados em resposta a essa questão.

São José do Norte passa atualmente por uma alteração de mercado. Antes inapropriado e sem atração, transformou-se em um polo da indústria naval. Como descreve Singer e Machado (2000, p. 34) "O mercado pode ser visto como um sistema de coordenação de planos particulares, inclusive das famílias e dos governos". Cabe então a introdução de novos projetos nesse contexto, pois é um processo natural, segundo Singer e Machado (2000, p. 23). "É da essência racional do homem "planejar", isto é, projetar ao futuro sua existência, colocar para si, para sua comunidade doméstica, urbana e nacional, objetivos desejáveis e preparar atividades para atingi-los".

Esse é o exemplo do tema desse estudo de caso, o Plano Urbanístico de São José do Norte, a cidade está em um momento econômico favorável como podemos observar em outro trecho da reportagem escrita por Klein (2014) para o Jornal do Comércio:

> A mudança pode ser vista na cidade em segmentos que não são o da indústria naval. Quando a economia de um município começa a se alterar, a prova disso pode ser notada nas lojas, restaurantes e carros transitando. Segundo levantamento feito pelo EBR, em um ano as transações imobiliárias de São José do Norte elevaram-se 84%, o comércio cresceu em torno de 40% e o número de veículos 14%.

Como escreveu Smith (1996, p. 362); "Determinado país, da mesma forma que determinado indivíduo muitas vezes pode não ter capital suficiente para aprimorar e cultivar toda sua terra, preparar e industrializar toda sua produção...". Essa afirmativa vem para ilustrar que o momento da cidade pode sofrer variações, de cunho econômico ou mesmo político, motivado por eleições federais, estaduais e municipais, fatos inibidores para um projeto que deseja se estender até 2030, segundo AGDI (2014).

5 Considerações Finais

A respeito da viabilidade do plano, conclui-se que ele pode ser implantado. Exemplos de caminhos a seguir nessa direção são mostrados nesse estudo de caso. A contrapartida dessa afirmação é a comprovação observada nas entrevistas e na revisão de literatura. O estudo

mostra que o Plano Diretor atual está defasado, necessitando de uma alteração na legislação municipal. Sua elaboração não previa esse modelo de projeto, devido à realidade econômica municipal da época.

Conclui-se, analisando o Plano Diretor atual que ele não prevê um Projeto Urbanístico. Não existe especificação para projetos dessa natureza. A Lei Municipal n° 456/2006, que institui o Plano Diretor, só versa sobre habitação em seu Artigo n° 3, focando, entretanto em controlar os imóveis existentes, o fracionamento da terra em sua área urbana, questões ambientais e de má utilização da terra.

O PMSB, como comentado em entrevista constante no capitulo n° 4 desse estudo, ainda está em fase de elaboração; que torna seu desenvolvimento simultâneo ao do Plano Urbanístico. O ponto positivo é o fato de essa simultaneidade facilitar a adequação dos planos. O ponto negativo é que o município deve instituir um conselho gestor e apresentar um Plano Local de Habitação de Interesse Social, que prevê um PMSB em uma fase mais adiantada.

Esse ponto é estratégico para a liberação de fundos federais através dos recursos do Fundo Nacional da Habitação de Interesse Social - FNHIS. O fundo dá um controle maior e mais responsabilidades ao município O plano Minha Casa Minha Vida é mais usual por ser independente para a iniciativa privada e menos trabalhoso para o setor público.

Observa-se o que o terreno que se destinará ao projeto não foi liberado pela União, sendo esse ponto do Plano Urbanístico ainda incerto. O plano não tem como ser introduzido sem um local coerente com o projeto idealizado.

Conclui-se finalmente, depois de analisados todos os pontos desse estudo, que a possibilidade do Projeto Urbanístico ser implantado é viável, pois não é algo inédito no país. Mas diversos pontos deverão ser revisados, tais como o Plano Diretor, e o PMSB colocado em prática. A criação da Subestação da CEEE em São José do Norte. O local escolhido liberado para a construção. Mostra-se necessária uma participação dos diversos atores que estão direta ou indiretamente envolvidos na futura execução desses projetos, assim como de toda a comunidade local, parte mais interessada no desenvolvimento municipal.

Esse projeto não pode ser prioridade em relação ao observado nos números evidenciados pelo FIRJAN, tabela 1, a prioridade de um município com índices baixos para Educação, Emprego e Renda. Passa por um período transitório na saúde local, seu hospital que passou a ser administrado pela Fundação Hospitalar Getúlio Vargas – FHGV (2014) esse ano ainda não é ideal para o atendimento da população atual. Esses pontos tem prioridade em relação ao Plano Urbanístico visando o bem estar da população nesse momento.

Referências

AGÊNCIA GAÚCHA DO DESENVOLVIMENTO E PROMOÇÃO DO INVESTIMENTO – AGDI. Secretaria do Desenvolvimento e Promoção do Investimento. **Plano Urbanístico para São José do Norte tem investimento estimado em R$ 2,07 bilhões,** jul. de 2014.Disponível em: <http://www.agdi.rs.gov.br/?model=conteudo&menu=169&id=2896#pagdi>. Acesso em: 29 de jun. 2014.

ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO E IMPRENSA. Comunidade reclama das constantes interrupções de energia elétrica, **Jornal Agora**, Rio Grande, RS, 03 jan. 2014. Edição 10730, São José do Norte, p. 11.

ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO E IMPRENSA. **Mais de R$ 2 milhões serão investidos na pavimentação de diversas ruas**. Prefeitura Municipal de São José do Norte, RS, 12 de ago. 2014. Disponível em: <http://www.saojosedonorte.rs.gov.br/?p=noticias&id=2735>. Acesso em: 16 de ago. 2014.

ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO E IMPRENSA. **São José do Norte terá nova subestação da CEEE**. Prefeitura Municipal de São José do Norte, RS, 12 de ago. 2014. Disponível em: <http://www.saojosedonorte.rs.gov.br/?p=noticias&id=2741>. Acesso em: 16 de ago. 2014.

ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO E IMPRENSA. **São José do Norte - "Mui Heróica Villa"**. Disponível em: <http://www.saojosedonorte.rs.gov.br/?p=historia>. Acesso em: 25 de jun. 2014.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. **Perfil Municipal São José do Norte, Rs.**, ano 2013. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil/sao-jose-do-norte_rs>. Acesso em: 02 de jul. 2014.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa, Portugal; Edições 70, LDA, 2009.

BRASIL. Lei n° 10.257, de 10 de Julho de 2001. **Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências**. Brasília, DF, 10 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm> Acesso em: 02 de jul. 2014.

BRASIL. Lei n° 11.455, de 05 de Janeiro de 2007. **Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis n^{os} 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei n^{o} 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências.** Brasília, DF, 05 jan. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm> Acesso em: 02 de jul. 2014.

BRASIL. Lei n° 11.124, de 16 de Junho de 2005. **Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS**. Brasília, DF, 16 jun. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm> Acesso em 28 jul. 2014.

BRASIL. Lei n° 12.305, de 02 de Agosto de 2010. **Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei n^{o} 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências**. Brasília, DF, 02 ago. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm> Acesso em 29 jul. 2014.

COLAUTO, Romualdo Douglas; BEUREN, Ilse Maria. Metodologia de pesquisa aplicável às ciências sociais. In: BEUREN, Ilse Maria. (Org.). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade**: teoria e prática. 3. ed.; São Paulo: Atlas, 2009.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS – CMN. **Política Nacional de Habitação: O atual cenário das políticas do setor habitacional e suas implicações para os municípios brasileiros**. Estudos Técnicos CNM, v. 03, c.13, p.139-149, 2012. Disponível em <http://portal.cnm.org.br/sites/6700/6745/cenario_politicas_habitacionais.pdf> Acesso em: 17 de ago. 2014.

CRESCENTE, Roselma. Exército doa área á prefeitura de porto Esperidião para implantação de curso superior. **Jornal Oeste.** Cáceres, MT, 09 de jul. 2014. Disponível em: <http://www.jornaloeste.com.br/?pg=noticia&idn=31492>.Acesso em: 17 de ago. 2014.

FARIA, Leonardo Rocha de. Planejamento estratégico, Estatuto da Cidade e Plano Diretor: métodos e instrumentos de organização e gestão do espaço urbano. **Caminhos da Geografia**, Uberlândia, v.10, n. 32, p. 162-170, dez., 2009.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – FIRJAN. **Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal – IFDM**. Edição de 2014. Disponível em: <http://www.firjan.org.br/ifdm/consulta-ao-indice/>. Acesso em: 17 de ago. 2014.

FROES, Charles. QUADRO, Maurizio (Org.). **UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS – UFPEL**. Plano Municipal de Saneamento de São José do Norte. Apostilas de Apresentação do Plano. Material didático para apresentação do Plano de Saneamento Básico às Prefeituras envolvidas no projeto. Capítulo 1 -2.

FUNDAÇÃO HOSPITALAR GETÚLIO VARGAS – FHGV. **Apresentação do contrato de Gerenciamento do Hospital Municipal de São José do Norte.** Agosto de 2014.Disponível em:<http://www.fhgv.com.br/sitenovo/hospital-sao-jose-do-norte/199-apresetnacaosjn>. Acesso em 26 de ago. 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **População Estimada 2013**. Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/painel/painel.php?lang=&codmun=431850&search=%7C%7Cinfogr%E1ficos:-dados-gerais-do-munic%EDpio>. Acesso em: 01 de jul. 2014.

KLEIN, Jeferson. Estaleiro muda a face de São José do Norte. **Jornal do Comércio**. Porto Alegre, RS, 17 de fev. 2014. Disponível em: <http://jcrs.uol.com.br/site/noticia.php?codn=154305>. Acesso em: 10 de jul. 2014.

LEIVA, Marcela. LENZI, Sílvia. LEMER, Jaime. RUMIS, Maximus. **Plano urbanístico de Palhoça, Santa Catarina – Cidade-Bairro aposta em urbanismo sustentável**. Palhoça, SC. 03 ago. de 2008. Disponível em: <http://arcoweb.com.br/projetodesign-assinantes/arquitetura/maximus-rumis-e-marcela-leiva-dpz-latin-america-silvia-lenzi-e-jaime-lerner-plano-urbanistico-03-03-2008>. Acesso em: 08 de ago.2014.

MAZUI, Guilherme. Cinquenta anos depois: a estrada do inferno pavimentada – um ano após a conclusão do último trecho de 129 Quilômetros, ZH revisita a rodovia. **Zero Hora**. ZH Notícias. Porto Alegre, RS, 10 de jul. 2010. Disponível em: <http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2010/07/50-anos-depois-a-estrada-doinferno-pavimentada-2967411.html>. Acesso em: 05 de jul. 2014.

MURADAS, Jones. A cultura da cebola no litoral centro do Rio Grande do Sul – análise de suas especificidades como subsídio para o desenvolvimento regional. 176f. 2002. Dissertação

(Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS, Porto Alegre, 2002.

OLIVEIRA**,** Isabel Cristina Eiras de. **Estatuto da cidade: para compreender**. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

RAUPP, Fabiano; BEUREN, Ilse Maria. Metodologia de pesquisa aplicável às ciências sociais. In: BEUREN, Ilse Maria. (Org.). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade**: teoria e prática. 3 ed.; São Paulo: Atlas, 2009.

SÃO JOSÉ DO NORTE. Lei Municipal n° 456, de 13 de dez. 2006**. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável e de Integração Urbano-Rural de São José do Norte, o Sistema Municipal de Planejamento Sustentável, o Fórum Permanente da Agenda 21 Municipal, disciplina a aplicação dos instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade, e dá outras providências.** Prefeitura Municipal de São José do Norte, 13 de dez. 2006. Disponível em: <http://www.saojosedonorte.rs.gov.br/arquivos/file/legislacao/5775Lei_Municipal_N__456_de_2006.pdf> Acesso em: 25 de jun.2014.

SINGER, Paul. **Capitalismo**: Sua evolução, sua lógica e sua dinâmica. 2ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1994.

SINGER, Paul. MACHADO, João. **Economia Socialista:** Socialismo em Discussão. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações.** Edição da série Os Economistas, v. 1. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996.

VIEIRA, Eurípedes Falcão. **Rio Grande, Geografia Física, Humana e Econômica.** Porto Alegre: Editora Sagra, 1983.

VILLAÇA**,** Flávio. **As ilusões do Plano Diretor**. São Paulo, 07 de ago. 2005, p.260-262. Disponível em: <www.usp.br/fau/fau/galeria/paginas/index.html>. Acesso em: 25 de jun. 2014.

VILLAÇA**, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil**. In: DEÁK, C. e SCHIFFER, S. R. (orgs). O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: EDUSP, 1999.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE - FURG

INSTITUTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS, ADMINISTRATIVAS E CONTÁBEIS (ICEAC)

GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Estudo da legislação dos controles internos municipais disponíveis e como estão sendo executadas no município de Aceguá RS.

Sidnei Ricardo Meneses Martinez

Pólo Hulha Negra

2014

RESUMO

Tendo em vista que a modernização da administração pública mundial tem se mostrado como uma tendência mundial, nos últimos tempos vem tornando-se necessário um maior investimento em controle, através do uso das mais variadas tecnologias, na busca de um aperfeiçoamento dos funcionários envolvidos nesta tarefa e na qualidade dos dados obtidos, apoiado em uma vasta legislação aprovada nos últimos anos, sempre no intuito da prestação de serviço a comunidade. Esta pesquisa tem como objetivo identificar se os controles internos, previstos na legislação, estão sendo utilizada corretamente na gestão municipal de Aceguá. A pesquisa visou contribuir com dados acadêmicos, obtidos junto ao local estudado e na divulgação das exigências legais do controle interno nos município, bem como auxiliar os gestores dos demais municípios. O sistema de controle interno verifica o cumprimento das atividades exercidas pelos diversos órgãos, objetivando mantê-las legítimas, ou seja, atender a todos os princípios constitucionais. Os objetivos do sistema de controle interno, além de comprovar a legitimidade dos atos, devem estar sempre alinhados com os fins da organização. O sistema de controle não é um fim, mas um meio. Toda entidade, com fins lucrativos ou não, possui uma razão de existir, uma missão. Ainda que as instituições possuam semelhanças, nunca são iguais; logo, um sistema de controle interno nunca será igual a outro, pois, sempre haverá objetivos em comuns. Foi encontrada uma vasta legislação sobre o assunto, buscando resguardar o cumprimento da lei, o patrimônio público e o direito dos contribuintes e funcionários envolvidos. Quanto ao município pesquisado, nota-se que está sendo cumprida a lei e que existe uma estrutura sólida montada para que isso seja alcançado dentro do prazo legal, e que vem funcionando desde 2003.

Sidnei Ricardo Meneses Martinez

Flávia Jacques

[1] Aluno da Pós Graduação em Gestão Pública Municipal

[2] Professora Orientadora - FURG/Rio Grande RS

1. INTRODUÇÃO

No sentido mais amplo, o Controle Interno é o instrumento de fiscalização, no contexto da Reforma Administrativa do Estado, iniciada em 1995, com o propósito de tornar mais eficiente o modo de gerir a atuação administrativa, evidenciada pela Lei Complementar nº 101, em 04 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Segundo Cruz e Glock (2007), tal lei, trouxe inovações para as práticas de gestão das finanças públicas, pressupondo ação planejada e transparente, focada no desempenho, na responsabilização e no dever de prestação de contas, resgatando, na área pública, o planejamento e o controle como instrumentos de gestão.

Ainda de acordo com Botelho (2008), apesar da exigência legal, o administrador público, muitas vezes por razões políticas, tem certo receio em implantar os mecanismos de controle dos atos de sua administração, uma vez que a efetivação desses mecanismos poderia impor limites e estabelecer procedimentos que dificultariam a gestão.

O Município, elencado como ente federativo na Constituição Federal de 1988, é a organização político-administrativa mais próxima do cotidiano da população. Com o advento da reforma administrativa brasileira, iniciada em 1995, os Municípios também se viram diante da necessidade de modernização, para melhor gerenciar os recursos disponíveis em prol da efetivação das políticas públicas que se concretizam por meio do desempenho de um bom governo.

Com o dever e poder de vigilância, orientação e correção da atividade administrativa do Executivo municipal, o sistema de controle interno, uma vez devidamente implantado, pode, além de averiguar a regularidade da atuação administrativa, favorecer a utilização adequada dos recursos públicos, prevenir e combater desperdícios, coibir ações e políticas públicas com foco distorcido e contribuir para que a aplicação dos recursos disponíveis seja, de fato, revertida em serviços que propiciem benefícios à população, Botelho (2008). Assim como as demais organizações, o ente governamental também vivencia constantes transformações e enfrenta mudanças de caráter político, econômico e social. A sociedade, por sua vez, ciente de que custeia a atuação da administração pública

por meio do pagamento de tributos que lhe são impostos por lei, passa a cobrar mais transparência e ética na atuação administrativa do Estado. Nessa perspectiva, o presente estudo foca-se no âmbito da administração municipal, restringindo-se ao Município de Aceguá, no Estado do Rio Grande do Sul.

O processo de gestão pública deve ser encarado de forma relevante para atingir os objetivos do município, o qual deve ter como meta principal, atender de forma satisfatória às demandas da sociedade nos mais diversos campos. Não se pode encarar o processo de gestão como algo corriqueiro, conforme Cavalheira e Flores (2007), isso acarretará em perdas irrecuperáveis. As visões de como os processos estão sendo desenvolvidos, ajuda a compreender que decisões bem tomadas resultam em benefícios e vão de encontro, com as normas e princípios da administração pública.

Os controles internos ganham força total junto aos gestores nas mais variadas situações, desde uma simples avaliação de gestão, até uma verificação mais profunda, que possa garantir que tudo está em conformidade com a boa prática, bem como direcionar de forma correta o próximo passo. Para Cavalheiro e Flores (2007), o controle interno pode ser considerado o instrumento mais eficaz, dentre todos, no combate à corrupção. Os agentes políticos, uma vez que assumem a obrigação de velar pela estrita observância aos princípios constitucionais e legais, na gerência dos recursos sob suas responsabilidades, devem estar apoiados nos dados e relatórios fornecidos pelo controle interno.

Através deste estudo torna-se possível verificar o cumprimento da legislação no campo do controle interno municipal, e identificar na prefeitura os controles internos utilizados pelos municípios, de forma a orientar a melhor utilização dos mesmos. Observando se as atividades do dia a dia estão sendo planejadas e executadas com ajuda dos mecanismos vigentes, uma vez que o controle precisa ser efetivo, produtivo e econômico. O controle interno municipal é aquele exercido por um setor independente, em razão dos mandamentos contidos nos arts. 31, 70, 71 e 74 da Constituição Federal, assim, qualquer controle efetivado sobre prestação de serviços ou agentes é considerado independente. (BLEIL *et al*., 2011).

É importante ressaltar que o tema aqui tratado também encontra respaldo nas Leis Orgânicas Municipais e na Lei Federal nº 4.320-64, que estatui Normas Gerais

de Direito Financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Portanto, o controle interno é orientado para realizar a auto-avaliação da administração, abrange preocupações de ordem gerencial, programática e administrativo-legal.

No que se refere ao controle externo exercido pelos Tribunais de Contas, a primeira e principal finalidade é verificar se o Sistema de Controle Interno municipal está funcionando adequadamente, com uma estrutura adequada, que revele em suas ações resultados positivos. Existem vários estudos sobre o assunto desta pesquisa, de diferentes localidades do Brasil, no entanto não foi encontrado nenhum de nossa região, tornando-se importante o registro da situação local, para que seja analisada nossa realidade.

O objetivo principal deste estudo é identificar, na legislação os Controles Internos Municipais obrigatórios, e se os mesmos estão sendo executados corretamente, e se atendem aos princípios de legalidade. Verificar a existência de rotinas de controle interno na Prefeitura do município de Aceguá, situado na região da campanha do Estado do Rio Grande do Sul, considerando como premissa fundamental que o controle só é efetivo se possuir ação preventiva, impedindo que ações ilícitas, incorretas ou impróprias possam atentar contra os princípios da Constituição.

Um sistema de controle interno, que é um dos braços da Governança Pública, compreende a estrutura e os processos, sendo assim, o controle interno opera no ente público visando resguardar o patrimônio dos cidadãos, garantindo o planejamento e a previsão dos meios, a execução das atividades e a avaliação periódica da atuação, bem como a divulgação para a comunidade do desempenho público, quanto às fontes e aos usos de recursos demandados nos mais diversos projetos pelos cidadãos, Gattringer (2006). Busca contribuir, para a efetiva disponibilização dos dados orçamentários para a sociedade civil. No entanto, esta meta, por si só, pode não fazer com que se alcance os resultados desejados, mas tem sobre tudo o objetivo de mostrar o panorama do controle interno municipal na região.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Quanto ao controle na administração pública, existem dois momentos marcantes: o primeiro com a regulamentação da contabilidade pública de 1922; e o segundo na edição da Lei Federal nº 4.320/64. O segundo momento determina, em seu artigo 75, que o controle da execução orçamentária compreenderá a legalidade dos atos, a fidelidade funcional e cumprimento do programa de governo em termos monetários e físicos. Portanto, essa legislação determinou que o controle interno, deve ocorrer em termos físicos e financeiros, inclusive com o suporte orçamentário, embora o controle como princípio constitucional reporte-se a 1988.

A Lei Complementar n° 101, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, instituída em 04 de maio de 2000, veio como uma exigência de modernização da administração pública e estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Impôs um controle rigoroso em termos de resultados, atendimento de metas, avaliação e controle de custos. A 1ª Constituição da República Brasileira de 1824, de alguma forma já tratava a necessidade de controle, as Constituições seguintes 1891, 1930, 1934 – também apresentaram disposições consideráveis a respeito da matéria. A de 1946 clarificou o assunto na órbita constitucional.

> "Art. 22. A administração financeira, especialmente a execução do orçamento, será fiscalizada, na União, pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas, e, nos Estados e Municípios, pela forma que for estabelecida nas Constituições estaduais. (BRASIL, 1946)

Os mais diversos conteúdos sobre Administração Pública nas Constituições, encontram-se sob a forma de normatização, relacionando o controle como um mecanismo de vigilância de um Poder, especialmente do Legislativo sobre o Executivo, a título exemplificativo. A Constituição de 1967 aprimorou a norma geral sobre controle, encontrando-se nos arts. 16 e 70 estas determinações.

> "Art. 16. A fiscalização financeira e orçamentária dos Municípios será exercida mediante controle externo da Câmara Municipal e controle interno do Executivo Municipal, instituídos por lei. (veja-se Constituição, art. 16)." (BRASIL, 1967)
>
> "Art. 70. A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional mediante controle externo e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei." (BRASIL, 1967)

A Constituição de 1988 trouxe novas exigências à Administração Pública, inclusive no que se refere ao controle, haja vista estas disposições: 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.

Existe uma infinidade de conceitos de controles internos. A Commission on Fraudulent Financial Reporting, (COSO, 2007), reconhecida internacionalmente, define controles internos como sendo um processo operado pela administração e outras pessoas, desenhado para fornecer segurança razoável quanto à consecução de objetivos nas seguintes categorias: (a) confiabilidade de informações financeiras; (b) obediência às leis e regulamentos aplicáveis; (c) eficácia e eficiência de operações.

2.1 Planos Básicos de Organização de um Sistema de Controle Interno

O plano de organização, diz respeito à forma como o sistema de controle é organizado, estabelece a divisão das tarefas entre unidades e pessoas, e define as relações de autoridade e responsabilidade, tendo em vista a missão da organização. Cada sistema deve ser planejado especificamente para sua entidade, devendo ser prático, econômico, e eficaz.

Alguns elementos são básicos e devem ser observados na organização de qualquer sistema de controle interno. Deve a Unidade de Controle Interno, como órgão que organiza as atividades de coordenação dos controles, estarem orientada a pontos indispensáveis, a seguir descritos, visando ao sucesso no planejamento do sistema de controle.

2.1.1. Formas de Controle Interno

Conforme anunciado no art. 77 da Lei 4.320/64, o Controle Interno pode ocorrer de três formas, sendo prévio ou preventivo quando antecede a conclusão ou operatividade do ato e é exercido pela projeção dos resultados que se pretende alcançar; concomitante ou sucessivo quando acompanha a realização do ato para verificar a regularidade e evitar o cometimento de falhas, desvios ou fraudes; e subseqüente ou corretivo que é o controle que se efetiva após a conclusão do ato controlado visando corrigir eventuais defeitos, declarar sua nulidade, dar-lhe eficácia ou conter reincidências. (BOTELHO, 2007, p.37).

Segundo afirma Botelho, o controle concomitante é a forma mais presente de atuação dos Sistemas de Controle Interno, que o objetivo do controle concomitante é evitar distorções e proceder a correções imediatas, para manter a atuação pública dentro de uma continuidade de procedimentos regulares. A ocorrência do controle no momento da celebração de contratos, convênios e compras, principalmente, no acompanhamento das diversas etapas do procedimento licitatório, no sentido de preservar a formalidade exigida e publicidade dos atos.

Controle subseqüente, posterior ou corretivo, conforme classifica Botelho (2007, p.38), "É o que se efetiva após a conclusão do ato controlado, visando corrigir eventuais defeitos". Essa forma de controle tem caráter punitivo, uma vez que o ato já ocorreu. Se a correção for possível, deverá ser recomendada; se a correção não for possível, a restituição dos prejuízos causados ao cofre público deverá ser solicitada até a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal, embora constante na Constituição Federal de 1988 e já previsto desde a Lei n 4320/64.

Citando Lopes (2000 acessos em 15 de mar. 2008): A partir da entrada em vigor da mencionada lei, o administrador público deverá dirigir grande parte de sua atenção para as diversas modalidades de controle exigidas, inclusive quanto à manutenção de um sistema de custos que possibilite a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial (art. 50, § 3º), bem como subsidiar suas decisões quanto à concessão de benefícios e cancelamento de débitos (art. 14). Na LRF, trata, diretamente, do Controle Interno na Administração Pública o artigo 59, e incisos: Art 59. Conclui Botelho (2007, p.260).

2.1.2. Condições Estruturais

Não é possível planejar e organizar processos e procedimentos de funcionamento das operações calcados em uma estrutura de servidores que não seja de provimento efetivo, isto é, os cargos em comissão somente devem ser ocupados para as funções de direção, chefia e assessoramento, assim como os estagiários somente em funções auxiliares e supervisionados. Essa medida garante a continuidade dos controles e bom andamento dos processos, pois a rotatividade de pessoas nas funções, ainda que os procedimentos estejam disciplinados por escrito, é prejudicial ao aprendizado e causa transtornos à eficiência das operações.

Especificamente à formação relativa aos servidores da própria Unidade de Controle Interno.

