

GESTÃO PÚBLICA

CASOS, ANÁLISES E PRÁTICAS

PAULO R. Z. ABDALA

RONALDO BORDIN

Organizadores

PAULO R. Z. ABDALA
RONALDO BORDIN
Organizadores

GESTÃO PÚBLICA

CASOS, ANÁLISES E PRÁTICAS

© 2020, DOS AUTORES

CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA PNAP/2017-2019

COORDENADOR

Paulo Ricardo Zilio Abdala

COORDENADOR SUBSTITUTO

Rafael Kruter Flores

SECRETÁRIO

Paulo Roberto Gomes Garcia

BOLSISTA ADMINISTRATIVO

Davi D'Avila

Julia Gomes dos Santos

CORPO DOCENTE: DISCIPLINAS

Profs. Drs.

Aragon Erico Dasso Júnior

Ariston Azevedo

Clezio Saldanha dos Santos

Cristina Amélia Carvalho

Davide Carbonai

Diogo Joel Demarco

Christine da Silva Schröder

Fábio Meira Bittencourt

Fernando Dias Lopes

Gilberto Tavares dos Santos

Guilherme Dornelas Câmara

Leonardo Granato

Rafael Kruter Flores

Silvia Generali da Costa

Sueli Maria Goulart da Silva

COORDENADOR DE TUTORIA

Gabriela Perin

Tito Francisco Ianda

Erik Álvaro Fernandes

TUTORES DE DISCIPLINAS

Adriana Paz Nunes

Ana Julia Bonzanini Bernardi

Ana Júlia Possamai

Carlos Roberto Santos Vieira

Cláucia Piccoli Faganello

Fernando Gonçalves de Gonçalves

Ísis Oliveira Bastos Matos

Jaqueline Guimarães Santos

Mauricio Pozzebon de Lima

Paulo Rodrigues Cerqueira

Roberta Carnelos Resende

Tanise Dias Freitas

Tito Francisco Ianda

Vinicius de Lara Ribas

Executado por



publicato@publicato.com.br

www.publicato.com.br

51 3013.1330

VERSÃO DIGITAL

Agência Brasileira do ISBN

ISBN 978-65-87636-04-7



Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Gestão Pública [livro eletrônico]: casos, análises e práticas :
/ organização Paulo R. Z. Abdala, Ronaldo Bordin.
- 1. ed.- Porto Alegre, RS : Publicato Editora, 2020.
PDF

ISBN 978-65-87636-04-7

1. Administração pública - Brasil 2. Rio Grande do Sul (RS)
3. Saúde pública - Aspectos sociais I. Abdala, Paulo R. Z.
II. Bordin, Ronaldo.

20-52239

CDD-350

Índices para catálogo sistemático:

1. Administração pública 350
Aline Grazielle Benitez - Bibliotecária - CRB-1/3129

APRESENTAÇÃO

No âmbito do sistema da Universidade Aberta do Brasil (UAB) e do Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP), a Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (EA/UFRGS) lançou em 2015 a terceira edição dos Cursos de Especialização em Gestão Pública e de Gestão em Saúde, modalidade a distância.

O PNAP oferta cursos de graduação e especialização destinados à criação de um perfil nacional do administrador público, propiciando a formação de gestores que utilizem uma linguagem comum e que compreendam as especificidades de cada uma das esferas públicas (municipal, estadual e federal). Os cursos passam a integrar o conjunto de cursos oferecidos pelo Sistema UAB, como cursos permanentes, e são ofertados gratuitamente nos polos de apoio presencial da Universidade Aberta do Brasil.

O Curso de Especialização em Gestão Pública destinava-se aos portadores de diploma de curso superior que exercessem atividade em órgãos públicos ou do terceiro setor ou com aspirações ao exercício de função pública. Como objetivo geral, pretendia capacitar quadros de gestores para atuar na administração do governo e unidades organizacionais, com formação adequada para intervir na realidade social, política e econômica. Em última instância, contribuir para a melhoria da gestão das atividades desempenhadas pelo Estado brasileiro, nos âmbitos federal, estadual e municipal. (CAPES, 2009)

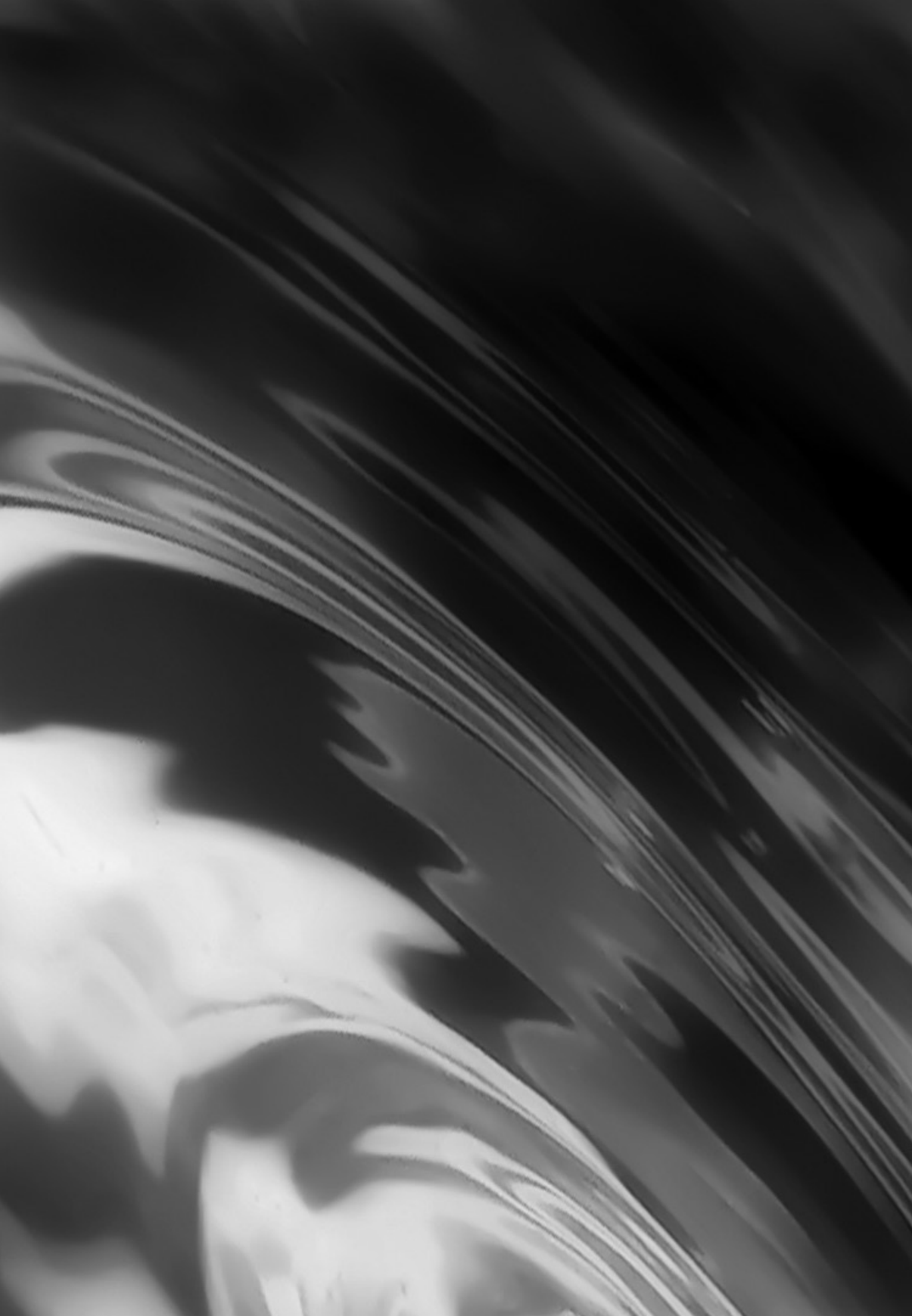
A terceira edição do Curso de Especialização em Gestão Pública disponibilizou 400 vagas, distribuídos em 10 polos no Rio Grande do Sul (RS).

Este livro é composto por versões modificadas de catorze trabalhos de conclusão de curso, contemplando diversas abordagens nas áreas de políticas de saúde e educação, transporte coletivo, financiamento e orçamento públicos, sistemas de informação, governo eletrônico, entre outras. E, desta forma, fornecendo um panorama de análises e práticas da área da administração pública no estado do Rio Grande do Sul.

Boa Leitura!

Os Organizadores

PARTE I: CASOS, ANÁLISES E PRÁTICAS	9
ESPECIALIZAÇÕES DA UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL (UAB) NA ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DA UFRGS: UM REGISTRO HISTÓRICO COM FOCO NO CURSO DE GESTÃO PÚBLICA.....	11
Paulo Ricardo Zilio Abdala e Érik Álvaro Fernandes	
A EXTINÇÃO DA FEPAGRO E O FUTURO DA PESQUISA AGROPECUÁRIA NO RS	25
Marioni Inês Dornelles da Silva e Ariston Azevedo	
ANÁLISE DA IMPLANTAÇÃO DA GESTÃO POR PROCESSOS NA EMPRESA PÚBLICA DE TRANSPORTE E CIRCULAÇÃO DE PORTO ALEGRE.....	57
Liana Oppermann Cordonni, Ana Júlia Possamai e Clezio Saldanha dos Santos	
IMPACTOS E DESAFIOS DA IMPLANTAÇÃO DO PRÓ-GESTÃO NO INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA DOS SERVIDORES MUNICIPAIS DE NOVO HAMBURGO	73
Karine Eckert e Diogo Joel Demarco	
AS ESTRATÉGIAS DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL: SUBSÍDIOS PARA O APRIMORAMENTO DAS PROTEÇÕES SOCIAIS NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS).....	89
Bruna Ferreira Corrêa, Guilherme Dornelas Camara e Paulo Rodrigues Cerqueira	
AÇÕES AFIRMATIVAS PARA NEGROS: O CICLO DE CONSTRUÇÃO DAS COTAS RACIAIS.....	103
Fernanda Cristina Camillo, Julice Salvagni e Tanise Dias Freitas	
AS CONTRIBUIÇÕES DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: UMA ANÁLISE DO MUNICÍPIO DE CANOAS/RS (2019)	121
Francisco Carlos Taboada da Rocha e Luciana Pazini Papi	
O PROJETO DE MODERNIZAÇÃO INSTITUCIONAL NA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL E O IMPACTO NO ACESSO À JUSTIÇA	147
Guilherme Ostjen Gonçalves e Renata Ovenhausen Albernaz	
GESTÃO COMPARTILHADA DA INFORMAÇÃO NA IDENTIFICAÇÃO DOS MUSEUS BRASILEIROS..	161
Alessandra do Carmo Garcia, Sueli Goulart e Tanise Dias Freitas	
POLÍTICA TRIBUTÁRIA E O FINANCIAMENTO DA SAÚDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO/RS.....	173
Ilse Borba dos Santos e Eduardo Bazzanella	
O SANEAMENTO BÁSICO NO RIO GRANDE DO SUL SOB A PERSPECTIVA DO RANKING NACIONAL DO SANEAMENTO	185
Nathan Ortiz Klassmann e Davide Carbonai	
BALADA SEGURA: OITO ANOS DA DÉCADA DE AÇÃO PELA SEGURANÇA NO TRÂNSITO	195
Otto Valdemar Kaminski Stange, Adriana Paz Nunes e Mellina da Silva Terres	
ANÁLISE DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO DA SECRETARIA ESTADUAL DE SAÚDE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (SES/RS): UMA VISÃO A PARTIR DOS CRÉDITOS ADICIONAIS SUPLEMENTARES	207
Cristiane Fischer Achutti, Adriana Paz Nunes e Rafael Kruter Flores	
GERENCIAMENTO DE RISCOS EM LICITAÇÕES EM UMA ESTATAL FEDERAL PRESTADORA DE SERVIÇOS DE SAÚDE APÓS A LEI 13.303/2016	221
Lilian Souza Strohmeier e Rogério Faé	
GOVERNO ELETRÔNICO: O USO DE TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO NA GESTÃO EM SAÚDE DE NOVO HAMBURGO/RS	235
Tiago de Oliveira Pereira e Ronaldo Bordin	
PARTE II: RESUMOS DOS TRABALHOS DE CONCLUSÃO DE CURSO.....	247



PARTE I

CASOS, ANÁLISES E PRÁTICAS

ESPECIALIZAÇÕES DA UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL (UAB) NA ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DA UFRGS: UM REGISTRO HISTÓRICO COM FOCO NO CURSO DE GESTÃO PÚBLICA

PAULO RICARDO ZILIO ABDALA
ÉRIK ÁLVARO FERNANDES

As Especializações da UAB na Escola de Administração da UFRGS

Os cursos de Especialização a distância da Universidade Aberta do Brasil (UAB) tiveram uma trajetória importante na Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) ao longo de suas três edições. Neste texto, deixamos registrado um pouco de sua história, com foco no relato dos aprendizados com a gestão da Especialização em Gestão Pública, especialmente a última edição que deu origem a este livro.

A UAB foi um sistema criado pelo Ministério da Educação em 2005, inicialmente voltado para a expansão do ensino superior, ampliando seu escopo em 2008 a partir da criação do Programa Nacional de Administração Pública (PNAP). O objetivo do PNAP era fomentar a criação de cursos de Administração Pública e outras áreas técnicas. O Programa foi criado de maneira colaborativa por uma rede nacional de mais de 20 Instituições de Ensino Superior que construíram os Projetos Pedagógicos de Curso. O PNAP possibilitou a qualificação dos quadros da Administração Pública em seus diversos níveis e com grande amplitude geográfica, vencendo barreiras físicas por meio da capilaridade possibilitada pelo sistema UAB. Em seu âmbito, foram criados o bacharelado em Administração Pública e os Cursos de Especialização Lato Sensu em Gestão Pública Municipal, Gestão Pública e Gestão em Saúde. Todos os cursos foram financiados pelo Ministério da Educação através da CAPES, sendo gratuitos para os estudantes, todos vinculados ao serviço público no momento da matrícula.

As especializações foram desenvolvidas com uma estrutura comum, contendo projetos pedagógicos que compartilhavam disciplinas do módulo básico e se diferenciavam no módulo específico, totalizando uma carga horária de 465 horas aula. O material didático também foi padronizado na forma de apostilas, desenvolvidas especificamente para cada disciplina dos cursos. A adesão das Instituições de Ensino Superior (IES) com interesse em executar a oferta ocorreu por meio do lançamento de editais públicos, no total de três: o primeiro em 2009, o segundo em 2012, e o terceiro em 2015. Ao pleitear a oferta dos cursos, a IES deveria indicar

quais polos presenciais serviriam como apoio local para os estudantes, oferecendo acesso a computadores e internet, além de servir como ponto de aplicação de provas e para a defesa dos Trabalhos de Conclusão de Curso. Essa articulação implicava no estabelecimento de um convênio entre a prefeitura da cidade que desejasse ter um polo presencial e a UAB. A primeira ficava responsável por oferecer a estrutura física e tecnológica, enquanto o sistema UAB remunerava, por meio de bolsa de apoio técnico, servidores municipais responsáveis por operacionalizar o espaço. Estrategicamente, a maioria desses polos ofertava uma gama de cursos ampla para melhor aproveitamento da estrutura, ou eram espaços compartilhados com outras finalidades, como escolas ou centro de formação.

A Escola de Administração da UFRGS participou dos três editais para oferta de cursos, abrigando os três cursos de especialização nos dois primeiros editais e somente os cursos de Gestão em Saúde e Gestão Pública no último. As duas primeiras edições contaram com 14 polos com grande dispersão geográfica no estado do Rio Grande do Sul, sendo somente um localizado na região metropolitana de Porto Alegre. Em face de dificuldades logísticas para a aplicação de provas e realização de bancas de TCC, decidiu-se aproximar os polos da última edição a Porto Alegre e à UFRGS, totalizando 10 polos. Assim, das 400 vagas ofertadas, 190 vagas se localizaram na região metropolitana, incluindo um polo em Porto Alegre, não presente nas edições anteriores.

No quadro abaixo são apresentados os dados referentes às vagas e concluintes dos cursos nas três edições. A Escola de Administração da UFRGS por meio do Sistema UAB conferiu grau de especialista para 1.105 pessoas, atingindo um percentual de conclusão de 36,1% do total de matriculados.

Tabela 1. Matrículas e Concluintes

Curso	2010			2013			2017		
	Vagas	Concluintes	% Conclusão	Vagas	Concluintes	% Conclusão	Vagas	Concluintes	% Conclusão
Gestão Em Saúde	440	170	38,6%	310	79	25,5%	440	87	19,8%
Gestão Pública	400	232	58,0%	310	106	34,2%	400	142	35,5%
Gestão Pública Municipal	440	192	43,6%	320	97	30,3%	x	x	x
Total	1280	594	46,4%	940	282	30,0%	840	229	27,3%

Fonte: Coleta de Dados (2020)

Analisando os dados da Tabela 1 de maneira longitudinal, percebemos uma redução no grau de conclusão dos cursistas ao longo das edições do curso. Apesar de não ser possível obter uma explicação precisa para este fenômeno, alguns comentários sobre a modificação do modelo pedagógico ao longo do tempo podem trazer evidências. Nas duas primeiras edições, o curso tinha como característica a obrigatoriedade da realização de um *chat* semanal avaliativo com horário marcado, uma atividade de caráter síncrono. Na primeira edição, toda a equipe de tutoria dos cursos se reunia semanalmente em um laboratório de informática

da EA/UFRGS junto com o docente da disciplina para conduzir os *chats* em um horário determinado. A ideia por trás da sistemática era garantir que o professor da disciplina pudesse ajudar os tutores a responder eventuais dúvidas que estivessem além de seu conhecimento sobre a temática. Na segunda edição, o *chat* seguiu obrigatório todas as semanas, porém os tutores tinham a opção de conduzir as atividades de suas casas. Já na terceira edição, o *chat* se tornou um plantão de dúvidas não obrigatório e as atividades síncronas foram substituídas por algumas videoconferências esparsas, prática que foi instituída ao longo de sua realização, ainda que enfrentando certas restrições técnicas com a plataforma¹. O gradual aumento do distanciamento entre estudantes e docentes pode ser uma fonte de explicação para o crescimento da evasão, já que ao longo das edições o curso tornou-se mais autônomo, requerendo participação mais ativa dos estudantes na condução do curso. Além disso, é sempre importante ressaltar que o curso captou estudantes de perfis bastante heterogêneos e que muitos não tinham conhecimento prévio sobre o EAD e seus desafios, além de não terem, inicialmente, a dimensão do grau de exigência dos docentes da UFRGS. Tal fato se mostra como uma explicação possível já que grande parte da evasão nas três edições ocorreu no primeiro quarto do curso.