A estrutura física para o funcionamento dos controles e do sistema de maneira em geral é fundamental. A administração tem que demonstrar aos servidores que não economiza esforços para dar condições de trabalho, como móveis, redes de informática e tecnologias da informação, *softwares*. A coordenação-geral do controle interno tem como função representar interna e externamente junto aos órgãos competentes internos e externos, muitas vezes através de relatórios legais de gestão.

São funções básicas, inerentes à Unidade de Controle, a normatização e a auditoria. No campo da normatização encontra-se a organização dos processos, os fluxos, rotinas e orientações, treinamentos internos, assessoria e consultoria, apoio institucional ao controle externo e melhoria contínua como garantia de cumprimento dos padrões de controle previamente estabelecidos em lei e regulamentos. A organização dos controles internos seria feita pela Controladoria e a Auditoria por departamento de Auditoria, em alinhamento ao princípio da segregação de funções. (CAVALHEIRO, 2007, p.34).

2.2. PRINCÍPIOS E REGRAS PARA A ORGANIZAÇÃO DO CONTROLE INTERNO

O sistema de controle interno, oferecem a segurança razoável de que os objetivos gerais da organização serão cumpridos (missão). Equivale a um nível satisfatório de confiança, por meio da garantia da independência profissional dos integrantes e dos departamentos. Ainda que, reconheçamos como metodologias existentes a “Unidade de Controle Interno” ou a “Controladoria”, ambas integrando funções por vezes conjuntas de “organização dos controles e auditoria” ou “auditoria e contabilidade” em nome do princípio da segregação de funções, estas tarefas devem ser desempenhadas, por medida de segurança, por departamentos diferentes e independentes (CAVALHEIRO, 2007, p.34).

Possuir um nível de competência que lhes permita entender a importância de desenvolver, implantar e manter controles internos apropriados, e alcançar os objetivos gerais de tais controles. Nesse sentido, o incentivo à educação formal e à formação profissional deve ser constante. Pessoas instruídas e educadas podem

entender com mais facilidade a finalidade dos controles. Os sistemas de controle, modificam-se com o passar dos tempos. Procedimentos antes eficazes tornam-se obsoletos devido ao ingresso de novas tecnologias, alterações e inclusões de pessoas, assim como modificações nos processos.

A documentação deve estar sempre disponível para exame, a Contabilidade e outros registros administrativos em atraso apontam para falta de controles internos ou sua ineficiência. As transações e fatos relevantes, devem ser autorizados e executados somente por pessoas que atuem no âmbito de sua competência. As permissões de acesso a softwares ou a determinados documentos e informações devem ser claras e obedecidas, além de atender ao princípio da segregação de funções (CAVALHEIRO, 2007, p.36).

As tarefas e responsabilidades essenciais ligadas à autorização, ao processamento, ao registro e à revisão das transações e fatos, devem ser distribuídas entre diferentes pessoas e/ou unidades administrativas, com o fim de reduzir os riscos de erros, fraudes e desperdícios. O trabalho de uma pessoa ou unidade deve ser automaticamente verificado por outra, nos fluxos normais de trabalho. Não pode, uma única pessoa ter todo um processo sob o seu domínio, se este domínio possibilitar erros, fraudes ou desperdícios não identificáveis em seu curso normal.

O acesso a recursos, registros e determinados locais, deve ser limitado a pessoas autorizadas, responsáveis por custódia ou uso, como as do almoxarifado e as da tesouraria. Com a expansão dos meios de comunicação, a entidade deve estabelecer os mecanismos de comunicação que considera aceitável e sua utilização de forma coerente com os objetivos da organização. O conhecimento sobre a legislação que envolve a entidade é essencial para os controles internos.

As pessoas envolvidas com a instituição devem dominar a legislação em que estão inseridas. Para tanto, deve haver clara determinação sobre que, unidades devem cumprir determinadas legislações, bem como manter o acompanhamento sobre as atualizações ou novidades legislativas que interferiram na organização. Algumas técnicas de controles internos, devem estar inseridas nas rotinas das pessoas e unidades administrativas para que se alcancem os objetivos do controle. Consiste em limitar determinadas operações, mediante autorização de pessoa

diferente da que executa a tarefa, conciliar saldo de contas contábeis, ou ainda, a correlação existente entre dados e informações. Consistem em registrar as operações faltantes de um processo e criar rotinas de verificação dessas operações. Elementar mecanismo para detectar erros, consistindo na repetição ou execução duplicada em detalhes da atividade sujeita a controle.

Os índices de desempenho nos processos devem ser criados e analisados e, assim como a análise de balanço, essa rotina revela desvios de comportamento e pode indicar desvios de controles. (CAVALHEIRO, 2007, p.40).

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O trabalho desenvolveu-se como uma pesquisa aplicada, caracterizada por um estudo sistemático motivado pela curiosidade intelectual, que teve a finalidade de identificar os mecanismos de controle internos disponíveis, utilizados pelas prefeituras municipais da região, descreve os mecanismos de controle interno adotados pelos gestores municipais, bem como observou sua importância na gestão.

A instituição escolhida foi a Prefeitura Municipal de Aceguá, por facilidade de acesso aos dados do município em questão. A pesquisa sendo do tipo bibliográfico, contou com o uso de referências teóricas embasadas em livros, publicações especializadas, artigos, revistas e dados oficiais publicados na internet, que abordam direta ou indiretamente o tema em análise, foi observado à veracidade das fontes.

A pesquisa foi realizada na Prefeitura Municipal de Aceguá, localizada na Região da Campanha do Estado do Rio Grande do Sul. O município teve sua emancipação política recente, e pode ser considerado novo, entretanto a pesquisa foi aplicada mais especificamente no Setor de Controle Interno. Por certo, o controle sempre está calcado na Contabilidade.

Com o passar dos anos, houve o sucateamento informal de parte daqueles instrumentos legais, bem como o desinteresse, desprezo e esquecimento de regras básicas por parte de órgãos, gerando a necessidade de se criar algo que desencadeasse o interesse por essas regras básicas. Consequentemente, surgiu à necessidade de uma legislação adequada às novas exigências, inclusive com novos

conhecimentos técnicos existentes e de um maior número de profissionais de nível superior mais bem preparados e com maiores condições de se adaptarem aos avanços tecnológicos. Nesse contexto, destaca-se a importância do profissional da Contabilidade como elemento capaz, por sua formação, que alcança a qualificação técnica exigida à prática do controle interno. Aliado a isso, o único curso de graduação que estuda os controles internos é o da Ciência Contábil.

Nessa acepção, é natural entender-se que os sistemas de controles objetivam trabalhar os processos, de forma eficiente e eficaz em função destas. Ao aceitarmos isso como verdade, fica mais fácil entendermos por que sistemas complexos de processamento de dados ou mesmo a inserção de familiares na organização, não garantem operações isentas de problemas.

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

Em se tratando de estudo de caso e tendo como objeto os controles internos na gestão do município de Aceguá, o uso do instrumento de coleta de dados escolhido foi à entrevista semiestruturadas. O questionário aplicado a um servidor efetivo da Controladoria Municipal de Aceguá, setor este que existe desde o dia 27/06/2003, hoje possui um quadro com dois servidores efetivos lotados, um com formação e Administração e outro e Contabilidade.

A estrutura da Controladoria é regida por Lei Municipal, devido ao volume de trabalho, não possui setores internos formais, existe uma preocupação constante pelo treinamento, que possuem um cronograma anual, os quais contribuem para a eficácia do desempenho, pois, possibilitam o aprimoramento em termos de conhecimentos teóricos e práticos, importantes para a principal atribuição do Sistema de Controle Interno que é acompanhar, fiscalizar de maneira a emitir pareceres quanto a legalidade dos atos.

As atividades são executadas conforme previsão no PAT – Plano Anual de Trabalho elaborado no ano anterior, observando o que a legislação estabelece e em conformidade com seu Regimento Interno. O Plano Anual de Trabalho é elaborado de acordo com a determinação da Resolução nº 936/2012 do TCE – planejamento

este para atividades no período de um ano, elencando atividades por assunto executando verificações a cada quinze dias.

A atuação deste setor se desenvolve no diversos setores do poder municipal, tanto no executivo como no legislativo. São analisados mensalmente os balancetes para verificação do cumprimento das metas orçamentárias, acompanhando a arrecadação e aferição de índices de comprometimento das receitas, conferindo ainda os gastos públicos, juntamente com as disponibilidades, estão sendo utilizadas de acordo com o cronograma mensal.

O TCE outorga várias responsabilidades que devem ser observadas, nas quais se destaca o encaminhamento de relatórios e pareceres que devem ser entregues anualmente. Além disso, TCE obriga a encaminhar semestralmente as “Manifestações Conclusivas do Controle Interno - MCI”, que são relatórios onde é analisado o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente se respeita aos limites. Obrigações essas que vieram com a Resolução TCE nº936 de março de 2012.

Também propicia instrumentos para a tomada de decisões, pois, sempre que comprovada qualquer forma de inconsistência, a mesma e comunicada ao Gestor Municipal (Prefeito), através da emissão de Recomendações formais, onde está descrita de maneira analítica todas as atividades desenvolvidas em cada área específica, com identificação dos problemas e proposição de medidas para saneamento das inconsistências.

No âmbito do TCE, podemos destacar “Relatórios e Pareceres” relativos aos atos do Executivo Municipal – Art. 113 do Regimento Interno do TCE alem de que semestralmente deve entregar o da “Manifestação Conclusivas - MCI”. Além disso, são realizados quase diariamente relatórios relativos às atividades realizadas conforme Plano Anual de Trabalho. Através desse acompanhamento sistemático da execução orçamentária, o gestor possui informações atualizadas da legalidade dos atos, possibilitando ajuste durante a execução ou logo após a mesma.

Os gestores consideram a UCCI – Unidade Central de Controle Interno, como um órgão de primeira linha, ligado diretamente com o Gabinete do Prefeito, como staff de Consultoria Técnica permanente, subordinada apenas ao Prefeito. Atuando

de maneira independente e isonômica com estruturas adequadas, respaldada pela alta administração do município.

Os demais órgãos da administração são classificados como “Órgãos Setoriais da UCCI”, existem representantes setoriais indicados pelos órgãos que atuam como facilitadores, atendendo a todas as solicitações e prestando total apoio a UCCI. Em todas as recomendações exaradas pela UCCI o gestor e em conseqüência todos os servidores, são advertidos acerca das sanções aplicáveis nos casos de erro ou fraude, no grau de cada irregularidade cometida. O gestor tem o poder de aceitar ou não as recomendações, no caso de Aceguá o histórico mostra que os gestores usam os apontamentos como ferramentas na toma das decisões futuras.

Com a decorrência de onze anos, pode-se constatar um amadurecimento no entendimento da importância da UCCI na administração pública moderna e nota-se a absorção tanto pelos gestores como pelos integrantes da UCCI, alcançando um ótimo nível de atuação no município, para que isto aconteça em outros municípios deve ser perseguido um nível de independência funcional, aprimoramento constante, através de treinamentos periódicos, para que seja formada uma base sólida e uma estrutura técnica e física adequada com acesso irrestrito aos documentos e informações, só assim pode-se chegar a um mínimo satisfatório de atuação.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Avaliando o Controle Interno do município, aqui pesquisado, pode-se verificar, que mesmo se tratando de um município considerado jovem e de pequeno porte, vem cumprindo a legislação atual, mostrando-se organizado, e seus servidores possuem qualificação e constante aperfeiçoamento, recebendo treinamentos periódicos através de cursos e seminários oferecidos pelos órgãos competentes.

Em comparação com a legislação também pode-se notar que os funcionários ali lotados, são efetivos no cargo, possuem habilitação e conhecimento para exercerem as atividades, alternam-se na função de coordenação do setor anualmente, seguem um plano anual de trabalho, cumprindo os prazos estipulados, fornecendo os relatórios tanto ao poder municipal, como aos órgãos de controle externo. Nota-se um grande comprometimento do setor com o município de Aceguá, e um rígido censo ético de dever no cumprimento das obrigações legais.

O Controle Interno na atualidade tornou-se um dos mais importantes setores do órgão público, possibilitando uma análise prévia das ações do gestor, evitando fraudes, erros, ilegalidades, mau uso da máquina pública, possibilitando o realinhamento e a correção do curso dos projetos e atos em andamento e futuros, baseando nas experiências anteriores no cumprimento da lei, em especial na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nesse estudo, encontra-se muita literatura interessante sobre o assunto, e através destas, as possibilidades que existem para que se cumpra a lei, dentro de um código de ética, de moral e de honestidade. Os legisladores forneceram vasta normatização através de diversos instrumentos legais, obrigando assim, que sejam cumpridas as normas dentro de prazos estipulados em lei.

REFERÊNCIAS

CAVALHEIRO, Jader Branco. FLORES, Paulo Cesar. **A organização do sistema de controle interno municipal.** 4. ed. Porto Alegre: CRC-RS, 2007

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nos 1/1992 a 66/2010, pelo Decreto Legislativo nº 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/1994. – 33. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2010.

BLEIL, Claudecir *et al*. **Controle interno na administração pública:** um estudo de caso na Prefeitura Municipal de Sertão – RS. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2011. Disponível em: <http://www.unisc.br>. Acesso em: 20 out.2011.

GATTRINGER, João Luiz. **V Ciclo de estudos de controle público da administração municipal.** ACOM, Florianópolis, 2006.

COSO, Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. **Gerenciamento de riscos corporativos:** estrutura integrada: sumário executivo e estrutura. 2007. Disponível:

DECRETO Nº 1.423/2012. *Regulamenta a Lei n.º 1.078, de 29 de outubro de 2012, que dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Município.*

A N E X O S

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Concordo em participar, como voluntário, do estudo que tem como pesquisador responsável o(a) aluno(a) de Pós graduação **Sidnei Ricardo Meneses Martinez** do curso de **GESTÃO PUBLICAS MUNICIPAL** da Universidade Federal de Rio Grande RS Furg, que pode ser contatado pelo e-mail martinez.rs@bol.com.br e pelos telefones (53)99450785 e (53) 32427400. Tenho ciência de que o estudo tem em vista realizar entrevistas com funcionário municipais, visando, por parte do (a) referido (a) aluno (a) a realização de um trabalho de conclusão de pós graduação. Minha participação consistirá em conceder uma entrevista que será através de preenchimento de um questionário. Entendo que esse estudo possui finalidade de pesquisa acadêmica, que os dados obtidos não serão divulgados, a não ser com prévia autorização, e que nesse caso será preservado o anonimato dos participantes, assegurando assim minha privacidade. O aluno providenciará uma cópia para meu conhecimento. Além disso, sei que posso abandonar minha participação na pesquisa quando quiser e que não receberei nenhum pagamento por esta participação.

Fábio Juliani Pintos
Secretário de Administração
e Fazenda

Bagé, RS, 01 de agosto de 2014

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Concordo em participar, como voluntário, do estudo que tem como pesquisador responsável o(a) aluno(a) de Pós graduação **Sidnei Ricardo Meneses Martinez** do curso de **GESTÃO PUBLICAS MUNICIPAL** da Universidade Federal de Rio Grande RS Furg, que pode ser contatado pelo e-mail martinez.rs@bol.com.br e pelos telefones (53)99450785 e (53) 32427400. Tenho ciência de que o estudo tem em vista realizar entrevistas com funcionário municipais, visando, por parte do (a) referido (a) aluno (a) a realização de um trabalho de conclusão de pós graduação. Minha participação consistirá em conceder uma entrevista que será através de preenchimento de um questionário. Entendo que esse estudo possui finalidade de pesquisa acadêmica, que os dados obtidos não serão divulgados, a não ser com prévia autorização, e que nesse caso será preservado o anonimato dos participantes, assegurando assim minha privacidade. O aluno providenciará uma cópia para meu conhecimento. Além disso, sei que posso abandonar minha participação na pesquisa quando quiser e que não receberei nenhum pagamento por esta participação.



Fábio J. Pintos

Bagé, RS, 01 de agosto de 2014

DIGITALIZAÇÃO DE DOCUMENTOS PÚBLICOS: UMA UTOPIA OU UMA POSSIBILIDADE?

Vanderléa Castilho Silveira Maia Souza

Resumo

O século XXI tem sido palco de grandes transformações na Sociedade, dentre elas as inovações tecnológicas. As pessoas têm usado dispositivos móveis e recursos de informação para se comunicar, diminuindo o uso da caneta e do papel. Com o avanço das Tecnologias da Informação (TI), a digitalização de documentos, de natureza pública ou privada, como forma de armazenamento, conservação e disponibilização para consulta, *online* ou *offline*, surge como uma boa alternativa para os setores da sociedade que funcionam em espaços físicos de menor porte e que continuam a produzir documentos de forma física. As leis brasileiras, no entanto, ainda precisam de aperfeiçoamento para que a eliminação ou substituição do papel seja totalmente efetivada. Lendo trabalhos sobre gerenciamento eletrônico de documentos (GED), arquivologia, gestão de arquivos e leis sobre o assunto, tenta-se encontrar um denominador comum que corrobore o uso da digitalização como mecanismo viável para armazenamento e eliminação de papéis. Ao longo da reflexão, percebe-se que as leis brasileiras possuem as fórmulas para resolver as equações de uso e eliminação de papéis, mas ainda é preciso solucionar as equações que conduzem à logística para operacionalizar a digitalização dos documentos e seu descarte seguro.

Palavras-chave: digitalização; documentos; gestão; arquivo; público.

Introdução

A Gestão de Documentos é um ramo da Arquivologia, responsável pela administração de documentos de primeira e segunda idade. Segundo o Conselho Nacional de Arquivos – CONARQ - é possível classificar todo tipo de documento a partir da Teoria das Três Idades, mantendo um padrão de arquivamento e uma rotina de procedimentos eficaz dentro dos setores públicos ou privados (CONARQ/2014).

As informações produzidas, recebidas e acumuladas pelo Setor Público são traduzidas

em documentos escritos, peças essenciais para a tomada de decisões, para comprovação de direitos individuais e coletivos e para registro da memória coletiva de um povo e, por sua vez, são e devem ser preservados em arquivos públicos. A gestão documental proporciona organização não só no arquivamento, mas na consulta dos documentos sempre que se fizer necessário tal procedimento. Essa gestão pode ser realizada de forma física ou digital. Aqui, aborda-se a gestão de documentos, à luz da legislação brasileira em vigor, por meio da digitalização de documentos existentes e que necessitam ser preservados por seu valor informativo e legal, como forma de garantir o amplo acesso às informações e o pleno exercício da cidadania.

Dentro dessa perspectiva, é possível identificar algumas das vantagens de se investir em sistemas de arquivos gerenciados através das Tecnologias da informação (TI), as quais estão relacionadas à redução da quantidade de papel e à demanda de espaços físicos compatíveis para armazená-los, bem como à facilitação e uniformização dos processos de busca e acesso à informação e seus respectivos documentos, além da possibilidade de implementação de normas de qualidade, como as que dizem respeito ao meio ambiente e à saúde.

Nesse ponto, é preciso considerar a Lei n.º 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, em especial o artigo 62, inciso II, tipificando o crime de destruir, inutilizar ou deteriorar arquivo, registro, museu, biblioteca, pinacoteca, instalação científica ou similar protegido por lei, ato administrativo ou decisão judicial. Ademais, a Lei n.º 8.159 de 08 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados, e dá outras providências, em seu art. 1.º, condiciona como dever do Poder Público a gestão documental e a proteção especial a documentos de arquivos, como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação, e, em seu artigo 3.º, que considera a gestão de documentos o conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes à sua produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento em fase corrente e intermediária, visando a sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente. Apesar de a legislação frisar a importância dos registros, nota-se que a ausência de uma política de gestão de documentos conduz o sistema a pluralidades e heterogeneidades que, na maioria dos casos, generalizam normas e procedimentos e transformam setores de arquivo em amontoados de documentos que, com o passar dos anos,

acabam se deteriorando ou, ainda, sendo descartados sem cumprirem seu papel legal.

A Administração Pública, como um todo, produz uma quantidade significativa de documentos oficiais que precisam ser mantidos em arquivo corrente, intermediário e permanente. Esses documentos, com o passar dos anos, têm se acumulado e deteriorado, inviabilizando, em certa medida, as consultas previstas em lei e promovendo, mesmo que involuntariamente, o descumprimento da mesma. Um dos vetores principais dessa inconsistência na gestão documental, em primeira análise, pode ser a carência de estruturas físicas apropriadas para armazenamento dos documentos, ou a inexistência de conhecimento técnico para implementação da gestão de arquivos prevista na Lei n.º 8.159/1991.

Por outro lado, a própria lei imputa aos arquivos que os documentos originais que podem ser utilizados como prova em questões judiciais ou extrajudiciais, mesmo que digitalizados, devem ser preservados pelo seu detentor, causando, nessa medida, um efeito repicado no progresso de eliminação de papeis como forma de garantir acessibilidade às informações. Considerando-se que a informática é uma ferramenta cada vez mais utilizada pelas organizações para edição, seleção e busca de documentos, questiona-se o alcance da norma legal para justificar o descarte dos documentos digitalizados.

Assim, propõe-se neste artigo, uma reflexão quanto ao processo de digitalização da gestão de documentos públicos como recurso de preservação de registros, na busca da transparência na Administração Pública. A intenção primordial desta pesquisa se traduz na conscientização de que o Setor de Arquivo não é apenas um local onde se amontoam papéis velhos, mas um portal para garantir o direito constitucional de todo cidadão, previsto no art. 5.º, incisos XIV e XXIX, da Carta Magna, o qual preceitua que é direito de todos o acesso à informação e o recebimento de informações dos órgãos públicos, de interesse pessoal ou coletivo. E, para que se cumpra a lei, os Setores de Arquivo precisam assumir seu papel de preservadores de informações e interação com a comunidade que os envolve, utilizando os recursos tecnológicos disponíveis e acessíveis no mercado para viabilizar a guarda dos documentos legais e institucionais dentro dos prazos previstos em lei, a custos suportáveis para o Poder Público e com o devido enquadramento legal.

Uma análise legal

A Associação dos Arquivistas Brasileiros (AAB), em seu glossário, denomina

documento como sendo o “registro de uma informação independente da natureza do suporte que a contém” e documento de arquivo como “aquele que, produzido e/ou recebido por uma instituição pública ou privada, no exercício de suas atividades, constitua elemento de prova ou de informação” (PAES, 1986). Os arquivos estão intimamente ligados à Teoria da Informação desde os primórdios da história humana, mesmo quando não se dispunha de tecnologias avançadas. Ademais, a Constituição Federal de 1988 preceitua que é direito de todos o acesso à informação, o que corrobora a necessidade de o Poder Público encontrar formas eficazes e eficientes de acesso a dados e documentos de caráter permanente.

A Arquivística (ou Arquivologia como é conhecida a ciência que estuda as funções, princípios e técnicas de arquivo) é fundamentada em três princípios: da territorialidade, da proveniência e da abordagem das três idades. O primeiro diz respeito ao modo como os arquivos públicos de um território seguem o destino deste. Esse princípio é proveniente da expressão do direito aplicado à propriedade, através da deposição de documentos relativos às terras conquistadas. O princípio da proveniência diz que os documentos de arquivo devem ser agrupados de acordo com sua origem (entidade geradora), enquanto a abordagem das três idades diz que toda organização, no desempenho de suas atividades, cria inúmeros documentos de tipos e conteúdos variados, sendo o ciclo de vida de um documento dividido em três fases: corrente, intermediária e permanente. Essas distinções se dão muito em função da frequência de uso e da utilidade do documento para o desempenho das atividades da organização (ROUSSEAU e COUTURE, 1994).

Organizar documentos e gerir arquivos é uma medida que faz parte do cotidiano humano, preservando a história e garantindo que as gerações vindouras desfrutem das conquistas e das rotinas que os antecederam. Da mesma forma, quando se refere a documentos públicos precisa-se pensar que são estes que determinam as rotinas e as demandas que circulam nos meios administrativos do município, do estado e da federação.

Muito se fala em eliminar papeis e otimizar as rotinas de trabalho, mas pouco se discute sobre como fazê-lo. Os legisladores pleiteiam novas formas de arquivamento de documentos e maneiras diferentes de preservar os registros com a edição de normas legais para direcionar os trabalhos e caminhos da Administração Pública, mas, em parte, deixam de estimar as questões logísticas para que tal feito se torne realidade. É fato que os arquivos fazem parte da vida da humanidade, inclusive havendo um ramo de estudo sobre o assunto.

Ocorre que, ao longo da nossa existência, acumulou-se muito papel e, nesta época de globalização e de limitação de espaços, de nanotecnologia e diferentes formas de logística, as idades arquivísticas devem, mais do que nunca, ser consideradas para garantir ao acervo documental do Estado sua adequação à legislação, e vice-versa.

Os arquivos de ordem permanente, como o são os assuntos de Recursos Humanos, devem estar no topo da lista quando se fala em adequação legal, já que servem como prova e recurso em casos de processos legais e também consulta de vida funcional. Os arquivos correntes, não menos importantes, possuem fluidez, justamente por se tratarem de documentos ativos e diários que circulam até sua conclusão, mas devem estar disponíveis durante todo um exercício fiscal para consulta e demanda de ações e, por isso, tornar-se-ia mais fácil manuseá-los e encaminhá-los de forma digital, tanto para resolução quanto para arquivamento, reduzindo-se a geração de documentos escritos e incentivando a circulação de documentos digitais. A Teoria das Idades e das finalidades de arquivo contribuem para que a organização dos acervos seja de fácil e rápido manuseio. No entanto, são poucos os sujeitos que detém o conhecimento necessário para tornar prática o que se vê na teoria.

Ainda considerando que a preservação dos arquivos está relacionada à preservação da memória de um povo ou comunidade, é relevante acreditar que os documentos públicos retratam muitas Administrações e refletem as dinâmicas utilizadas pelos gestores, enquanto responsáveis pelo ordenamento de despesas e de afazeres. O Direito Romano, precursor dos conceitos de memória perpétua e fé pública, norteia a ideia de que a conservação dos registros é uma obrigação do Estado, pois são eles que dão testemunho dos fatos e acontecimentos sociais, bem como das relações entre sociedade e governo (DURANTI, 1994). Gerir arquivos é algo que afeta a história há muito tempo, não sendo apenas um problema desta geração ou deste século.

A Lei n.º 9.605 de 12 de fevereiro de 1998, em seu Art. 62, caput, inciso II, prevê punição para todo aquele que atentar contra os registros e arquivos, nos seguintes termos:

> *Art. 62 – Destruir, inutilizar ou deteriorar:*
>
> *II – arquivo, registro* (grifo nosso), museu, biblioteca, pinacoteca, instalação científica ou similar protegido por lei, ato administrativo ou decisão judicial:
>
> Pena – reclusão, de um a três anos, e multa.
>
> Parágrafo único: Se o crime for culposo, a pena é de seis meses a um ano de detenção,

> sem prejuízo da multa (BRASIL, 1998).

E, para tornar mais claro, a Lei n.º 8.159 de 08 de janeiro de 1991, citada anteriormente, em seu art. 2.º, conceitua arquivos como os conjuntos de documentos *produzidos e recebidos* (grifo nosso) por órgãos públicos, instituições de caráter público e entidades privadas, em decorrência do exercício de atividades específicas, bem como por pessoa física, qualquer que seja o suporte da informação ou a natureza dos documentos.

Para arrematar o tratamento especial que deve ser dado aos arquivos documentais, o art. 3.º da mesma lei considera a:

> "**gestão de documentos** (*grifo nosso*) o conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes à sua **produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento** (*grifo nosso*) em fase corrente e intermediária, visando a sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente" (BRASIL, 1991).

Diante dos conceitos estipulados pela norma legal, destaca-se o dever do Poder Público com relação à tarefa de preservação de documentos, o qual, através da gestão de arquivos, pode ser tratado com responsabilidade. A negligência, nesse caso, traduz-se na infringência da própria lei. Merece destaque, dentro do enfoque deste trabalho, os termos que compõem a gestão final de documentos: avaliação e arquivamento. Todo documento público deve ser avaliado antes de ser arquivado, para que seja facilitado seu encontro ou descarte em caso de necessidade. Teoricamente, nenhum documento deve estar arquivado sem que tenha sido concluída a demanda que o originou. De toda sorte, também é necessária a avaliação, segundo a lei e as regras arquivísticas, para que se determine o arquivamento conforme a origem do documento, em ordem alfabética, numérica, alfanumérica ou afins, sem necessariamente se falar em temporalidade mesmo que tenha sido dada uma rápida pincelada sobre o assunto em parágrafos anteriores.

É importante se dizer que existem os documentos digitais, os quais são autenticados via sistema informatizado de autenticação eletrônica e os digitalizados, que são os disponíveis em outros meios de arquivo. Digital ou digitalizado, os documentos eletrônicos cujas informações são julgadas de valor permanente ou de acordo com a Teoria das Idades, devem ser preservados pela instituição geradora ou por uma arquivística que se responsabilize por sua guarda (WEBB, 2000). Neste estudo, fala-se de documentos digitalizados, uma vez que grande parte da Administração Pública ainda detém arquivos físicos com papeis em idade avançada. Ademais, a digitalização, como recurso para tentar recuperar e preservar dados em

sua totalidade ou parcialidade, dependendo do estágio de conservação dos documentos existentes, não elimina a responsabilidade custodiadora do ente público ou gerador.

Digitalização de documentos públicos: opções e tecnologias para implantação

Quando se fala em digitalização de documentos, lembra-se, quase que de forma automática, de equipamentos eletrônicos como escâneres e computadores, CDs, DVDs e outros dispositivos que permitem usufruir dos recursos tecnológicos desta época. Essa capacidade de se imaginar os fatos antes mesmo de acontecerem é uma forma de registro que, a despeito das tecnologias e demais opções de nosso cérebro para armazenamento de dados, não estão à disposição do Poder Público em todos os momentos.

Na maioria das vezes, a falta de infraestrutura dificulta até mesmo o poder de abstração dos servidores e funcionários que possuem a responsabilidade de guardar os documentos produzidos e recebidos na Administração da coisa pública. As alternativas que buscam "garantir proteção à informação de valor permanente para acesso pelas gerações atuais e futuras" (HEDSTROM, 1998) tendem a alertar os gestores da importância de seu papel enquanto agentes dessa preservação histórica. Preservar está intrinsecamente ligado ao fato de se dar importância ao que se escreve e ao que se lê. Quando não se incute nas pessoas que lidam diariamente com papeis esses valores, acaba-se por criar inativos funcionais que, tão logo tomam conhecimento da informação, a descartam por considerá-la executada e finalizada. No entanto, são os documentos que representam atos formais e contam a história dos acontecimentos, sejam estes permanentes ou transitórios, causais ou ocasionais.

Na Administração, pública ou privada, vê-se uma infinidade de papeis e formulários que cumprem com finalidades específicas e determinam o rumo dos trabalhos. Nesse sentido, precisa-se pensar em como agilizar o processo administrativo com o gerenciamento da diminuição do volume de papeis, já que se torna cada dia mais difícil encontrar locais apropriados para armazenamento e guarda dessa memória à base de celulose, altamente inflamável. Embora se viva na Era da tecnologia, com computadores e outros equipamentos eletrônicos de ultradefinição, com arquivos *em nuvem* e *on-line*, ainda não se vislumbra nos diferentes setores da vida pública uma capacidade logística para que os papeis possam ser reduzidos ou até eliminados nos próximos anos. O predomínio do uso da caneta ainda está muito presente, até pelo fato de se acreditar que todos os documentos devem ser assinados,

recebidos e carimbados, como forma efetiva de registro. É claro que se poderia falar de autenticação e assinatura eletrônica, mas esse não é o propósito deste artigo.

Voltando à digitalização dos arquivos existentes como forma de potencializar sua guarda, resta dizer que, antes de iniciar o processo, a avaliação documental deve ser executada por uma comissão formada por usuários, gestores dos documentos e arquivistas. A avaliação deve ser imparcial, objetiva e profissional (DURANTI, 1994). Por que pensar em Comissão? Pela interpretação e análise de mais de uma pessoa pensando ao mesmo tempo, a verdade pode ser revelada de forma imparcial e justa, equacionando os processos de salvamento e descarte em uma medida equilibrada e justificando os devidos ajustes que se fizerem necessários.

Tornar a digitalização de documentos uma realidade no setor público passa pela questão do gerenciamento eletrônico, que, por sua vez, é uma solução que faz uso de novas tecnologias, para agilizar o fluxo de documentos representados na forma de papel, aumentar a velocidade na troca de informações, e tornar os processos de negócios mais rápidos (SPRAGUE JR., 1995). É preciso providenciar, em primeiro plano, a aquisição ou disponibilização de equipamentos compatíveis com o serviço que será realizado, e com mão de obra disposta a executar a tarefa de digitalização. Apenas 12 capitais brasileiras, incluindo o Distrito Federal, possuem arquivos institucionalizados. Essa situação não é privilégio do Brasil, sendo encontrada em toda a América Latina onde, tanto nos arquivos históricos e registros do início da colonização (BISSO DRAGO, 1995), quanto nos documentos atualmente produzidos, têm sido, de maneira geral, indiscriminadamente empacotados, amarrados, guardados sem identificação e à mercê do tempo, até a sua completa destruição (MARTINEZ, 1994).

Pinto (1998) se manifesta sobre o alinhamento que as Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) têm com a Sociedade da Informação, à vista do papel central que desempenham no apetrechamento tecnológico e na disponibilização de recursos para que nada seja perdido, mas transformado em material utilizável por muito tempo pela humanidade. Os sistemas de informação municipais constituem casos de extremo interesse no que concerne à implementação de projetos de gestão integrada, teoricamente sustentados num novo modelo científico informacional, assumindo a Arquivística como uma disciplina aplicada da Ciência da Informação. A complexidade e a diversidade destes sistemas, bem como os desafios

colocados à Administração Pública, no sentido da sua plena integração na Sociedade da Informação e da transformação das realidades e culturas organizacionais, implicam um novo posicionamento do profissional da informação, estruturador e gestor do sistema de informação municipal, numa visão retrospectiva e prospectiva, integrada e transversal a toda a organização (PINTO, 1998).

A discussão sobre a preservação de documentos, as razões de sua importância para todos os setores da vida em sociedade, seja no âmbito privado ou público, se alia à preocupação ecológica advinda do corte de árvores por todo o planeta em ritmos acelerados para produção da celulose, na contrapartida lenta do replantio das espécies utilizadas para geração de tantos papeis. Questões como reflorestamento e utilização de papeis em pleno século da tecnologia da informação demonstram a necessidade de encontrarem-se mecanismos que possam ser utilizados para minimizar as agressões dos meios naturais. A digitalização de documentos apresenta-se, num primeiro momento, como uma alternativa capaz de atender a essas premências. Assim mesmo, para se afirmar tal proposição, é necessário resolver essa equação sob a ótica de custo-benefício.

A gestão de documentos através de arquivos digitais (originais ou digitalizados) gera, segundo Arms (2000), uma coleção de informações gerenciada, com serviços associados, onde a informação é armazenada em formatos acessíveis por meio de rede de computadores, trazendo vantagens em relação aos meios tradicionais (em papel) de arquivamento. Os pontos que Arms (2000) oferece como justificativas para o estabelecimento de arquivos digitais no formato de biblioteca corroboram a funcionalidade da digitalização como objeto de conservação e perpetuação de documentos que representam a história social, seja de cunho público ou privado. Poder-se-ía enumerar os setores da vida social em que estão presentes os documentos (em papel), mas muitas páginas seriam escritas. Então, tomem-se do pensamento de Arms (2000), apenas os pontos que confrontam a ideia deste trabalho: a digitalização é uma opção que mantém a informação **disponível, atualizada e compartilhada** *(grifo nosso).*

Jardim (1987), em sua obra "O conceito e a prática de gestão de documentos", apresenta os documentos históricos e os documentos administrativos. Os primeiros seriam, taxativamente, responsabilidade da Arquivística. Os segundos, porém, são considerados da alçada exclusiva dos órgãos da Administração Pública que os produzem e utilizam. Cabe, portanto, aos geradores proverem os meios e os recursos para preservação de seus registros,

fundamento que a legislação reafirma ao tipificar o dever do Estado no gerenciamento dessa questão.

Um exemplo pioneiro de guarda e preservação de documentação pública municipal no Brasil é o Arquivo Público de Indaiatuba (SP), instalado em 1994, para abrigar os documentos da Prefeitura, da Câmara de Vereadores e das autarquias municipais. Segundo informações da página Promemoria Indaiatuba, em 2010, o arquivo já contava com 3000 metros lineares de prateleiras, abrigando textos manuscritos e impressos, livros-rol, folhetos, cartazes, fotografias, plantas e mapas e microfilmes, distribuídos em dois galpões que, juntos, somavam cerca de 900 metros quadrados (PROMEMORIA INDAIATUBA, 1994).

Outro exemplo é a Resolução n.º1.821, do Conselho Federal de Medicina que, desde 2007, institui o Prontuário Eletrônico de Pacientes (PEP), possibilitando o registro da saúde dos pacientes em documento com suporte eletrônico e autorizando o descarte dos originais manuscritos tão logo haja a prescrição legal e a devida revisão por Comissão autorizada (SBIS, 2007). Ainda, o Poder Judiciário brasileiro, amparado no artigo 365 do Código de Processo Civil (CPC), aceita, mesmo sem a certificação digital, para fazer a mesma prova que os originais, as reproduções digitalizadas de qualquer documento, público ou particular, desde que juntadas conforme preceito legal e preservados os originais até o final do prazo para interposição de ação rescisória (BRASIL, 2006).

Duranti (1994 apud Fonseca, 2005, p.56) diz que:

> “os registros arquivísticos não são coletados artificialmente, mas acumulados naturalmente nas administrações, em função dos seus objetivos práticos; os registros arquivísticos se acumulam de maneira contínua e progressiva [...].”

Segundo essa afirmação, nota-se que os arquivos não são formados ao acaso, mas são consequência dos registros inevitáveis que a sociedade produz a cada dia, seja através de atendimentos nas áreas de educação, segurança, justiça, saúde ou qualquer outra área que afete a vida social dos indivíduos. E toda essa documentação precisa ficar guardada em um arquivo: físico ou eletrônico.

Baldam (2002), sobre o Gerenciamento Eletrônico de Documentos (GED), lembra que estabelecer princípios básicos e elementares como gerenciamento e visualização dos documentos através das tecnologias de informática, enquanto trafegam digitalmente na organização, traz funcionalidade ao processo. Afinal, um dos propósitos do GED é

acompanhar os documentos desde a criação até qualquer estágio. Sendo um conjunto de tecnologias utilizadas para organização da informação não estruturada de um órgão ou entidade, o GED atua principalmente no âmbito da captura da imagem (digitalização), armazenamento, automação dos fluxos de trabalho (workflow) e indexação (cadastro do documento na base de dados), e viabiliza a disponibilização das informações digitalizadas, tornando-as cópias fiéis das originais (e-ARQ, 2011).

Depois de muito se falar em arquivos eletrônicos e documentos digitais e digitalizados, apenas a partir de 2012 passou a vigorar a Lei Federal n.º 12.682, que dispõe sobre a elaboração e o arquivamento de documentos em meios eletromagnéticos. O projeto de lei, sob a égide da prática judiciária, conferia ao documento digitalizado o mesmo efeito jurídico do microfilmado, bem como previa a digitalização dos documentos públicos e o descarte dos originais. No entanto, esses itens foram vetados e a lei foi aprovada e promulgada com a exigência do uso de certificação digital obrigatória emitida no âmbito da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil) no processo de digitalização, de forma a manter a integridade, a autenticidade e, se necessário, a confidencialidade do documento digital (BRASIL, 2012). A eliminação de papel não foi contemplada na Lei da Digitalização, embora a Lei de Registros Públicos (Lei n.º6.015/73) já previsse o translado do papel para o filme.

Assim, a digitalização de documentos públicos, embora autorizada por lei, ainda não representa uma solução palpável para a eliminação de papeis. O processo viabiliza o acesso aos documentos preservados, mas demanda um alto custo para a Administração Pública, já que os originais precisam ser mantidos sob guarda ou custódia até que as idades prescricionais sejam alcançadas. O investimento, portanto, se configura nas áreas da informática e da logística, já que é necessário o uso das Tecnologias da Informação para digitalização certificada e a disponibilização de espaços físicos próprios ou custodiados para armazenamento dos papeis, os quais devem ser metodicamente analisados e arquivados segundo os preceitos da Arquivística.

Possibilidade ou utopia?

Ao se configurar como um processo de conversão de formato da informação, a digitalização de documentos traz consigo modelos de arquivos que redefinem os conceitos de

conservação e preservação de documentos e do acesso à informação. Ainda, a digitalização de documentos se revela como um importante recurso de integração e dinamização de diferentes arquivos.

A digitalização possibilita que o órgão gerador ou custodiador da documentação disponibilize seu acervo para consulta, sem necessidade do manuseio dos originais. Os documentos digitalizados são armazenados em suportes magnéticos e ópticos e a pesquisa pode ser realizada em terminais de computadores. O acesso é facilitado e isso permite que determinado documento seja consultado de modo rápido e eficiente, sem que haja preocupação com sua integridade física. Assim, a reprodução digital de documentos renova a consulta e o acesso à informação ao mesmo tempo em que serve para conservá-los (CONARQ, 2014). Porém, os registros físicos restam fadados ao armazenamento arquivístivo tradicional.

No Brasil, um documento digitalizado, para substituir legalmente o original, precisa, obrigatoriamente, possuir certificação digital emitida no âmbito da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil). Os documentos microfilmados, regulamentados através do Decreto Federal n.º 1.799, de 30 de janeiro de 1996, por sua vez, possuem a propriedade de susbstituir os originais sem que se faça necessária a manutenção dos documentos físicos. A diferença entre os dois está no prazo de validade, já que o segundo, em condições adequadas de armazenamento, pode ultrapassar os cem anos, enquanto o primeiro depende da obsolescência de softwares, hardwares e formatos. Um detalhe importante a ser lembrado é que segundo a Resolução CONARQ n.º 2010, de 16 de julho de 2004, os documentos arquivísticos que sofrerem processo de digitalização só podem ser eliminados se atenderem à tabela de temporalidade do órgão ou entidade, aprovada pela autoridade competente na sua esfera de atuação e respeitado o disposto no art. 9.º da Lei n.º 8.159 de 08 de janeiro de 1991. Justamente pensando na tabela de temporalidade e na legislação arquivística, foi justificado o veto aos artigos segundo, quinto e sétimo da Lei da Digitalização. Esses artigos seriam capazes de garantir o descarte dos documentos físicos e a legalização dos documentos digitalizados no mesmo nível dos microfilmados. Ademais, o veto direcionou a gestão dos documentos para dois caminhos de armazenamento: físico e eletrônico. Essa decisão torna a Lei n.º 12.682/2012 quase inútil no que se refere à eliminação de papeis e otimização de espaços nos ambientes de trabalho, público ou privado, bem como revela a necessidade de mão de obra qualificada e especializada para que os documentos digitalizados sejam

recolhidos para arquivo permanente mediante catalogação rigorosa, possibilitando identificar, controlar e atestar a autenticidade dos documentos sempre que necessário.

O que se vê é que, apesar das tecnologias estarem disponíveis, ainda não há soluções legais para o descarte dos documentos digitalizados. A possibilidade de consulta à distância, advinda da digitalização dos documentos, não contribui para a efetivação do disposto no artigo 1.º da Lei n.º 8.159/91, no que se refere à utilização dos mesmos como elementos de prova e informação, embora garanta a proteção especial a documentos de arquivos e o acesso à informação garantido pela Lei n.º 12.527/2011. Nesse sentido, a digitalização atende ao trabalho de preservação dos originais, mas ainda é incapaz de substituí-los plenamente.

A Resolução n.º 31, de 28 de abril de 2010, que dispõe sobre as recomendações para digitalização de documentos arquivísticos permanentes, esclarece que o processo implica no conhecimento dos princípios de arquivologia e no cumprimento das atividades inerentes à captura digital, ao armazenamento e à disseminação dos representantes digitais (CONARQ, 2010). Com vistas à garantia da confiabilidade e autenticidade dos documentos, bem como acessibilidade, surge o Gerenciamento Eletrônico de Documentos (GED), já que a documentação em meio digital é atualmente uma das principais fontes de informação das organizações e a produção física aumenta em escala exponencial (OZONIO, 2011). Segundo Ozonio (2011), a conversão de documentos para o meio digital pode custar caro e, por isso, o planejamento para implantação do sistema de gerenciamento deve priorizar aqueles que possuem maior frequência de consulta. Nesses termos, o planejamento que antecipa os obstáculos futuros redefine a imagem da conservação de documentos.

As novas tecnologias têm mudado e melhorado o armazenamento, a qualidade dos arquivos e os processos de recuperação das informações, bem como facilitado a pesquisa e a localização dos documentos com segurança, restrição de acesso e possibilidade de compartilhamento das informações com outros processos e sistemas (BARRETO, 2003). O documento pode, então, ser visualizado por meio de pesquisa e um administrador define o acesso aos documentos por meio de uma senha.

A Administração Pública tem a necessidade de acessar os documentos e informações produzidos e acumulados para conseguir comprovar direitos, orientar e agilizar a tomada de decisões, prestar serviços corretos, planejar e controlar seus serviços, evitando a duplicação de esforços e a repetição de ações já realizadas sem êxito. A digitalização de documentos de

arquivo permanente envolve programas de gestão, de tratamento, de preservação e de disponibilização de documentos e informações, indispensáveis para o planejamento, controle, transparência, eficácia e efetividade da Administração Pública.

Os processos de arquivamento e preservação dos acervos de forma digital constituem uma questão complexa e envolvem variáveis como compromissos de longa duração e investimentos expressivos em infraestrutura tecnológica, pesquisa e recursos humanos (BARRETO, 2003), além do atendimento aos princípios preconizados pelas leis de Acesso à Informação, da Transparência, de Responsabilidade Fiscal, de Arquivos, de Digitalização e da própria Constituição Federal.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 216, § 2º, estabelece a responsabilidade da Administração Pública quanto à "gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem". A Lei Federal de Arquivos, em seu primeiro artigo corrobora a disposição constitucional e acrescenta a obrigação com a proteção especial que deve ser dada aos documentos de arquivo, como instrumento de apoio à administração, à cultura e ao desenvolvimento científico, e como elemento de prova e informação.

A Lei de Acesso à Informação, Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso a informações públicas do país, previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal, em consonância com o artigo 21 da Lei Federal nº 8.159/1 991, estabelece que cabe aos municípios definir, em legislação própria, regras específicas que assegurem o amplo e imediato acesso às informações públicas de forma detalhada, assim como definir os critérios de organização sistêmica da gestão de documentos públicos e dos serviços arquivísticos governamentais. Essa prerrogativa faz com que a gestão de documentos no âmbito municipal assuma indiscutível importância, configurando-se como instrumento para racionalização, eficiência, eficácia e transparência administrativa e contribuindo para a modernização da administração pública e viabilizando aquilo que a lei considera como base para o exercício pleno da cidadania.

A Lei dos Arquivos, no seu artigo 10, define que os documentos considerados de valor permanente são inalienáveis e imprescritíveis, e em seu artigo 25, dispõe que ficará sujeito à responsabilidade penal, civil e administrativa (...) aquele que desfigurar ou destruir documentos de valor permanente ou considerados como de interesse público e social. A Lei nº

9.605, de 12 de fevereiro de 1998, em seu art. 62 dispõe que é crime destruir, inutilizar e deteriorar documentos de arquivo, protegidos por lei, ato administrativo ou decisão judicial. O Código Penal Brasileiro em seu art. 305 define como crime “destruir, suprimir ou ocultar, em benefício próprio ou de outrem, ou em prejuízo alheio, documento público ou particular verdadeiro, de que não poderia dispor”. Ainda, em seu artigo 9.º, e de acordo com a Resolução nº 7, de 20 de maio de 1997, do Conselho Nacional de Arquivos, que dispõe sobre os procedimentos para a eliminação de documentos no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do poder público, determina que a eliminação de documentos públicos ou de caráter público produzidos pelos órgãos e entidades da administração pública municipal ou por entidades privadas encarregadas por serviços públicos só deverá ocorrer se prevista na tabela de temporalidade de documentos do órgão ou entidade, mediante autorização da instituição arquivística pública, na sua específica esfera de competência.

A Lei da Digitalizaçao, aprovada e sancionada em 2012, autoriza o processo de digitalização de documentos através das tecnologias da informação, mas restringe seu uso à obrigatoriedade da certificação digital no âmbito do ICP-Brasil, instituído em 2001 através da Medida Provisória n.º 2.200-2. A certificação obrigatória atua como forma de coibir o uso indiscriminado da digitalização de documentos nos meios públicos e privados. Por outro lado, a mesma lei conduz o cenário brasileiro à manutenção dos papeis, já que a presunção da verdade está adstrita ao uso dos mesmos, gerando duplicidade de comprovação e evitando a otimização dos espaços físicos. Essa postura, corroborada pela Lei dos Arquivos que estabelece o descarte baseado em uma tabela de temporalidade com prazos extremamente longos, e a Lei da Digitalização, a qual determina a preservação dos registros públicos, mesmo após a digitalização, sendo omissa com relação a prazos específicos de descarte para documentos digitalizados, obriga as entidades geradoras a incluir em seus custos de digitalização a reserva para armazenamento apropriado dos acervos e deixa o país um passo atrás do avanço tecnológico.

Nesse sentido, seria necessário que a Administração Pública também investisse, além de softwares e hardwares, em aquisição, construção ou terceirização de estruturas físicas para acondicionar os papeis digitalizados. Tal feito envolve a escolha de materiais de construção, de acabamento e de equipamentos compatíveis com a função de preservação documental, devendo obedecer a rigorosas especificações de segurança contra acidentes, agressão ambiental ou biológica e, primordialmente, assegurar boa conservação, que envolve

durabilidade, isolamento de calor e umidade (CONARQ, 2014).

O custo elevado de um programa de digitalização, no qual as matrizes digitais devem ser de propriedade plena e irrestrita do ente gerador, combinado ao estabelecimento de aparatos de armazenamento e conservação física dos documentos originais, acabam por transformar o processo de gerenciamento eletrônico de documentos em uma possibilidade nem sempre viável na área pública. Por quê? A resposta pode ser encontrada nos dispositivos legais e locais, insuficientes, que dificilmente contemplam dotações orçamentárias específicas nas administrações públicas para esse tipo de regulamentação na forma de processo ou de política pública. Pela lei, a digitalização de documentos não é obrigatória, mas os documentos são diariamente gerados e impressos, encaminhados e arquivados e as árvores são replantadas para custear o consumo de papel, deixando o Brasil na contramão da História.

Referências

ARMS, William. **Digital Lebraries**. Massachusetts, Massachusetts Institute of Technology, 2000. Disponível em: <http://www.cs.cornell.edu/wya/diglib/MS1999/index.html> Acesso em: 28 de fevereiro de 2014.

ASSOCIAÇÃO DOS ARQUIVISTAS HOLANDESES. **Manual de arranjo e descrição de arquivos**. Tradução de Manuel Adolfo Wanderley. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional. 1960.

BALDAM, Roquemar de Lima. **GED: Gerenciamento Eletrônico de Documentos**. São Paulo: Érica, 2002.

BARRETO, F. F., et al. **GED – Gerenciamento Eletrônico de Documentos: a Tecnologia que está mudando o mundo**. Disponível em: <http://www.iterasolucoes.com.br/Site/images/stories/Itera/SalaLeitura/ged_gerenciamento_eletronico_de_documentos.pdf> Acesso em: 13 de julho de 2014.

BISSO DRAGO, G. Yolanda. Situacion de los archivos históricos municipais. **Revista del Archivo General de la Nacion**. Lima, n.12, p.41.

BRASIL. **Lei nº 8.159, de 08 de janeiro de 1991.** Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8159.htm . Acesso em: 05 de fevereiro de 2014.

BRASIL. **Lei n.º 9.605 de 12 de fevereiro de 1998** (Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente), 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm>. Acesso em: 05 de fevereiro de 2014.

BRASIL. **Lei n.º 11.419 de 19 de dezembro de 2006** (Dispõe sobre a informatização do processo judicial; altera a Lei n.º 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil; e dá outras providências), 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11419.htm#art20>. Acesso em: 21 de agosto de 2014.

BRASIL. **Lei n.º 12.682 de 09 de julho de 2012** (Dispõe sobre a elaboração e arquivamento de documentos em meios eletromagnéticos), 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12682.htm>. Acesso em: 21 de agosto de 2014.

CONARQ – Conselho Nacional de Arquivos. Disponível em: <http://www.conarq.arquivonacional.gov.br> Acesso em: 20 de julho de 2014.

DURANTI, Luciana. The concept of appraisal and archival theory. **American Archivist**, v. 57, Spring, 1994. Disponível em: <https://courses.ischool.utexas.edu/Winget_Megan/2007/Summer/Becker/Duranti_Concept_of_Appraisal.pdf >Acesso em: 20 de julho de 2014.

E-ARQ Brasil: Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documentos. 1.1. versão. **Conselho Nacional de Arquivos (Brasil)**. Câmara Técnica de Documentos Eletrônicos. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2011. 136 p. Disponível em: <http://www.arquivista.org/arquivologia-online/conarq---e-arq-brasil > Acesso em: 21 de agosto de 2014.