Na próxima seção, serão abordadas questões específicas sobre a última edição do curso de Especialização em Gestão Pública, turma que originou os trabalhos contidos neste livro.

Curso de Especialização em Gestão Pública UAB – EA/UFRGS: Última Edição²

Na terceira edição do Curso de Especialização em Gestão Pública UAB – EA/UFRGS foram ofertadas 400 vagas distribuídas em 10 polos da seguinte forma: Arroio dos Ratos (30), Balneário Pinhal (30), Encantado (30), Esteio (30), Imbé (30), Jacuizinho (30), Novo Hamburgo (60), Porto Alegre (100), Santo Antônio da Patrulha (30) e Vila Flores (30).

O período de inscrições foi de 12 a 30 de junho de 2017, totalizando 2.530 candidatos inscritos por meio de formulário eletrônico na internet. Os interessados no curso residiam em 253 municípios e 19 estados distintos. Esta dispersão geográfica nacional chama atenção considerando a realização de 4 provas presenciais nos polos, todos localizados no Rio Grande do Sul. Os candidatos foram selecionados com base em critérios objetivos que pontuaram melhor quem era mais jovem e tinha menor grau de formação. Tal decisão levou em consideração o cálculo estimado de retorno para a Administração Pública, incentivando a qualificação de

1 A plataforma utilizada para as videoconferências era o MCONF, tecnologia desenvolvida na própria UFRGS e que na época ainda tinha capacidade limitada, sendo pouco confiável.

2 Os dados que compõe esta seção foram retirados, em grande parte, do relatório final de curso, além de outros documentos relacionados. O coordenador de tutoria e coautor do trabalho, Érik Fernandes, realizou uma pesquisa sobre os motivos da evasão dos estudantes para uma disciplina do doutorado. Os dados desta pesquisa foram incluídos no relatório final e aqui neste capítulo.

quem ainda não era pós-graduado e teria, em tese, mais tempo útil de trabalho para retornar o investimento para a sociedade.

No período de 03 a 08 de agosto foi lançado um edital público para selecionar os 16 tutores que atuariam no curso. Cada um ficou responsável por uma turma de 25 estudantes, tamanho estipulado pelos parâmetros da própria UAB. Além da equipe de tutoria, a estrutura administrativa do curso contou com um secretário/gerente de projeto, um estagiário administrativo, um estágio de informática e um coordenador de tutoria. Importante pontuar que a UAB sempre foi uma espécie de estrutura paralela dentro das IES públicas, movimentando recursos da Universidade, sem que as atividades fossem, de fato, computadas como atividades da IES receptora. Para os docentes e demais envolvidos, as atividades não contam, por exemplo, como pontuação para progressão na carreira por serem remuneradas (ainda que pagas como bolsas de estudo).

No quadro 1 se encontra a estrutura curricular do curso. Chama atenção a carga horária total, somando 465 horas-aula, ou 105 horas a mais do que o mínimo necessário para cursos de lato sensu.

Quadro 1. Estrutura Curricular do Curso de Gestão Pública

DISCIPLINA	HORAS-AULA
Módulo Básico	
Introdução a Modalidade EaD	15
Estado, Governo e Mercado	30
O Público e o Privado na Gestão Pública	30
Desenvolvimento e mudanças no Estado brasileiro	30
1ª. Prova Presencial	
Políticas Públicas	30
Planejamento Estratégico Governamental	30
O Estado e os Problemas Contemporâneos	30
Elaboração de Indicadores	30
2ª. Prova Presencial	
Metodologia Científica	30
Módulo Específico	
Cultura e Mudança Organizacional	30
Comportamento Organizacional	30
Redes Públicas de Cooperação em Ambientes Federativos	30
3ª. Prova Presencial	
Gestão Operacional	45
Gestão Logística	30
Plano Plurianual e Orçamento Público	45
4ª. Prova Presencial	
Orientações de TCC	
Bancas de TCC	

Fonte: Equipe EA/UAB (2019)

A estrutura de curso e as ementas das disciplinas foram determinadas de maneira centralizada, se mantendo basicamente as mesmas desde a primeira edição, não podendo ser modificada pelas IES ofertantes. A lógica da distribuição de atividades era de uma semana para cada 7,5 horas, ou seja, 4 semanas de aula para disciplinas de 30 horas.

Considerando sua estrutura modular, o curso de Especialização em Gestão Pública UAB/EA/UFRGS foi organizado em quatro segmentos distintos. Ao final de cada um deles foi realizada uma avaliação presencial, composta por 10 questões objetivas por disciplina de maneira a facilitar a correção pelos tutores.

Quadro 2. Visão Geral dos Módulos do Curso

	Módulo do Curso	Quantidade de Disciplinas
MÓDULO BÁSICO	Módulo I	04
	Módulo II	05
MÓDULO ESPECÍFICO	Módulo III	03
	Módulo IV	03
TCC	Orientações e TCC	

Fonte: Equipe EA/UAB (2019)

Em termos de conteúdo, nessa edição a UAB autorizou a não utilização das apostilas de disciplinas como material obrigatório de aula, como nas duas edições anteriores. Esse material institucional foi produzido por docentes conteudistas escolhidos por meio de edital em 2008/2009 na forma de livros texto divididos por blocos de conteúdo. Cada bloco tinha correspondência com as horas de atividade semanais de cada disciplina, sendo um bloco para cada 7,5 horas. Tal material foi incorporado na última edição apenas parcialmente, em alguns casos, ou como referência complementar na maioria das vezes. Em algumas disciplinas, como “O Estado e os Problemas Contemporâneos”, programas e políticas públicas abordadas como exemplo didático já nem existiam mais em 2017, perdendo completamente a capacidade explicativa da realidade. Foram, portanto, os professores de cada disciplina que escolheram e planejaram o material de apoio.

As aulas iniciaram de acordo o previsto, em setembro de 2017, com os 400 alunos previstos matriculados na primeira disciplina. Ao final, 142 alunos concluíram o curso com êxito e 258 foram reprovados ou desistiram. O curso atingiu uma taxa de conclusão de 35,11%, taxa similar ao que foi alcançado na segunda edição (34,2%). Pelos dados levantados, a taxa está dentro da média nacional para especializações EAD ofertadas pela UAB. Segundo relatam Saldanha e Filho³ (2018), o responsável pela Coordenação de Tecnologia em Educação a Distância (CTED) da CAPES afirmou em entrevista que em média um em cada três alunos conclui os cursos *lato sensu* da UAB, ou 33,3%. Ainda assim, o índice de con-

3 SALDANHA, Lauren Kleinert Londero et al. Sistema Universidade Aberta do Brasil: uma avaliação da edu-

clusão pode ser considerado baixo nominalmente e do ponto de vista do investimento do dinheiro público, sendo que, infelizmente, grande parte dos fatores que levaram a desistência dos estudantes relaciona-se com questões exógenas ao curso, como será apresentado na sequência.

Passando para a avaliação do curso, o corpo docente teve uma impressão geral positiva⁴, apresentando algumas considerações com relação a estrutura curricular e os conteúdos abordados. Primeiro, foi observado que a estrutura curricular possui a deficiência de concentrar muitas disciplinas de caráter teórico na fase inicial do curso (primeiro módulo), o que pode explicar parte da evasão de praticamente 50% dos inscritos neste estágio. Os docentes envolvidos entendem que se houvesse uma mescla entre disciplinas aplicadas e de base teórica desde o primeiro módulo, a resistência inicial ao curso seria menor, melhorando o aproveitamento dos estudantes. Ademais, é consenso que as ementas das disciplinas necessitam passar por um esforço de revisão e atualização de modo que os conteúdos defasados do ponto de vista das transformações recentes da administração pública sejam retirados e/ou substituídos. O mesmo se passa com o sistema de apostilas, muitas tão datadas que não podem ser utilizadas nem mesmo parcialmente. Por fim, os docentes ressaltaram que os cursos de Especialização em Gestão Pública da UAB têm sido importantes para a qualificação da mão de obra do serviço público em localidades distantes das grandes cidades, cumprindo papel social fundamental. Foi sugerido que no caso de não serem mais ofertadas novas edições via CAPES, a Escola de Administração possa considerar internalizar os cursos em sua estrutura de pós-graduação⁵.

Por fim, com relação a avaliação final do curso pelos discentes, 141 pessoas responderam ao questionário disponibilizado no Moodle. As questões do primeiro bloco, referente ao curso, foram:

1. Os conteúdos das disciplinas foram pertinentes com os objetivos do curso?
2. A carga horária foi adequada ao curso?
3. O material didático apresentado pelos professores foi de qualidade?
4. Os *chats* contribuíram para o aprendizado das disciplinas?
5. Os fóruns contribuíram para o aprendizado das disciplinas?
6. As videoconferências contribuíram para o aprendizado das disciplinas?
7. As tarefas finais contribuíram para o aprendizado das disciplinas?
8. As provas presenciais contribuíram para o aprendizado das disciplinas?

cação a distância da Universidade Federal de Santa Maria baseada em indicadores de eficiência. 2018.

4 Impressões coletadas em uma reunião com o corpo docente que precedeu as orientações de TCC.

5 Isso, de fato, ocorreu. Foram criados em 2019 os cursos de Especialização em Administração Pública no Século 21 e Gestão em Saúde, ambos EAD e com custo acessível, na lacuna deixada pelo PNAP.

A média de concordância forte (concordo plenamente) para este bloco ficou em 56% dos respondentes, que somado aos 34% de concordância (concordo) atinge um total de 80% de avaliações positivas. Ademais, 4% ficaram indecisos ao responder as perguntas e 6% discordaram das afirmações, sendo somente 1% com total discordância.

Ressalta-se aqui que o uso dos *chats* como ferramentas de aprendizagem foi o item mais criticado de toda pesquisa, com 21% dos respondentes discordando que eles contribuem para seu aprendizado. Conforme já abordado anteriormente, o *chat* síncrono foi utilizado como recurso avaliativo nas duas primeiras edições do curso, seguindo uma recomendação da própria coordenação da UAB. Na última edição ele não foi totalmente retirado, porém seu uso foi restrito a um recurso opcional de plantão de dúvidas, o que se mostrou pouco efetivo, já que grande parte das sessões tiveram baixa adesão.

O próximo bloco da avaliação dos discentes refere-se a professores e tutores, sendo composto pelas seguintes questões:

1. Os professores foram acessíveis na comunicação com os alunos?
2. Os tutores orientaram adequadamente os alunos nas disciplinas?
3. Os professores e os tutores mostraram sintonia na realização das suas funções?
4. Os tutores demonstraram presteza na condução de suas atividades?
5. Os professores resolveram com clareza as dúvidas?
6. Os prazos de respostas dos tutores as minhas demandas foram adequadas?

Neste bloco a concordância chegou ao nível de 87%, com o maior nível de resposta negativa para uma questão ficando em 12%: sobre o prazo de retorno dos tutores. A problematização sobre o gerenciamento da equipe de tutoria é interessante e remete a uma certa sobrecarga de trabalho do tutor que, muitas vezes, precisa se preocupar com a disciplina em andamento enquanto ainda tem que corrigir trabalhos da disciplina anterior. O processo poderia ser mais fácil caso os docentes fornecessem chaves de resposta mais claras e bem estruturadas à equipe de tutoria, o que reduziria a demanda e a responsabilidade dos tutores.

A próximo bloco versava sobre o Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA), no caso deste curso o Moodle institucional da UFRGS, e a coordenação do curso, atingindo 96% de concordância. Seguem as questões:

1. Tive facilidade com o acesso ao Moodle?
2. No Moodle, utilizei com facilidade os recursos disponíveis?
3. A coordenação do curso transmitiu informações claras e objetivas sobre o curso?
4. A coordenação atendeu adequadamente as demandas dos alunos?
5. Nos polos encontrei um ambiente adequado para realizar as provas presenciais?

A última dimensão, refere-se a auto avaliação dos estudantes, atingindo a concordância de 93%. Isso vem a reforçar o viés claramente positivo da avaliação com relação ao curso. As questões foram as seguintes:

1. Eu possuía os pré-requisitos necessários para o bom acompanhamento do curso?
2. Estou satisfeito com o que aprendi no curso?
3. Dediquei o esforço necessário à disciplina?
4. Participei ativamente dos *chats*, aproveitando a oportunidade para sanar minhas dúvidas?
5. Participei ativamente dos fóruns, debatendo e contribuindo nas reflexões e discussões?
6. Me dediquei ao curso com o máximo de empenho?
7. Você indicaria este curso para um colega ou conhecido?

Nessa dimensão, é preciso destacar um índice atingido na avaliação do curso pelos discentes. Quando perguntados se sentiam-se satisfeitos com o aprendizado, 67,86% dos respondentes se mostraram plenamente satisfeitos e 31,43% satisfeitos, totalizando um grau de 99,29% de satisfação, um índice bastante alto para qualquer nível e tipo de aprendizagem, mas especialmente marcante considerando as dificuldades intrínsecas da educação a distância. Por sua vez, considerando o grau de certeza com a qual indicariam o curso para outros, um dos melhores indicadores de sucesso possíveis com relação a um serviço, 82,14% dos respondentes definitivamente indicariam o curso, enquanto 16,43% poderiam indicar, totalizando 98,57% de positividade quanto a recomendações.

Sendo assim, conclui-se que apesar da taxa de evasão consideravelmente alta, o curso atingiu um grau de qualidade próximo da excelência entre os concluintes, entregando uma formação continuada de alto nível para gestores públicos. Espera-se que eles possam retornar o dinheiro investido em sua formação para a sociedade através de uma prática profissional mais qualificada.

Na tabela 2 observa-se o comportamento dos estudantes ao longo dos módulos com relação a desistência e retenção, ponto que merece destaque.

Tabela 2. Desistências por Módulo

	M1	M2	M3	M4	TCC
Cursando	219	179	171	162	142
Reprovado/Desistente	181	40	8	9	20
% Evasão	45,3%	18,3%	4,5%	5,3%	12,3%
TOTAL	400	219	179	171	162

Fonte: Equipe EA/UAB (2019).

É marcante o alto grau de desistência ao final do Módulo 1, representando 45,25% do total de matriculados no curso e 70% do total de evadidos. Após a primeira onda de desistências, o curso se encaminhou dentro da normalidade, com 162 dos 181 aprovados no Módulo 1 chegando ao TCC e 142 finalizando o curso com êxito.

Para uma compreensão mais detalhada dos motivos para a desistência, foi realizada uma pesquisa com os evadidos ao final do terceiro módulo do curso, com a amostragem apresentada a seguir.

Quadro 3. Distribuição dos Respondentes Evadidos conforme o Módulo

	Módulo I	Módulo II	Módulo III
Respondentes	34	38	6
Evadidos	181	40	8

Fonte: Equipe EA/UAB (2019).

O universo analítico da pesquisa compreendeu os 229 alunos evadidos do curso. Foi elaborado um questionário que levantou os dados sócio-demográficos dos respondentes, além de uma questão aberta sobre os motivos que os levaram a interromper o curso (Que motivos levaram você a parar, reprovar ou nem iniciar o curso de Gestão Pública?). A pesquisa foi respondida por 78 (34,1%) alunos. Os dados obtidos foram tratados com o auxílio do software NVivo (2018) e categorizados conforme a síntese proposta a partir de revisão da literatura. A análise também contemplou o uso da *Learning Analytics*, ao analisar os *logs* dos evadidos na plataforma afim de buscar comportamentos recorrentes que poderiam explicar sua desistência.

Através da pesquisa, foi possível compreender parte do comportamento *online* dos estudantes em relação ao tempo de permanência na plataforma de ensino, além do entendimento sobre como seu tempo para o curso foi alocado. As principais causas recorrentes de desistência identificadas na pesquisa se relacionam com a própria natureza da educação a distância, especialmente quanto ao tempo e constância de dedicação necessários para a conclusão do curso. As expectativas de muitos estudantes evadidos estavam desalinhadas com a realidade, pois eles achavam que, pelo fato de o curso ser EAD, poderiam se dedicar menos do que em um curso presencial, erro típico do senso comum formado entre pessoas sem experiência com a modalidade.

Analisando mais especificamente os desistentes do **Módulo I**, no quadro 4 se enumera o número de vezes que cada justificativa foi citada pelos 34 respondentes da pesquisa.

Quadro 4. Contagem dos Fatores que Levaram à Desistência no Módulo I

Fatores Endógenos	19	55,9%
Falha na elaboração do curso	9	26,5%
Complexidade das atividades	6	17,6%
Insatisfação com o tutor	3	8,8%
Insatisfação com o professor	1	2,9%
Fatores Exógenos	61	179,4%
Falta de tempo	15	44,1%
Problemas ou mudanças pessoais	10	29,4%
Desconhecimento prévio sobre o curso	8	23,5%
Influência familiar	7	20,6%
Dificuldade em conciliar curso e trabalho	7	20,6%
Dificuldade com os conteúdos	6	17,6%
Dificuldade de assimilação da cultura EaD	4	11,8%
Atendimento às expectativas prévias	2	5,9%
Deslocamento ao polo	1	2,9%
Dificuldade de acesso à internet	1	2,9%

Fonte: Equipe EA/UAB (2019).

Percebe-se que os fatores exógenos são preponderantes, com 80% da amostra respondendo mais de um motivo externo. Ou seja, elementos que se encontram fora do escopo e das possibilidades de ação direta da equipe do curso determinaram grande parte das desistências do primeiro módulo. Juntos, os fatores falta de tempo, desconhecimento prévio sobre o curso, não atendimento às expectativas e dificuldade de assimilação da cultura EAD foram muito impactantes, demonstrando que o desconhecimento sobre a necessária dedicação para a modalidade de ensino a distância responde por uma grande parte da desistência inicial.