FONSECA, Maria Odila Kahl. **Arquivologia e ciência da informação**. Rio de Janeiro: FGV, 2005. 124p.

FUNDAÇÃO PRÓ-MEMÓRIA INDAIATUBA. Disponível em: <http://www.promemoria.indaiatuba.sp.gov.br/arquivo-publico/gestao-documental/ > Acesso em 05 ago. 2014.

HEDSTROM, Margarete. Digital preservation needs and requirements. RGL Members Intitutions. **Research Libraries Group**, 1998. Disponível na página

<www.rlg.org/preserv/digpres.pdf.> Acesso em 23 jun. 2014.

JARDIM, José Maria. **O conceito e a prática de gestão de documentos**. Acervo, v. 2, n.2, jul./dez, 1987. Disponível em: <http://www.arquivonacional.gov.br/media/v.2,n.2,jul.dez.1987.pdf> Acesso em 15 de julho de 2014)

JARDIM, José Maria & FONSECA, Maria Odila. Estudos de usuários em arquivos: em busca de um estado da arte. IN: **Seminário Internacional de Arquivos de tradição ibérica**. Arquivo Nacional, Rio de Janeiro, 05-08 de abril de 2000. Disponível em:

<http://www.arquivonacional.gov.br/pub/virtual/conferencia%20mesa%20redonda/josemaria.htm>. Acesso em 15 de julho de 2014.

MARTINEZ. Susana. Archivos Municipales de la Argentina. Conferência apresentada durante o X Congresso Brasileiro de Arquivologia e 1º Fórum de Arquivos Municipais de Tradição Ibérica. São Paulo, 1994. ME. Disponível em: <http://www.cienciahoy.org.ar/ch/hoy29/mesa01.htm>. Acesso em 16 de julho de 2014.

OLIVEIRA, Lucia Maria Velloso de. Os usuários da informação arquivística. **Arquivo & Administração**. Rio de Janeiro, v.5, n. 2, p. 53-74, jul/dez 2006.

OZONIO. **Sistemas de Gestão do Conhecimento**. 2011. Disponível em: <http://www.ozoniobrasil.com.br/projetos.html> Acesso em 13 de julho de 2014.

PAES, Marilena L. **Arquivo teoria & prática**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1986.

ROUSSEAU, Jean-Yves e COUTURE, Carol. **Os fundamentos da disciplina arquivística**. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1994.

SBIS – Sociedade Brasileira de Informática em Saúde. Disponível em: <http://www.sbis.org.br/indexframe.html >Acesso em: 20 de agosto de 2014.

SPRAGUE JR., Ralph H. **Electronic Document Management: Challenges and Opportunities for Information Systems Managers**. Disponível em <http://sprague.shidler.hawaii.edu/MISQ/MISQfina.htm>. Acesso em: 23 de junho de 2014.

WEBB, Collin. The role of preservation and the library of the future. **National Library of Australia**, 2000. Disponível em 23 de abril de 2001 no endereço

<http://www.nla.gov.au/nla/staffpaper/cwebb9.html>. Acesso em: 23 de junho de 2014.

GESTÃO HOSPITALAR NO SERVIÇO DE FARMÁCIA DA SANTA CASA DE MISERICÓRDIA DE SANTA VITÓRIA DO PALMAR

VERA REGINA LEITZKE MARTINS NETO[1]

RESUMO

O presente artigo aborda as questões relativas à distribuição e armazenamento de medicamentos, na farmácia do Hospital Santa Casa de Misericórdia, de Santa Vitória do Palmar, por compreender que este setor onera consideravelmente as verbas destinadas à saúde. Portanto, o objetivo deste trabalho é levantar pontos para reflexão com relação a esse sistema e suas repercussões na qualidade, eficiência e eficácia na distribuição e armazenamento de medicamentos. Os dados foram coletados através de entrevista estruturada com a farmacêutica responsável pelo setor. Os resultados indicaram pontos que necessitam de atenção, porém a gestão aplica medidas adequadas e coerentes com as novas propostas para o setor. Diminuir o tempo, de um mês para quinze dias, de controle de medicação em estoque e incluir ações de motivação para os funcionários como forma estimular a qualidade e eficiência no setor, reduzindo gastos e desperdício de medicamentos.
PALAVRAS CHAVE: Farmácia. Distribuição. Estoque. Custos.

ABSTRACT

This article discusses issues related to the distribution and storage of drugs in the pharmacy of the Hospital Santa Casa de Misericordia, Santa Vitória do Palmar, to understand that this industry considerable negative impact on budgets for health. Therefore, the aim of this work is to raise points for consideration with respect to this system and its impact on the quality, efficiency and effectiveness in the distribution and storage of drugs. Data were collected through structured interview with the pharmaceutical industry responsible for. The results indicated points that need attention, but the management and apply appropriate measures consistent with the new proposals for the sector. Decrease the time from one month to fifteen days of medication control in stock and include actions to motivate employees as a way to stimulate the quality and efficiency in the sector, reducing costs and wastage of medicines.
KEYWORDS: Pharmacy. Distribution. Stock. Costs.

[1] Aluna do curso de Gestão Pública Municipal

1. INTRODUÇÃO

Por ser a pesquisadora gestora do referido hospital, pretendeu-se conhecer, colher dados, analisar e propor melhorias a fim de qualificar a gestão da farmácia deste hospital visando aprimorar a gestão através de estratégias eficazes, descobrindo pontos negativos e positivos, reduzindo os problemas e enfatizando os pontos fortes, além de colocar em prática os conhecimentos adquiridos no curso sobre gestão pública.

2. REVISÃO DE LITERATURA

Historicamente pode-se situar a preocupação com qualidade nos serviços de saúde em tempos imemoriais, mas sempre direcionados ao serviço médico. Schiesari (1999) salienta que estes padrões referiam-se às condições necessárias aos procedimentos médicos e ao processo de trabalho, não levando em consideração outras necessidades e ou serviços como o dimensionamento da equipe de enfermagem ou a necessidade da assistência 24 horas.

Mas em 1951 (EUA), cria-se a CCAH, *Conjunta de Acreditação dos Hospitais*[2], passando em dezembro de 1952, a ser oficialmente o programa de Acreditação a *Joint Commission on Accreditation of Hospitals*. Embora fosse uma empresa de natureza privada visava introduzir e enfatizar na cultura médico-hospitalar a qualidade em nível nacional, cultura esta que se estendeu nos espaços acadêmicos e institucionais o que forçou a aprovação de leis mais complexas na área da saúde (NOVAES, H. M.; PAGANINI, 1994), bem como passaram a ser enfatizados os aspectos de avaliação, educação e consultoria hospitalar. A partir de então houve uma gradual preocupação com a qualidade e satisfação dos segmentos envolvidos, como também encontrar formas de regulamentação, controle e lucro de forma a manter-se no mercado e de fidelizar o cliente.

---

[2] Os Estados Unidos desde o início do século 20 envidaram esforços para melhorar os hospitais e faculdades de medicina, a partir dos trabalhos de Flexner, Codman e do Colégio Americano de Cirurgiões. A criação em 1951 da Comissão Conjunta de Acreditação de Hospitais, que em 1988 passou a denominar-se *Joint Commission Accreditation of Healthcare Organizations* (JCAHO) com a finalidade de monitorar a qualidade dos serviços de saúde oferecidos à população por meio da acreditação, foi um marco para o desenvolvimento da qualidade (D'INNOCENZO, 2006, p. 86).

A empresa hospitalar deve visar uma gestão de qualidade, dinâmica, eficaz e eficiente, descentralizando as questões de mando, desburocratização, através de ações concretas e do uso da tecnologia como meio de obter dados e informações em tempo real (MARTINS, 2000). Por isso, deve-se repensar a saúde em seu sistema, em sua estrutura, em seus processos e em seus resultados. A administração dos serviços de saúde em hospitais de pequeno porte deve ser, igualmente, redesenhada para que os benefícios possam ser eficazes e de qualidade, especialmente devido à presença da tecnologia e da informática na administração e no gerenciamento, que contribui na coleta de informações e de dados capazes de desvendar qualquer problema ou facilitar na busca de respostas. Com isso, o que e como fazer recebe relevância máxima justamente pela obtenção de informações exatas e atemporais que permitem avaliar, a qualquer momento, qualquer setor ou repartição, detectar problemas, gastos, custos, ociosidade e desperdícios.

Só assim o sistema e os serviços terão eficácia, ou seja, chegarão aos resultados desejados e à eficiência, os resultados serão obtidos a custo mínimo, a qualidade será satisfatória, o desempenho de cada setor ou departamento poderá ser avaliado assim como o pessoal será valorizado e estimulado a participar, dar sugestões e, com isso, o rendimento e o desempenho serão maiores a cada novo avanço. E somente assim, também, eles serão adequados, o que quer dizer que os cuidados serão exigidos pelas necessidades dos pacientes.

Em termos simples, a gestão, no sistema de prestação de serviços de saúde, pode ser vista como um processo que converte um grupo de insumos (necessidades, demanda, recursos, etc), num grupo de produtos ou resultados (serviços prestados aos clientes, planos para novos serviços e outros) com sucesso ou fracasso, oferecendo um *feedback* para a realimentação do processo (PAULUS JÚNIOR, 2005). O sistema de prestação de serviços de saúde é um sistema aberto enquanto sofre variadas influências ambientais, socioeconômicas, políticas e tecnológicas, que podem, por vezes, beneficiar o processo de prestação de serviços.

Há muitos fatores ambientais que influem na administração do subsistema de saúde. As condições econômicas influem no valor de mercado dos bens e no trabalho necessário à provisão de cuidados de saúde. Atitudes e valores comunitários ajudam a determinar o nível de recursos que estarão disponíveis. Fatores políticos afetam o nível de regulamentação exigido das organizações na

gerência do hospital. Há, ainda, como fortes fatores ambientais influindo no processo: a clientela, os funcionários, prestadores de serviços, os sindicatos, as sociedades médicas, as indústrias, etc.

Isto tudo mostra e reforça o conceito de que o gestor não pode ser visto como um administrador interno apenas. Ele participa diretamente do processo de elaboração de políticas em virtude de sua posição como líder de unidades administrativas, com complexos relacionamentos com os consumidores e fornecedores e com diversas forças ambientais acima citadas (MEZOMO, 2001, p. 18).

Isto, porém, não significa que os administradores sejam os únicos participantes do processo de administração da saúde. A complexidade do sistema exige equipe e divisão de responsabilidades entre administradores, médicos, enfermeiros, outros profissionais, políticos, líderes de comunidade, etc, na alocação e aplicação de recursos para a obtenção de resultados de saúde com sucesso. Eles devem ser sensitivos, pragmáticos e responsáveis e ter visão clara, inteligência, determinação, etc.

É importante que, apesar das múltiplas definições possíveis, haja um consenso quando da implantação de um programa de qualidade em Hospitais de pequeno porte, para que todos os envolvidos tenham um mesmo entendimento de que qualidade se está falando no contexto deste programa. O Centro de Qualidade do Hospital considera que dois pontos são importantes na definição da qualidade: que esta seja a medida em função de indicadores previamente definidos e que seja adaptada aos usos e costumes locais, ou seja, que não haja preocupação em defini-la baseado no que é possível fazer um contexto diferente daquele no qual se atua.

Em suma, gestão em saúde é: planejar, organizar, dirigir, controlar, coordenar e avaliar os recursos e procedimentos relacionados à demanda por cuidados médicos e de saúde, e as necessidades de um ambiente saudável que são atendidos, mediante a provisão de serviços a clientes individuais, organizações e comunidades.

Esta definição sugere que os gestores de saúde podem e devem vir a ser a maior força na solução dos muitos problemas do precário sistema de saúde, que não se limitam à melhor provisão de pessoal e de melhores mecanismos de financiamento, e sim, de políticas administrativas eficazes e comprometidas com a qualidade na saúde.

> Um programa de Gestão de Qualidade Total (GQT) é iniciado quando há a percepção, por parte dos líderes de uma empresa, da necessidade de melhorias de qualidade e de produtividade de produtos ou serviços para garantir a competição no mercado, hoje, como sabemos, globalizado. Portanto precisa haver a participação efetiva de corpo e alma, de todos os diretores da organização e mais ainda do CEO (“Chief Executive Officer”) (MELLO E CAMARGO, 1997, p. 14).

Nesse sentido, qualquer mudança deve partir do princípio de que toda empresa precisa ser vista como um todo, como uma máquina com peças diferentes e com diferentes funções, porém todas importantes no desempenho de sua função. Desse modo, as pessoas não devem ser tratadas como uma peça descartável, ou apenas como um departamento a mais na empresa. Para que haja unidade é preciso coesão e coerência, divisão de responsabilidades e de vitórias, considerando que, segundo Sócio (*apud* MARTINS, 200l, p. 40) “o enfoque atual é descentralizar o gerenciamento da qualidade e distribuí-lo para todas as áreas da corporação” o que hoje pode ser facilmente feito visto que há a informatização a favor. Essa atitude permitirá maior flexibilidade, abrangência e possibilidade de acerto.

> Na Era da Informação, conexões são muito mais numerosas e reais do que em épocas passadas. Muito mais pessoas e tecnologias desempenham papéis e funções de ligação do que no passado. Conexões integram toda a equipe, seus membros e seus líderes, além das fronteiras, cruzando níveis e aproximando propósitos. Todos os participantes integram-se numa rede de trabalho (GONÇALVES, 1998, p. 83).

Logo, uma gestão eficiente e eficaz descentraliza o poder do líder e distribui o poder pelos mais diversos segmentos da empresa, dando ênfase às pessoas cuja liderança deve centrar-se no desenvolvimento da capacidade do grupo de trabalho (AZEVEDO, 2002), compreendendo que todos na empresa estão interligados e são como engrenagens que se completam para que tudo funcione bem.

Desse modo, a farmácia, setor que será analisado, faz parte dessa engrenagem. A seguir apresenta-se uma retrospectiva de como surgiu a farmácia hospitalar e sua importância no contexto hospitalar.

A farmácia hospitalar remota à antiguidade grega e já na Idade Média havia a prática da medicina associada à farmácia e, devido ao advento das especialidades farmacêuticas, o farmacêutico sentiu a necessidade de ampliar as áreas de atuação e, assim surge a farmácia hospitalar (BRASIL$_a$, 1994, p. 11).

Para abordagem do foco de estudo, há que se esclarecer o conceito de farmácia, como ciência farmacêutica e como espaço físico.

Segundo a ANVISA farmácia, estabelecimento comercial, vem a ser o:

> estabelecimento de manipulação de fórmulas magistrais e oficinais, de comércio de drogas, medicamentos, insumos farmacêuticos e correlatos, compreendendo o de dispensação e o de atendimento privativo de unidade hospitalar ou de qualquer outra equivalente de assistência médica (BRASIL, 2014, s/n).

E, ciência farmacêutica, de acordo com a Enciclopédia Wikipédia (2014), é a "ciência praticada por profissionais formados em uma faculdade de farmácia (farmacêuticos)", cujo objeto de estudo vem a ser o fármaco e seus usuários com o propósito de, pela pesquisa, desenvolver e produzir novos medicamentos, a partir de plantas, animais, seres vivos em geral e minerais, atuando também na pesquisa da manipulação de fármacos, criação e aplicação de métodos de controle de qualidade, estudo de formas de aplicação de orientação e controle do uso racional do medicamento, criação e aplicação de métodos de identificação e dosagem de tóxicos.

Neste estudo o foco vem a ser a Farmácia Hospitalar, espaço físico, cujo papel é o de comprar, administrar, distribuir e controlar todo e qualquer medicamento de que o hospital necessite para uso interno.

De acordo com a SBRAFH (BRASIL$_b$, 2009, p. 8), Farmácia Hospitalar é uma "unidade clínica, administrativa e econômica, dirigida por profissional farmacêutico, ligada, hierarquicamente, à direção do hospital e integrada funcionalmente com as demais unidades de assistência ao paciente".

A análise da farmácia colabora nos processos de gestão e a democratização das relações setoriais em todas as suas dimensões, justamente porque este tipo de organização deve trabalhar dentro dos parâmetros de uma gestão democrática com divisão de responsabilidades com o propósito de atingir a um público maior, com mais oferta e melhor qualidade, pois a "pré-condição da liberdade humana é o conhecimento de tudo que a limita" (TRAGTENBERG, 1987) e, assim, transformá-la ou adaptá-la as suas necessidades e anseios.

Para tanto, busca-se entender como funciona o setor da farmácia, conhecer seus objetivos, suas metodologias de trabalho, suas ações e as relações entre setores e sujeitos que agem dentro da comunidade hospitalar e buscar interpretar os

resultados, vantagens, desvantagens e interferência e/ou contribuição dos outros setores, compreendendo-se que:

> os gestores de todos os níveis hierárquicos de uma organização devem buscar alcançar os objetivos de maneira eficiente e eficaz, atendendo as expectativas de todos os envolvidos dentro e fora da organização. Para isto, é necessário planejar, organizar, direcionar e controlar todos os recursos necessários, desde financeiros, humanos e mercadológicos até máquinas, equipamentos e insumos. Cabe a ele buscar o máximo de resultados com o mínimo de esforços (GUERREIRO, 2010, s/n).

A gestão da farmácia hospitalar deve ter como objetivo garantir o uso seguro e racional dos remédios que serão prescritos pelo profissional médico, para isso tem que fazer um bom planejamento na aquisição de medicamentos e materiais hospitalares para suprir à demanda e necessidades dos pacientes hospitalizados, na mesma proporção da sua utilização, enfatizando a importância do farmacêutico na dispensação, orientação e esclarecimento de dúvidas.

Há que se considerar ainda que a farmácia, mais precisamente o farmacêutico responsável deve garantir um serviço ágil, eficiente e eficaz, com qualidade no menor tempo possível, com estoque adequado que atenda a demanda das necessidades dos pacientes internados. Assim sendo, esses estoques poderão ser cíclicos de demanda, com flutuações significativas e variantes dependendo de vários fatores, por isso a dificuldade em estocar, pois possuem data de validade e demandam custos e, que, segundo Cavallini e Bissom (2002) podem significar 75% do que se consome em um hospital geral.

Na farmácia hospitalar o farmacêutico é o que tem maiores responsabilidades na cadeia da automedicação, sendo importantíssimo o seu papel no novo modelo assistencial com ênfase à atenção primária de saúde (MOTA et al, 2000). Além disso, a farmácia exige ações diárias que vão desde acessibilidade e disponibilidade até eficiência, satisfação no atendimento, efetividade como produto de relação entre pessoas versus equipamento versus recursos.

O administrador farmacêutico deve planejar, organizar, liderar e controlar seus departamentos para além da ação técnica, deve imprimir também a marca pessoal e a forma de conduta Além disso, deve fazer parte da equipe de gestores do hospital, fornecendo dados estratégicos para compilar com os indicadores hospitalares (SANTOS, 2006, p. 38).

Num processo de administração estratégica o primeiro passo é a análise do ambiente organizacional com o intuito de conhecer os pontos forte e fracos no presente e as possibilidades futuras e, naturalmente, ter o conhecimento necessário para esses procedimentos. A seguir, deve-se determinar a meta da organização. Para isso, existem indicadores importantes como a missão e os objetivos organizacionais.

Pode-se dizer que a missão organizacional é a intenção de uma organização e os objetivos são as metas. Além disso, são importantes também a visão, que vem a ser os anseios de cada organização, e os valores que correspondem à linha filosófica, capaz de destacá-la no mundo dos negócios.

Ao formular estratégias a organização está indo ao encontro de seus objetivos, cujo enfoque central destina-se a prepará-la para lidar satisfatoriamente com a concorrência. Após a análise é possível traçar metas de ação para aumentar a qualidade, a agilidade e fidelizar o cliente. Finalizando com a implementação da estratégia e controle, monitorando e avaliando o processo buscando melhorar e aperfeiçoar (ALDAY, 2014).

Outrossim, sabe-se que este estudo é provisório e relativo visto que analisa uma realidade dinâmica e mutável e, portanto, não pretende ter valor de verdade única, absoluta, mas, sim, de mostrar caminhos e possibilidades para melhorar uma questão tão fundamental para o ser humano como a saúde, com sujeitos, envolvidos num eterno desejo de melhor viver, numa busca incessante de qualidade. Assim, o comprometimento da presente análise é uma busca estratégica por respostas para os problemas que assolam a saúde pública.

Uma farmácia hospitalar precisa planejar, implementar e controlar o fluxo e armazenagem de medicamentos, informações e dados desde a origem até o consumo, de acordo com o *Coucil of Logistics Management*, pois esse conhecimento influencia diretamente na redução de estoque, buscando minimizar as perdas e contabilizando lucros, pois medicamentos são insumos básicos à vida (NOVAES, GONÇALVES E SIMONETTI, 2006) e fazem parte da rotina de qualquer hospital.

Uma gestão eficiente e eficaz deve obedecer, pelo menos, a três elementos essenciais nessa busca por lucro e eficiência que vem a ser o gerenciamento de materiais, que corresponde à aquisição e recebimento de matérias primas e produtos; o fluxo de materiais, que é a capacidade de localizar e agendar as etapas finais (gerenciamento de informações, marcação de produtos, rotulagem e

empacotamento) e a distribuição física abarcando desde o fornecimento dos produtos aos consumidores, o recebimento e o registro das devoluções.

2.1 GESTÃO DE ESTOQUES

Uma farmácia hospitalar precisa adquirir, conservar e controlar todos os medicamentos selecionados, manter o armazenamento apropriado dos estoques, e estabelecer um sistema racional de distribuição de medicamentos visando assegurar que eles cheguem de modo seguro, na hora certa e na dose adequada ao paciente, através da distribuição de medicamentos pelo sistema de dose unitária (BRASIL, 2003).

No entanto para que essas informações e dados estejam disponíveis e atinjam os objetivos a que se propõem, é preciso que haja pessoas competentes e engajadas com as metas da empresa. Para Sveiby (2001, p. 345), as competências deveriam ser o foco da análise no processo de formulação de estratégia, pois a formulação de estratégia sempre deve iniciar com a competência das pessoas. Elas são os únicos e verdadeiros agentes nos negócios, todos os produtos físicos tangíveis, recursos, bem como as relações intangíveis, acontecem pela ação humana e dependem essencialmente de pessoas para que a continuem existindo.

3. METODOLOGIA

O desenvolvimento deste trabalho ocorreu na farmácia do Hospital Santa Casa de Santa Vitória do Palmar, no período de 15.07.2014 até 30.07.2014. A metodologia utilizada foi, por ser um estudo de caso, através de pesquisa exploratória, explicativa, por embasar a reflexão, relativos à proposta, em teóricos que abordam o tema em questão, como também se pretendeu aplicar uma entrevista, com questões abertas e fechadas, com a farmacêutica responsável pelo setor farmacêutico do referido hospital; objetivando discorrer sobre o setor em estudo e, por ter o propósito de explicitar e proporcionar maior entendimento de um determinado problema; e quantitativo que auxilia nas atividades de controle e planejamento e coopera no desenvolvimento de novos e estratégias, previsão de produção, manutenção de flutuação de estoques entre outros (GIL, 2008).

A farmácia está localizada dentro do prédio da Santa Casa, ao lado dos ambulatórios e do pronto Socorro, assim sendo, não prejudica o atendimento ao paciente.

Neste sentido, objetiva-se realizar uma investigação diagnóstica na farmácia do Hospital Santa Casa, de Santa Vitória do Palmar, para maximizar a qualidade e por otimizar o uso de recursos humanos e financeiros, buscando conhecer o espaço físico, o material humano, produtos ofertados e equipamentos, e propor um plano de ação eficiente e eficaz no setor da farmácia.

3.1 APLICAÇÃO DA ESTRATÉGIA METODOLÓGICA

A empresa que foi pesquisada é a Santa Casa de Misericórdia de Santa Vitória do Palmar. Fundada em 4 de maio de 1890, é constituída de uma associação de *Irmãos Congregados* pelo espírito de caridade para, com elevada compreensão dos deveres sociais de solidariedade humana, amparar os enfermos, socorrendo-os quando necessário. É uma Instituição filantrópica, sem fins lucrativos, 90% SUS (Sistema Único de Saúde) e caracteriza-se como um hospital destinado à prestação de serviços médico-hospitalares, prestando serviços, tais como internações, cirurgias de pequeno porte e média complexidade, maternidade e atendimento em urgência emergência 24 h.

A missão do hospital é socorrer e tratar todos os enfermos, sem distinção de nacionalidade, raça, cor, condição social e crença política ou religiosa, dando-lhes o necessário atendimento.

Os valores do hospital são tratar a todos com igualdade tanto o paciente SUS como o particular ou convênio.

O Hospital se mantém com recursos do Estado, União e do Município. A despesa mensal é de 650 mil. Possui 120 funcionários e 12 médicos em regime de plantões e sobre aviso.

Os processos do HSC se definem de acordo com seus produtos e serviços, tais como:

Uma farmácia exclusiva do hospital; bloco cirúrgico para cirurgias de pequeno porte e média complexidade; Clínica Cirúrgica; Clínica Obstétrica; Clínica Pediátrica; Pronto-atendimento 24h; Clínica Médica; Sala de Estabilização; Ambulatório 24h que

atende convênios tais como: UNIMED, CASERVIM (Caixa dos Servidores Municipais), CASSIS (Banco do Brasil), IPE, CABERGS (Banrisul); Maternidade (parto normal e cesárea); SAMU 24h, inclusive com transferência de pacientes para os municípios de referência que são Pelotas e Rio Grande.

Como Planos de investimentos busca-se ampliar a estrutura física para ofertar o serviço de laboratório de análise clínicas dentro do hospital para agilizar o diagnóstico da enfermidade, pois hoje o serviço é terceirizado e de pouca qualidade. Há projeção para a aquisição de novos equipamentos, tais como: um aparelho Raio X digital, um Ultrason em 3 D, Um Eletrocautério para o Bloco cirúrgico, Autoclaves (duas) e uma centrífuga para a lavanderia.

O Programa de desenvolvimento objetiva promover ações de capacitação aos funcionários, ofertar serviços de tomografia a população, raios X e ultrason a todos que necessitarem mesmo não estando internado.

Com relação ao programa de gestão enfatiza-se a busca pela resolutividade nas ações internas do hospital, da credibilidade junto à comunidade, como ainda honrar os compromissos financeiros e administrar com transparência, considerando-se que esta se caracteriza como um dos princípios da governança pública indispensáveis ao bom gestor a fim de tornar público todas as ações dos gestores governamentais a partir do poder de representação que lhes foi confiado (CRUZ et al, 2009).

Logo, o trabalho de especialização em Gestão Pública Municipal, da FURG, surge com uma proposta que veio ao encontro das necessidades do Hospital Santa Casa de Santa Vitória do Palmar, no qual desempenho a função de Diretora Geral, cuja realidade apresenta-se difícil e com muitas deficiências que precisam ser visualizadas, analisadas e sanadas. Entre tantas, há o setor da farmácia que possui também um papel fundamental para o bom andamento dos procedimentos realizados no hospital.

Pode-se dizer que uma farmácia hospitalar precisa funcionar de forma eficiente e eficaz para que setores como o ambulatorial, pronto atendimento, cirurgia e internados tenham um atendimento adequado, correspondendo a todas as exigências e necessidades de quem o procura, coisa que dificilmente ocorre de modo satisfatório, pois ainda não, em tempo real, um controle efetivo da medicação que se tem, do que se gasta, do desperdício e da medicação que vence,

dificultando, sobremaneira, a qualidade e a quantidade de atendimento no hospital sem falar no lado econômico.

Desse modo, a farmácia é considerada como um serviço de apoio a todos os setores do hospital e para que seja atingido o objetivo de fornecer um atendimento, de maior qualidade e com menos gastos, a todo o hospital, é necessário um serviço de investigação diagnóstica, análise e de uma ação concreta que otimize esse setor, estratégia esta, que poderá ser com a atualização do programa de informatização, com controle mais eficaz da distribuição dos medicamentos, com uma educação continuada da equipe, com treinamento e reciclagem, tornando o trabalho melhor, mais eficiente, transparente tanto para os pacientes como para os gestores e funcionários, considerando-se que, segundo Minotto (2003), no desenvolvimento da estratégia é muito difícil identificar claramente tudo o que constitui uma organização, tais como os meios, objetivos, princípios, valores, intenções e expectativas da organização.

Desse modo, pretendeu-se, com este estudo, de caso, a respeito da distribuição e armazenamento de medicamentos, na farmácia do referido Hospital, através de uma entrevista com perguntas abertas e fechadas, tabela 01, levar os conhecimentos adquiridos no curso através de uma proposta de ação mais eficiente que minimize as despesas e desperdício e maximize os pontos fortes do setor. Para tal, buscou-se conhecer e entrevistar a farmacêutica responsável pela farmácia; identificar o plano de ação utilizado na farmácia, os funcionários que lá trabalham assim como identificar e analisar os pontos negativos e positivos do setor e criar ações para sua melhoria; também acompanhar o serviço de compras e distribuição de medicamentos e observar a rotina da farmácia; conhecer o programa utilizado na farmácia; e propor um plano de ação para o setor.

3.2 LEVANTAMENTO DE DADOS

A farmácia do Hospital Santa Casa de Santa Vitória do Palmar, funciona 24h e possui duas farmacêuticas que respondem pela dispensação de medicamentos. E quatro funcionários distribuídos de forma a completar a carga horária correspondente a cada um.

PERGUNTAS	RESPOSTAS	

1. Quais critérios para a aquisição dos medicamentos?	É feita uma listagem dos produtos que serão necessários para repor na semana e de produtos novos solicitados pelos médicos, após isso é feita a pesquisa de preço escolhendo a distribuidora com o menor preço.	
2. Como é realizada a dispensação de medicamentos aos pacientes?	Conforme a solicitação enviada pelo sistema digitado que está disponível no posto da primeira, maternidade e bloco cirúrgico pelas enfermeiras ou técnicas. Os funcionários da farmácia preparam a medicação de cada paciente separadamente em pacote com a identificação que é colocado sobre uma bancada a espera da dispensação.	
3. Existe algum critério para a dispensação por setor?	O BLOCO, a Maternidade, o SAMU, e o Pronto Socorro têm um estoque padrão realizado pela enfermeira responsável e a cada atendimento realizado é feita a reposição de estoque na farmácia conforme a solicitação.	
4. Como é feito o controle de medicamentos a serem descartados?	Mensalmente é feita uma varredura em todos os locais de armazenamento, na busca por possíveis produtos vencidos, quando encontrados, são retirados das prateleiras e colocados em caixas lacradas para seus devidos fins. Desde abril as compras são feitas conforme a necessidade hospitalar sem muito estoque, pois encomendamos mercadoria terças e quintas. Com isso, a cada mês que passa o número de produtos vencidos será menor.	
5. Há um controle dos desperdícios da medicação liberada para o setor de internação?	A medicação é solicitada e preparada por turno, mas só é dispensada no horário da administração do paciente.	
6. Qual Software é usado para o gerenciamento hospitalar?	*SIGH*: Sistema Integrado de Gestão Hospitalar – *HOSPIDATA*	
7. Se houver Software, ele oferece controle de estoque através de código de barras?	Ele não oferece controle de estoque através de código de barras.	

FONTE: Hospital Santa Casa de Misericórdia de Santa Vitória do Palmar - 2014

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DE RESULTADOS

A discussão dos dados permite conhecer a realidade do hospital, especificamente, o setor da farmácia hospitalar com o propósito de contribuir para a identificação de possíveis falhas, pontos negativos, positivos e, desse modo, redirecionar ações que minimizem os problemas e maximizem os resultados favoráveis. Em primeiro plano, pretende-se a caracterização dos sujeitos da pesquisa, evidenciando a análise do questionário aplicado à farmacêutica chefe do referido setor e, a eficaz ou não, distribuição dos funcionários. E, a seguir busca-se identificar as ações e dados relacionados a essa fala da associada aos dados presentes na entrevista a respeito do sistema de distribuição de medicamentos e às dificuldades encontradas para sua operacionalização desde a distribuição de medicamentos para todos os setores, até os aspectos econômicos.

Com relação à primeira pergunta, sobre os critérios para aquisição dos medicamentos, observa-se, pela resposta da farmacêutica, quando coloca que “é feita uma listagem dos produtos que serão necessários para repor na semana e de produtos novos solicitados pelos médicos, após isso é feita a pesquisa de preço escolhendo a distribuidora com o menor preço”, que há uma preocupação em adquirir apenas o estritamente necessário e que realmente há uma pesquisa pelo melhor preço, quesito indispensável para evitar gastos desnecessários e desperdícios, pois segundo Tubino (2004), é preciso adotar certas regras que definem a forma de aquisição de materiais, com a preocupação de quando comprar e quanto comprar.

No que se refere à segunda pergunta, sobre os critérios para a dispensação de medicamentos aos pacientes, ela coloca que “[...] Os funcionários da farmácia preparam a medicação de cada paciente separadamente em pacote com a identificação que é colocado sobre uma bancada a espera da dispensação”, compreende-se que há um programa que agrega dados e permite que a farmácia acesse em tempo real, as demandas, consumos, os gastos e as necessidades dos setores e, embasado nesses dados, são preparados no setor da farmácia os medicamentos solicitados pelos médicos e que devem ser distribuídos para os setores correspondentes. Essa ação concentra todo o controle à farmácia, atitude mais adequada, pois a

distribuição por dose unitária[3] permite um controle maior do que é gasto, evita desperdício e, consequentemente, contribui para a minimização de gastos pelo uso abusivo ou descontrolado da medicação.

A terceira pergunta, visa descobrir quais critérios são utilizados para a dispensação para os setores. Nesse sentido, partindo-se da resposta dada: "o BLOCO, a Maternidade, o SAMU, e o Pronto Socorro têm um estoque padrão realizado pela enfermeira responsável e a cada atendimento realizado é feita a reposição de estoque na farmácia conforme a solicitação", conclui-se que há setores que possuem a sua disposição um estoque padrão capaz de atender à demanda, mas sempre submetido ao controle da enfermeira responsável que informa ao sistema o quanto foi usado e a necessidade de reposição para que sua reposição seja imediata, agilizando o atendimento e, ao mesmo tempo, sem fugir ao controle da farmácia, mesmo delegando poderes e autonomia ao setores, ainda assim, existe uma vigilância da farmácia no que se refere ao consumo e reposição dos medicamentos o que, segundo Arozo (2004), determina uma boa gestão, porque é preciso manter o estoque disponível na mesma proporção da demanda, visando o menor custo, pois o armazenamento de materiais, em geral, gera custos. Logo, na gestão hospitalar o estoque deve assegurar a disponibilidade de medicamentos e materiais no momento e lugar necessários (PEREIRA, 2008).

Na quarta pergunta, sobre o descarte de medicamentos vencidos ou avariados, partindo-se das informações da entrevista: "[...] as compras são feitas conforme a necessidade hospitalar sem muito estoque,[...] Com isso, a cada mês que passa o número de produtos vencidos será menor", portanto, evidencia-se que é feito periodicamente uma inspeção em todos os locais de armazenamento no sentido de identificar os produtos impróprios para o uso e é feito o devido descarte. Assim sendo o controle de estoque, a padronização, o envolvimento de recursos humanos treinados e capacitados para o exercício das funções e o controle da qualidade de todos os processos abordados são pertinentes para uma gestão de farmácia eficiente e eficaz (CAVALLINI; BISSON, 2002).

Com relação à quinta pergunta sobre o controle de desperdício de medicamentos, ela respondeu que "A medicação é solicitada e preparada por turno, mas

[3] São medicamentos contidos em embalagem unitária, dispostos conforme horário de administração e prontos para serem administrados segundo a prescrição médica, individualizados. (SILVA; CARVALHO; 2006, p. 10).

só é dispensada no horário da administração do paciente", essa determinação permite um controle bem maior do aproveitamento da medicação (GRENFELL, 2005).

O Software é usado para o gerenciamento hospitalar, sexta pergunta, é o *SIGH*: Sistema Integrado de Gestão Hospitalar – *HOSPIDATA*, ou seja, todo medicamento que entra e sai é registrado, pois o programa está instalado em todos os setores do hospital, tais como faturamento, contabilidade, farmácia, recepção, internação, maternidade, bloco cirúrgico, permitindo, assim, aos gestores acesso a todas as informações.

Este programa interligado dá o custo real de cada paciente internado, o quanto ele gasta por dia em medicação. Todo esse controle/conhecimento traz grandes benefícios para o hospital, visto que os medicamentos demandam grandes custos aos hospitais e sistemas de saúde, portanto, o controle correto significa uma grande economia (CASSIANI et al., 2004).

No que se refere a sétima e última pergunta, sobre o controle com relação ao código de barras, a resposta foi negativa, porém, de acordo com o *software* utilizado, não há importância, pois o programa responde satisfatoriamente ao que se propõe que é o controle da medicação dispensada pela farmácia hospitalar com a finalidade de atender melhor a clientela com menor desperdício e com menor custo.

Após a análise da entrevista, evidencia-se que o referido hospital, no que se refere ao setor da farmácia, apresenta uma gestão bastante enxuta, com uma equipe engajada na proposição de atender bem, no melhor tempo, com o máximo de aproveitamento.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo pretendeu analisar o setor farmacêutico do Hospital, por compreender que a gestão dos custos das organizações de saúde demanda medidas objetivas e sequenciais a fim de minimizar despesas e maximizar resultados, considerando-se que a medicação vem a ser um dos principais itens dentro da busca pela qualidade em saúde e, estes, a nível hospitalar, compõem o estoque das farmácias dessas instituições, muitas vezes, trazendo prejuízos. Evidenciou-se, no entanto, neste estudo, que este setor privilegia um programa/ação voltado para essas questões fundamentais: desperdício e custos, buscando a

eficiência, eficácia e qualidade no exercício profissional da medicina como ainda colabora para assegurar a sobrevivência econômica do hospital.

Como melhorias, sugerem-se algumas ações que podem contribuir para a melhoria do setor, considerando-se que há uma meta a ser cumprida, visando qualidade, eficiência e eficácia com minimização de despesas.

A primeira constatação está relacionada ao controle dos remédios vencidos, pois é feito apenas uma vez por mês. Sugere-se, no entanto, que haja redução nesse tempo, no mínimo de quinze em quinze dias, porque, com uma ação de controle de estoque em menor tempo, consequentemente, os resultados serão melhores e mais eficazes.

E, a segunda, em relação ao material humano, porque são eles que detêm o conhecimento e o comando de ações que geram lucros e satisfação. Ou seja, o material humano é o conjunto de conhecimentos, treino e comapetências das pessoas capazes de realizar trabalhos úteis com diferentes graus de complexidade e especialização.

Logo, as empresas, hoje, dispõem de equipes detentoras do conhecimento que se transformam no recurso organizacional mais importante que os bens materiais, mais importante e crucial que o dinheiro (CHIAVENATO, 2006). Por isso, a necessidade de se investir em motivação, pois envolvem sentimentos de crescimento individual, profissional e pessoal, que influem no rendimento profissional, pessoal, levando-o a produzir mais, com mais qualidade, em menor tempo, menos erros e, consequentemente, agregando maior valor à empresa e a vida do próprio funcionário.

6. REFERÊNCIAS

ALDAY, Hernan E. Contreras Alday. **O Planejamento Estratégico dentro do Conceito de Administração Estratégica.** Disponível em <http://www.fae.edu> Acessado em 08. 05.2014.

AROZO, R. **Monitoramento de desempenho na gestão de estoque.** Centro de Estudos em Logística - CEL - COPPEAD - UFRJ, Rio de Janeiro, RJ, 2002. Disponível em: <http://www.cel.coppead.ufrj.br> Acessado em 13.06.2014.

AZEVEDO, C. S. Liderança e processos intersubjectivos em organizações públicas de saúde. **Saúde & Saúde Colectiva***, 7* (2), 349-360, 2002.

BRASIL. ANVISA: A Agência Nacional de Vigilância Sanitária, do Ministério da Saúde do Brasil, pela Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) nº 210 de 04/08/2003, publicada no Diário Oficial da União de 14/08/2003. Disponível em <http://www.anvisa.gov.br> Acessado em 12.07.2014.

BRASIL$_a$. Ministério da Saúde. Coordenação de controle hospitalar. Guia Básico para a Farmácia Popular. Brasília, 1994.

BRASIL$_b$. SBRAFH. Farmácia hospitalar. 2009. Disponível em <http://www.sbrafh.org.br> Acessado em 05.06.2014

CASSIANI, S. H. B. et al. Aspectos gerais e número de etapas do sistema de medicação de quatro hospitais brasileiros. **Rev Latino-am Enfermagem**. v.12, n.5, p.781-789, 2004.

CAVALLINI, Miriam Elias; BISSON, Marcelo Polacow. **Farmácia Hospitalar***:* um enfoque em sistema de saúde**.** 1. ed. São Paulo: Manole, 2002.

CHIAVENATO, Idalberto. **O Capital Intelectual.** Disponível em <http://www.carreiras.empregos.com.br> acessado em 10.07.2014.

CRUZ, C.F.; SILVA, L.M.; SANTOS, R. **Transparência da gestão fiscal:** um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do estado do Rio de Janeiro. IN: Encontro de Administração da Informação, II, Recife, 2009. *Anais...* Anpad, 2009.

D'INNOCENZO, Maria. O movimento pela qualidade nos serviços de saúde e enfermagem. Parte da tese apresentada à UNIFESP/Linha de Pesquisa de Gerenciamento de Serviços de Saúde e Enfermagem. IN: **Revista Brasileira de Enfermagem REBEn**. 2006. Disponível em <http://scholar.google.com.br/scholar> Acessado em 08.06.2014.

ENCICLOPÉDIA WIKIPÉDIA. **Farmácia**. Disponível em <http://pt.wikipedia.org> Acessado em 12. 6.2014.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GONÇALVES, Ernesto Lima. Estrutura Organizacional do Hospital Moderno: **ERA EAESP FGV**. São Paulo, 38, n.1, p. 80-90, janeiro-março, 1998.

GRENFELL, C. P. **Otimização do espaço hospitalar com a melhoria do sistema de distribuição de medicamentos através de um modelo móvel de dispensação.** 2005. Monografia (Especialização) - Pós-graduação em Administração Hospitalar à Universidade Unimed – BH em parceria com a Universidade Gama Filho – RJ. 2005.

GUERREIRO, Ana Cristina Ottobeli. A importância do papel do administrador como gestor de organizações públicas ou privadas. In: **Revista Virtual P@rtes.** ISSN 1678-8419. Publicado em 18/01/2010.

MARTINS, D. **Custos e Orçamentos Hospitalares.** São Paulo: Atlas, 2000.

MARTINS, Mônica. Unidos pela Qualidade. **Revista Banas Qualidade**. Ano X, nº 104, janeiro 2001.

MOTA, D. M. et al. A farmácia comunitária, a automedicação e o farmacêutico: projeções para o século XXI. **O Mundo da Saúde**. São Paulo: São Camilo, ano 24, v.24, n.2, p.98-105. Mar/abr, 2000.

MELLO, Joamel Bruno de; CAMARGO, Marlene Ortega de. Qualidade na Área da Saúde. Parte I. **Revista Medicina Social**, outubro de 1997**.**

MEZOMO, João Catarin. **Gestão da Qualidade na Saúde.** São Paulo: Manole, 2001.

MINOTTO, Ricardo. **A estratégia em Organizações Hospitalares**. 2ª e. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2003.

NOVAES, M. L. O.; GONÇALVES, A. A.; SIMONETTI, V. M. M. **Gestão das farmácias hospitalares através da padronização de medicamentos e utilização da curva ABC.** In: Encontro SIMPEP, 13., 2006, Bauru.
Resumo dos trabalhos. São Paulo: SIMPEP, 2006.

NOVAES, H. M.; PAGANINI, J. M. **Desenvolvimento e fortalecimento dos sistemas locais de saúde na transformação dos sistemas nacionais de saúde:** padrões e indicadores de qualidade para hospitais (Brasil). Washington (DC): Organização Panamericana de Saúde; 1994. (OPAS/HSS/ 94.05).

PAULUS JÚNIOR, Aylton. Gerenciamento de Recursos Materiais em Unidades de Saúde. IN: **Revista Espaço para a Saúde**, Londrina, v.7, n.1, p.30-45, dez. 2005 30. Disponível em <www.ccs.uel.br/espacoparasaude > Acessado em 21. 06.2014.

PEREIRA, M. **Logística Hospitalar:** Reposição Contínua de Medicamentos. Moinho Editorial, ISBN: 856143700-6, 1ª. edição, p. 128, 2008.

SANTOS, Gustavo Alves Andrade dos. **Gestão de farmácia hospitalar.** São Paulo: SENAC, 2006.

SCHIESARI, L. M. **Cenário da acreditação hospitalar no Brasil:** evolução histórica e referências externas. [dissertação mestrado]. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública da USP; 1999.

SILVA, O. M. D.; CARVALHO, S. V. **Projeto de implantação da dose individualizada na maternidade Dona Íris***.* Projeto (Especialização em Farmácia Hospitalar) Faculdade de ciências da Saúde, Universidade de Brasília. Brasília, 2006.

SVEIBY, Karl Erik. **A nova riqueza das organizações:** gerenciando e avaliando patrimônios de conhecimento. Rio de Janeiro: Campus, 1998, 2001.

TRAGTENBERG, Mauricio. Uma Prática de Participação: As Coletivizações na Espanha (1936/1939). IN: VENOSA, Roberto (org.). **Participação e Participações. Ensaios sobre Autogestão.** Ed. Babel Cultural, 1987.

TUBINO, D. F. **Manual de Planejamento e Controle da Produção.** São Paulo, Atlas, 2004.

WAGNER MARTINS TARTA

A CONTRIBUIÇÃO DO POLO NAVAL NA ARRECADAÇÃO DE TRIBUTOS PARA O MUNICÍPIO DE RIO GRANDE

Artigo apresentado ao programa de pós-graduação, especialização em Gestão Pública Municipal, para obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Municipal pela Fundação Universidade Federal de Rio Grande.

Orientador: Prof. Dr. Tiaraju Alves de Freitas

Rio Grande
2014

A contribuição do Polo Naval na arrecadação de tributos para o Município de Rio Grande.

Resumo

O presente trabalho tem o intuito de explanar sobre a contribuição da implantação do Polo Naval na arrecadação das receitas de origem municipal na cidade de Rio Grande. Para essa análise, foram utilizados planilhas e gráficos ilustrativos, a fim de apresentar a evolução das receitas de IPTU, ISS e ITBI, bem como uma lista de conceitos e leis que referenciam as receitas municipais e posteriormente apresentar a pesquisa feita na Secretaria Municipal de Fazenda de Rio Grande. Foram coletados os dados no sistema SIGISS e SEAMWEB (Sistema de Gestão – Solução Integrada de Administração Municipal), sobre as referidas receitas. Inicialmente a pesquisa apresenta uma tabela de dados sobre a evolução total de IPTU, ISS e ITBI dos anos de 2000 até 2013, apresentando uma visão geral desses. Após, foi realizado uma amostra de dados de setores ligados a Indústria Naval, sendo selecionados 3 (três) setores desse segmento: setor de hospedagem, serviços de transporte de natureza municipal e armazenagem, sendo apresentados valores de ISS e comparados ao total da arrecadação de ISS do município no período de 2011 a 2013. Para verificar a importância desse setor na arrecadação do município. Seguidamente, foram apresentados dados de ISS sobre o seguimento Portuário e Agenciamento Marítimo no mesmo período. De posse desses dados foram feitas comparações entre a arrecadação da amostra dos 3 (três) setores ligados à Indústria Naval com os dois setores vinculados ao Porto. Os resultados mostraram que o setor portuário e agenciamento marítimo vêm crescendo nesses anos em seu faturamento e em contribuição ao ISS quando comparado a contribuição de ISS apenas desses setores. Mas quando se compara com o total de ISS arrecado pelo município verificamos que ele vem perdendo espaço para os setores ligados ao Polo Naval.

Palavras-chave: Arrecadação, Receita, IPTU, ISS, ITBI, Polo Naval.

Abstract

This paper aims to explain on the contribution of the implementation of Naval Pole in the collection of revenues from municipal origin in the city of Rio Grande. For this analysis, spreadsheets and illustrative graphs were used to present the evolution of revenues from property tax, service tax and ITBI as well as a list of concepts and laws that refer to municipal revenues, and subsequently present the research done within the Municipal Finance the Rio Grande. Data were collected and SIGISS SEAMWEB system (System Management - Integrated Solution for Municipal Administration), on those recipes. Initially, the research presents a table of data on the evolution of the total property tax, service tax and ITBI the years 2000 through 2013, presenting an overview of these. The hosting industry, transport and storage of municipal services nature, being presented values of ISS and compared to total revenues of: After a sample of data attached to Naval Industry sectors, we selected three (3) sections of this segment was performed ISS in the county between 2011 and 2013. To verify the importance of this sector in the collection of the municipality. Subsequently, data from the ISS on Port and Shipping Agency following the same period were presented. Such data comparisons between the collection of the sample of 3 (three) sectors related to Marine with two sectors linked to the Port were made. The results showed that the port sector and maritime agency has been growing over the years in its turnover and contribution to the ISS compared the contribution of these sectors only ISS. But when compared to the total ISS arrecado by the county found that it has been losing ground for sectors linked to the Naval Pole.

Keywords: Revenue, Revenue, property tax, ISS, ITBI, Naval Pole.

1. Introdução:

Com o surgimento da Indústria Naval na Cidade de Rio Grande, surgem consigo grandes modificações no antigo cenário dessa cidade, bem como o aumento das migrações em busca de novas oportunidades de emprego. Em paralelo a este movimento, observa-se a superlotação da cidade provocada pelo grande número de pessoas e de veículos disputando um espaço numa área restrita e que fisicamente não tem para onde crescer.

Assim, pode-se verificar a atual realidade do município que vem sendo foco de grandes investidores que buscam aplicar recursos no setor naval na cidade. Atrelados a todos esses investimentos, surgem demandas por novas empresas, empregados, hotéis, moradias, lavanderias, restaurantes, transporte, entre outras atividades, que vêm movimentando a economia riograndina em diversos setores, contribuindo para o crescimento de ofertas de alguns segmentos, bem como trazendo grandes reflexos não somente no faturamento das empresas e no desenvolvimento dos setores envolvidos, mas também podendo refletir de forma positiva nas principais receitas de origem municipal, por meio dos tributos municipais como: ISS (Imposto Sobre Serviços), IPTU (Imposto Sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana) e ITBI (Imposto Transmissão de Bens Imóveis "Inter Vivos").

Diante disso, observa-se que nos últimos anos, Rio Grande vem apresentando um grande crescimento econômico nas mais diversas áreas, onde não somente o Polo Naval é o grande precursor, mas também onde todos os demais segmentos estão aproveitando as demandas do estaleiro para ascender no mercado do município.

Desde 2006 a implantação do Polo Naval, vem atraindo inúmeros investidores, estimulando a economia e trazendo mudanças significativas na rotina da cidade, provocando grandes alterações estruturais e sociais. Em 20/09/2008, foi entregue a primeira plataforma P-53 e posteriormente em 2013 foram entregues a P-63, P-55 e P-58 dados fornecidos pela Petrobras.

Segundo Mazui (2010, p. 5), o número de veículos em circulação na cidade de Rio Grande atualmente está em torno de 78 mil, e a projeção para daqui dez anos é algo em torno de 220 mil veículos, ou seja, em dez anos a cidade tende a duplicar a sua frota de veículos. Para Domingues (2009, p. 326), "[...] a zona urbana de Rio Grande já começou a enfrentar problemas significativos em termos de mobilidade, acessibilidade e Engenharia de Trânsito". Em apenas três anos, a frota de veículos automotores e motocicletas aumentou em torno de 50%, saltando de aproximadamente 40 mil para 60 mil veículos conforme Detran-RS.

Com toda essa movimentação na economia, é natural surgirem dúvidas e questionamentos dos contribuintes, servidores e até mesmo dos gestores públicos da cidade,

no que diz respeito ao impacto desse desenvolvimento na tributação municipal, e como todo esse aquecimento da economia está refletindo na arrecadação do município.

Diante de todo esse crescimento e questionamentos, se faz necessário um estudo sobre os impactos, analisando toda essa evolução econômica na arrecadação de tributos de origem no município, apresentando de forma amostral, quais segmentos são mais significativos para a receita municipal, além de planilhas e gráficos para uma melhor visualização de todas essas receitas ao longo do tempo.

Visando uma melhor compreensão do objeto estudado, esse trabalho é um estudo conceitual sobre os tipos e classificações das receitas da arrecadação de um município. Seu objetivo geral é efetuar um acompanhamento das receitas de ISS, IPTU e ITBI do município de Rio Grande, verificar o seu comportamento no período de 14 anos (2000 a 2013) e analisar a evolução da arrecadação desse período, buscando o reflexo do Polo Naval nessa evolução.

Diante da finalidade dessa pesquisa, seu objetivo específico é de analisar a influência dos diversos setores internos e externos ao Polo Naval, na arrecadação do ISS. Tendo um foco amostral nos setores de hotelaria, transporte e armazenagem, exemplificando assim a contribuição desses setores no período de (2011 a 2013). Buscar dados também sobre o ISS do mesmo período dos setores de Agenciamento Marítimo e do Terminal de Container de Rio Grande (Porto), visando estudar e comparar a contribuição desses setores antes considerados de grande influência para a economia e para arrecadação desse município com esse novo seguimento de mercado (setores da amostra que são influenciados pelo Polo Naval).