Seguem algumas falas de destaque captadas na pesquisa:

“A metodologia do curso me decepcionou bastante. O curso me pareceu basicamente um curso de leitura, onde os professores simplesmente enviavam muitos textos e os alunos tinham que simplesmente ler e fazer um monte de trabalhos e questionários em cima disso” (estudante evadido).

“Se for só para ler texto, eu pego os textos em casa e fico lendo, sem necessidade de fazer um curso. Num curso, esperamos que o professor dê aula e explique algo” (estudante evadido).

“As matérias que cursei não aliavam a teoria com a prática da gestão pública atual” (estudante evadido).

As falas transcritas acima indicam o problema da expectativa *versus* desempenho. A educação a distância no modelo aplicado nesse curso implica em considerável carga de leitura e na necessidade dos estudantes autodirecionarem grande parte de seus esforços sem o guia constante de um professor explicando o conteúdo. Ainda assim, diversos vídeos com os docentes foram gravados e disponibilizados aos estudantes em um canal do Youtube como tentativa de amenizar tal efeito, assim como muitas videoconferências foram realizadas, conforme relatado anteriormente.

Sobre o conteúdo de leitura, foi feito um esforço de adequação das disciplinas ao tempo do curso por parte dos professores a partir da inclusão de novas referências. Também foram realizados muitos trabalhos aplicados, especialmente a partir do **Módulo II. Sobre aplicação de conteúdos, existe um fator endógeno que se relaciona** com uma estrutura curricular que privilegia disciplinas mais teóricas nas fases iniciais do curso. Sendo assim, os desistentes do primeiro módulo não tiveram tempo de entrar em contato com as disciplinas aplicadas, saindo com uma percepção geral distorcida acerca do que foi atingido como aprendizado ao longo do percurso. Tal fato é corroborado pelos dados amplamente positivos da avaliação do curso pelos discentes, na qual 99% dos respondentes ficaram satisfeitos com o aprendizado do curso e 98% consideraram o conteúdo das disciplinas pertinentes aos objetivos do curso.

Avançando agora na interpretação dos fatores endógenos para a evasão, dois eixos foram preponderantes: a complexidade das atividades e as falhas na elaboração do curso. Sobre a complexidade das tarefas, ressalta-se que a organização do curso segue a lógica semanal desde sua primeira edição. As disciplinas de 30h tem ciclos de quatro semanas, com leituras distribuídas ao longo do tempo. Os ciclos são balizadores de blocos de conteúdos, requerendo dedicação semanal ao curso com a cobrança das leituras sendo realizadas por meio de fóruns (dedicação, aliás, que deve ser cobrada em qualquer curso, seja presencial ou não). Muitos professores realizaram videoconferências para explicar o conteúdo e todos gravaram ao menos um vídeo explicativo, como já indicado. Ainda com relação a avaliação do aprendizado, os fóruns foram complementados, em geral, com uma atividade maior e aplicada ao final da disciplina, muitas vezes sendo desenvolvida ao longo de mais de uma semana.

Seguem algumas falas destacadas dos entrevistados sobre fatores endógenos:

“Também a maneira que eram cobradas algumas atividades através de fóruns. Algumas pessoas postavam muita coisa e não me sentia bem pois não conseguia acompanhá-los” (estudante evadido).

“Achei que o curso estava cobrando muitas tarefas que eram inviáveis para mim realizá-las satisfatoriamente” (estudante evadido).

“A carga relativamente grande de trabalhos exigida a cada etapa/disciplina, bem como o curto prazo para entregá-los, além da dificuldade de atender às interações no Moodle em tempo” (estudante evadido).

Sobre a reclamação do grau de exigência com o aprendizado dos discentes, entende-se que seja algo esperado, considerando que a Escola de Administração da UFRGS é reconhecida na maioria dos rankings como uma das melhores do país em sua área de atuação. Aqui, novamente se torna perceptível a impressão errônea de que o EAD exige menos dedicação ou um tempo mais flexível, no sentido de não serem desenvolvidas atividades constantes ou semanais. Ainda que o coordenador do curso tenha feito um alerta geral no início das atividades sobre o erro comum de achar que o EAD é mais fácil ou exige menos dedicação, o resultado prático é que a onda de evasão ao final do primeiro módulo refletiu o que já havia ocorrido nas outras edições do curso, sem alteração significativa.

Sobre a evasão no **Módulo II, o padrão seguiu muito similar ao Módulo I, com uma predominância maior para os problemas de relacionamento com tutores e professores e para a falta de tempo e os problemas pessoais**. Os problemas de relacionamento foram resolvidos a partir da troca de turma dos estudantes que reclamavam de falta de afinidade com os tutores. Isso foi possível, pois com a evasão as turmas foram modificadas e fundidas na medida em que tutores com menor desempenho e/ou maior redução do número de estudantes matriculados foram sendo desligados para manter a relação de 1 para 25.

O estudo dos *logs* também permitiu identificar alguns aspectos peculiares quanto ao comportamento *online* dos evadidos. Em especial, aqueles que evadiram no primeiro e segundo módulos do curso apresentaram o dobro ou até o triplo do tempo online em relação aos que evadiram no terceiro módulo, onde a distribuição desse tempo foi mais homogênea entre os meses. Nesse sentido, vários aspectos reforçam os fatores já apresentados, como o desconhecimento da cultura EAD, a dificuldade com a plataforma, a falta de entendimento da dinâmica de estudo (alternado entre *online* e *offline*), entre outros. Soma-se a isso, os momentos em que fatores exógenos geram maior instabilidade para os alunos, como, por exemplo, quando o curso atravessou os meses de dezembro/17 e janeiro/18, período em que houve uma queda brusca no tempo *online* e, conseqüente, aumento da incidência do fator falta de tempo, potencializado com uma maior exigência de atenção por parte da família e a conseqüente desorganização da agenda de estudos.

Como aprendizado, entende-se que devem ser ampliadas as possibilidades de intervenção no curso, sendo necessário a realização de uma reestruturação

do currículo pedagógico que permita reduzir a carga teórica das disciplinas (especialmente no primeiro módulo), oferecendo novas modalidades de interação professor estudantes e minimizando o tempo de leitura e atividades que funcionam como potencializadores dos efeitos de arrependimento e decepção do aluno. Por outro lado, salienta-se que o aspecto curricular dificulta o desenvolvimento do curso por parte da equipe gestora da UFRGS, como já havia apontado Demarco⁶(2015), reforçando, já na edição passada, a rigidez do currículo e a defasagem do material didático. Algumas disciplinas, da maneira como estão desenhadas em sua ementa, praticamente impedem que o professor tenha uma abordagem menos teórica, exigindo amplitude de leituras para que o grande escopo do objetivo proposto seja atingido.

Avançando no esforço da equipe coordenadora e de tutoria pela retenção dos estudantes, é importante ressaltar que todas as disciplinas tiveram previsão de recuperação da nota EAD (correspondente a 50% do total – outros 50% vem da prova presencial) logo após o seu término, especialmente para os estudantes que, por ventura, tivessem perdido alguma atividade. Ainda, ao final dos módulos e antes da realização das provas presenciais, foram possibilitadas nova chance para resolução de atividades de recuperação para disciplinas perdidas, de forma que todos pudessem chegar nas provas com chance de aprovação. Por fim, após a realização das provas presenciais, uma recuperação da nota das provas, referente a 50% do total de cada disciplina, também foi realizada. Considera-se, portanto, que muito esforço foi realizado no sentido de reter os estudantes e que a taxa de conclusão, ainda que baixa, poderia ter sido pior sem a ação da equipe gestora do curso.

Por fim, mesmo que não seja possível precisar um único fator chave para o comportamento *online* dos alunos, os resultados trazem indícios que a preparação dos tutores pode ser complementada com conhecimentos sobre os comportamentos mais esperados. Tal habilidade poderia culminar em um melhor atendimento aos estudantes a partir de uma compreensão mais adequada de suas dificuldades. Por essa e outras, o EAD requer constante aprimoramento, tanto em termos de modelos pedagógicos, quanto no uso de tecnologias de ensino.

Breves Considerações Finais

O registro da história dos cursos de especialização da UAB na EA/UFRGS é importante, pois deixa gravada a memória de eventos marcantes na trajetória da instituição, especialmente considerando sua evolução na oferta EAD. A UAB proporcionou para técnicos, docentes e discentes dos Programas de Pós-Graduação da Universidade, público alvo das tutorias, um importante aprendizado

6 DEMARCO, D. J. A Formação de Gestores Públicos no Brasil: um balanço das contribuições do Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP). In: CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO, 8., Brasília. Anais...Brasília: CONSAD, 2015. p. 1-29.

sobre docência e gestão da educação a distância, com seus desafios e dificuldades próprias.

Do ponto de vista social, os cursos qualificaram 1.105 gestores públicos em diversos municípios do Rio Grande do Sul e de outros estados da federação. O impacto imediato dessa formação pode ser avaliado, ainda que superficialmente, pelas temáticas aplicadas de grande parte dos TCCs. Ao correr os olhos nas questões abordadas, se tem a sensação de que a maioria dos discentes buscou melhorar sua atuação em algum aspecto, seja avaliando um programa, otimizando os processos de um departamento ou desenvolvendo um serviço público. Alguns desses trabalhos são apresentados nesse livro. Que sirvam de inspiração na busca pelo constante aprimoramento de nossa Administração Pública!

A EXTINÇÃO DA FEPAGRO E O FUTURO DA PESQUISA AGROPECUÁRIA NO RS

MARIONI INÊS DORNELLES DA SILVA
ARISTON AZEVEDO

Introdução

A agricultura está presente de maneira diária na vida do brasileiro. No entanto, se a agricultura se faz notar visivelmente na mesa de cada cidadão, o trabalho de desenvolvimento científico e tecnológico nela envolvido é algo invisível, pelo menos à imensa maioria. Invisível, mas fator dos mais importantes para nossa produção agrícola, exigindo fomento de trabalho coletivo contínuo e de longo prazo, para que seus esforços surtam efetivo resultado, ou seja, precisam de continuidade e, portanto, de recursos financeiros, materiais e humanos para que ocorra. Ademais, essas pesquisas necessitam de autonomia e de independência para poder se desenvolverem com um menor grau de interferência da política externa oportunista.

No entanto, como grande parte dos laboratórios está em instituições públicas, elas acabam sofrendo não somente as influências econômicas e sociais corriqueiras, mas sobretudo influências políticas sazonais, que de quatro em quatro anos procuram dar novos direcionamentos a elas. Isso significa que as decisões científicas ficam inteiramente à cargo de agendas políticas sem qualquer preocupação de continuidade. Desse modo, a pesquisa agropecuária vai sendo condicionada por diferentes ideologias e, conseqüentemente, interesses, oscilando de instrumento de desenvolvimento e independência nacional a mercadoria que fortalece a dependência econômica da nação; ou seja, de um lado, direcionada para a diversidade de culturas, de outro, para a monocultura.; de um lado, para a agricultura de subsistência e familiar, de outro, para a agricultura de exportação e o agronegócio. Assim, senoidalmente, o que é construído hoje, é destruído amanhã.

Essa tem sido a realidade riograndense. Com um orçamento substancialmente reduzido e com a inconstância política e administrativa, nossa pesquisa agropecuária tem, aos poucos, perdido importância no cenário local e nacional, pois sua estrutura vem sendo desmantelada ao longo de diferentes governos. O fato agravou-se significativamente durante o Governo de José Ivo Sartori (2015-2018), que não reconheceu ser o setor agropecuário estratégico para o Estado, não apenas em termos de crescimento e fortalecimento de sua economia, mas especialmente para o bem-estar e progresso da sociedade gaúcha. Sua proposta de redução do tamanho do Estado atingiu fortemente o desenvolvimento das pes-

quisas agropecuárias, uma vez que extinguiu a Fundação Estadual de Pesquisa Agropecuária (Fepagro), principal instituição estadual do segmento.

Neste capítulo, procurar-se-á abordar exatamente isso, ou seja, **as implicações da extinção da Fepagro para o desenvolvimento da pesquisa agropecuária gaúcha, segundo a opinião dos pesquisadores daquela instituição.** Tal investigação se justifica pela importância de se entender, não só as causas dessa extinção, mas, principalmente, as suas consequências, para então compreender qual o objetivo de um governo ao renunciar, durante uma crise econômica, a uma Instituição que desenvolvia uma importante atividade no setor econômico produtivo do Estado. Por isso, a relevância deste trabalho reside na necessidade de reestabelecer um debate com a sociedade, contribuindo para uma maior reflexão sobre as responsabilidades do Estado no desenvolvimento científico e tecnológico do País.

A Estrutura da Pesquisa Agropecuária no Brasil

Ainda que a agricultura brasileira apresente uma grande diversidade de culturas, justificada pela abundância de terras a serem cultivadas, a pesquisa agropecuária no país teve início de modo isolado e fragmentado, concentrando-se em algumas regiões, em razão da qualidade dos solos. Como forma de reverter esse quadro, foi posta em prática uma política nacional de descentralização, iniciada com a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), em 1964. Outro passo importante foi a criação do Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária (SNPA), autorizado pela Lei Agrícola 8.171/1991, que também instituiu o Conselho Nacional das Entidades Estaduais de Pesquisa Agropecuária (Consepa).

O SNPA é formado pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), pelas Organizações Estaduais de Pesquisa Agropecuárias (OEPAS), pelas Universidades e Institutos de Pesquisa, em âmbito federal ou estadual, além de outras organizações vinculadas direta ou indiretamente à atividade de pesquisa agropecuária. Tendo em vista os objetivos estabelecidos em lei, o SNPA busca eliminar a dispersão de esforços e a ineficiência na alocação dos recursos, estabelecendo um sistema de informação agrícola integrado, promovendo, assim, parcerias entre as instituições para uma melhor racionalização de meios, métodos e sistemas de desenvolvimento (BRASIL, 1992; VIEIRA FILHO; VIEIRA, 2013). As OEPAS foram criadas para atender ao sistema nacional, mas também para gerar e adaptar alternativas tecnológicas e capacitação técnica de acordo com as demandas, os problemas e as características geográficas de cada Estado (BONELLI; PESSÔA, 1998).

Por se tratar de um sistema nacional, em seu início, a Embrapa financiava pesquisas cooperativas e capacitação para pesquisadores das organizações estaduais. No entanto, esse sistema foi extinto com as mudanças previstas na Constituição Federal de 1988. Em meio à dificuldade financeira do setor público, extremada pela orientação pró-estado mínimo, "foram redistribuídos os recursos arrecadados pelo governo federal, sendo concedida aos Estados e municípios

uma maior participação na distribuição dos recursos, minguando o montante disponível ao arrecadador” (SICSÚ et al., 2009, p. 6). Isso reduziu de forma substancial o orçamento daquela instituição. Desse modo, ela se viu privada de manter apoio às organizações que amparava, e como muitas delas ainda não haviam consolidado uma cultura de valoração da pesquisa em seus estados e espaços locais, entraram em crise pela insuficiência de recursos. Consequentemente, não tinham condições de disputar com a própria Embrapa os parques recursos das fontes financiadoras, um efeito que retroalimentava a crise (SICSÚ et al., 2009). Do final da década de 1990 ao início dos anos 2000, parte significativa das novas linhas de pesquisa (como no caso da biotecnologia agrícola) e atividades de comercialização passaram a ser realizadas por empresas privadas, em sua maioria empresas multinacionais (BRASIL, 2017).

No entanto, é preciso destacar que, entre os anos de 2008 e 2012, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo Lula contemplou a Embrapa, sendo assim uma tentativa de retomar o protagonismo do setor agropecuário. A criação pelo governo federal, em 2013, da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER), demonstra que o avanço em pesquisa agropecuária não deve se desvincular dos serviços de extensão rural. A interface entre assistência técnica, extensão rural e pesquisa científica beneficia, sobretudo, os pequenos agricultores, esses que, em muitos casos, desconhecem ou possuem dificuldades em compreender os benefícios que a pesquisa agropecuária lhes traz.

A Estrutura da Pesquisa Agropecuária no RS

Ora, mas aquelas iniciativas do governo federal mencionadas acima contrastam com medidas administrativo-políticas como a que extinguiu a Fepagro do Rio Grande do Sul, reconhecidamente **“uma das mais antigas e importantes instituições de pesquisa pública do Brasil”** (BRASIL, 2017, p. 20, grifo nosso). Principalmente porque nosso estado possui uma longa história de pioneirismo e de excelência no campo da pesquisa agropecuária, que teve início no ano de 1919, com a criação da Estação de Seleção de Sementes de Alfredo Chaves, no município de Veranópolis. Essa iniciativa permitiu o posterior surgimento de diversas estações experimentais no interior, considerando a diversidade das cadeias produtivas e os ecossistemas regionais. Como forma de potencializar e unificar a pesquisa, foram criados quatro institutos, subordinados ao Departamento de Pesquisa da Secretaria da Agricultura e Abastecimento (SAA): o Instituto de Pesquisas Agronômicas (IPAGRO), área agronômica; o Instituto de Pesquisas de Recursos Naturais Renováveis Ataliba Paz (IPRNR), área de recursos naturais renováveis; o Instituto de Pesquisas Veterinárias Desidério Finamor (IPVDF), área veterinária; o Instituto de Pesquisas Zootécnicas Francisco Osório (IPZFO), área de zootecnia. Ao longo dos anos, esses institutos contribuíram significativamente “para o crescimento econômico estadual, com a geração de tecnologias que

promoveram grandes avanços no setor agropecuário” (FEPAGRO, 2008, p. 6). Um exemplo, na área agrônômica, foi o lançamento de cultivares de trigo, em especial a “Frontana”, considerada por pesquisadores e produtores como um marco para programas de melhoramento de trigo no Brasil e no exterior. Além disso, tiveram papel preponderante em uma série de produtos agropecuários significativos para a economia brasileira, tais como a soja, o milho e o feijão, bem como nas áreas de genética e melhoramento, sanidade vegetal e animal, manejo, nutrição animal e vegetal (DALBERTO, 2006).