Será estudado também nos objetivos específicos a Lei municipal 6.895 de 14 de maio de 2010 que instituiu o programa de incentivos para fomentar a instalação de empresas ligadas a atividade de conversão de navios, industrialização de módulos e sua respectiva integração para unidade de produção de petróleo e gás natural e construção de plataformas de petróleo e de gás natural, que por sua vez contribuiu para todo desse desenvolvimento na economia que se vive hoje.

Com base em todos os valores, conceitos e leis estudadas, esse trabalho busca apresentar uma resposta aos questionamentos desses contribuintes, servidores e gestores públicos municipais, de como esses impactos na economia estão refletindo na arrecadação de receitas no município de Rio Grande.

2. Metodologia

O presente trabalho trata de um estudo da evolução das receitas públicas municipais ISS, ITBI e IPTU, frente às mudanças ocorridas na cidade de Rio Grande com o advento do Polo Naval. Efetuando assim um comparativo de alguns setores da economia que direta ou

indiretamente são influenciados pela Indústria Naval, com dois setores antes considerados como referência na economia riograndina: o Agenciamento Marítimo e os terminais de containeres.

Quanto à abordagem do problema, essa pesquisa pode ser classificada como uma pesquisa quantitativa, pois segundo Beuren (2006, p. 92) "a abordagem quantitativa caracteriza-se pelo emprego de instrumentos estatísticos, tanto na coleta quanto no tratamento dos dados. Esse procedimento não é tão profundo na busca do conhecimento da realidade dos fenômenos, uma vez que se preocupa com o comportamento geral dos conhecimentos".

Richardson (1999, p. 70) reforça que a abordagem quantitativa: "caracteriza-se pelo emprego de quantificação tanto nas modalidades de coleta de informações, quanto no tratamento delas por meio de técnicas estatísticas, desde as mais simples, como percentual, média, desvio-padrão, às mais complexas, como coeficiente de correlação, análise de regressão, etc."

Inicialmente, será apresentado uma evolução do total de receitas de ISS, ITBI e IPTU do período e 2000 até 2013, sem generalização de setores, ou seja, serão utilizados os valores totais de arrecadação por ano e por receita, buscando identificar a influencia da Indústria Naval na variação dessas receitas. De forma amostral será escolhido 3 (três) setores que possuem envolvimentos diretos ou indiretos com o Polo Naval e serão coletados dados sobre a evolução de suas contribuições de ISS para as Receitas Públicas do Município no período e 2011 à 2013 por amostragem. Também serão coletados valores de ISS no mesmo período, para o setor de Agenciamento Marítimo e Terminal de Container, visando fazer um comparativo entre o segmento portuário e o Polo Naval, diante da evolução de suas receitas, mostrando qual setor representa mais divisas para o erário público do município. Todos os dados estarão em planilhas e ilustrados graficamente para facilitar o entendimento e a conclusão da pesquisa.

Considerando as formas que caracterizam a pesquisa e como podem ser escolhidas as amostras, constata-se que a mais adequada para este estudo é a amostragem não probabilística, já que esta representa com mais fidelidade à análise efetuada.

Quanto aos meios, trata-se de uma pesquisa bibliográfica e documental. De acordo com Gil (2002, p. 44), "pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos". Vergara (2007, p. 48) enfatiza que "a pesquisa bibliográfica é o estudo sistematizado desenvolvido com base em material publicado em livros, revistas, jornais, redes eletrônicas, isso é material acessível ao

público em geral.” Gil (2002, p. 45) aponta que “à pesquisa documental assemelha-se muito à pesquisa bibliográfica. A diferença essencial entre ambas está na natureza das fontes”.

Nesse sentido, além de todos os referenciais bibliográficos utilizados, esse trabalho será realizado através da análise de documentos oficiais da Secretaria de Fazenda Municipal de Rio Grande, onde será realizada uma pesquisa sobre as receitas públicas de origem municipal da cidade de Rio Grande, mais especificamente nos arquivos de Sistemas informatizados como, SeamWeb e SIGISS, utilizados até o momento pela prefeitura para o processamento de todas as informações contábeis e financeiras desse município. Também serão analisados alguns balancetes da receita municipal onde alguns deles só existem fisicamente.

De posse de todos as informações adquiridas nas bibliografias e documentos, será feita uma análise de todos os dados relativos a evolução das receitas municipais e de forma quantitativa demonstrar através de planilhas e gráficos toda a evolução do período analisado, explicando, comparando e descrevendo todo o processo envolvido ao longo desses períodos, buscando responder ao questionamento feito por alguns contribuintes, servidores e gestores públicos, sobre a quantidade de benefícios trazidos pelo Polo Naval e também sobre seus impactos na arrecadação de receitas para o município de Rio Grande.

3. Referencial Teórico

A Constituição Federal de 1988 inovou, integrando os municípios como ente da Federação, ao lado da União, Estados e Distrito Federal, ampliando assim a autonomia municipal nos aspectos administrativo, financeiro e político. Conforme observa-se nos seguintes artigos:

> Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...].
> Art. 18. A organização político administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos [...].

Essas mudanças delinearam a forma da administração econômica a partir daí, segundo Santos (2008, p. 71), “essas modificações configuraram-se, principalmente, nas mudanças ocorridas na distribuição dos recursos tributários e também no processo de descentralização das políticas públicas, que conferiu ao município novas responsabilidades político-administrativas.” Sendo assim, conforme Confederação Nacional dos Municípios - CNM (2008, p. 57), podemos constatar que:

> todo município é uma pessoa jurídica de direito público interno, tem vida própria e difere-se das entidades de direito privado. Tem capacidade para construir patrimônio próprio, gerir seus bens, administrar seus interesses, adquirir direitos, contrair

> obrigações, agir em juízo, ou fora dele, responder civilmente pelos atos de seus representantes.

Essa capacidade de construir patrimônio está diretamente ligada a capacidade de geração de receita pela arrecadação de tributos, sendo de grande importância para o desenvolvimento sócio-econômico de um município, para a administração pública, seus gestores e sua população, pois é através desses recursos arrecadados que se pode gerir de forma eficiente e eficaz um município e todas suas particularidades envolvidas.

Frata e Peris (2004) esclarecem que esta redistribuição financeira ocorreu por meio da ampliação das competências tributárias aos Estados e municípios, redução do poder de interferência da união sobre estes tributos e pelo aumento das transferências federais para essas esferas de governos.

A descentralização de recursos ocorrido no Brasil, após a Constituição Federal de 1988, culminou num aumento das receitas municipais, possibilitando novas fontes de receitas para os municípios, que foram denominadas de arrecadação direta, que são proporcionadas pelo recolhimento de Imposto Sobre Serviços - ISS, Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU, Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores - IPVA, Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS, Contribuição de Melhoria, além do Fundo de Participação dos Municípios - FPM sendo esse uma transferência Constitucional da União para os Estados e Municípios e o Distrito Federal é composto por uma parte da arrecadação do Imposto de Renda - IR e por outra sobre o Imposto sobre Produtos Industrializados- IPI.

Tomando como base os esclarecimentos da CNM (2008) verificamos, que na receita municipal, estão incluídos os tributos próprios e os recursos de caráter permanente, provenientes da participação em tributos de competência da União ou do estado, e os resultantes de subvenções, auxílios ou doações. Há também os advindos de financiamentos ou empréstimos.

A arrecadação dos tributos de competência municipal é obrigação da administração pública, é por meio dessas receitas que se torna possível ao município prestar atendimento às demandas da comunidade e cumprir com suas obrigações impostas pela Constituição. Além disso, é importante salientar que os tributos são arrecadados com o objetivo de beneficiar toda a coletividade e atender as necessidades a administração pública.

Em seu artigo 145, a Constituição autoriza a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a instituir os tributos que enumera como impostos, taxas e contribuições.

3.1 Receita Pública

Receita Pública segundo Jund (2006, p. 146), "consiste no conjunto, originados da ação e de tributos inerentes à instituição".

No entanto pode-se então dizer que Receita Pública é a soma de ingressos, impostos, taxas, contribuições e outras fontes de recursos, arrecadados para atender às despesas públicas, ou seja, é o elemento fundamental para a manutenção dos serviços prestados pelo agente público.

As receitas públicas classificam-se em dois grupos: Receita Orçamentária e Receita Extra-orçamentária.

3.1.1 Receita Orçamentária:

É aquele constante no orçamento público, consignada na Lei orçamentária, cuja especificação deverá obedecer à discriminação constante no anexo nº 3 da Lei Federal nº 4.320/1964.

Assim, de acordo com Lichtnow (2003, p. 58), "receita orçamentária: é aquela que integra o orçamento e de que o estado pode dispor como propriedade sua. Aumenta a situação líquida do patrimônio financeiro. Portando, é uma receita resultante do patrimônio da execução orçamentária".

Sua classificação vem representada na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, onde está representa o marco fundamental da Classificação da Receita Pública Orçamentária.

3.1.1.1 Classificação da Receita Orçamentária:

Para essa pesquisa concentraremos na classificação quanto a categoria econômica.

3.1.1.1.1 Quanto a Categoria Econômica:

Os §§1° e 2° do art. 11 da Lei no 4.320, de 1964, classificam as receitas orçamentárias em "Receitas Correntes" e "Receitas de Capital".

3.1.1.1.1.1 Receitas Correntes:

De acordo com o disposto no Manual de receita nacional (2008), receitas correntes são os ingressos de recursos provenientes do poder de tributar ou resultantes.

O (MCASP 2012, p. 14), define:

> **Receitas Orçamentárias Correntes** como as arrecadadas dentro do exercício financeiro, aumentam as disponibilidades financeiras do Estado, em geral com efeito positivo sobre o Patrimônio Líquido e constituem instrumento para financiar os objetivos definidos nos programas e ações orçamentários, com vistas a satisfazer finalidades públicas.

De acordo com o §1° do art. 11 da Lei nº 4.320, de 1964, classificam-se como Correntes as receitas provenientes de tributos; de contribuições; da exploração do patrimônio estatal (Patrimonial); da exploração de atividades econômicas (Agropecuária, Industrial e de

Serviços); de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes (Transferências Correntes); por fim, demais receitas que não se enquadram nos itens anteriores (Outras Receitas Correntes).

Desse forma a Lei nº 4.320/1964 mostra estrutura de classificação das Receitas Correntes: receita tributária; receita de contribuições; receita patrimonial; receita agropecuária; receita industrial; receita de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes.

3.1.1.1.1.2 Receitas de Capital:

Conforme MCASP (2012, p. 14):

> **Receitas Orçamentárias de Capital** também aumentam as disponibilidades financeiras do Estado e são instrumentos de financiamento dos programas e ações orçamentários, a fim de se atingirem as finalidades públicas. Porém, de forma diversa das Receitas Correntes, as Receitas de Capital em geral não provocam efeito sobre o Patrimônio Líquido.

De acordo com o §2° do art. 11 da Lei no 4.320, de 1964, com redação dada pelo Decreto-Lei no 1.939, de 20 de maio de 1982, Receitas de Capital são as provenientes tanto da realização de recursos financeiros oriundos da constituição de dívidas e da conversão, em espécie, de bens e direitos, quanto de recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado e destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital.

3.2 Origem da Receita:

A origem da receita trata-se do detalhamento das Categorias Econômicas “Receitas Correntes” e “Receitas de Capital”, com o objetivo de identificar a natureza de sua procedência, no momento em que ingressam no Orçamento Público.

Importante lembrar que para efeitos de classificação orçamentária, a Origem “Receita Tributária” engloba apenas as Espécies “Impostos”, “Taxas” e “Contribuições de Melhoria”.

Pode-se observar que o assunto classificação das receitas é bastante amplo, podendo ser classificada: quanto à natureza; quanto à categoria econômica; quanto à afetação patrimonial; quanto à coercitividade, no entanto, essa pesquisa possui um foco na classificação quanto à categoria econômica de uma forma mais específica nas Receitas Correntes e de origem tributária. Por esse motivos só serão apresentados conceitos sobre as Receitas Correntes Tributárias.

3.3 Receita Corrente - Tributária

Conforme, MCASP (2012, p. 17),

> Tributo é uma das origens da Receita Corrente na classificação orçamentária por Categoria Econômica. Quanto à procedência, trata-se de receita derivada cuja finalidade é obter recursos financeiros para o Estado custear as atividades que lhe são correlatas. Sujeitam-se aos princípios da reserva legal e da anterioridade da lei, salvo exceções.

O Código Tributário Nacional apresenta em seu art. 3 º o conceito de tributo como "toda a 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".

Pode-se observar no art. 4° do Código Tributário Nacional - CTN, que a natureza específica do tributo, ao contrário de outros tipos de receita, é determinada pelo fato gerador, sendo irrelevante para caracterizá-lo:

I – a sua denominação; e

II – a destinação legal do produto de sua arrecadação.

Já no art. 5º do CTN e os incisos I, II e III do art. 145 da CF/88 tratam das espécies tributárias impostos, taxas e contribuições de melhoria.

Assim entende-se, que Receita Tributária são todos os ingressos provenientes da arrecadação de impostos, taxas e contribuições de melhoria. Sendo uma receita privativa das entidades com competência para tributar: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Importante lembrar que a tributação e a maior fonte de receitas públicas.

3.3.1 Impostos

De acordo com o art. 16 do CTN, são espécies tributárias cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica relativa ao contribuinte, o qual não recebe contraprestação direta ou imediata pelo pagamento.

3.3.2 Taxas:

Segundo o Art. 77 do CTN, as taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição. Podendo ser classificada em Taxas de fiscalização ou de poder de polícia e taxas de serviço público.

3.3.3 Contribuição de Melhoria:

De acordo com o art. 81 do CTN, a contribuição de melhoria cobrada pela União, Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a

despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado.

3.3.4 Tributos de Origem Municipal:

Segundo o artigo 156 da Constituição, os impostos de competência dos municípios são os seguintes:

> I – Sobre a propriedade predial e territorial urbana.
> II – Sobre a transmissão intervivos, 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 – Sobre serviços de qualquer natureza, não compreendidos no artigo 155, II, definidos em Lei Complementar.

3.3.4.1 IPTU - Imposto Sobre Propriedade Predial e Territorial Urbano:

Segundo a CF, art. 156, I) considera o IPTU, como um imposto de competência municipal. De acordo com o (CTN, art, 32) o IPTU é um 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.

Sendo assim no (CTN, art, 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.

Complementando, no (CTN, art. 32, § 2º), nos apresenta que 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.

Importante salientar, que a base de calculo desse imposto, é pelo valor venal do imóvel, e nessa determinação, não se considera o valor de bens móveis mantidos, em caráter permanente ou temporário, no imóvel, para efeito de sua utilização, exploração, aformoseamento ou comodidade, conforme (CTN, art. 32, parágrafo único).

O contribuinte é o proprietário, o titular do domínio útil ou o possuidor a qualquer título, do imóvel sujeito a tributação (CTN, art. 34). A novidade em relação a esse imposto é que a Emenda Constitucional N.º 29, em seu artigo 3º, insere os incisos I e II, no § 1º do

artigo 156 da Constituição Federal, permitindo que o imposto possa ser progressivo em função do valor do imóvel e ter alíquotas diferenciadas em função da localização do imóvel e da sua utilização. Complementarmente, a Lei Nº 10.257 de 10 de julho de 2001- Estatuto da Cidade- em seu art. 7º regulamenta a progressividade no tempo das alíquotas de IPTU para terrenos não edificados, subutilizados ou não utilizados. Essas alterações se implementadas no Município podem acarretar um aumento significativo na arrecadação do imposto.

Frente a toda essa fundamentação, cabe ao Município possuir um cadastro dos imóveis sempre atualizados, buscando assim uma melhor e mais correta mensuração dos valores a serem cobrados de seus contribuintes.

3.3.4.2 ISS - Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza:

Atualmente, o ISS é balizado pela CF/88 estabelece em seu artigo 156, que compete aos municípios à instituição deste tributo, desde que sejam serviços compreendidos no artigo 155 da CF/88.

Esse tributo incide sobre a prestação de serviços por pessoa física ou jurídica, com ou sem estabelecimento fixo, ainda que o serviço não se constitua como atividade principal do prestador (Lei Complementar Federal 116/03, Lei Complementar Federal 123/06 e Lei Municipal 6822/09).

3.3.4.3 ITBI - Imposto Sobre Transmissão de Bens Imóveis:

Cobrado quando houver negociação entre pessoas (exceto inventário). Dessa forma quando uma pessoa pretende fazer o registro da transferência de um imóvel, é obrigatório que antes seja pago o ITBI.

De competência Municipal, conforme o art. 156, II da CF, mostra que seu fato gerador se dá pela 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.

Já no (CTN, art. 35, I e II), apresenta os seguintes fatos geradores do ITBI:

> - a transmissão, a qualquer título, da propriedade ou do domínio útil de bens imóveis por natureza ou por acessão física, como definidos na lei civil;
> - a transmissão, a qualquer título, de direitos reais sobre imóveis, exceto os direitos reais de garantia;
> Parágrafo único. Nas transmissões causa mortis, ocorrem tantos fatos geradores distintos quantos sejam os herdeiros ou legatários.

De acordo com o (CTN, art. 38) A base de cálculo do imposto é o valor venal dos bens ou direitos transmitidos. Podendo ser definida pela legislação municipal.

3.4 Observação:

Existem também receitas Extraorçamentárias, Efetivas e Não Efetivas, mas que não serão abordadas nesse trabalho.

Após a apresentação dos conceitos relacionados a pesquisa, nesse momento apresentam-se algumas informações sobre o Polo Naval de Rio Grande e de alguns setores ligados direta ou indiretamente a esse seguimento de mercado.

4. Polo Naval de Rio Grande

Desde 2006, com a implantação do Polo Naval, a cidade de Rio Grande vem atraindo inúmeros investidores, onde por um lado estimulam a economia e por outro também trazem mudanças significativas na rotina da cidade, provocando alterações estruturais e sociais. Esse estímulo econômico por sua vez provoca um aumento populacional oriundo das migrações causadas pelas inúmeras oportunidades de emprego garantidas pela Indústria Naval, e, com esse aumento repentino o município começa a apresentar gargalos na sua infraestrutura, e déficits em alguns setores.

Surgindo com toda essa movimentação uma grande demanda por serviços habitacionais na cidade englobando desde hotéis, pousadas e locações de imóveis, tornando a oferta de imóveis insuficientes na cidade e influenciando no inflacionamento do mercado imobiliário de Rio Grande e já tendo algum reflexo na cidade vizinha de Pelotas, onde os imóveis vêem apresentando uma evolução nos seus valores tanto na compra, como na locação.

> Para ilustrar segue uma reportagem de Elder Ogliari, Porto Alegre - O ESTADO DE S. PAULO de 27 Maio 2010, disponível no site: http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,investimento-no-polo-naval-soma-r-14-bi-imp-,557301, descrevendo que: "Rio Grande recebe R$ 13 bilhões em investimentos na indústria de navios e plataformas marítimas e mais R$ 1 bilhão, em outros negócios. Os investimentos bilionários em diques, estaleiros, cascos de navios e plataformas marítimas são a parte mais vistosa, mas não a única, do polo naval em Rio Grande, no sul do Rio Grande do Sul. Estão em andamento obras de ampliação das vias de acesso e do calado do Porto, ao custo de quase R$ 700 milhões. Juntos, eles atraem dezenas de outros projetos privados, que somam cerca de R$ 1 bilhão. A onda de crescimento começou com a Petrobrás. A estatal encomendou as plataformas P-53, já concluída, P-55, em construção, e P-63, a ser iniciada em breve, a consórcios privados, e a construção de oito cascos de navio FPSO ao grupo Engevix, a ser feita no Estaleiro Rio Grande 1, que o grupo W Torre construiu. Agora, segundo a Secretaria Estadual do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais (Sedai), 30 empresas já estão instaladas na área; sete estão construindo plantas; e outras 22 apresentaram projetos para se instalar. São empresas de fertilizantes, logística, alimentos, madeira, química e, agora, metalúrgicas".

O aumento populacional da cidade, também vem refletindo na circulação de veículos transformando a cidade num caos e também nos sistemas de saúde tanto nos planos particulares, quanto o próprio SUS.

Além desses problemas Rio Grande possui o inconveniente de possuir uma posição geográfica desfavorecida para um crescimento físico, sendo delimitada lateralmente por águas. Segundo Mazui (2010, p. 5), “em 20 anos Rio Grande estará mudada”. Como a cidade nasceu comprimida numa península da Lagoa dos Patos, só poderá crescer em direção a Pelotas e também no sentido sul.

Com todo esse aquecimento econômico em que o município de Rio Grande vem vivendo frente a tantos aspectos positivos e negativos da presença do Polo Naval, podemos constatar que diversos setores econômicos do município já vêem apresentando alterações em suas estruturas. O município vem buscando alternativas para suprir suas demandas, de forma a garantir uma maior hospitalidade para seus imigrantes e também para seus moradores já residentes. Hoje, facilmente podemos observar grandes empreendimentos imobiliários, nos setores de hotelaria e também de novos residenciais, condomínios ou até mesmo apartamentos comerciais e de moradia, além de Programas e cursos específicos para suprir a deficiência de mão de obra no setor naval que já se encontram a disposição da população, nas mais diversas áreas de instituições de ensino.

Tudo isso, vem transformando o município de Rio Grande, e, em virtude dessas mudanças necessárias para a consolidação do Polo Naval na região, nada melhor do que iniciar um estudo sobre os setores econômicos que envolvem a Indústria Naval e como tais setores estão refletindo na arrecadação do município.

Observando um pouco os diversos setores ligados ao polo, onde de forma amostral foram selecionados os setores de armazenagem, hotelaria e transportes (fretamentos), que apresentam um impacto bem significativo em conjunto com outros setores, para o aumento da atividade econômica, redução dos índices de desemprego e também contribuindo para a arrecadação de impostos de origem municipal. Embora existam outros setores de grande valia para a arrecadação esse trabalho ficou direcionado somente para as atividades portuárias, de agenciamento marítimo e para os 3 (três) setores da amostra.

Na Lei 6822/2009 no anexo II, encontram-se a lista de serviços e suas respectivas alíquotas que serão estudados nesse trabalho, conforme segue:

> 11.04 – Armazenamento, depósito, carga, descarga, arrumação e guarda de bens de qualquer espécie..... 3%
> 16.01 – Serviços de transporte de natureza municipal.....2%
> 9.01 – Hospedagem de qualquer natureza em hotéis, apart-service condominiais, flat, apart-hotéis, hotéis residência, residence-service, suite service, hotelaria marítima, motéis, pensões e congêneres; ocupação por temporada com fornecimento de serviço (o valor da alimentação e gorjeta, quando incluído no preço da diária, fica sujeito ao Imposto Sobre Serviços)..... 4%
> 10.06 – Agenciamento marítimo.....4%

> 20.01 – Serviços portuários, ferroportuários, utilização de Porto, movimentação de passageiros, reboque de embarcações, rebocador escoteiro, atracação, desatracação, serviços de praticagem, capatazia, armazenagem de qualquer natureza, serviços acessórios, movimentação de mercadorias, serviços de apoio marítimo, de movimentação ao largo, serviços de armadores, estiva, conferência, logística e congêneres.....4%

No art. 1º da Lei 6822/2009, é apresentado que ela dispõe sobre a Obrigação Principal, as Obrigações Acessórias, a Administração Tributária, o Simples Nacional, as Disposições Transitórias e Gerais do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, bem como estabelece normas gerais a ela pertinentes.

Uma das leis mais importantes nesse estudo, é a Lei nº 6.895/2010 em seu art. 1º, foi instituído o Programa de Incentivo às Empresas que estejam instaladas ou que venham a se instalar, mesmo que por filiais, no município de Rio Grande com o objetivo de fomentar as atividades ligadas à conversão de navios, industrialização de módulos e sua respectiva integração para unidade de produção de petróleo e de gás natural, construção de plataformas de petróleo e de gás natural e demais equipamentos para as atividades offshore, promovendo , assim, o desenvolvimento econômico e social. Nessa mesma Lei, em seu art. 2° encontram-se os benefícios oferecidos pelo município:

> I- alíquota de 2% (dois por cento) do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS;
> II- 100% (cem por cento) de isenção do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN – na construção das instalações industriais, bem como na prestação de serviços de instalação e montagem de produtos, peças e equipamentos, extensiva às Empresas contratadas com fins específicos para a construção das instalações industriais da beneficiária e montagem de produtos de que tratem os itens 7.02 e 7.05 da Lei Municipal nº 6822, de 30/12/09.

A Lei nº 7.174/2014 altera o inciso II da Lei nº 6.895/2010, ficando esse com a seguinte redação: “II 100% (cem por cento) de isenção do Imposto Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN para os serviços diretamente relacionados com a construção das instalações industriais de empresas beneficiárias do programa instituído no art. 1º da Lei nº 6895/2010”. Essa Lei entrou em vigor em 01/04/2012.

Segue itens 7.02 e 7.05 da Lei Municipal nº 6822, de 30/12/09:

> 7.02 – Execução, por administração, empreitada ou subempreitada, de obras de construção civil, hidráulica ou elétrica e de outras obras semelhantes, inclusive sondagem, perfuração de poços, escavação, drenagem e irrigação, terraplanagem, pavimentação, concretagem e a instalação e montagem de produtos, peças e equipamentos (exceto o fornecimento de mercadorias produzidas pelo prestador de serviços fora do local da prestação dos serviços, que fica sujeito ao ICMS).....3%
> 7.05 – Reparação, conservação e reforma de edifícios, estradas, pontes, Portos e congêneres (exceto o fornecimento de mercadorias produzidas pelo prestador dos serviços, fora do local da prestação dos serviços, que fica sujeito ao ICMS).....3%

Importante salientar que a vigência dos benefícios fiscais da Lei nº 6.895/2010, que tratam os incisos I e II será até 31 de dezembro de 2015, e ainda que a mesma Lei é uma das responsáveis por todo esse fluxo de empresas no município de Rio Grande.

5. Análise dos Resultados

Para analisar as receitas públicas municipais da cidade de Rio Grande, foi feito um estudo sobre o IPTU, ISS e ITBI, que são receitas provenientes de origem no próprio município, sem repasses externos feitos pelas outras esferas de governo. Para alcançar os objetivos desses estudos foram criadas planilhas e gráficos possibilitam uma melhor visualização de processo evolutivo das receitas com as mudanças provocadas com o advento do Polo Naval. Frente a esse cenário de crescimento econômico, vale lembrar, que a totalidade da evolução da arrecadação de receitas municipais, pode não ser somente um fruto da Indústria Naval, para verificar essa hipótese, apresenta-se na tabela 01, onde encontram-se valores dos principais tributos municipais IPTU, ISS e ITBI no período de 2000 a 2013.