No auge da estruturação do SNPA, promovido pela Embrapa na década de 1970, a pesquisa estadual teve um período de forte desenvolvimento, com modernização de laboratórios, equipamentos e campos experimentais; mas também com a promoção de um intenso programa de formação de recursos humanos, que perdurou por mais de duas décadas (DALBERTO, 2006). Em 1976, houve a tentativa, inclusive, de criar um órgão estadual que acompanhasse o modelo da Embrapa, porém a proposta foi rejeitada pela Assembleia Legislativa do RS. O poder Executivo, então, optou por não encaminhar um projeto de lei para a criação “de uma Empresa Estadual de Pesquisa Agropecuária. A partir desta indecisão, a estrutura estadual de pesquisa agropecuária começou a perder terreno para instituições como Embrapa, Fundacep-Fecotrigo, Universidades e outras” (FEPAGRO, 2008, p. 7).

Em um Estado eminentemente agrícola, a pesquisa deveria ser prioridade e preocupação de todo governante, pois é ela quem gera inovações tecnológicas, produzindo benefícios a toda sociedade. No entanto, um documento produzido internamente pela Associação dos Servidores da Pesquisa Agropecuária (ASSEP), em 2001, mostra que a estrutura complexa da Secretaria da Agricultura e Abastecimento, por ser tão diversificada no setor primário, não permitia dedicação que a atividade de pesquisa necessitava. As preocupações do Governo direcionavam-se para a Empresa Técnica e Extensão Rural (EMATER), visto que sua finalidade era atender diretamente a comunidade rural, gerando um retorno político e eleitoral de forma mais imediata, ao contrário dos investimentos em pesquisa científica, que demoram a dar resultados. Nesse cenário, em 27 de novembro de 1991, o então governador Alceu Collares autoriza a extinção dos Institutos IPAGRO, IPRN, IPVDF e IPFZO, através da Lei nº 9.435/1991.

Em 1991, a estrutura de pesquisa da Secretaria da Agricultura e Abastecimento foi transferida para a Fundação de Ciência e Tecnologia (CIENTEC), vinculada à Secretaria da Ciência e Tecnologia. Nela foi criado o Departamento de Pesquisa, responsável para abarcar tais Institutos. Contudo, surgiram movimentos em defesa da pesquisa agropecuária no Estado e, com a sensibilização provocada pelo movimento “SOS Pesquisa Agropecuária”, “foram propostos pelo Executivo e transformados em Lei o Quadro Especial em Extinção e a Parcela de Estímulo à Pesquisa Agropecuária (PEPA), em outubro de 1993, e a própria criação da Fepagro, em janeiro de 1994” (ASSEP, 2001, p.4).

FUNDAÇÃO ESTADUAL DE PESQUISA AGROPECUÁRIA (FEPAGRO)

Da Criação à Extinção

A Fepagro foi instituída pela Lei 10.096, de 31 de janeiro de 1994, com personalidade jurídica de direito público, destinada a desenvolver atividades de pesquisa e experimentação relacionadas, direta ou indiretamente, com o setor agropecuário. Fruto da fusão dos antigos institutos (IPAGRO, IPRN, IPVDF e IPFZO), foi criada com o propósito de unificar a pesquisa agropecuária no Estado. No início, a instituição esteve vinculada à Secretaria de Ciência e Tecnologia (SCT), posteriormente passando para a Secretaria da Agricultura, Pecuária e Agronegócio (SE-APA), pela Lei nº 13.672/2011 (FEPAGRO, 2011). Em 2015, contava com 21 Centros de Pesquisa espalhados pelo interior do estado do Rio Grande do Sul e um quadro funcional composto por 46 técnicos em pesquisa, 180 servidores administrativos e de apoio e 97 pesquisadores, sendo 62% deles com doutorado ou pós-doutorado. A qualificação dos pesquisadores refletia diretamente no número de projetos aprovados em agências de fomento, como CNPq, Fapergs e Finep – sob sua coordenação estavam, em 2015, 124 projetos de pesquisa e inovação tecnológica, totalizando R\$ 9.532.008,66 em recursos captados (FEPAGRO, 2015).

A missão da fundação era promover a geração de tecnologias e serviços para a agropecuária gaúcha, tendo como princípios básicos a geração de renda no campo, a responsabilidade social e ambiental, a tecnologia como fator estratégico do desenvolvimento e a competitividade sustentável (FEPAGRO, 2008). E dentre suas finalidades, destacavam-se: implementar a política de pesquisa e difusão de tecnologia agropecuária do Estado do Rio Grande do Sul; estimular, planejar, promover e executar projetos e programas de pesquisa agropecuária para o Estado do Rio Grande do Sul; participar da formação, orientação, coordenação e execução da política agropecuária do Estado, programar e desenvolver pesquisas em cooperação com instituições privadas ou públicas congêneres; bem como prestar serviços a qualquer entidade pública ou privada e pessoas físicas, mediante prévio ajuste (RIO GRANDE DO SUL, 1994).

A atuação da Fepagro abrangia tanto o estudo de sistemas de irrigação, adubação e controle de pragas para qualidade e produtividade de frutas e de hortaliças, quanto a realização de análises de solos, de fertilizantes e de sementes, com pesquisas e diagnósticos em diversos laboratórios. Também era responsável pelo *status* sanitário da cadeia produtiva da carne, mantendo a certificação dos rebanhos de suínos e de aves do Estado, o que incluía o controle de doenças como a brucelose, sarna suína e leptospirose. Some-se a isso, o fato de suas ações cumprirem um papel crucial no Estado em termos de transversalidade, mantendo convênios e parcerias com outras instituições de pesquisa externas e órgãos do próprio Estado.

Em 21 de dezembro de 2016, foi aprovado o Projeto de Lei nº 240/2016, que tratava do Plano de Modernização do Estado, no qual estava prevista a extinção da Fepagro. Embora o governo tenha afirmado que o referido plano partiu de um estudo aprofundado, o fato é que sua justificativa não trazia clareza nem profundidade de análise da situação dos órgãos que foram extintos, apenas que a medida buscava “dar continuidade às reformas na estrutura da Administração Pública do Estado, dando cumprimento às metas de controle de despesas de custeio e de reorganização no âmbito da Administração Direta e Indireta do Estado do Rio Grande do Sul” (RIO GRANDE DO SUL, 2016a). Causou muito estranhamento, por parte do quadro de funcionários da Fepagro, por exemplo, que o texto não apresentasse ao menos uma justificativa fundamentada para a extinção de uma instituição com praticamente cem anos de história na pesquisa agropecuária. Além disso, o projeto não especificava de que forma as atribuições e as competências da Fepagro seriam desempenhadas pela Secretaria da Agricultura, Pecuária e Irrigação (SEAPI), gerando dúvidas da continuidade da pesquisa agropecuária no Estado. Menos de um mês após ter sido autorizada pela Assembleia Legislativa, a Fepagro é oficializada extinta mediante a Lei 14.978 de 17 de janeiro de 2017. Sem um planejamento bem definido, o Governo criou um Departamento de Pesquisa, vinculado à SEAPI, para realizar as atividades de pesquisa e abarcar seus servidores.

O Departamento de Diagnóstico e Pesquisa Agropecuária (DDPA) foi instituído pelo Decreto nº 53.403, de 16 de janeiro de 2017, que aprovou o novo Regimento Interno da SEAPI. Subordinado diretamente ao Secretário de Estado, o departamento é composto pela seguinte estrutura: Divisão de Pesquisa e Inovação; Divisão de Produção e Validação de Tecnologias; Divisão de Pós-Graduação em Saúde Animal; e Centros de Pesquisa, Diagnóstico e Serviços. Embora a missão do DDPA não seja tacitamente mencionada em lugar algum do decreto de sua criação, ela pode ser depreendida unicamente ao se analisar o próprio nome do órgão. No que tange as suas finalidades, estas são descritas assim: implementar a política de pesquisa e difusão de tecnologias agropecuárias; participar da formação, da orientação, da coordenação e da execução da política agropecuária do Estado, bem como programar e desenvolver pesquisas com instituições privadas ou públicas congêneres; divulgar as atividades inventivas e as novas pesquisas resultantes dos serviços dos pesquisadores; realizar parcerias com produtores rurais, cooperativas, federações, sindicatos e entidades congêneres para a execução de seus objetivos (RIO GRANDE DO SUL, 2017).

Desse modo, ao que parece, as atividades de pesquisa serão exercidas considerando as demandas do setor agropecuário do Estado, que deverão estar integradas tanto às diferentes cadeias produtivas, sistema de assistência técnica e extensão rural, sistemas de defesa sanitária e vegetal, quanto integradas às atividades de ensino superior. Para cumprir com esses objetivos e dar seguimen-

to aos programas desenvolvidos pela extinta Fepagro, tem seu quadro funcional composto por: 40 técnicos em pesquisa; 119 servidores administrativos e de apoio e 80 pesquisadores, sendo 54 deles com doutorado.

Diversos Centros de Pesquisa foram desativados após a extinção da Fepagro, dentre eles os de Santana do Livramento, Terra de Areia e Uruguaiana. Ao se comparar com os Centros de Pesquisa de 2015, verifica-se que não estão incluídos os Centros de Dom Pedrito, Rio Grande, Santa Rosa e Tupanciretã. De acordo com informações na página do DDPa, atualmente são 14 Centros de Pesquisa em atividade que prestam diferentes serviços a produtores e empresas, desde sementes e mudas, até produtos imunobiológicos e análises laboratoriais.

Procedimentos Metodológicos

Para que fosse possível identificar quais seriam as implicações da extinção da Fepagro para o desenvolvimento da pesquisa agropecuária gaúcha, segundo a opinião dos(as) pesquisadores(as), optou-se por realizar uma pesquisa qualitativa, de natureza exploratória. Os instrumentos de coleta de dados escolhidos foram o questionário, a entrevista e a pesquisa documental. Para as entrevistas, utilizou-se a amostragem não-probabilística do tipo conveniência e, para a realização das entrevistas, a amostragem foi do tipo intencional, principalmente devido ao tempo e aos custos despendidos.

O questionário foi elaborado com o *Google Forms* (Formulários) para maior conveniência dos(as) pesquisadores(as) e ficou disponível para preenchimento de 29/03/2019 a 08/04/2019. Foi enviado a todo universo de 80 pesquisadores(as), dispostos nos Centros de Pesquisa de Caxias do Sul, Eldorado do Sul, Encruzilhada do Sul, Hulha Negra, Júlio de Castilhos, Maquiné, Porto Alegre, Santa Maria, São Borja, São Gabriel, Taquari, Vacaria, Veranópolis e Viamão. Obteve-se 52 respostas para o questionário, alcançando 65% do total. Em razão da quantidade de respostas obtidas, foi necessário classificá-las tematicamente em cinco categorias: 1) Atores do debate; 2) Marketing institucional; 3) Comunicação institucional; 4) Gestão e 5) Atuação do Estado. Esse critério foi utilizado tanto para as perguntas abertas do questionário quanto para as entrevistas.

A entrevista semiestruturada foi o segundo instrumento utilizado para complementar a pesquisa, contendo quatro perguntas sobre o processo de extinção da Fepagro. Foram entrevistados quatro pesquisadores(as) que atuam com pesquisa e com prestação de serviços no Centro de Pesquisa de Produção Vegetal, em Porto Alegre. Para assegurar seu anonimato no trabalho, foi utilizado o seguinte procedimento, segundo a ordem dos entrevistados: Pesquisador(a) A; Pesquisador(a) B; Pesquisador(a) C e Pesquisador(a) D. As entrevistas foram realizadas entre os dias 2 e 5 de abril de 2019.

Por fim, foi realizada uma análise documental a partir da coleta de um número considerável de documentos, permitindo trabalhar, inclusive, com infor-

mações originais que ainda não sofreram tratamento analítico. Para melhor respeitar sua natureza, os materiais foram agrupados em: a) legislação: leis, projetos de leis e decretos; b) materiais institucionais: relatórios e programas internos da Fepagro e do DDPA; c) documentos midiáticos: reportagens, artigos de jornais, notas oficiais, cartas de apoio, notícias e entrevistas com pesquisadores da Instituição, Secretário da Agricultura e demais atores participantes do processo de extinção da Fepagro. Os documentos analisados correspondem ao período de novembro de 2016 a fevereiro de 2017.

Apresentação e Análise dos Dados

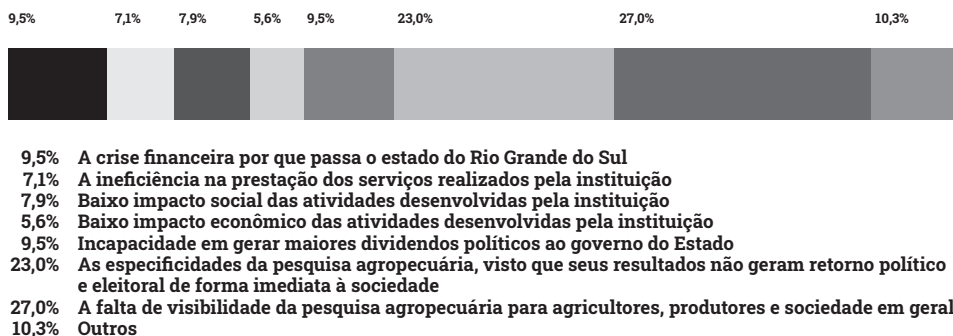
Os resultados obtidos serão apresentados a seguir de acordo com a natureza de suas fontes, estas separadas em: a) primárias: entrevistas e questionários e b) secundárias: análise documental.

Questionários e Entrevistas

Para começar, será discutida a opinião dos(as) pesquisadores(as) sobre as consequências da extinção da Fepagro para a pesquisa agropecuária do Estado. Como forma de evidenciá-la, a apresentação e análise dos dados seguirá a ordem sequencial das perguntas do questionário, com o acréscimo tópico das entrevistas, contribuindo para complementariedade das respostas. Enfatiza-se que, em todas as questões fechadas (números 1, 3 e 4) foi possível assinalar mais de uma alternativa, e na opção “Outros” poder-se-ia adicionar outra resposta à pergunta.

A primeira questão foi sobre o que, na percepção do(a) pesquisado(a), teria motivado a extinção da Fepagro. Analisando o gráfico abaixo, percebe-se que a distribuição de opiniões foi razoavelmente ampla, pois praticamente metade dos(as) pesquisadores(as) se dividiu quase igualmente entre seis alternativas, enquanto a outra metade concentrou-se em dois motivos preponderantes:

Figura 1. Em sua opinião, o que teria motivado a extinção da Fepagro?



Fonte: Pesquisa.

Assim, 23% entendem que as especificidades da pesquisa agropecuária foram fatores determinantes, visto que seus resultados não geram retorno político de forma imediata à sociedade, uma vez que a pesquisa é desenvolvida a médio e a longo prazo e, assim, ultrapassando o período de quatro anos de mandato. Enquanto 27% acreditam que a falta de visibilidade da pesquisa agropecuária para os agricultores, para os produtores e para a sociedade em geral é o motivo da extinção. Ao comparar a Fepagro com a Embrapa, o(a) Pesquisador(a) A reconhece que esta tem tal relevância devido a imagem institucional extremamente positiva que comunica: “Esse é o grande gargalo que nós tivemos, nós não conseguimos mostrar à sociedade o quanto nós somos relevantes, o quanto nós geramos de conhecimento importante”.

Aproximadamente 12% das respostas destacaram a ineficiência na prestação dos serviços realizados e o baixo impacto econômico das atividades desenvolvidas pela Instituição. Ainda que as contribuições da pesquisa estadual tenham sido significativas e impactantes à sociedade, ela foi sofrendo desmonte ao longo de diferentes governos. Segundo o(a) Pesquisador(a) A: “Hoje a Embrapa é uma referência em termos de pesquisa agropecuária. Mas se a gente pensar, as suas contribuições, particularmente aqui no Estado, são muito menores do que a pesquisa oficial do Estado do RS ao longo do tempo”. E conforme salientou, a própria Embrapa foi criada a partir das estruturas estaduais herdando parte do patrimônio genético desenvolvido por essas instituições. Como exemplo citou a Unidade Embrapa Uva e Vinho, que recebeu material genético da Estação Experimental de Caxias.

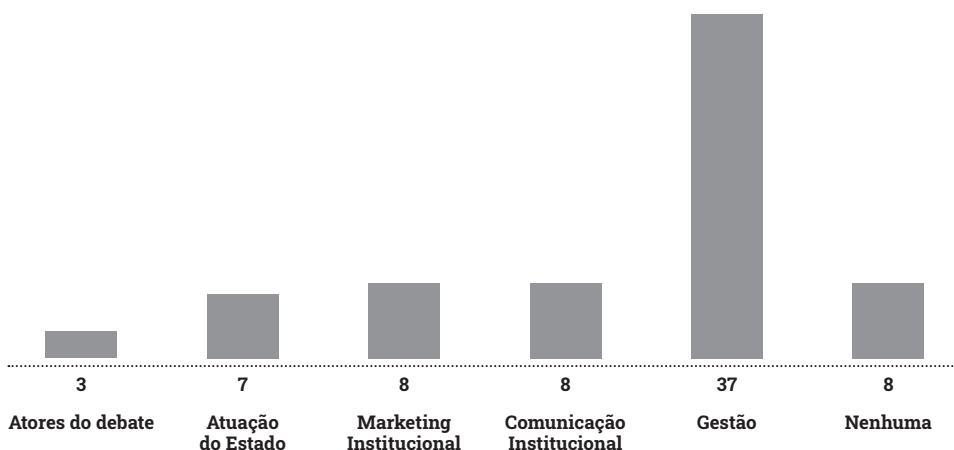
Na opção “Outros”, que teve 10,3% das respostas, foram adicionados mais argumentos, especialmente quanto à participação política no processo de extinção. Por exemplo: a ausência de apoio político à pesquisa agropecuária, apesar de ser uma área estratégica para um estado agrícola; a incapacidade de o Governo atentar para conhecimentos técnicos e compreender o papel da ciência e tecnologia, mas também as artimanhas e a incompetência técnica dos legisladores. Em verdade, a acusação de que há uma ideologia liberal de Estado Mínimo no governo foi o motivo mais citado nessa alternativa. A propósito, esse argumento foi abordado por 100% dos(as) pesquisadores(as) entrevistados, que destacaram que a extinção da Fepagro foi uma reação político-ideológica, conforme afirmou o(a) Pesquisador(a) A: “Jamais imaginei que a Fundação Zoobotânica pudesse ser extinta, que a FEE pudesse ser extinta. Na verdade, foi um ataque ao conhecimento de modo geral, pessoalmente senti muito isso”. Para os(as) entrevistados(as), o Governo visava redefinir e reestruturar a máquina pública, torná-la mais eficiente, porém desmantelou estruturas bastante organizadas, com patrimônio genético e conhecimento consolidado. O Governo não levou em consideração a opinião dos servidores. Ainda que o Secretário da Agricultura tenha sido, por ação ou omissão, decisivo para a extinção da Fepagro, o Governador foi a força mais contundente nesse processo. De acordo com o(a) Pesquisador(a) B:

A sua atuação política foi puramente baseada em Marketing para a opinião pública: 'Estamos enxugando a máquina pública'. Ele não soube, não teve o conhecimento, a visão de estadista, de verificar que um órgão de pesquisa, é um órgão de Estado, é um órgão voltado para o desenvolvimento. Ele apenas estava pensando em um Marketing dizendo que estava enxugando a máquina pública. E o que ele fez representou realmente um grande prejuízo à agropecuária do RS.

Embora os servidores e funcionários das fundações tenham feito o possível para exercer uma pressão bastante grande, o Governo já possuía os votos necessários para aprovação do pacote – mesmo que sejam eleitos para defender a sociedade, a maior parte dos deputados defende interesses de determinados grupos. E isso ficou claro com o resultado da votação.

Na sequência, a próxima questão analisada busca identificar as consequências da extinção da Fepagro para a continuidade da pesquisa realizada pelos(as) pesquisadores(as). Em virtude da variabilidade nas respostas, por se tratar de uma pergunta aberta e que poderiam ser incluídas em mais de uma categoria temática, agrupou-se cada um dos 52 resultados para garantir a interpretação adequada dos dados.

Figura 2. Quais as consequências da extinção da Fepagro?



Fonte: Pesquisa.

De acordo com os(as) pesquisadores(as), os agentes políticos não compreendem que a pesquisa deve ser um programa de Estado e não programa de Governo. Em resposta ao questionário, o(a) Pesquisador(a) 39 mencionou: "A falta de visão

por parte dos últimos governos, transforma o Estado do RS em uma monocultura da soja na mão dos latifundiários ligados à Farsul, esquecendo que mais da metade dos agricultores são de pequenas propriedades que o Estado tem obrigação de atender, desenvolvendo tecnologias para eles”. No entendimento dos(as) entrevistados(as), o apoio da Federação da Agricultura do Rio Grande do Sul (FARSUL) ao Governo pesou muito na Assembleia Legislativa, tanto para o destino da Fepagro quanto para o das outras fundações. Todavia, agora parece haver um movimento em sentido contrário, posto que a Farsul e demais entidades ligadas ao setor estão cobrando pesquisas em soja, pois acreditam que o Estado, por meio da Secretaria da Agricultura, deve ampliar o trabalho colocando estrutura à disposição, destacou o(a) Pesquisador(a) D.

Assim, o Estado acaba priorizando determinadas áreas em detrimento de outras, incluindo a própria pesquisa agropecuária, que deixou de ser reconhecida e valorizada pela gestão pública. Mesmo com um quadro de pesquisadores(as) altamente qualificado e com visibilidade muito grande dentro da comunidade científica, a Fepagro sempre teve dificuldade para mostrar à sociedade as suas contribuições. A Instituição não conseguiu falar uma linguagem mais acessível, mostrando que aquele feijão que se compra no supermercado ou na feira é fruto de anos de desenvolvimento de pesquisa, e esse fato é destacado pelo(a) Pesquisador(a) A:

Alguns possuem visibilidade muito grande dentro da comunidade científica, conseguimos publicar nas melhores revistas do mundo, recebemos convite das melhores revistas para revisar artigos, para dar palestras e tudo mais. Mas o público leigo, ele não tem acesso a essas contribuições que são extremamente relevantes.

A perda da identidade institucional foi uma consequência levantada pelos(as) pesquisadores(as) nas respostas. E esse fato afetou, inclusive, a competitividade em editais de agências de fomento. O(a) Pesquisador(a) 19 acredita que o impacto da desconstrução midiática sobre a relevância da pesquisa foi tão brutal, que mesmo aqueles agricultores que consideravam o trabalho realizado pela Fepagro muito bom em 2016, um mês após a extinção tinham outro entendimento: “Tem que fechar mesmo!”. Apesar da criação do Balanço Social em 2015, que apresenta em números e informações o resultado de 38 tecnologias geradas pela Fepagro, esse foi o único documento com objetivo de prestação de contas lembrado pelos(as) entrevistados(as). E essa falta de resposta às demandas da sociedade, pode ter sido contribuída pela dificuldade de comunicação interna e pela ausência de definições técnicas e transparência na gestão.

Todavia, as consequências relacionadas a “Gestão” foram citadas como os maiores problemas para continuidade da pesquisa, sendo mencionados em 37

respostas. A principal crítica incide especialmente quanto à perda de autonomia, ou seja, na liberdade do(a) pesquisador(a) em captar recursos financeiros em quaisquer fontes, pública ou privada. “Então, os órgãos de fomento não veem com bons olhos essa migração, então começam a nos cortar bolsa, cortar recursos dizendo que a Secretaria de Estado não é um órgão de pesquisa. É um órgão de administração, de fiscalização, mas não de pesquisa”. O(a) Pesquisador(a) C esclarece que a maioria dos pesquisadores(as) possui recursos externos, por isso não depende do Governo. Assim, aquele propósito de economizar recursos não é fundamentado, porque não há economia. Por exemplo, com a extinção, o convênio de análises com o Ministério da Agricultura foi finalizado e, desde então, esse contrato não foi renovado. O(a) Pesquisador(a) A ressalta que:

Nós não conseguimos, particularmente eu e meu grupo de pesquisadores, ser mais eficientes em resolver esses problemas da iniciativa privada e da sociedade de modo geral por essas questões de custeio, por não ficarmos com o recurso, por não termos uma forma de usar eficientemente esse recurso para desenvolver as atividades de pesquisa.

A burocracia para realização de contratos e participação em editais de convênios, bem como a falta de servidores administrativos e de apoio também foram bastante mencionadas nas respostas. O tempo em que o(a) pesquisador(a) deveria dispendê-lo às atividades de pesquisa, acaba sendo direcionado à aquisição de determinado material, ou até mesmo, ao conserto de algum um equipamento – consequência da dispersão do quadro administrativo que foi remanejado para outras funções na Secretaria da Agricultura. Para o(a) Pesquisador(a) 25: “Tudo ficou muito lento. Eu abri processo de compra de um pipetador em nov/17. Recebi o pipetador em dez/18. É bizarro”. Além disso, houve queda significativa no número de análises e de amostras, laboratórios que antes realizavam cerca de 3 mil amostras, passaram a fazer 500 amostras por ano diminuindo consideravelmente a receita própria da Instituição.

Um dos laboratórios que efetua análises de produtos e venda de estirpe para indústrias, possuía uma arrecadação de R\$ 400 mil reais por ano, mas hoje está entre R\$ 90 e R\$ 100 mil. Essa queda drástica pode ser verificada no valor arrecadado no ano de 2017, em razão da diminuição de recursos, inclusive para aquisição de insumos básicos para poder realizar essas amostras. Entretanto, a receita própria do DDPA só foi maior em 2018 devido a venda de gado (bois, novilhos, vacas e touros) do Centro de Pesquisa de Uruguaiana que teve suas atividades encerradas.

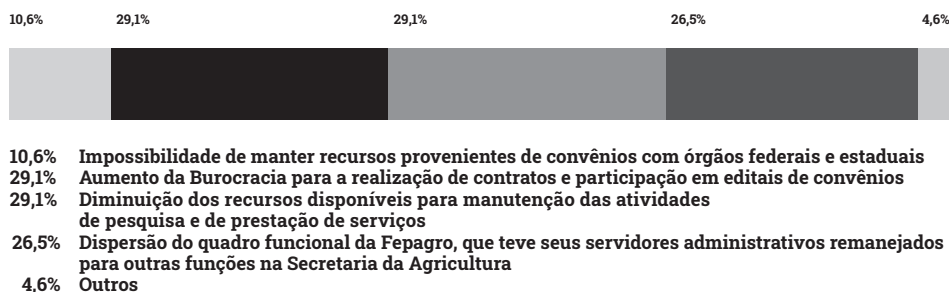
É importante destacar que no Estado, por exemplo, existem somente três laboratórios oficiais que tem prerrogativa para fiscalização do comércio de sementes: um do Ministério da Agricultura, que faz análise da importação e da

fiscalização de todo o setor de laboratórios, certificação e credenciamento; outro do Instituto Riograndense do Arroz (IRGA), mais direcionado à cultura do arroz; e o laboratório da extinta Fepagro, que tem uma amplitude maior, abrangendo análise de todas as espécies: “Nós que podemos fazer as análises da fiscalização do comércio. Só a Secretaria da Agricultura tem a prerrogativa de fazer a fiscalização do comércio de sementes e nós somos um laboratório oficial do Estado”. Laboratórios privados não são credenciados, portanto não podem emitir laudos oficiais, só laudos de produção, enfatizou o(a) Pesquisador(a) B.

Contudo, conforme ressaltado nas respostas, os maiores problemas surgirão nos próximos anos, quando os recursos de projetos correntes já conveniados e, em execução, forem finalizados e não se puder renová-los. A longo prazo, se prevê que não será possível a continuidade das pesquisas pela simples impossibilidade de reposição do quadro de servidores. Apesar disso, oito pesquisadores(as) afirmaram que a extinção da Fepagro não afetou sua pesquisa, todavia é preciso considerar que alternativas como parcerias e convênios, com universidades por exemplo, sempre foram utilizadas para dar continuidade às pesquisas e, portanto, o uso corrente desses recursos ajudou a mantê-las.

Ao se examinar o gráfico abaixo, que corresponde a terceira questão, observa-se que a distribuição de opiniões aponta para a preponderância dos mesmos temas levantados na questão anterior. Das respostas, 58,2% destacaram que os principais pontos negativos foram a diminuição dos recursos disponíveis, para manutenção das atividades de pesquisa e de prestação de serviços, aliado ao aumento da burocracia para a realização de contratos e participação em editais de convênios, como se verifica no gráfico:

Figura 3. Quais os principais pontos negativos com a migração para o DDPA?



Fonte: Pesquisa.

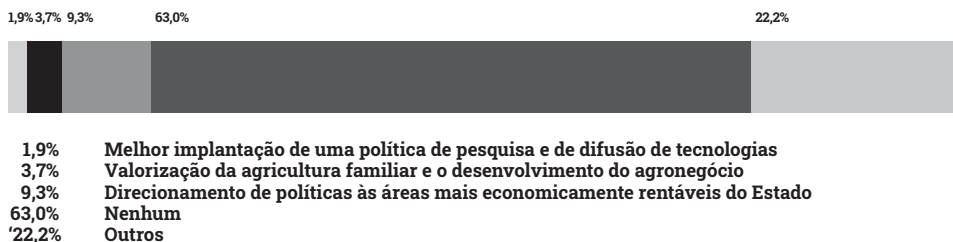
Entretanto, é preciso realçar que 4,6% levantaram outros aspectos em relação a migração para o DDPA. A incapacidade da Secretaria da Agricultura em se adequar e coordenar as demandas de uma instituição de pesquisa, uma vez que

elas acabam sendo diluídas dentro da sua estrutura, foi apontado como um ponto negativo. No entanto, identificou-se que a perda da identidade institucional foi um dos argumentos para baixa arrecadação de receita. A publicidade da extinção da Fepagro não foi a mesma da criação do Departamento, segundo apontado pelo(a) Pesquisador(a) D: “Porque se publicou, se falou da extinção, mas não se publicou que o DDPA continuava. Inclusive isso foi motivo de reuniões na Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG) ano passado”. Ou seja, não houve por parte da Secretaria da Agricultura um trabalho de divulgação da continuidade das atividades, embora tenha sido solicitada publicação de carta em seu site e em jornais grandes de circulação. Assim, clientes dos laboratórios que vão desde agricultores e produtores de sementes, até universidades e indústrias não foram informados de que as atividades continuariam.

Por isso, de certa forma, não surpreende o resultado da quarta questão. Embora tenha sido destacado por parte dos(as) pesquisadores(as) que houve uma melhor implementação de políticas de pesquisa e de difusão de tecnologias com a migração, parte entendem que as ações de pesquisa serão direcionadas às áreas mais rentáveis ao Estado – provocando um afastamento de pesquisas que visam ao desenvolvimento de tecnologias mais sustentáveis, por exemplo, o controle biológico para conter pragas e doenças. No entanto, o resultado mais impactante é que para 63% dos(as) pesquisadores(as) a migração não trouxe nenhum ponto positivo – apesar de ter motivado um espírito de resistência por parte de alguns funcionários e de reflexão sobre os problemas históricos da Instituição, como observado pelo(a) Pesquisador(a) 41 nas respostas do questionário.

A possibilidade de reorganização da estrutura do DDPA, com o fortalecimento de alguns Centros de Pesquisa em razão da transferência de servidores e equipamentos de laboratórios, e pequenas melhorias administrativas, como a disponibilização de um técnico em eletricidade pela Secretaria, foram pontos positivos expressados pelos(as) pesquisadores(as). Além disso, a integração com os demais setores da Secretaria e um aumento na visibilidade das ações de pesquisa, dada sua abrangência, também foram aspectos suscitados.

Figura 4. Quais os principais pontos positivos com a migração para o DDPA?



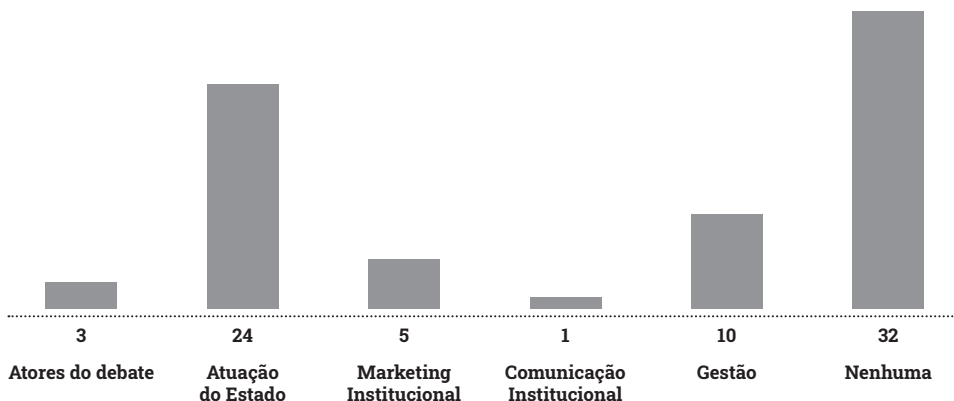
Fonte: Pesquisa.

Há de se observar, porém, que diante do grande número de pesquisadores(as) que marcaram a alternativa “Outros” e escreveram “Nenhum”, a autora deste trabalho criou uma alternativa para essa resposta durante a fase de análise dos dados. Isso foi necessário para se separar os(as) pesquisadores(as) que declararam que não encontraram nenhum ponto positivo; daqueles pontos positivos marcados como “Outros”.

No que diz respeito à última questão, verificou-se que a maior preocupação sobre o futuro da pesquisa agropecuária se refere ao enfraquecimento da pesquisa direcionada ao pequeno produtor, aquela com viés mais sustentável, que fica, cada vez mais, sem o amparo de políticas públicas. Para o(a) Pesquisador(a) 1, com a extinção da Fepagro, a agricultura ficará com uma lacuna “[...] na pesquisa aplicada para culturas regionais e aquelas características da cultura familiar como feijão, hortaliças, espécies nativas, pequenas frutas, entre outras, que não são atendidas de forma plena pela Embrapa, presentes no RS”. Na verdade, são demandas que a iniciativa privada não tem capacidade de atender ou que não tem plena consciência de sua existência, pois uma variedade nova pode levar até oito anos para ser desenvolvida. Essa também é a compreensão do(a) Pesquisador(a) D: “Em geral, a grande parte dos laboratórios está em instituições públicas. Então é um trabalho de interesse econômico para o Estado e de interesse social (e isso não se percebe)”. Por isso, há um receio que haja maior concentração aos setores mais rentáveis do agronegócio gaúcho, atendendo aos interesses de grandes empresas e grandes produtores.

O(a) Pesquisador(a) 25 responde à questão com outro questionamento: “Futuro? Com o governo estadual atual seguindo os passos do governo estadual anterior e de mãos dadas com o governo federal que acabou de cortar os investimentos em Ciência? Não existe futuro para nenhuma pesquisa no Brasil. Estão matando a Ciência”. Enquanto o(a) Pesquisador(a) 13 declara que as perdas surgirão e serão sentidas a longo prazo, quando órgãos de extensão rural não tiverem mais informações e tecnologias para repassar aos agricultores “[...] ficando restritos as grandes culturas comerciais, atendidas pelo setor privado. A pesquisa é geradora de oportunidades estratégicas de longo prazo, sem esse conhecimento coloca-se a economia e a segurança alimentar do RS em risco, um crime para as futuras gerações”. Dessa forma, não surpreende o resultado, conforme pode ser visto no gráfico a seguir:

Figura 5. Qual o futuro da pesquisa agropecuária gaúcha com a extinção da Fepagro?



Fonte: Pesquisa.

No ponto de vista do(a) Pesquisador(a) 29, “[...] a tendência é o sucateamento, tornando-se, a priori, apenas serviços laboratoriais, que se afastam em muito da pesquisa e da transferência de tecnologias para o setor agropecuário”. Todavia, na compreensão do(a) Pesquisador(a) 33, é premente a reorganização das atividades de pesquisa no Estado, desde o quadro de pessoal e equipamentos até o fortalecimento dos Centros de Pesquisa, pois o foco deve estar na busca de inovação para gerar sustentabilidade e renda para o meio agrícola – capacidade técnica tem para isso. O comentário do(a) Pesquisador(a) 44 sintetiza os pontos levantados em relação ao tema da “Gestão”:

O fato de existir uma fundação de pesquisa possibilitava, apesar de todas as dificuldades, solidez e manutenção das atividades de pesquisa. Com a extinção isso foi perdido, de forma que o Departamento hoje é uma estrutura desvinculada de qualquer plano de Estado (sem carreira, sem planejamento, sem perspectiva de crescimento), sem identidade e, portanto, suscetível a desaparecer em pouco tempo.