Principais tributos municipais IPTU, ISS e ITBI no período de 2000 a 2013 arrecadados no município – Quadro 01

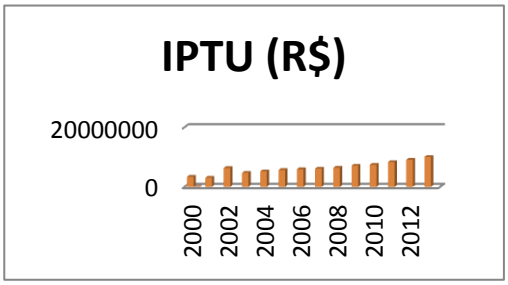
Ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
IPTU	R$ 3.351.801,24	R$ 3.086.934,42	R$ 6.299.206,73	R$ 4.697.246,84	R$ 5.160.477,82	R$ 5.643.272,84	R$ 5.884.744,99
Comparativo	100,00%	92,10%	204,06%	74,57%	109,86%	109,36%	104,28%
ISS	R$ 2.074.175,19	R$ 6.664.320,72	R$ 11.401.539,94	R$ 13.855.807,99	R$ 16.870.488,83	R$ 17.425.229,45	R$ 20.829.214,78
Comparativo	100%	321%	171%	122%	122%	103%	120%
ITBI	R$ 1.103.521,36	R$ 949.483,26	R$ 1.012.986,75	R$ 1.103.906,24	R$ 1.455.960,71	R$ 1.797.779,69	R$ 1.673.047,79
Comparativo	100%	86%	107%	109%	132%	123%	93%
Total	R$ 6.529.497,79	R$ 10.700.738,40	R$ 18.713.733,42	R$ 19.656.961,07	R$ 23.486.927,36	R$ 24.866.281,98	R$ 28.387.007,56

Ano	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
IPTU	R$ 6.094.519,00	R$ 6.378.686,38	R$ 7.100.783,00	R$ 7.355.700,25	R$ 8.304.385,33	R$ 9.070.950,07	R$ 10.023.241,92
Comparativo	103,56%	104,66%	111,32%	103,59%	112,90%	109,23%	110,50%
ISS	R$ 26.810.226,38	R$ 33.555.237,33	R$ 34.933.816,57	R$ 44.690.334,84	R$ 52.823.278,65	R$ 70.052.461,07	R$ 103.418.964,74
Comparativo	129%	125%	104%	128%	118%	133%	148%
ITBI	R$ 1.921.484,13	R$ 2.351.471,92	R$ 2.888.879,16	R$ 3.166.062,63	R$ 4.184.790,15	R$ 5.703.623,83	R$ 7.745.627,87
Comparativo	115%	122%	123%	110%	132%	136%	136%
Total	R$ 34.826.229,51	R$ 42.285.395,63	R$ 44.923.478,73	R$ 55.212.097,72	R$ 65.312.454,13	R$ 84.827.034,97	R$ 121.187.834,53

Fonte: Sistema SIANWEB e SIGISS da Secretaria Municipal de Fazenda de Rio Grande - 2014.

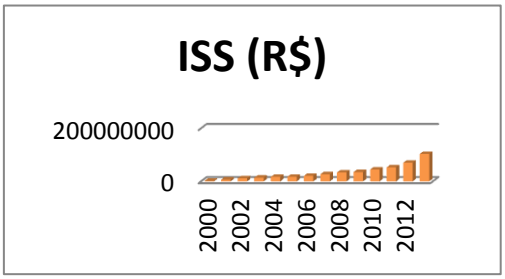
Analisando os dados da Quadro 01, verifica-se que anualmente as receitas de origem municipal vêem apresentando uma taxa de crescimento quase que constante ao longo do período. Fato que nos remete ao entendimento que o município já vinha entrando em uma fase de crescimento de suas arrecadações próprias mesmo antes da implantação do Polo Naval. Isso se deve a todos os investimentos que já vinham sido feitos em moradias e nas áreas de serviços, ou seja, pelo crescimento natural da cidade. Mas não podemos deixar de salientar que os incentivos fiscais das Leis nº 6.895/2010 e 7.174/2014 trouxeram grandes empreendimentos para o município, impactando no aumento de empresas prestadoras de serviços, mobilizando mais pessoas, movimentando o mercado imobiliário e com isso aumentando a arrecadação de IPTU com as novas construções e de ITBI com a compra e venda de imóveis.

IPTU no período de 2000 a 2013 arrecadados no município – Gráfico 01



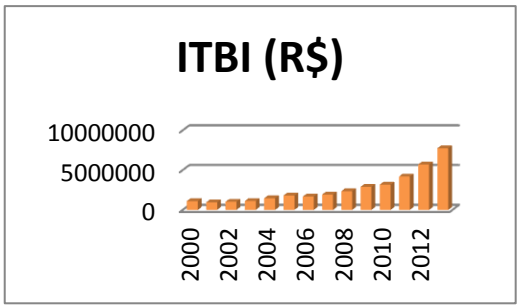
Fonte: Sistema SIANWEB e SIGISS da Secretaria Municipal de Fazenda de Rio Grande - 2014.

ISS no período de 2000 a 2013 arrecadados no município – Gráfico 02



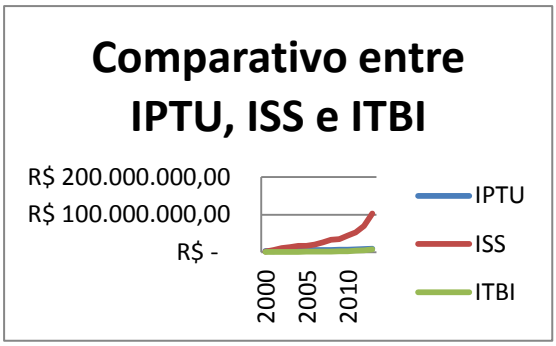
Fonte: Sistema SIANWEB e SIGISS da Secretaria Municipal de Fazenda de Rio Grande - 2014.

ITBI no período de 2000 a 2013 arrecadados no município – Gráfico 03



Fonte: Sistema SIANWEB e SIGISS da Secretaria Municipal de Fazenda de Rio Grande - 2014.

Comparativo entre IPTU, ISS e ITBI no período de 2000 a 2013 arrecadados no município – Gráfico 04



Fonte: Sistema SIANWEB e SIGISS da Secretaria Municipal de Fazenda de Rio Grande - 2014.

Em suma, os resultados da pesquisa apontam que a principal receita do município é a arrecadação de ISS e vem se mostrando como tal desde 2001. Confirmando assim, a grande importância do setor de serviços para a arrecadação municipal.

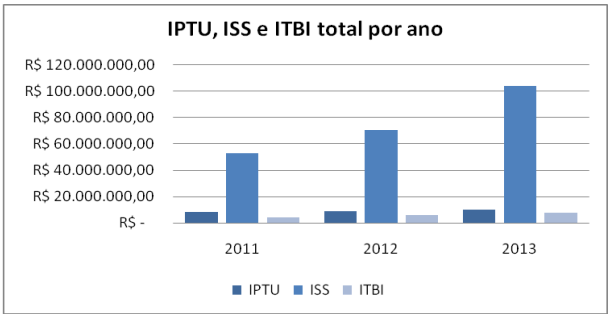
Num segundo momento, esse estudo apresenta de maneira amostral 3 (três) setores que são relacionados com a Indústria Naval. Inicialmente do ISS desses setores, comparados com o ISS total arrecadado nos anos de 2011, 2012 e 2013, como segue:

Tributos de Origem Municipal (IPTU, ISS e ITBI total arrecado, no período de 2011 a 2013) – Quadro 02

Tributos de Origem municipal (IPTU, ISS e ITBI total arrecadado)						
Ano	**2011**		**2012**		**2013**	
IPTU	R$	8.304.385,33	R$	9.070.950,07	R$	10.023.241,92
ISS	R$	52.823.278,65	R$	70.052.461,07	R$	103.418.964,74
ITBI	R$	4.184.790,15	R$	5.703.623,83	R$	7.745.627,87
Total	**R$**	**65.312.454,13**	**R$**	**84.827.034,97**	**R$**	**121.187.834,53**

Fonte: Sistema SIANWEB e SIGISS da Secretaria Municipal de Fazenda de Rio Grande - 2014.

IPTU, ISS e ITBI total arrecado por ano – Gráfico 05



Fonte: Sistema SIANWEB e SIGISS da Secretaria Municipal de Fazenda de Rio Grande - 2014.

Com esses dados fica bastante claro que todas as receitas estão mostrando uma tendência de crescimento bastante significativa ao longo desses três anos. Segue-se o estudo com a tabela 08 representativa dos dados de ISS arrecadado de uma amostra feita com 3 (três) setores vinculados ou Polo Naval.

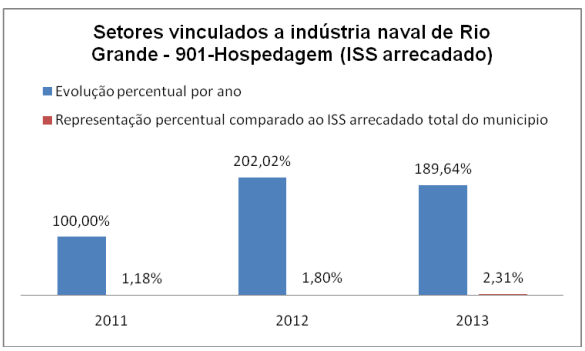
Amostra de setores vinculados a Indústria Naval de Rio Grande – Quadro 03

Amostra de setores vinculados a indústria naval de Rio Grande - (ISS arrecadado)			
Ano	**2011**	**2012**	**2013**
901-Hospedagem	**R$ 624.883,64**	**R$ 1.262.392,31**	**R$ 2.394.038,76**
Evolução percentual por ano	100,00%	202,02%	189,64%
Representação percentual comparado ao ISS arrecadado total do municipio	1,18%	1,80%	2,31%
1601-Serviços de transporte de natureza municipal	**R$ 1.976.485,78**	**R$ 2.698.858,00**	**R$ 3.388.945,66**
Evolução percentual por ano	100,00%	136,55%	125,57%
Representação percentual comparado ao ISS arrecadado total do municipio	3,74%	3,85%	3,28%
1104-Armazenage, depósito	**R$ 775.849,91**	**R$ 1.904.083,88**	**R$ 2.537.413,25**
Evolução percentual por ano	100,00%	245,42%	133,26%
Representação percentual comparado ao ISS arrecadado total do municipio	1,47%	2,72%	2,45%

Fonte: Sistema SIANWEB e SIGISS da Secretaria Municipal de Fazenda de Rio Grande - 2014.

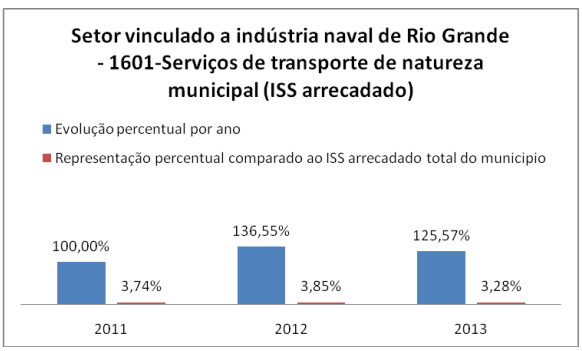
Para um melhor entendimento seus dados foram convertidos em gráficos.

Setor vinculado a Indústria Naval de Rio Grande – 901- Hospedagem (ISS arrecadado) – Gráfico 06



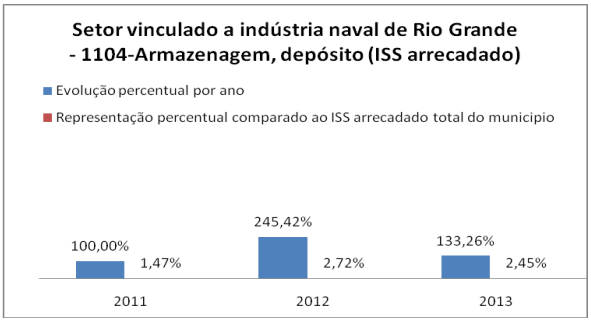
Fonte: Sistema SIANWEB e SIGISS da Secretaria Municipal de Fazenda de Rio Grande - 2014.

Setor vinculado a Indústria Naval de Rio Grande – 1601- Serviço de transporte de Natureza municipal (ISS arrecadado) – Gráfico 07



Fonte: Sistema SIANWEB e SIGISS da Secretaria Municipal de Fazenda de Rio Grande - 2014.

Setor vinculado a Indústria Naval de Rio Grande – 1104 – Armazenagem, depósito (ISS arrecadado) – Gráfico 08



Fonte: Sistema SIANWEB e SIGISS da Secretaria Municipal de Fazenda de Rio Grande - 2014.

Observa-se no Gráfico 06, que houve um grande crescimento nas hospedagens durante o período, tendo um pico máximo de 102,02% em 2012 quando comparado com o ano de 2011, mostrando uma tendência de crescimento anual quando comparado com a receita total de ISS arrecada no município. Fato que é facilmente justificável, devido a grande demanda por hospedagens para os operários que migram em busca de uma oportunidade de emprego e também para investidores que possuem interesse no setor naval. Toda essa aglomeração faz com que ocorra um inchaço no setor hoteleiro, provocando um aumento nos valores das hospedagens e proporcionalmente um aumento em sua tributação, explicando assim tamanho crescimento em pouco tempo.

Outro setor que vem mostrando uma situação favorável em seu faturamento é o de transportes, representado pelo código 1601 da Lei 6822/2009 no anexo II. Com todo esse processo migratório, surge a necessidade de novos investimentos em transporte coletivo para atender a um número cada vez maior de pessoas. Atraindo novos investidores no ramo de transporte.

Conforme Gráfico 07, tal setor apresentou seu maior aumento em 2012 onde cresceu cerca de 36,55% quando comparado ao ano de 2011. E vem mostrando estável entre 2011 e 2012 tendo uma redução para 3,28% em 2013 quando comparado com a receita total de ISS. Em 2013 houve uma redução em ambas as análises quando comparados ao ano de 2012, pois nesse mesmo período foram entregues 3 (três) plataformas, a P-63, P-55 e P-58. Contribuindo para a dispensa dos serviços de alguns funcionários. Podendo ser observado essa redução também no setor hoteleiro, que reduziu seu crescimento na contribuição no ISS para 89,64% quando comparado ao ano anterior.

Representado pelo código 11.04 da Lei 6822/2009 no anexo II, o setor de armazenagem, depósito, carga e descarga... Também apresentou seu maior índice em 2012, com um aumento de 145,42% comparado com o ano anterior, conforme Gráfico 08. Mostrando assim a

influencia da movimentação das matérias primas do setor naval para a arrecadação do ISS nesse período, pois foi nessa época que foi iniciado a montagem da P-63, P-55 e P-58. Gerando uma grande movimentação de cargas e armazenagens para supriras demandas da montagem dos módulos das 3 (três) plataformas. Pelo mesmo motivo das anteriores houve uma redução significativa nesse seguimento de mercado no ano de 2013, apresentando uma taxa de crescimento inferior a do ano anterior ficando com um aumento de 33,26% em relação ao ano de 2012. Com a amostra desses setores já pode-se observar os impactos diretos que o Polo Naval traz para economia e principalmente para a arrecadação de ISS no município de Rio Grande.

Verificando toda influencia da Indústria Naval concedida nos últimos anos, nada melhor do que fazer um comparativo com os outros dois maiores segmentos existente. Com tantas mudanças no mercado rio-grandino é importante verificar se o Porto e o Agenciamento Marítimo ainda fazem parte dos maiores índices de arrecadação municipal e para isso será feito um comparativo entre esses 3 setores.

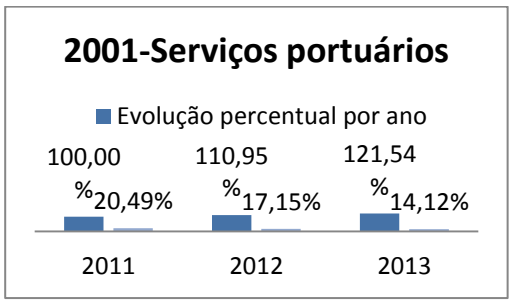
O Quadro 04 apresenta resultados que incluem impactos dos setores de Agenciamento Marítimo e Portuário de Rio Grande no ISS arrecadado nos anos de 2011 a 2013.

Setores de Serviços de Agenciamento Marítimo e Portuário de Rio Grande (ISS arrecadado) – Quadro 04

Setores de Serviços de Agenciamento Marítimo e Portuário de Rio Grande - (ISS arrecadado)			
	2011	2012	2013
2001-Serviços portuários	R$ 10.825.744,68	R$ 12.011.241,09	R$ 14.598.519,50
Evolução percentual por ano	100,00%	110,95%	121,54%
Representação percentual comparado ao ISS arrecadado total do município	20,49%	17,15%	14,12%
1006-Agenciamento marítimo.	R$ 1.499.821,18	R$ 1.577.937,15	R$ 2.014.599,12
Evolução percentual por ano	100,00%	105,21%	127,67%
Representação percentual comparado ao ISS arrecadado total do município	2,84%	2,25%	1,95%

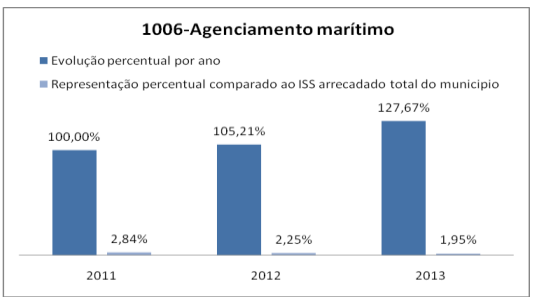
Fonte: Sistema SIANWEB e SIGISS da Secretaria Municipal de Fazenda de Rio Grande - 2014.

Serviços Portuários evolução percentual por ano e representação percentual comparado ao ISS arrecadado total do município – Gráfico 09



Fonte: Sistema SIANWEB e SIGISS da Secretaria Municipal de Fazenda de Rio Grande - 2014.

Serviços de Agenciamento Marítimo evolução percentual por ano e representação percentual comparado ao ISS arrecadado total do município – Gráfico 10



Fonte: Sistema SIANWEB e SIGISS da Secretaria Municipal de Fazenda de Rio Grande - 2014.

Observa-se que tanto os serviços portuários, quanto o agenciamento marítimo vêem apresentando uma evolução positiva na contribuição individual dos setores para o ISS do município. Mas quando comparado com o total arrecadado verifica-se uma tendência de decréscimo, ou seja, ao longo desse período as atividades portuárias e de agenciamento, estão perdendo espaço na contribuição para arrecadação de ISS do município. Dessa forma entende-se que essa perda de espaço está ocorrendo devido ao crescimento no faturamento desse setor, não acompanhar o grande salto do faturamento da Indústria Naval e empresas que trabalham direta e indiretamente nessa área, impactando diretamente nos percentuais de ISS como podemos analisar na Quadro 04.

6. Considerações Finais

A presente pesquisa analisou a contribuição do Polo Naval na arrecadação de tributos/impostos para o Município de Rio Grande. Para isso foi utilizada uma amostra de arrecadação de ISS no período de 2011 a 2013 em 3 (três) setores que de alguma forma possuem ligação com a Indústria Naval, sendo selecionados os seguintes: hospedagem, transporte e armazenagem. De posse desses dados verificou-se um amplo crescimento nos anos analisados o que reforça a influencia do segmento naval no crescimento de alguns setores de prestação de serviços no município e em contrapartida refletindo diretamente na arrecadação de ISS do município.

Ao analisar as operações portuárias e de agenciamento marítimos, considerados os dois maiores segmentos econômicos existentes em Rio Grande até a implantação do Polo Naval, chegou-se a um resultado até então esperado quando se trata de uma análise do faturamento e da contribuição individual desses setores. Ou seja, observou-se um crescimento bem significativo no seu faturamento e na contribuição para a arrecadação de ISS ao longo do período estudado. Mas quando comparou-se os percentuais arrecadados dos 3 (três) setores da amostra, com os dois setores ligados as operações portuárias, verificou-se que a contribuição do Porto e do agenciamento marítimo vêm perdendo espaço a cada ano frete ao total de ISS arrecadado no município. Isso vem ocorrendo devido ao grande crescente do faturamento das empresas que prestam serviços para a Indústria Naval e pelo grande aumento de sua contribuição de ISS ao longo esses anos.

No entanto, pode-se dizer que o Porto continua crescendo economicamente, mas está perdendo espaço quando comparado as atividades ligadas ao Polo Naval, quando relacionadas a arrecadação de ISS para o erário municipal. Com a análise do IPTU, ISS e ITBI no período de 2000 a 2013 verifica-se um constante crescimento na arrecadação dos 3 (três) tributos, e

esse crescimento já vinha sendo apresentado antes mesmo da construção do Polo Naval na cidade. Observa-se que a chegada do polo foi em meados de 2006, a partir dessa data é que se deu uma maior movimentação na economia. Mas mesmo assim a arrecadação já vinha demonstrando uma tendência de crescimento, seja pelo seu crescimento natural, aumento do consumo por serviços, novas construções de imóveis ou até mesmo por uma maior atividade de compra e venda de imóveis na cidade.

Embora essa tendência já vinha sido observada antes da implantação da Indústria Naval, não podemos deixar de salientar que após 2006 a manutenção desse crescimento na arrecadação do IPTU, ISS e ITBI se deve e muito para as atividades do Polo Naval no município. Pois através de incentivos fiscais fornecidos pela Prefeitura que se possibilitou um maior número migratório de empresas para a cidade, concretizando assim a implantação do Polo e em contrapartida trousse um grande número de operários movimentando a cidade e aquecendo a economia com um maior fluxo de divisas no município.

Com todo esse aquecimento, surgem novas necessidades, por locação, construção e compra de imóveis, e todas essas necessidades refletem diretamente a arrecadação do IPTU e ITBI. Surge também a necessidade de serviços das mais diversas áreas: hospedagens, transporte, armazenagem, locação de máquinas, construção civil entre outros, impactando na arrecadação de ISS desse período. Cabe lembrar que os incentivos fiscais oferecidos pela prefeitura foram direcionados principalmente para empresas da construção civil que tinham interesse na construção do dique seco, buscando incentivar a migração dessas empresas para a cidade. Diante disso, observa-se que nos últimos anos, Rio Grande vem apresentando um grande crescimento econômico nas mais diversas áreas, onde não somente o Polo Naval é o grande precursor, mas também todos os demais segmentos estão aproveitando as demandas do estaleiro para acender no mercado do município.

Para finalizar, Rio Grande está vivendo um de seus melhores momentos da sua economia até então, com grandes prospecções de crescimento para os próximos anos e frente a esse momento atual e futuro, a prefeitura encontra-se com grandes expectativas para a manutenção e crescimento de suas receitas de origem municipal que é o foco desse trabalho, mas também não podemos deixar de lembrar que tudo isso impacta nas receitas de origem estadual e federal que são repassadas ao município, ficando ai uma nova proposta para trabalhos futuros, onde se possa avaliar de forma individual esses repasses em conjunto com as receitas de origem do município e como tudo isso vai contribuir para os recursos próprios, para a educação e saúde do município.

7. Referencial

Brasil. **Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília:** Senado Federal, 1988.

BEUREN, Ilse Maria; LONGARAY, André Andrade; RAUPP, Fabiano Maury; DE SOUSA, Marco Aurélio Batista; COLAUTO, Romualdo Douglas; PORTON, Rosimere Alves de Bona. **Como Elaborar Trabalhos Monográficos em Contabilidade:** Teoria e prática. 3. Ed. São Paulo: Atlas, 2006.

Confederação Nacional dos Municípios – CNM: **Jurídico: Temas Fundamentais para a Administração Pública**. Confederação Nacional dos Municípios – Brasília : CNM, 2008. Vol. 1. Disponível em http://www.cnm.org.br/portal/dmdocuments/01Juridico.pdf. Acesso em: 19/06/2014.

DECRETO Nº 7.174, DE 12 DE MAIO DE 2010. Regulamenta a contratação de bens e serviços de informática e automação pela administração pública federal, direta ou indireta, pelas fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público e pelas demais organizações sob o controle direto ou indireto da União. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7174.htm. Acesso em: 18/06/2014.

DOMINGUES, M. V. R. **(Coord.). Desenvolvimento e consolidação do Polo Naval e offshore de Rio Grande.** Rio Grande: Furg, 2009. 396 p.

FRATA, A. M.; PERIS, A. F. **Análise da composição das finanças municipais nos municípios paranaenses, no período de 1996 a 2000. In: Seminário do Centro de Ciências Sociais Aplicadas, 3.,** Cascavel, 2004.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projeto de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

JUND, Sérgio. **Administração, orçamento e contabilidade pública:** teoria e 830 questões. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

KOHMA, Heilio. **Contabilidade pública:** teoria e prática. São Paulo: Atlas, 2006.

Lei 5517/01/Lei nº 5517 de 08 de junho de 2001 de Rio Grande. Institui a unidade de referência municipal (URM) e dá outras providências. Disponível em http://www.camarariogrande.rs.gov.br/. Acesso em 01/06/2014

Lei 6.822/2009 de 30 de dezembro de 2009. Revoga a Lei 3812 de 22 de novembro de 1983 e a Lei 5868 de 30 de dezembro de 2003, altera o sistema tributário do município na parte relativa ao imposto sobre serviços de qualquer natureza – ISS. Disponível em http://www.camarariogrande.rs.gov.br/. Acesso em 01/06/2014

Lei 6.895 de 14 de maio de 2010. Institui o programa de incentivos para fomentar a instalação de empresas ligadas a atividades de conversão de navios, industrialização de módulos e sua respectiva integração para unidade de produção de petróleo e gás natural e construção de plataformas de petróleo e de gás natural. Disponível em http://www.camarariogrande.rs.gov.br/. Acesso em 01/06/2014

Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis nºs 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. Disponível em http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/LeisComplementares/2006/leicp123.htm. Acesso em: 18/06/2014.

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: 18/06/2014.

Lei complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei nº 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da

Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle de balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, Brasília, DF. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Le_is/L4320.htm Acesso em: 19/06/2014.

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, DF. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm. Acesso em 01/06/2014

Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 15/06/2014.

LICHTNOW, Rolf H. **Contabilidade e administração pública.** 2. Ed. Pelotas: EDUCAT (Editora da Universidade Católica de Pelotas), 2003.

LIMA, Daiane VAZ de; CASTRO, Róbisom Gonçalves de. **Contabilidade pública:** integrando União, Estados e Municípios (SIAFI e SIAFEM). 3. Ed. São Paulo: Atlas, 2007.