Os relatos destacaram tanto a dificuldade de se adquirir insumos básicos, aos problemas de contratação de novos serviços, quanto a impossibilidade de realizar um novo concurso, posto que a aposentadoria de servidores tem diminuído drasticamente o quadro. E tudo isso tem levado ao fechamento de Centros de Pesquisa, logo um dos maiores problemas acaba sendo a responsabilidade pelos Bancos de Germoplasmas. Para aqueles(as) mais otimistas, a pesquisa agropecuária terá continuidade, mesmo com a extinção da Fepagro. Ela será feita por setores privados, por outros órgãos de pesquisa e pelas universidades. No entendi-

mento do(a) Pesquisador(a) 51: “A pesquisa gaúcha certamente fica garantida por outras instituições e universidades. Não vejo um impacto relevante na pesquisa com a extinção da Fepagro”. No entanto, é preciso enfatizar que nem mesmo as universidades conseguem atender a demanda existente, tendo em vista que muitas de suas pesquisas ficam restritas ao ambiente acadêmico. Por isso, a ação do Estado é primordial. Os(as) entrevistados(as) destacaram que não existe um país desenvolvido sem fomento à pesquisa, pois seus resultados, muitas vezes incertos, demandam um grande tempo até se chegar ao resultado confiável – que pode, até mesmo, não chegar. Por esta razão o(a) Pesquisador(a) B esclarece:

Nós somos fundamentais, nós somos do Estado, da sociedade, jamais podemos estar comparados a uma empresa privada que sua única visão é o lucro imediato. Nós visamos ao bem-estar, ao desenvolvimento, à preservação do patrimônio genético, ou seja, do patrimônio público. Essa é a nossa grande diferença da iniciativa privada, ela jamais vai suprir a ausência de uma instituição estatal de pesquisa, em resumo, da sociedade.

Dessa forma, cabe ao Estado financiar a pesquisa, pois sua finalidade não é gerar lucro. As empresas privadas investirão apenas naquelas áreas com oportunidade de lucro, e a curto prazo. Elas não investirão em algo incerto, em algo que é para o desenvolvimento geral da sociedade, mencionou. Em vista disso, cabe às instituições públicas a salvaguarda de material genético que, no caso da Fepagro, eram os Bancos de Germoplasma. Uma instituição pública não guardará apenas aquele genótipo que tem oportunidade de lucro, serão guardados como patrimônio genético como estratégia para o futuro distante.

Análise Documental

Para composição da amostra, visou-se a pluralidade dos documentos, tanto em relação a proposta da extinção da Fepagro quanto em relação a extinção propriamente dita, seus trâmites e suas consequências. De forma para compreender a natureza do debate, analisou-se vinte e quatro documentos para verificar a articulação e o interesse dos atores envolvidos.

O debate sobre a extinção da Fepagro deu-se início após o pronunciamento do pacote de medidas de reestruturação do Estado, pelo então governador José Ivo Sartori, em 21 de novembro de 2016. Dessa forma, esta seção inicia pelo exame dos argumentos dos atores do Poder Executivo, em especial o Governador, porque ele é tanto autor do Projeto de Lei quanto do Decreto que extingue a Fundação. Ou seja, é o ator que inicia e encerra a discussão sobre o tema da extinção.

O anúncio dos novos projetos encaminhados à Assembleia foi um evento transmitido pela TV Piratini, pela TVE, pela Rádio Web do Palácio Piratini e pe-

las redes sociais (Facebook, Twitter e YouTube). Já em seu início, o Governador salientou: “Temos dois grandes desafios pela frente, o desafio financeiro e outro de gestão. Gastamos mais do que arrecadamos, e por isso não conseguimos cumprir, até mesmo, as obrigações mais essenciais”. Não seria mais possível conviver com o desperdício, com a ineficiência e com os privilégios, por isso informou ter decretado, desde o início do seu mandato, medidas de contenção de gastos em todos os setores do Governo. Não há justiça social sem equilíbrio das contas públicas. No entender de Sartori, seu Plano deverá ser um pacto político permanente, para além dos partidos, das ideologias, dos poderes ou de outros interesses (SARTORI, 2016).

Em seu discurso, destacou que os custos da recuperação do setor público deverão ser partilhados entre todos os setores da sociedade, até mesmo com os Poderes Judiciário e Legislativo. Entretanto, os recursos adicionais, aqueles economizados a partir destas mudanças, serão distribuídos às áreas mais nefrálgicas como a segurança e o equilíbrio das contas públicas. E então faz um questionamento: “Quais são e quais não são as funções essenciais do Estado?” Para o Governador, ele deve direcionar suas ações à segurança, à saúde, à educação, à infraestrutura e a áreas sociais (para aqueles que mais necessitam), apesar de não indicar quais áreas se refere (SARTORI, 2016). Desse modo, a redução e a racionalização de estruturas públicas se fazem extremamente necessárias, visto que a crise é estrutural – consequência de um setor público defasado, ultrapassado e que se retroalimenta, segundo salientou.

Para o Governador, ainda que muitas instituições tenham contribuído social e financeiramente com o Estado ao longo da história, hoje suas estruturas já não atendem mais aos anseios da sociedade, seja por terem se tornado dispendiosas seja por não cumprirem mais com suas funções. Sem perspectivas para investimentos, anunciou seu Plano com aproximadamente quarenta medidas, as quais, segundo ele, deverão reverter a curto, a médio e a longo prazo a calamidade pública do RS. Com ênfase na ausência de alternativas, assegurou: “Se estas medidas não forem aprovadas, não teremos como garantir a sustentabilidade do sistema previdenciário do nosso Estado” (SARTORI, 2016).

Dentre as medidas divulgadas estavam a extinção da Fepagro e de mais oito fundações públicas de direito público e privado do Estado, inclusive a própria TVE que realizava a cobertura do pronunciamento. Para esta nova reestruturação da Administração Pública, o Governo avaliou os seguintes aspectos, considerando a competência do Estado: foco nas atividades essenciais; necessidade das estruturas atuais, disponibilidade no mercado e o custo. Assim, o impacto financeiro com a extinção das fundações representará uma economia de, pelo menos, R\$129 milhões ao Estado, pois segundo informado elas dependem de aportes do Tesouro para assegurar sua manutenção.

Segundo os dados do Plano de Modernização do Estado (2016), a Fepagro, em 2015, teve uma receita de R\$ 5,7 milhões, e uma despesa de R\$ 20,2 milhões, ne-

cessitando de R\$ 14,5 milhões de repasse do Tesouro. No entanto, é preciso destacar que os encargos com a folha de pagamento no ano de 2015 foi cerca R\$ 16 milhões¹. E este valor continuará a ser pago pelo Estado, uma vez que seus servidores não serão exonerados. Neste mesmo ano, o valor arrecadado só em recursos captados via agências de fomento à pesquisa, como CNPq, Capes e Finep, foi de R\$ 9,5 milhões (FEPAGRO, 2015).

A justificativa utilizada pelo Governo no Projeto de Lei nº240/2016 foi praticamente a mesma fundamentação do anúncio: reforma e reorganização no âmbito Administração Pública Direta e Indireta e cumprimento das metas de controle e despesas de custeio. “As circunstâncias atuais exigem que tenhamos uma estrutura administrativa enxuta, transparente, eficaz, inserida em um modelo pautado pela modernização da gestão e pela priorização das atividades-fim do Estado (RIO GRANDE DO SUL, 2016a, p. 2). Ou seja, a razão que o Governo empregou para extingui-la foi para manter uma estrutura restrita a determinadas áreas; para tornar a gestão pública mais eficiente e moderna e para que o Estado possa se dedicar as suas atividades-fim. Contudo, o Governo não especifica que fim seria este, evidenciando o que considera sua opinião de política pública.

Publicado no Diário Oficial da Assembleia Legislativa em 24 de novembro de 2016, o Projeto se constitui em apenas duas páginas: na primeira são descritas as providências legais do ato, tais como a execução de convênios e de contratos; a destinação do patrimônio e o remanejamento dos servidores à SEAPI, considerando suas atribuições e competências. Na segunda página é apresentada uma breve justificativa com apenas dois parágrafos. Assim sendo, esperava-se que após a proposta de sua extinção, seu gestor se posicionasse institucionalmente desfavorável à medida. Todavia, quando Adoralvo Schio, Presidente da Fepagro, foi questionado sobre o Projeto, ele preferiu se abster e não discutir seu “mérito”. Sua postura pública, durante todo o período, foi de distanciamento. Em relação ao Secretário de Agricultura, Ernani Polo², sua posição foi de defesa das propostas do Governo, mobilizando-se com os seguintes argumentos: gravidade da crise financeira, necessidade de otimização de recursos, defesa de áreas essenciais ao Estado e continuidade da pesquisa agropecuária.

Em relação aos questionamentos sobre a preservação dos projetos e dos convênios, a manutenção dos laboratórios e dos Centros de Pesquisa no interior do Estado, o Secretário era taxativo ao dizer que a criação do departamento atenderá todas as necessidades da pesquisa, nos moldes do que já ocorrera antes de 1994. Contudo, para seus servidores não havia nenhuma garantia sobre tais informações: “Enquanto o Governo coloca para a sociedade que os serviços continuarão sendo realizados, não há garantias de nenhuma vinculação.

1 De acordo com informações obtidas com o Setor de Recursos Humanos, a folha de pagamento oscilava em torno de um milhão e trezentos mil mensais.

2 Entrevista concedida ao Jornal Zero Hora em 2 de dezembro de 2016.

Há uma comunicação verbal sobre algum departamento de pesquisa dentro da Secretaria, mas o Projeto de Lei não assegura isso”, relata Carlos Alberto de Oliveira³, pesquisador da área de Desenvolvimento Rural, que atuou como Diretor Técnico de março de 2015 a novembro de 2016, pedindo exoneração do cargo no dia posterior à divulgação do pacote.

Quando perguntado sobre o baixo investimento em pesquisa agropecuária no RS, comparado a outros estados, como Paraná e Santa Catarina, o Secretário⁴ citou apenas que outras áreas também careciam de mais recursos, exemplo da segurança e da saúde. “Talvez não tenha um impacto grande de volume de dinheiro num primeiro momento, mas a (mudança) é principalmente na atividade-meio, o administrativo passa a ser feito pela própria Secretaria, para ter até uma condição futura de buscar mais recursos”. Além disso, o quadro administrativo da Fepagro supriria a carência de servidores administrativos da SEAPI.

Seguro destas garantias, o Governo passou a intensificar acordos e alinhamentos com a base aliada na Assembleia Legislativa, mas também a veicular uma intensa campanha de publicidade ressaltando a ausência de alternativas ao Plano. As entrevistas fornecidas a rádio e televisão, as postagens nas redes sociais e as matérias e reportagens em jornais de grande circulação no Estado, permitiram um grande alcance ao seu discurso. A criação de um site chamado “Novo Estado” e do Blog “Não me Trova” foram medidas para sensibilizar a população sobre a importância da aprovação do pacote, sobretudo o público mais jovem. Embora as postagens no Blog visassem esclarecer boatos veiculados na Internet, realizando a checagem dos fatos, as respostas às questões ajudavam a propagar a gestão do Governo. Dessa forma, a ambiência do debate torna-se singular e controlada, visto que a análise das perguntas, ainda que abertas aos visitantes da página, era feita pela interferência do seu administrador, no caso a Secretaria de Comunicação (SECOM).

Devido a extensa campanha do Estado para noticiar à população das medidas para superar a crise financeira, o Ministério Público e o Ministério Público de Contas do RS recomendaram que o Governo se abstinhasse de quaisquer despesas com publicidade institucional. A orientação referia-se tanto a Administração Direta quanto a Autarquias e Fundações, em qualquer meio de comunicação, incluindo o digital (como grandes portais e veículos alternativos). “Conforme as investigações das duas instituições, em 2016, os valores gastos com publicidade foram superiores a R\$ 18 milhões, e a previsão orçamentária para 2017 está acima de R\$ 56,5 milhões, com o argumento de informar a população [...]” sobre as medidas tomadas para sair da crise financeira (MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL, 2017). Seu descumprimento resultaria em ajuizamento de ações penais e em improbidade

3 Entrevista concedida ao Jornal do Comércio, em 19 de dezembro de 2016.

4 Entrevista concedida ao Jornal Correio do Povo, Canal Rural, em 3 de dezembro de 2016.

administrativa, pois as ações feriram princípios da legitimidade, da eficiência, da economicidade e do interesse público.

Como observado até aqui, o contraponto ao Projeto coube então aos próprios servidores da Fepagro, uma vez que a direção não emitiu parecer em relação à proposta. Desse modo, as críticas ao Projeto de Lei nº 240/2016 foram especialmente pela perda imediata de R\$ 25,5 milhões em convênios (parte desta verba era destinada a lavouras experimentais que garantiam a produtividade de culturas no Estado), mas também pela saída do Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária. Esse fato impossibilitaria a captação de recursos devido ao argumento jurídico de que a Secretaria seria inelegível para concorrer a esses editais, pois sua finalidade é de fiscalização e de vigilância agropecuária. Logo, uma das maiores preocupações foi em relação a perda de autonomia e, por conseguinte, dos recursos obtidos por agências de incentivo à pesquisa. E isso afetaria, inclusive, a continuidade dos programas em desenvolvimento, que não foram assegurados no pacote enviado pelo Governo a Assembleia Legislativa.

Já no que se refere ao argumento econômico, a extinção da Fepagro representaria, na verdade, uma falsa economia ao Estado. Do valor de R\$ 20 milhões de despesa anual, cerca de 80% são gastos com a folha de pagamento dos servidores. Ou seja, o Estado continuará com essa despesa e, ainda, com os custos operacionais da manutenção das estruturas existentes. Para José Reck Junior⁵, pesquisador do Laboratório de Parasitologia de Eldorado do Sul: “A questão mais preocupante é nem o Governo, nem a Secretaria da Agricultura, nem os deputados saberem como será o funcionamento daqui pra frente”. O Projeto não definiu de forma clara de que modo a pesquisa será preservada. Em seu artigo terceiro, apenas informa que todos os bens serão revertidos ao patrimônio do Estado, estes podendo ser alienados.

Por isso, além da apreensão quanto ao destino dos recursos e dos equipamentos, havia também a preocupação quanto ao futuro do material genético – sem contar a experiência adquirida e os resultados obtidos durante anos de pesquisa. A engenheira agrônoma, responsável pelas pesquisas com citros no Centro de Pesquisa de Taquari, Elisabeth Lisboa⁶, se mostrou bastante apreensiva com o futuro dos Bancos Ativos de Germoplasma⁷. Segundo informou, ao preservar este material será possível desenvolver novas variedades de um desses alimentos, tornando-os mais resistentes a certas pragas ou doenças. Para ela, a pesquisa agropecuária é uma questão estratégica, pois ajuda a incrementar a produção de alimentos de forma sustentável e, também, faz a economia prosperar.

5 Entrevista concedida a Revista Destaque Rural em dezembro de 2016.

6 Entrevista concedida ao Jornal A Hora, Edição Especial AgroNotícias, dezembro de 2016.

7 Bancos de Material Genético que preservam diversas variedades de citros, sorgo e mandioca no Centro de Pesquisa na cidade de Taquari, com mais de 130 variedades de citros. A Instituição possui também outros como os de feijão em Maquiné e de soja em Júlio de Castilhos, por exemplo.

No entanto, a relevância e o impacto dos serviços prestados por uma instituição de pesquisa, muitas vezes, não são compreendidos pela população. O resultado de uma pesquisa não é algo imediato, como salientou Caio Fábio Stoffel Efrom⁸, pesquisador da área de Entomologia do Centro de Pesquisa de Taquari: “Um dos grandes desafios é explicar à população e aos políticos que a pesquisa agropecuária é um processo demorado e essencial para aumentar a produtividade nas lavouras, combater pragas, reduzir a aplicação de agrotóxicos e elevar o rendimento do agronegócio”. Por esse motivo, o impacto social que sua extinção poderá causar é imprevisível.

Tendo em vista sua responsabilidade social, os(as) servidores(as) da Fepagro buscaram esclarecer a sociedade gaúcha das consequências advindas com a sua extinção, não apenas para a economia do Estado, mas principalmente para a intensificação de alternativas que favoreçam a saúde e o meio ambiente. Para tanto, foi elaborado o **Termo de Compromisso dos servidores para a reestruturação da Fepagro: carta para a sociedade gaúcha**. Este documento foi divulgado e entregue pessoalmente a cada deputado na Assembleia Legislativa, destacando a importância da Fepagro para manutenção da autonomia tecnológica do RS. Com intuito de dar continuidade às suas pesquisas, manifestaram compromisso em reestruturá-la, a partir de quatro importantes pontos: (1) redução do número de Centros de Pesquisa; (2) elaboração de planejamento estratégico com participação da sociedade; (3) aprimoramento de canal permanente de diálogo entre a Fepagro e seu público-alvo; (4) ampliação da captação de recursos externos.

Dessa maneira, buscou-se adequar a Instituição a partir das críticas apontadas pelo Governo, mas acima de tudo em manter uma estrutura capaz de continuar desenvolvendo pesquisa de interesse público, exemplo das formas alternativas de agricultura (agroecologia) e de desenvolvimento de produtos para controle biológico (reduzindo o uso de agrotóxicos). Ou seja, manter resultados e práticas que trazem benefícios ao bem-estar social, mas também que alertam sobre os problemas ambientais. E os argumentos dos pesquisadores, expostos neste trabalho, destacaram também para essas consequências. Após, serão analisadas a mobilização social e política dos demais atores desse debate.

Embora a Fepagro não contasse com recursos financeiros para publicidade, a veiculação de reportagens, de entrevistas e de notícias sobre a extinção, com viés de diferentes atores, ampliou a cobertura e a visibilidade do assunto. Essa convergência dos meios de comunicação colaborou para a exposição de dois polos: atores favoráveis e atores contrários à medida. O assunto, até mesmo, dividiu opiniões de entidades ligadas ao meio rural.