Manual de contabilidade aplicada ao setor público: aplicado à União, Distrito Federal e Municípios/Ministério da Fazenda Secretaria do Tesouro Nacional. - 4. ed. Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2011. Válido para o exercício de 2012.

Manual de receita nacional: aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios/Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Orçamento Federal, Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Contabilidade, 2008.

MAZUI, G. **Com investimentos bilionários no Polo Naval, uma das mais antigas cidades do Estado desemperra sua estagnada economia.** Zero Hora, Porto Alegre, 4 abr. 2010. Caderno Dineiro, 5 p .

QUINTANA, Alexandre Costa; MACHADO, Daiane Pias; QUARESMA, Jozi Costa; MENDES, Roselaine da Cruz. **Contabilidade Pública**: De acordo com as novas Normas Brasileiras de Contabilidade aplicadas ao setor público e a Lei de Responsabilidade Fiscal. São Paulo, editora Atlas, 2011.

Reportagem de Elder Ogliari, Porto Alegre - O Estado de São Paulo de 27 Maio de 2010. Disponível em http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,investimento-no-polo-naval-soma-r-14-bi-imp-,557301. Acesso em 08/07/2014.

RICHARDSON, Robert Jarry. **Pesquisa social:** métodos e técnicas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. **Município, descentralização e território.** Rio de Janeiro: Forense, 2008.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** 9. Ed. São Paulo: Atlas, 2007.

Universidade Federal do Rio Grande – FURG
Instituto de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis - ICEAC
Especialização em Gestão Pública Municipal pela Fundação

Processo de Avaliação de Desempenho na Secretaria de Saúde de São José do Norte: perspectiva dos servidores sobre as fragilidades e potencialidades no estágio probatório.

Especializando: Wendel da Cruz Rodrigues
Orientadora: Profa. Dra. Débora Gomes Machado

Resumo

O estágio probatório é o instrumento utilizado para avaliar o desempenho dos servidores no serviço público, onde a forma como é aplicado, bem como gerido nas Secretarias pode expor pontos fracos e pontos fortes durante a execução deste. Assim, objetivou-se com uma pesquisa descritiva, identificar quais as principais fragilidades e potencialidades no processo de avaliação de desempenho no estágio probatório, sob a perspectiva dos servidores da Secretaria de Saúde de São José do Norte. O estudo realizou-se a partir da amostra de 16 colaboradores, onde através da aplicação de um questionário, foram constatados fatores como: ausência de comunicação e acompanhamento por parte da chefia imediata, falta de conhecimento por parte do avaliador em relação às atividades de cada servidor, rotatividade excessiva de chefias imediatas, atrasos na entrega dos boletins de avaliação, não utilização de treinamento, sendo estes resultados entendidos como fragilidades. Propõe-se como forma de dar continuidade ao trabalho, abordar outros enfoques, podendo estender à pesquisa às demais Secretarias do município, bem como procurar pesquisar a visão dos avaliadores.

Palavras-Chave: Estágio Probatório; Servidores; Qualidade.

Abstract

The probationary stage is the instrument used to evaluate the performance of the servers in the public service, in witch is implemented, and managed the Secretariats can expose weaknesses and strengths during execution. Thus, the objective with a descriptive research, identify key strengths and weaknesses in performance evaluation on probation, from the perspective of the Health Secretariat of São José do Norte process servers. The study took place from the sample of 16 employees, where through a questionnaire, were found factors such as lack of communication and monitoring by the immediate supervisor, lack of knowledge on the part of the evaluator in relation to each activity server, excessive turnover immediate supervisors, delays in delivery of newsletters evaluation, no use of training, these results being seen as weaknesses. It is proposed as a way to continue the work, addressing other approaches and can extend the search to other departments of the municipality as well as seeking the views of research assessors.

Keywords: Probationary Stage; Servers, Quality.

1. Introdução

A gestão do desempenho humano nas organizações públicas tem por finalidade o pleno atendimento das demandas dos cidadãos e da sociedade, por meio de atividades integradas que visam aprimorar a qualificação profissional daqueles que prestam os serviços públicos. Consiste, portanto, num conjunto de processos inter-relacionados que a organização implanta com vistas a elevar o nível de desempenho do indivíduo, do grupo e, em última análise, da própria organização (BRASIL, 2013).

A avaliação de desempenho no serviço público deveria ser estritamente relacionada à administração do trabalho visando levantar as deficiências impeditivas ao objetivo do serviço público municipal. A deficiência funcional de cada servidor deve ser tratada como necessidade de treinamento e reciclagem para o resgate do funcionário improdutivo e alinhamento às metas projetadas (RORIZ, 2008).

A responsabilidade pela qualidade do serviço público no sistema atual de nomeação de cargos é solidária e coletiva, envolve todos indistintamente. Sabe-se por comentários de funcionários públicos, que avaliações em muitos casos geram constrangimentos, e nenhuma ação pós-avaliação é realizada pela maioria dos departamentos de recursos humanos das instituições do país (RORIZ, 2008).

Diante do exposto, surge o seguinte problema de pesquisa: quais as principais fragilidades e potencialidades no processo de avaliação de desempenho no estágio probatório, sob a perspectiva dos servidores da Secretaria de Saúde de São José do Norte?

O objetivo geral alinhado ao problema definido é analisar quais são as principais fragilidades e potencialidades no processo de avaliação de desempenho no estágio probatório, sob a perspectiva dos servidores da Secretaria de Saúde de São José do Norte.

Os objetivos específicos que decorrem do objetivo geral são: a) Identificar a existência de acompanhamento por parte do Gestor durante o processo de avaliação; b) Identificar a existência de treinamento durante o Estágio Probatório; e c) Indicar sugestões de melhoria.

A importância da qualidade na execução da avaliação de estágio probatório no serviço público municipal é justificada uma vez que tal ferramenta pode influenciar na permanência de bons e maus servidores, e isso de alguma maneira reflete no serviço prestado à população. O Estágio Probatório vem a ser uma ferramenta de gestão de pessoas que corresponde a uma análise sistemática do desempenho do profissional em função das atividades que realiza, das metas estabelecidas, dos resultados alcançados e do seu potencial de desenvolvimento (SNELL; BOHLANDER, 2009).

2. Avaliação de desempenho no Estágio Probatório

A avaliação de desempenho é um processo que serve para julgar ou estimar o valor, a excelência e as qualidades de uma pessoa e, sobretudo qual é a sua contribuição para o negócio da organização (CHIAVENATO, 2004).

Ainda podendo ser entendida como o processo de rever a atividade produtiva passada para avaliar a contribuição que os indivíduos fizeram para o alcance dos objetivos do sistema administrativo (CERTO, 2003).

De acordo com o Art. 23 da Lei Municipal n° 452, de 14 de Julho de 2006, ao entrar em exercício, o servidor nomeado para cargo de provimento efetivo ficará sujeito a estágio probatório por período de 3 (três) anos, durante o qual a sua aptidão, capacidade e desempenho serão objeto de avaliação por Comissão Especial designada para esse fim, com vista à aquisição da estabilidade, observados os seguintes quesitos:

I – assiduidade: avaliar a frequência do servidor ao local de trabalho;
II – pontualidade: informar como o servidor cumpre horários estabelecidos;
III – disciplina: avaliar o grau de integração com as regras de serviço e com as normas hierárquicas estabelecidas;
IV – eficiência: avaliar o grau de qualidade na execução das atribuições do cargo;
V – responsabilidade: avaliar o nível de responsabilidade com que o servidor assume as orientações do cargo;

VI – relacionamento: avaliar a forma de relacionamento no ambiente de trabalho, com os colegas e superiores hierárquicos.

A avaliação será realizada por trimestre e cada uma corresponderá um competente boletim, sendo que cada servidor será avaliado somente quando no efetivo exercício do cargo para o qual foi nomeado.

Portanto, o Estágio Probatório deve obedecer ao exposto na lei municipal, e deverá ser aplicado pela chefia nas Secretarias, devendo abordar critérios concretos, para que não haja limitações nesse processo, o que poderia torná-lo inútil quanto a sua finalidade.

No entanto, os resultados da avaliação do desempenho podem revelar que certos requisitos estabelecidos para um cargo não são totalmente válidos, onde o contexto em que o trabalho é realizado também deve ser considerado. (SNELL; BOHLANDER, 2009).

Assim pode-se entender que as Secretarias devem estabelecer critérios de avaliação adequados para cada cargo ou setor, e estes podem requerer habilidades ou responsabilidades distintas.

Wood Jr. e Picarelli Filho (2009) ressaltam que tal avaliação é uma forma de elevar o crescimento profissional, apontar carências e exaltar pontos fortes de cada servidor.

Entretanto, não é fácil julgar acuradamente o desempenho de um subordinado e, frequentemente, é ainda mais difícil comunicar tal julgamento ao de modo construtivo e indolor (STONER; FREEMAN, 1999).

Ficando claro que a maneira como as chefia avalia os funcionários no serviço público, pode acabar por influenciar no comportamento dos mesmos, e de certa forma isso implicará no resultado do estágio probatório.

A cada dois meses, a Comissão Especial de Avaliação do Desempenho no Estágio Probatório distribuirá um Boletim às Secretarias, sendo que o mesmo deverá ser devolvido após o seu preenchimento no prazo de quinze dias.

Chiavenato (2004) comenta sobre a necessidade de avaliar o desempenho:

> Toda pessoa precisa receber retroação a respeito de seu desempenho para saber como está fazendo seu trabalho. Sem essa retroação, as pessoas caminham às cegas. Também a organização precisa saber como as pessoas desempenham as suas atividades para ter uma ideia de suas potencialidades. (CHIAVENATO, 2004, p.224).

Portanto, a chefia imediata deve deixar claro ao servidor o que se espera dele, fornecendo informações de como atingir essa expectativa da melhor forma, pois o mesmo precisa saber em que pontos deve melhorar ou se aperfeiçoar após cada avaliação do processo de Estágio Probatório.

O Decreto nº 10.081, de 23 de Abril de 2013, (§ 2º), menciona que a avaliação do servidor, cuja valoração do critério seja inferior a "Ótimo" em qualquer dos quesitos, obriga a Chefia a apresentar justificativa, no campo: informações e sugestões.

De acordo com o Art. 23 do Regime Jurídico dos Servidores Públicos do Município de São José do Norte (§ 7º), o servidor que não preencher alguns dos requisitos deverá receber orientação adequada para que possa corrigir as deficiências. Ainda, conforme mencionado no (§ 12º), o estagiário, quando convocado, deverá participar de todo e qualquer curso específico referente às atividades de seu cargo.

Nesse sentido, o treinamento surge como alternativa para preparar servidores de maneira que possam progredir, utilizando suas capacidades que melhor possam contribuir para o cargo. (SNELL; BOHLANDER, 2009).

A motivação do treinamento pode ser caracterizada da seguinte maneira: "aquilo que é capaz de levar alguém a determinada forma de comportamento" (RIBEIRO, 2005).

Para Senge (2009) os funcionários podem se aprimorar durante determinado período, depois param de evoluir. Eles melhoram e acomodam-se.

Isso demonstra que o treinamento poderia estar presente de forma permanente no período de Estágio Probatório, em se tratando de serviço público.

3. Procedimentos metodológicos

Na Secretaria de Saúde de São José do Norte, foi realizada uma pesquisa descritiva. Onde descrever significa identificar, relatar, comparar, entre outros aspectos (COLAUTO; BEUREN).

A população da pesquisa baseou-se em servidores que tivessem recebido no mínimo uma avaliação de Estágio Probatório. Pois a mesma deve possuir semelhanças nas características definidas para determinado estudo (COLAUTO; BEUREN, 2009).

A pesquisa de campo se deu através de um instrumento estruturado, questionário com sete perguntas fechadas (quantitativas) e três perguntas abertas (qualitativas), utilizando-se uma amostra de 16 servidores, onde os respondentes não serão identificados.

De acordo com Raupp e Beuren (2009), a pesquisa de campo pode levantar informações úteis para estudos futuros mais específicos, mapear a realidade de determinada população ou amostra.

A escolha do tipo de amostragem não probabilística por conveniência se deve a maior facilidade de acesso a tal Secretaria. Conforme Anderson, Sweeney e Williams (2007) amostras por conveniência têm a vantagem de permitir que a escolha de amostras e a coleta de dados sejam relativamente fáceis.

As questões abertas permitem ao informante responder livremente, usando sua própria linguagem e emitir opiniões se necessário. (COLAUTO; BEUREN).

Já as questões fechadas apresentam aos respondentes um conjunto de alternativas de respostas para que seja escolhida a que melhor evidencia a situação ou ponto de vista do respondente. (COLAUTO; BEUREN).

4. Resultados da pesquisa

A seguir são demonstrados os resultados da pesquisa realizada com 16 servidores lotados na Secretaria Municipal de Saúde de São José do Norte. Destes, nove colaboradores já haviam concluído o Estágio Probatório, e sete estão com a avaliação em andamento.

TABELA 1 - Mais de uma chefia envolvida nas avaliações de Estágio Probatório

Questão 1 – Você já foi avaliado por mais de uma chefia durante o Estágio Probatório?	**fr.**	**%**
SIM	13	81,25%
NÃO	3	18,75%
Total	16	100%

Fonte: Dados da pesquisa

Conforme o demonstrado na Tabela 1, nota-se que a ocorrência de avaliações realizadas por chefias diferentes durante o Estágio, foi de 81,25% dos servidores que responderam ter mais que uma chefia durante o período avaliado, já 18,75% não receberam avaliações de chefias distintas. Entende-se, então que esse resultado pode influenciar na

qualidade das avaliações, podendo a chefia imediata em algum momento se deparar com períodos anteriores a sua gestão.

TABELA 1.1 – Máximo de chefias envolvidas no Estágio Probatório

Desmembramento da resposta (Sim), referenciada na Tabela 1	**fr.**	**%**
Duas chefias	5	38,46%
Três chefias	6	46,15%
Quatro chefias	2	15,39%
Total	13	100%

Fonte: Dados da pesquisa

De acordo com o exposto na Tabela 1.1, é demonstrado o detalhamento dos servidores que tiveram mais de uma chefia durante o estágio, confirmando o que foi possível visualizar na Tabela 1. Cabe frisar, que os pesquisados tiveram de duas a quatro chefias no período probatório.

TABELA 2 - Nível de acompanhamento da chefia imediata

Questão 2 – Houve acompanhamento por parte da sua chefia imediata após a apresentação de cada Boletim do Estágio Probatório?	**fr.**	**%**
Sempre	0	0%
Frequentemente	0	0%
Ás vezes	1	6,25%
Raramente	3	18,75%
Nunca	12	75%
Total	16	100%

Fonte: Dados da pesquisa

Como pode ser visto na Tabela 2, observou-se que a grande maioria dos servidores pesquisados declarou nunca ter recebido acompanhamento da chefia imediata durante o Estágio Probatório. Fato este, que contraria o pensamento de Chiavenato (2004):

> Toda pessoa precisa receber retroação a respeito de seu desempenho para saber como está fazendo seu trabalho. Sem essa retroação, as pessoas caminham às cegas. Também a organização precisa saber como as pessoas desempenham as suas atividades para ter uma ideia de suas potencialidades. (CHIAVENATO, 2004, p.224).

TABELA 3 – Nível de conhecimento da chefia

Questão 3 – Sob sua percepção, durante o Estágio Probatório, a chefia imediata conhecia plenamente às atribuições do seu cargo?	**fr.**	**%**
SIM	4	25%
NÃO	12	75%
Total	16	100%

Fonte: Dados da pesquisa

De acordo com a Tabela 3, no que se refere ao conhecimento da chefia em relação às atribuições dos cargos, constatou-se que grande parte dos servidores pesquisados declararam que suas chefias não teriam o conhecimento necessário ao avaliar o estagiário, o que pode gerar algum tipo de insegurança quanto aos resultados obtidos nos boletins de avaliação.

TABELA 4 – Mais de um Boletim por período de avaliação

Questão 4 – Você já recebeu mais de um Boletim de Avaliação em cada período de 3 meses?	**fr.**	**%**
SIM	13	81,25%
NÃO	3	18,75%
Total	16	100%

Fonte: Dados da pesquisa

Ao observar a tabela 4, e considerar que o período de apresentação de cada Boletim é de três meses, observou-se que é comum o servidor receber dois boletins ou mais boletins por período, o que vem a dificultar o controle do avaliador sobre intervalos anteriores, bem como pode comprometer à qualidade das avaliações. Pois, de acordo com o Art. 23 da Lei Municipal n° 452, de 14 de Julho de 2006, a avaliação será realizada por trimestre e cada uma corresponderá um competente boletim.

TABELA 4.1 – Quantidade máxima de avaliações por período

Desmembramento da resposta (Sim), referenciada na Tabela 4	**fr.**	**%**
Dois boletins	6	46,15%
Três boletins	5	38,47%
Quatro boletins	1	7,69%
Cinco boletins	1	7,69%
Total	13	100%

Fonte: Dados da pesquisa

A Tabela 4.1, apenas detalha o número de boletins que excedem a um, conforme o que foi anteriormente mencionado na Tabela 4, cabendo salientar que a maior incidência varia de duas a três avaliações por cada intervalo de três meses.

Os servidores que responderam "não" a questão 4 : você já recebeu mais de um Boletim de Avaliação em cada período de 3 meses? Ao considerar apenas os que não receberam mais de um boletim, foi verificado que um servidor não possui boletim em atraso, o que representa 33,33% da pesquisa, e 66,66% tem dois boletins em atraso.

TABELA 5 – Apresentação de justificativa no Boletim

Questão 5 – Quando algum dos quesitos de avaliação obteve resultado inferior a "ótimo", foram apresentadas informações ou sugestões no Boletim?	**fr.**	**%**
Sempre	0	0%
Frequentemente	0	0%
Ás vezes	0	0%
Raramente	0	0%
Nunca	16	100%
Total	16	100%

Fonte: Dados da pesquisa

De acordo com a Tabela 5, constatou-se que em relação à apresentação de justificativa no boletim de avaliação, foi verificado que todos pesquisados entendem que isso nunca ocorreu durante o Estágio Probatório.

O Decreto nº 10.081, de 23 de Abril de 2013, (§ 2º), menciona que a avaliação do servidor, cuja valoração do critério seja inferior a "Ótimo" em qualquer dos quesitos, obriga a Chefia a apresentar justificativa, no campo: Informações e Sugestões. Portanto, a ausência de tal justificativa faria com que o funcionário não soubesse especificamente em que pontos deveria melhorar no exercício do cargo.

TABELA 6 – Treinamento durante o Estágio Probatório

Questão 6 – Foi oferecido treinamento durante o Estágio, a fim de melhorar algum dos quesitos?	**fr.**	**%**
SIM	1	6,25%
NÃO	15	93,75%
Total	16	100%

Fonte: Dados da pesquisa

Na Tabela 6, percebe-se que durante o período probatório não é comum à presença de treinamento, onde um percentual representativo de 93,75% dos servidores responderam que não foi oferecida essa possibilidade.

No Art. 23 do Regime Jurídico dos Servidores Públicos do Município de São José do Norte, conforme mencionado no (§ 12º), o estagiário, quando convocado, deverá participar de todo e qualquer curso específico referente às atividades de seu cargo.

TABELA 7 – Nível de qualidade do Estágio Probatório

Questão 7 – Você definiria a qualidade das avaliações como:		
	fr.	**%**
Ótimo (7)	0	0%
Muito bom (6)	0	0%
Bom (5)	3	18,75%
Regular (4)	4	25%
Ruim (3)	3	18,75%
Muito Ruim (2)	3	18,75%
Péssimo (1)	3	18,75%
Total	16	100%

Fonte: Dados da pesquisa

A partir do que foi exposto na Tabela 7, entende-se que os servidores ao tentarem avaliar a qualidade do Estágio Probatório, entenderam que tal avaliação varia de boa a péssima.

Nas próximas questões, se terá uma visão quanto aos fatores que justificam tais percepções quanto à aplicabilidade dessa ferramenta na Secretaria.

TABELA 8 – Fragilidades no Estágio Probatório

Questão 8 – Na sua opinião, quais as principais fragilidades no processo de avaliação de desempenho do Estágio Probatório?	**fr.**	**%**
Falta de conhecimento por parte do avaliador	6	33,3%
Ausência de comunicação e acompanhamento	4	22,2%
Atraso nas avaliações	3	16,7%
Algumas avaliações não são realizadas pela chefia imediata	2	11%
A ausência de um profissional da área de RH	1	5,6%
Alguns quesitos não se relacionam com as atribuições cargo	1	5,6%
Ausência de treinamento	1	5,6%
Total	18	100%

Fonte: Dados da pesquisa

A partir do que foi exposto na Tabela 8, fica claro a descrição das variáveis que na visão dos colaboradores, apontam argumentos que sustentam fragilidades aparentes em relação ao que pôde ser vivenciado no trabalho. Fatores estes, que influenciam o andamento do Estágio Probatório, indicando que possivelmente essa ferramenta não esteja sendo bem explorada na Secretaria.

TABELA 9 – Potencialidades no Estágio Probatório

Questão 9 – Na sua opinião, quais as principais potencialidades no processo de avaliação de desempenho do Estágio Probatório?	**fr.**	**%**
Não sabe ou não opinou	10	62,5%
Não vejo potencialidades	5	31,25%
Avalia o comportamento, a responsabilidade e o comprometimento	1	6,25%
Total	16	100%

Fonte: Dados da Pesquisa

Com o que foi demonstrado na Tabela 9, entende-se que os servidores em geral têm dificuldades ao visualizar potencialidades nessas avaliações, ou realmente não veem pontos a serem mencionados que sintetizem pontos fortes a este processo.

TABELA 10 – Melhorias na aplicação da Avaliação de Desempenho

Questão 10 – Sugestões de melhoria:	**fr.**	**%**
Acompanhamento e diálogo por parte da chefia	6	30%
Avaliação em conjunto com a chefia	5	25%
Capacitação para as chefias imediatas	4	20%
Criação de um setor de gestão de pessoal na Secretaria	3	15%
Treinamento durante o Estágio Probatório	2	10%
Total	20	100%

Fonte: Dados da Pesquisa

De acordo com o exposto na Tabela 10, percebe-se que as percepções dos funcionários apresentam sugestões que podem agregar valor na aplicação do Estágio Probatório na Secretaria, e que tais soluções servem como alternativas de diminuir as fragilidades apresentadas neste estudo, o que foi representado pela Tabela 8.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral deste trabalho foi identificar quais as principais fragilidades e potencialidades no processo de avaliação de desempenho no estágio probatório, sob a perspectiva dos servidores da Secretaria de Saúde de São José do Norte.

A análise referente à pesquisa realizada junto à Secretaria de Saúde de São José do Norte, que considerou a visão dos servidores, mostrou que há ausência de comunicação e acompanhamento por parte da chefia imediata, falta de conhecimento por parte do avaliador em relação às atividades de cada servidor, rotatividade excessiva de chefias imediatas, bem como atrasos na entrega dos boletins de avaliação, o treinamento não é oferecido, sendo essas as principais fragilidades na avaliação de desempenho durante o Estágio Probatório.

No que se refere às potencialidades, constatou-se que os servidores não visualizaram ou não quiseram opinar sobre determinado aspecto, sendo este um dado importante a se relevar.

Cabe salientar, que as fragilidades expostas acima possuem sugestões de melhoria presentes nesse estudo, que podem de alguma forma suprir tais lacunas, e isso é um dado que vem a contribuir para o Serviço Público Municipal, uma vez que tal trabalho pode representar o início de mudanças benéficas, atinentes à aplicação da Avaliação de Desempenho no Estágio probatório.

Com o término da referida pesquisa, propõe-se como forma de dar continuidade ao trabalho, abordar outros enfoques, estendendo à pesquisa às demais Secretarias, procurando pesquisar a visão do avaliador. Mesmo que tenha atingido os objetivos propostos, acredita-se ser importante que esta temática se dê por encerrada, devido a sua fundamental importância ao serviço público municipal.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, D. R.; SWEENEY, D. J.; WILLIAMS, T. A. **Estatística aplicada à administração e economia.** 2. ed. São Paulo: Editora Cenguage Learning, 2007.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. **Manual de orientação para a Gestão do Desempenho. 2013.** Disponível em:

<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/segep/Manual_Orientacao_para_Gestao_Desempenho.pdf>. Acesso em 19 jul. 2014.

CERTO, Samuel C. **Administração Moderna**. São Paulo: Prentice Hall, 2003.

CHIAVENATO, Idalberto. **Gestão de pessoas e o novo papel dos recursos humanos nas organizações.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

COLAUTO, R. D.; BEUREN, Ilse Maria. **Coleta, análise e interpretação dos dados.** In: BEUREN, I. M. (Coord.). Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática. São Paulo: Atlas, 2003. p. 118-144.

RAUP, F. M; BEUREN, I. M. **Metodologia da pesquisa aplicada às ciências sociais**. In: BEUREN, Ilse Maria (Org.). Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade teoria e prática. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 76-97.

RIBEIRO, Antônio de Lima. **Gestão de pessoas**. São Paulo: Saraiva, 2005.

RORIZ, Carlos André Cursino. **Avaliação de desempenho no serviço público, uma responsabilidade solidária de todos**. 20 jun. 2008. Disponível em: < http://www.artigonal.com/recursos-humanos-artigos/avaliacao-de-desempenho-no-servico-publico-uma-responsabilidade-solidaria-de-todos-456335.html >. Acesso em 19 jul. 2014.

SÃO JOSÉ DO NORTE. **Decreto n. 10.081, de 23 de abril de 2013**. Institui o sistema de avaliação do Estágio Probatório, regulamenta o Estatuto do Servidor e dá outras providências. 2013. São José do Norte: Secretaria Municipal de Administração – SMA, 2013.

SÃO JOSÉ DO NORTE. **Lei municipal n. 452, de 14 de julho de 2006**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos do município de São José do Norte e dá outras providências. Disponível em: <http://www.saojosedonorte.rs.gov.br/arquivos/file/legislacao/4039LEI_MUNICIPAL_N__452.2006_-_Disp_e_sobre_o_regime_jur_dico_d.pdf> Acesso em 08 jun. 2014.

SENGE, Peter M. **A quinta disciplina: arte e prática da organização que aprende**. Rio de

Janeiro: BestSeller, 2009.

SNELL, Scott e BOHLANDER, George. **Administração de recursos humanos**. São Paulo: Cengage Learning, 2009.

STONER, James A. F. e FREEMAN, R. Edward. **Administração**. Rio de Janeiro: LTC – Livros Técnicos e Científicos, 1999.

WOOD JÚNIOR, Thomaz e FILHO, Vicente Picarelli. **Remuneração Estratégica: a nova vantagem competitiva**. São Paulo: Atlas, 2009.