Diversas entidades ligadas ao setor produtivo, instituições de ensino e pesquisa, como também produtores rurais e profissionais que atuam na área, se mo-

8 Entrevista concedida ao Jornal A Hora, Edição Especial AgroNotícias, dezembro de 2016.

bilizaram em sua defesa. Dentre as justificativas estavam a preocupação com a manutenção das pesquisas e dos laboratórios, com o desenvolvimento de novas tecnologias, com a perda de autonomia para concorrer em editais, mas ainda com a geração de produtos que trazem benefício à sociedade especialmente as ações socioambientais. Dentre as inúmeras notas e cartas de apoio destacam-se as da Academia Brasileira de Ciências (ABC) e da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), por serem entidades máximas da representação da ciência no Brasil. Estes documentos foram endereçados ao Governador, manifestando extrema preocupação com as instituições ameaçadas de extinção, não se limitando à defesa da Fepagro. Ressalta-se principalmente dois argumentos. Primeiro, a relevância das atividades de pesquisa da Fepagro, presente em diversas regiões fisiográficas, que atendem questões que vão desde a seleção de sementes ao estudo hidrográfico do Estado. Segundo, a importância de se compreender que em momentos de crise se deve preservar instituições que possam garantir um caminho viável para o futuro, pois o crescimento econômico, este regular e ininterrupto, só é possível com a viabilização do conhecimento científico e tecnológico em benefício da sociedade – sendo este o papel tanto da Fepagro quanto das demais instituições.

Embora não tenham conseguido espaço na agenda do Governador, dirigentes da Embrapa, do Consepa e das demais entidades de pesquisa agropecuária do Brasil entregaram duas cartas no Palácio Piratini com apontamentos sobre os prejuízos com a extinção da Fepagro. “Em época de crise, se investe mais em pesquisa. Existem hoje trinta projetos de cooperação entre as unidades da Embrapa e Fepagro. Sozinha, a Embrapa não terá como absorver tudo”, advertiu Alexandre Varella⁹, chefe da Embrapa Pecuária Sul de Bagé. Tendo sua fala ratificada pelo presidente da Instituição, Maurício Lopes¹⁰: “A Embrapa enxerga que a extinção da Fepagro vai diminuir muito a capacidade de oferecer tecnologias no Estado. Sozinhos não teremos como dar conta de toda demanda”. Para o presidente do Consepa, Florindo Dalberto¹¹, a pesquisa é um ativo imaterial estratégico especialmente para um Estado agrícola como o RS.

No entanto, dentre o grupo de entidades empresariais que apoiaram o Plano de Modernização do Estado destaca-se a Farsul, pois ela assume um papel de destaque no cenário produtivo agropecuário. No que dizia respeito a Fepagro, seu vice-presidente, Gedeão Pereira¹², manifestou: “O fim da Fepagro não é bom, mas é necessário, pois o Estado chegou a um ponto caótico”. Além do discurso essencialmente econômico, utilizava também o argumento da sobreposição de órgãos. Para seu dirigente, a extinção da Fepagro não traria prejuízo ao agrone-

9 Entrevista concedida ao Jornal Zero Hora, Campo e Lavoura, em 3 de dezembro de 2016.

10 Entrevista concedida ao Jornal A Hora, Edição Especial AgroNotícias, dezembro 2016.

11 Entrevista concedida ao Jornal Correio do Povo, em 30 de novembro de 2016.

12 Entrevista concedida ao Jornal Zero Hora, Campo e Lavoura, em 3 de dezembro de 2016.

gócio porque o setor é suprido pela Embrapa, por esta possuir uma estrutura melhor. Todavia, o presidente da Federação dos Trabalhadores na Agricultura no RS (FETAG), Carlos Joel da Silva¹³, entendia que: “A Fepagro tem que melhorar, e não ser extinta. A pesquisa tem que estar mais ligada à assistência técnica. É uma estrutura fantástica, que precisa de investimento”.

Embora as manifestações dos atores contrários à medida tenham tido bastante participação e engajamento nas redes sociais, devido à quantidade e a pluralidade dos discursos, elas se restringiam a um público mais restrito e com certa influência social. No entanto, ainda que reduzido a um determinado público, a mobilização da Farsul possuía uma ação mais significativa no cenário do debate, tendo em vista sua estrutura ser mais forte politicamente. Ela abriga 138 sindicatos em diferentes municípios, assim seu apoio irrestrito ao Governo teve uma expressiva abrangência entre as entidades ligadas ao campo.

Todavia, o uso de estratégias de comunicação e de mobilização também são artifícios usados por deputados, exemplo da discussão acerca das emendas à matéria e as manobras protelatórias como forma de postergar uma sessão, além de tentar provocar um confronto de ideias. Assim, na madrugada do dia 21 de dezembro de 2016 deu-se início ao debate acerca do Projeto de Lei nº 240/2016. De acordo com a Ata da Sessão, a medida começou a ser discutida na madrugada e, até as 7h10min da manhã, dezoito deputados da oposição se revezavam na Tribuna para defender a manutenção da Fepagro.

Os argumentos foram desde o desrespeito ao patrimônio do Estado, a independência científica e tecnológica da Instituição, a saída do Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária fazendo que o Estado perdesse recursos devido a incompatibilidade do regime jurídico da Secretaria, até a um enorme retrocesso econômico e social por se tratar da instituição de pesquisa mais antiga do Estado. Para o deputado Jeferson Fernandes¹⁴, que acompanhou as audiências públicas da Frente Parlamentar em Defesa Pesquisa Agropecuária Gaúcha, o trabalho desenvolvido pela Fepagro estava “[...] em sintonia com a Emater e a agricultura familiar e citou que o Estado perderia em torno de 25,5 milhões obtidos em convênios vigentes com órgãos federais e estaduais, visto que era vetado à Secretaria da Agricultura concorrer em editais” (RIO GRANDE DO SUL, p. 17, 2016b).

Enquanto isso, da base governista, apenas seis deputados foram a Tribuna defender as medidas do Governo. Dentre eles Marcel van Hattem¹⁵, do Partido Progressista (PP), Edson Brum, do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e Zilá Breitenbach, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), que presidiu a Frente Parlamentar em Defesa da Pesquisa Agropecuária Gaúcha. Os

13 Entrevista concedida ao Jornal Zero Hora, Campo e Lavoura, em 3 de dezembro de 2016.

14 Deputado do Partido dos Trabalhadores (PT) em manifestação na Tribuna da Assembleia Legislativa do RS, referente ao Projeto de Lei nº240/2016, em 22 de dezembro de 2016.

15 Atualmente filiado ao Partido Novo.

argumentos foram a crise financeira e a continuidade das atividades de pesquisa, pois seus servidores serão preservados por se tratar de estatutários, não ocasionando prejuízos ao Estado. Então, após mais de dezoito horas de sessão, o Projeto foi votado às 8h38min da manhã, com 29 votos favoráveis e 23 contrários à medida (RIO GRANDE DO SUL, 2016b). Ainda que a Assembleia Legislativa seja a “casa do povo” e a “casa dos grandes debates”, salienta-se que não foi permitida a entrada de trabalhadores e de servidores para acompanhamento da sessão – apenas um pequeno número de senhas foi distribuído fazendo com que os servidores precisassem se revezar para acompanhá-la.

Diante da falta de informações de ordem jurídica, administrativa, financeira e operacional, que não foram respondidas pelo Governo, os(as) pesquisadores(as) da Fepagro elaboraram outra Carta, esta destinada ao Secretário da Agricultura, em 29 de dezembro de 2016, solicitando respostas, dentre outras, em relação: a continuidade das atividades de pesquisa, a manutenção dos Centros de Pesquisa, ao orçamento para execução das atividades, ao destino dos laboratórios, ao destino de maquinários, bens móveis e imóveis, a preservação do material genético (sementes, animais, microorganismos).

Em 16 de janeiro de 2017 é sancionada e promulgada pelo Governador José Ivo Sartori a Lei nº14.978 que extinguiu a Fepagro, sem alterações em relação ao Projeto de Lei nº 240/2016. Já no dia seguinte é publicado, no Diário Oficial do Estado, o Decreto nº 53.403, que aprova o novo Regimento Interno da SEAPI. Nele apresenta-se o novo organograma da SEAPI, com a criação do DDPa, subordinado diretamente ao Secretário de Estado. A partir desse momento foi constituído um grupo de trabalho para efetuar a transição, mas até fevereiro não se tinha clareza sobre a continuidade dos convênios.

Conclusão

Ainda que ciência e tecnologia tenham sido reconhecidas como assuntos de Estado somente na década de setenta, a pesquisa agropecuária no Brasil já era uma atividade influenciada e conduzida por políticas de apoio governamental desde o início do século. No Rio Grande do Sul, por exemplo, as Estações Experimentais criadas na década de 1920 trouxeram inúmeras inovações e conhecimentos para a agricultura gaúcha, financiadas quase que exclusivamente pelo Estado. Todavia, ao mesmo tempo em que ele foi um importante indutor do seu crescimento, favorecendo inclusive a pequena agricultura familiar; também foi, mais tarde, um ávido sucateador da própria estrutura que construiu.

E essa ambivalência é sentida ao longo de quase cem anos de história da pesquisa agropecuária gaúcha. Em seu início, foram criados quatro Departamentos de Pesquisa para atender a diversidade do setor agrícola e das demandas de cada região, que resultaram na incorporação de novas tecnologias para o RS. No entanto, a importância e o reconhecimento dessa área foram se alterando subs-

tancialmente ao longo do tempo, o que refletiu na condução das políticas públicas. Por isso, a discussão acerca da reestruturação da Administração Pública, proposta no Governo de José Ivo Sartori, envolve também um debate sobre qual é o papel do Estado – um questionamento feito pelo próprio Governador no anúncio do seu Plano de Modernização.

Por essa razão, pautado pelo discurso da necessidade de contenção de gastos públicos devido a grave crise financeira, seus argumentos orbitaram sobre o próprio Estado do RS, considerado ineficiente, improdutivo e inchado. Em sua concepção, ele deveria atender somente áreas essenciais como segurança, saúde, educação, infraestrutura e “áreas sociais”, as quais não foram sequer detalhadas. Embora a pesquisa científica e tecnológica; o controle e o aproveitamento racional dos recursos naturais; a proteção e a recuperação do meio ambiente sejam áreas de sua competência, constantes na Constituição Estadual, elas foram incluídas em seus argumentos somente como justificativa para transferência de suas atividades ou para iniciativa privada, ou para órgãos da Administração Direta. Esse fato demonstra incompreensão do Governo em relação ao que é a Administração Indireta, visto que desconsiderou as características que a particularizam, como a autonomia e o desempenho de atividade atribuída ao âmbito social – inalienáveis à Administração Direta.

Dessa forma, o Estado se exime de suas próprias funções e do seu papel essencial, atendendo a uma política submetida ao controle do mercado ou aos interesses de determinados atores. Salienta-se que a opinião que se tem de um governo não está somente no que ele se propõe a fazer, mas majoritariamente no que ele não faz. Ao propor a extinção de nove fundações de pesquisa com outras medidas de impacto, o tema acabou sendo diluído em virtude do modo genérico com que foi tratado tanto pelo Governo quanto pelos meios de comunicação. As contribuições sociais e financeiras dessas instituições foram apenas mencionadas em seu anúncio, antes de informar que as mesmas já não cumpriam mais com suas funções. Assim, o assunto foi tratado como a “extinção das fundações” pulverizando o debate e dificultando a defesa, em virtude da natureza de suas estruturas e de suas especificidades. Enquanto cada uma destacava o caráter exclusivo de suas atividades e relevância social, o Governo argumentava a necessidade da medida em virtude da crise financeira e estrutural do Estado.

O argumento financeiro foi utilizado, em algum momento, por todos os atores envolvidos no processo. A aproximação discursiva entre os atores favoráveis à medida era baseada por uma posição uníssona em relação à crise e por uma imperiosa necessidade de reestruturar a Administração Pública, como forma de modernizá-la e, assim, potencializar seus recursos. No entanto, o discurso sobre o impacto econômico com a extinção da Fepagro não se sustentava, uma vez que se omitia informações importantes – como a manutenção da folha de pagamento em virtude do regime jurídico estatutário dos seus servidores. Em contrapo-

sição, se destacava que a medida representaria uma falsa economia, visto que o Estado seria responsável não somente por mantê-los, mas também por arcar com os custos operacionais da manutenção dos diversos Centros de Pesquisa espalhados pelo interior.

Embora o Governo contasse com uma intensa campanha de publicidade como forma de sensibilizar a população sobre a importância das medidas e a aceitação do pacote, a diversidade dos atores contrários à medida colaborou para a abrangência do assunto. Para eles, a extinção provocaria um enorme retrocesso econômico e social com impacto incalculável ao Estado e ao interesse público. O qual se vincula a capacidade da Fepagro em gerar tecnologias e produtos que trazem benefícios ao bem-estar social, ainda que a longo prazo. Para o Governo, o uso do interesse público foi mencionado apenas como justificativa para manter áreas consideradas prioritárias – se mostrando completamente insensível e não havendo, portanto, debate nesse sentido.

E essa despreocupação com o futuro da pesquisa agropecuária, em um estado eminentemente agrícola, expressa a natureza do seu modelo de governo neoliberal. No entanto, esse silêncio não elimina a sua parcela de responsabilidade, também compartilhada com deputados(as) que votaram a favor da extinção – em especial aqueles que participaram da Frente Parlamentar em Defesa da Pesquisa Agropecuária Gaúcha. Ainda que o confronto de ideias, especialmente em um espaço político como a Assembleia Legislativa, não tenha se desenvolvido de forma adequada, em consequência do modo evasivo e inflexível dos deputados da situação, isso serviu para identificar o comportamento desses atores. Além disso, alguns interesses se tornaram evidentes quando, em abril de 2017, deputados manifestaram concordância com a doação de área pertencente a extinta Fepagro à Administração Municipal de Vacaria, visando a instalação de uma fábrica de óleo vegetal de soja, biodiesel e derivados.

Contudo, a despeito do posicionamento da Direção da Fepagro, foram seus próprios servidores(as) que se mostraram mais comprometidos em salvar a Fundação. Eles buscaram diálogo com cada ator do processo, participaram de entrevistas e forneceram informações a meios de comunicação que, nem sempre, veiculavam os dois polos desse debate. O quadro funcional da Fepagro se prontificou a responder às críticas dirigidas à Instituição, inclusive apresentando uma proposta de reestruturação para atender aos pontos levantados pelo Governo. Ainda que a representatividade geográfica dos Centros de Pesquisa, estratégicos para as cadeias produtivas do Estado, fosse um dos pontos fortes da Instituição, foi sugerida uma redução de 50% em seu número, visando ao fortalecimento daqueles remanescentes como um meio de otimizar recursos públicos e de dinamizar a máquina pública.

Entretanto, por mais organizado que tenha sido o movimento de defesa, tanto pelo seu quadro técnico quanto por importantes instituições de pesquisa, com

manifestações e cartas de apoio, os prejuízos levantados com a extinção foram desconsiderados pelo Governo. Considerando apenas aquela proposta, que não foi aceita, logo se entenderia que a extinção nunca se tratou de economia, mas de eliminação de funções que não interessam a um governo de alinhamento neoliberal. Diante da ausência de informações sobre a preservação da pesquisa agropecuária, os(as) servidores(as) exigiram esclarecimentos ao Governo, pois o Projeto de Lei nº 240/2016 não garantia continuidade. Foram realizados diversos questionamentos de ordem jurídica, administrativa, financeira e operacional e, após cobranças inclusive da mídia, o Governo passou a informar que ela continuaria através de um departamento na Secretaria da Agricultura – nos mesmos moldes do que já ocorrera antes da criação da Fepagro.

E essa migração representou um enorme retrocesso, visto que a Instituição perdeu autonomia administrativa, financeira e orçamentária para desenvolver seus programas e projetos de pesquisa. E isso reduziu a independência de determinadas linhas de pesquisas, pois as tornaram mais suscetíveis a interesses políticos. E uma das maiores aspirações da ciência diz respeito a sua neutralidade, porém ela não é livre de valores. Por consequência, essa relação com o Estado se torna uma relação de desiguais. Ao mesmo tempo em que depende dele para sua sobrevivência, a ciência também busca sua autonomia – primordial para o desenvolvimento científico e tecnológico. Ao longo de diferentes governos, mesmo com ideologias diametralmente opostas, o Estado, como um ator condicionante, passou a avaliar a pesquisa não considerando as funções que desempenha, mas sim apenas os resultados que ela gera.

Por isso, não surpreendeu a resposta dos(as) pesquisadores(as) quanto ao que teria motivado a extinção da Fepagro. Um dos grandes desafios de uma Instituição que atende a linhas de pesquisa tão específicas é justamente demonstrar sua importância à sociedade, mas, sobretudo, gerar dividendos políticos de forma imediata que lhe garantam uma certa autonomia – para que não fique restrita às grandes culturas comerciais. Por essa razão, dar visibilidade às ações é tão importante, e esse foi o grande erro. A Fepagro não conseguiu mostrar à sociedade gaúcha o resultado de um trabalho de quase cem anos de história, de promover sua imagem institucional no cenário econômico, através de uma linguagem adequada ao público que atendia, explicando, inclusive, ao agricultor que aquela cultivar que recebe levou anos até ser desenvolvida. Ou seja, mesmo com um quadro altamente qualificado e com ampla visibilidade na comunidade científica, a Fepagro não atingiu aquele que é o seu maior público: a sociedade.

Embora suas contribuições aqui no Estado excedam às da Embrapa, a imensa maioria da população desconhece que ambas não são concorrentes, mas sim parceiras. A sobreposição de órgãos foi abordada pela Farsul como um argumento para extinção, apesar da discordância do próprio presidente da Embrapa. Destaca-se que, mais recentemente, a Farsul cobrou publicamente a Secretaria da

Agricultura sobre mais conhecimentos em pesquisas para a soja, sendo esta cobrança em relação a sua produtividade. No entanto, a pesquisa de uma variedade nova não é desenvolvida a curto prazo, enquanto isso empresas e grandes produtores rurais recorrem ao controle químico para adubação e pesticidas. Embora a responsabilidade ambiental da Fepagro seja bem evidente para aqueles que conhecem seu trabalho, esse argumento foi pouco explorado durante o processo de extinção. A dependência do uso de agrotóxicos nas lavouras poderia ser enfraquecida com a utilização de mecanismos alternativos, como controle de pragas e doenças através de agentes biológicos. E por essa razão, afirma-se que a extinção da Fepagro constitui um prejuízo incalculável ao futuro da sociedade gaúcha.

Consequentemente, a perda da identidade institucional foi uma das maiores consequências da extinção, que afetou inclusive a competitividade em editais e agências de fomento. Além dos problemas ocasionados pelo aumento da burocracia, pela falta de servidores administrativos e de apoio, o que provocou a diminuição na receita oriunda das análises dos laboratórios. Por isso, torna-se difícil realizar um prognóstico sobre seu futuro. Existe bastante apreensão quanto a continuidade da pesquisa agropecuária, visto que os maiores problemas surgirão nos próximos anos quando não for possível renovar ou firmar novos convênios e contratos, mas, acima de tudo, efetuar a reposição do quadro de servidores.

Ainda que para um reduzido número de pesquisadores(as) a pesquisa agropecuária terá continuidade, mesmo com a extinção da Fepagro, pois acreditam que ela passará a ser realizada por setores da iniciativa privada e pelas universidades, no entendimento da maioria isso não é garantido. Por esse motivo, a atuação do Estado é fundamental, pois sua finalidade não é gerar lucro, mas sim garantir o bem-estar social. E esse papel é previsto tanto na Constituição Federal de 1988 quanto na Constituição Estadual de 1989, ao informar que ciência, tecnologia e inovação receberão tratamento prioritário tendo em vista o bem público e o progresso da ciência. Mas, além disso, que a pesquisa tecnológica deverá voltar-se, preponderantemente, à solução dos problemas brasileiros baseando-se no respeito à vida, ao aproveitamento dos recursos naturais, ao meio ambiente e à dignidade humana.

Porém, essa responsabilidade não foi tratada como política de Estado. Logo, um dos grandes desafios é rediscutir seu propósito e buscar resgatar aquele Estado indutor do crescimento econômico e social. A primeira forma seria através do cumprimento das leis já existentes, respeitando aos objetivos previstos na Lei de Política Agrícola, como o apoio institucional ao produtor rural e a prioridade de atendimento ao pequeno produtor e sua família. A segunda seria através de uma maior interação e cooperação entre a extensão rural e a pesquisa científica, compatibilizando ações de planejamento e de investimentos de acordo com a responsabilidade de cada instituição.

Dessa forma, espera-se que algum governo no futuro reveja a necessidade de uma instituição de pesquisa agropecuária, independente e autônoma, e que

seja retomado o caminho apontado pelo Governo Collares ao criar a Fepagro. É inacreditável que o Estado tenha regredido a uma situação que já não lhe atendia nos anos noventa. Principalmente quando considerado que hoje uma economia próspera só existe baseada em um desenvolvimento sustentável – o qual é mais facilmente induzido através do fomento à pesquisa. Ela é a grande geradora de oportunidades e de estratégias a longo prazo, uma força propulsora para o progresso tecnológico e o avanço da sociedade.

Referências

ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES DA PESQUISA AGROPECUÁRIA – ASSEP. A pesquisa agropecuária no Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Assep, 2001. (Documento não impresso).

BONELLI, Regis; PESSÔA, Elisa de Paula. O papel do Estado na pesquisa agrícola no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 1998.

BRASIL. Ministério da Agricultura. Portaria nº 193 de 7 de agosto de 1992. Institui o Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária (SNPA), sob a coordenação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA). Brasília, DF, 1992.

BRASIL. Poder Legislativo. Senado Federal. Relatório de avaliação da política de pesquisa agropecuária: resumo executivo. Brasília, DF: Senado Federal, 2017. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7325486&disposition=inline>>. Acesso em: 7 mar. 2019.

CHAGAS, Priscilla B.; ICHIKAWA, Elisa Y. Redes de C&T em Institutos Públicos de Pesquisa Brasileiros: o caso do Instituto Agrônomo do Paraná (Iapar). Revista de Administração Pública, v. 43, n.1, p. 93-121, jan./fev. 2009.

DALBERTO, Florindo. Papel das instituições estaduais de pesquisa agropecuária integrantes do Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), 2006.

FUNDAÇÃO ESTADUAL DE PESQUISA AGROPECUÁRIA – FEPAGRO. Pesquisa Agropecuária Estadual: passado, presente e perspectivas. Porto Alegre, 2008.

FUNDAÇÃO ESTADUAL DE PESQUISA AGROPECUÁRIA – FEPAGRO. Programa de Gestão Estratégica: 2011-2014. Porto Alegre, 2011.

FUNDAÇÃO ESTADUAL DE PESQUISA AGROPECUÁRIA – FEPAGRO. Balanço Social 2015: informe anual. Porto Alegre, 2015.

FUNDAÇÃO ESTADUAL DE PESQUISA AGROPECUÁRIA – FEPAGRO. Regimento Interno: aprovado em reunião do Conselho de Planejamento no dia 28 de junho de 2016. Porto Alegre, 2016. Disponível em: <http://www.fepagro.rs.gov.br/upload20160720114851/regimento_interno_aprovado_28062016.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. MP e MPC recomendam que Governo do Estado restrinja gastos com publicidade. 2017. Disponível em: <<https://www.mprs.mp.br/noticias/civel/43490/>>. Acesso em: 5 abr. 2019.

RIO GRANDE DO SUL. Poder Legislativo. Lei nº 10.096, de 31 de janeiro de 1994. Institui a Fundação Estadual de Pesquisa Agropecuária. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=13896&Texto=&Origem=1>. Acesso em: 9 mar. 2019.

RIO GRANDE DO SUL. Poder Executivo. Projeto de Lei n. 240/216. Extingue a Fundação Instituto Gaúcho de Tradição e Folclore – FIGTF e a Fundação Estadual de Pesquisa Agropecuária – FEPAGRO dá outras providências. Diário Oficial da Assembleia Legislativa, Porto Alegre, 24 nov. 2016a.

RIO GRANDE DO SUL. Poder Executivo. Ata da centésima sessão ordinária, em 20 de dezembro de 2016. 2016b. Disponível em: <[http://www2.al.rs.gov.br/taquiografia/Atas Plen%*c*3%alrio/Atas/Atas2016/dezembro2016/tabid/6378/language/pt-BR/Default.aspx](http://www2.al.rs.gov.br/taquiografia/Atas%20Plen%C3%A1rio/Atas/Atas2016/dezembro2016/tabid/6378/language/pt-BR/Default.aspx)>. Acesso em: 15 abr. 2019.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Agricultura, Pecuária e Irrigação (SEAPI). Decreto n. 53.403, de 16 de janeiro de 2017. Diário Oficial [do] Estado, Porto Alegre, n. 012, de 17 de janeiro de 2017.

SARTORI, José Ivo. Anúncio do Plano de Modernização do Estado. 2016. Disponível em: <<https://www.novoestado.rs.gov.br/arquivos>>. Acesso em: 6 abr. 2019.

SICSÚ, Abraham Benzaquen et al. A pesquisa agropecuária nas organizações estaduais – OEPAS: diagnóstico e ação. *Parc. Estrat.*, Brasília, DF, v. 14, n. 28, p. 7-32, jan./jun. 2009.

VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro; VIEIRA, Adriana Carvalho Pinto. A inovação na agricultura brasileira: uma reflexão a partir da análise dos certificados de proteção de cultivares. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2013.

ZINGLER, Karine Daiane; SILVA, Leonardo Xavier da; SCHULTZ, Glauco. Política de pesquisa agropecuária: processos de mudança institucional no caso brasileiro. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 55., Santa Maria, 2017. Anais... Santa Maria, UFSM, 2017.

ANÁLISE DA IMPLANTAÇÃO DA GESTÃO POR PROCESSOS NA EMPRESA PÚBLICA DE TRANSPORTE E CIRCULAÇÃO DE PORTO ALEGRE

LIANA OPPERMANN CORDONI

ANA JÚLIA POSSAMAI

CLEZIO SALDANHA DOS SANTOS

Introdução

Administração Pública Gerencial implementada no Brasil nos anos 1990 dividia o Estado em quadro setores: o núcleo estratégico do Estado, as atividades exclusivas do Estado, os serviços não-exclusivos ou competitivos, e a produção de bens e serviços para o mercado. De acordo com Bresser Pereira (2001) as leis e as políticas públicas são definidas no núcleo estratégico; as atividades exclusivas do Estado referem-se ao poder de legislar e tributar; os serviços não-exclusivos ou competitivos são aqueles que não envolvem o poder de Estado, porém o Estado realiza ou os subsidia; e, por fim, a produção de bens e serviços para o mercado são os setores de serviços públicos ou serviços considerados estratégicos.

A modernização e o aumento da eficiência da administração pública têm como resultado o fortalecimento da administração pública direta ou o “núcleo estratégico do Estado”, e de descentralizar a administração pública através das “agências executivas” e de “organizações sociais” controladas por contratos de gestão (BRESSER PEREIRA, 2001).

Nesse sentido, a Administração Gerencial possui característica muito mais de controle do que de execução, ou seja, a estratégia de controle é baseada no acompanhamento de resultados. Conforme Bresser Pereira (1995, p.15), a Administração Pública Gerencial é “baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão [...]”.

A Gestão por Processos, ou Gerenciamento de Processos de Negócio (BPM - *Business Process Management*) resgata conceitos de diferentes áreas de conhecimento. A diversidade de conceitos aplicados na Gestão por Processos e sua flexibilidade de utilização podem ser considerados como os principais pontos para a relevância desse modelo de gestão no mundo inteiro. A *Association of Business Process Management Professionals* (ABPMP), classifica o BPM (Gestão por Processos) como uma disciplina gerencial, ou seja:

“Gerenciamento de Processos de Negócio (BPM- *Business Process Management*) é uma disciplina gerencial que integra estratégias e

objetivos de uma organização com expectativas e necessidades de clientes, por meio do foco em processos ponta a ponta. BPM engloba estratégias, objetivos, cultura, estruturas organizacionais, papéis, políticas, métodos e tecnologias para analisar, desenhar, implementar, gerenciar desempenho, transformar e estabelecer a governança de processos” (BPM CBOOK, 2013, p. 41).

O gerenciamento dos processos de negócio engloba uma esfera de conhecimento composta “por princípios e melhores práticas para orientar uma organização, e não uma metodologia prescrita ou um kit de ferramentas” (BPM CBOOK, 2013, p. 42). Esse modelo supõe, ainda, que os objetivos das organizações poderão ser alcançados com maior êxito através do gerenciamento de processos e que, quando implementado com sucesso, integra e transforma a cultura organizacional da empresa, alterando a forma que esta opera. Para a ABPMP a disciplina gerencial BPM pode ser aplicada a qualquer tipo de organização, com ou sem fins lucrativos, públicas ou privadas, com o objetivo de direcionar os recursos organizacionais. Além disso, especifica que “o gerenciamento de processos de negócio requer a participação de toda a organização, desde a liderança executiva até o nível operacional e ao longo das funções e papéis.” (BPM CBOOK, 2013, p.42).

Neste estudo, os termos “disciplina gerencial” e “modelo de gestão” serão utilizados em mesmo sentido, entendendo-se que a Gestão por Processos como um modelo de gestão, conforme Santos (2014).

Por sua vez, processo pode ser definido como “um conjunto de atividades interativas e interrelacionadas que transformam insumos (entradas) em produtos (saídas), para atender uma determinada demanda” (MURLICK, 2014, p. 20). Além disso, os processos geralmente são executados por colaboradores alocados em diferentes funções e departamentos. E que, para alcançar os objetivos pretendidos, “as organizações precisam conhecer seus processos, suas dependências, suas relações entre departamentos e aperfeiçoá-los através de um processo de melhorias contínuo” (MURLICK, 2014, p. 20). Nesse sentido, percebe-se que a definição de processo vai muito além de processo administrativo ou processo eletrônico: é um conjunto de atividades executadas por diferentes colaboradores e que envolve, na maioria das ocasiões, departamentos e funções diferentes. Os processos têm uma finalidade e transformam entradas em saídas. Para a *Association of Business Process Management Professionals International* (ABPMP), “Processos são compostos por atividades interrelacionadas que solucionam uma questão específica. Essas atividades são governadas por regras de negócio e vistas no contexto de seu relacionamento com outras atividades para fornecer uma visão de sequência e fluxo” (BPM CBO, 2013, p. 35).

Já a definição de Processo de Negócio transcende a definição de processo, conforme o Guia BPM CBOOK (2013, p. 32):

“O termo “negócio” refere-se a pessoas que interagem para executar um conjunto de atividades de entrega de valor para os clientes e gerar retorno às partes interessadas. Negócio abrange todos os tipos de organizações com ou sem fins lucrativos, públicas ou privadas, de qualquer porte e segmento de negócio. (...) um processo de negócio é um trabalho que entrega valor para os clientes ou apoia/gerencia outros processos. Esse trabalho pode ser ponta a ponta, interfuncional e até mesmo Inter organizacional. A noção de trabalho ponta a ponta interfuncional é chave, pois envolve todo o trabalho, cruzando limites funcionais necessários para entregar valor para os clientes.”

Segundo Davenport (1994) e Hammer & Champy (1995), citados por Murlick (2014, p.17), a Gestão por Processos:

“possibilita à organização olhar suas atividades de maneira diferente, pois os colaboradores deixam de pensar individualmente e valorizam as ações em equipe e a cooperação. Desta forma, as pessoas passam a ter uma visão sistêmica da organização e o entendimento mais claro das interfaces funcionais, ponto em que as atividades são transferidas para entre departamentos. Neste formato de trabalho é criado na organização um fluxo horizontal de conhecimento, fazendo a organização perceber o funcionamento do início ao fim da atividade através de um processo, passando por todos os departamentos, ao invés de atividades verticais isoladas.”

Além da horizontalidade proposta pela Gestão por Processos, esse modelo de gestão centraliza-se no redesenho e na melhoria dos processos das organizações, com o objetivo de promover a eficiência do processo de negócio, sempre com a preocupação de trazer benefícios para o cliente, seja ele interno ou externo à organização. Em outras palavras, a Gestão por Processos preocupa-se em tornar o negócio eficiente e atender as necessidades dos clientes.

Além da peculiaridade de não se ter um padrão de procedimento para a implantação da gestão por processos, os princípios que norteiam este modelo de gestão também divergem na literatura existente sobre o tema.

Autores como Hammer & Champy (1995) acreditam que geralmente existem regras essenciais que devem ser consideradas quando da implementação da Gestão por Processos nas organizações, são elas: Definir a estratégia antes de desenhar, priorizar o processo, otimizar o uso da tecnologia da informação e os modelos de estrutura organizacional e de governança devem ser compatíveis com o processo primário. Além disso, Murlick (2014, p. 21) defende que “existe

uma condição geral para o sucesso deste modelo: a alta administração e os funcionários em geral devem participar ativamente”.

Rummler e Brache (1995) criaram um modelo que compões cinco etapas para proceder com a implantação da Gestão por Processos, sendo elas: uma visão geral (inicial), a hierarquia dos processos (desdobramento), a definição da equipe (agentes), a priorização dos processos (definição) e seu detalhamento (compreensão, análise e melhoria).

Adesola e Baines (2005) propõem um modelo mais atual para a implementação, dividido em sete passos: compreender a necessidade do negócio, compreender o processo, análise e modelagem do processo, redesenho do novo processo, implementação do novo processo, avaliação do novo processo e metodologia, e, revisão do processo.

Murlick (2014) menciona que para a ABPMP o modelo para implementação da Gestão por Processo segue seis fases, sendo elas: processo de planejamento e estratégia, análise de processo de negócio, desenho e modelagem de processo de negócio, implementação de processos, monitoramento de controle de processos, e, refinamento de processos.

De acordo com a ABPMP

“A disciplina de BPM auxilia no estabelecimento de princípios e práticas que permitem às organizações serem mais eficientes e eficazes na execução de seus processos de negócio. Conquanto uma implementação de BPM possa empregar qualquer das estruturas de trabalho, metodologias e ferramentas existentes na comunidade de processos, a combinação exata será diferente para cada organização. Sob o pressuposto que objetivos organizacionais podem ser alcançados por meio do gerenciamento centrado em processos de negócio, BPM orienta as organizações no desenvolvimento de princípios e práticas para gerenciar recursos, mas não prescreve estruturas de trabalho, metodologias ou ferramentas específicas. Essas decisões são deixadas para cada organização que empregará uma receita ajustada à sua realidade. Esse princípio pode ser aplicado até mesmo para diferentes áreas funcionais dentro de uma mesma organização” (BPM CBOOK, 2013, p 45).

Neste contexto, este texto descreve a implantação da Gestão por Processos pela Empresa Pública de Transporte e Circulação de Porto Alegre (EPTC).

Procedimentos Metodológicos

O trabalho descreve a implementação da gestão por processos em uma organização pública. A pesquisa documental foi realizada em documentos oficiais, tal

como leis, normativas, regulamentos, portarias, pareceres oficiais, relatórios, publicações, entre outros. Como complemento, revisão de pesquisas em materiais já desenvolvidos, tais como livros, artigos científicos, trabalhos acadêmicos e artigos publicados em revistas.

Para coletar informações oficiais sobre a gestão por processos na Empresa Pública de Transporte e Circulação de Porto Alegre (EPTC) optou-se por utilizar o Serviço de Informação ao Cidadão da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. No dia 20/03/2019 foi aberto o pedido de solicitação, protocolo de número 001007-19-40, contendo perguntas direcionadas aos responsáveis pela gestão por processos na EPTC.

Além das perguntas, o pedido continha a solicitação dos principais relatórios publicados pela empresa, qual sejam, Relatório de Atividades e o Relatório de Gestão, os desenhos dos processos já mapeados pela empresa e a metodologia utilizada para o mapeamento destes processos.

Após o recebimento dos documentos, buscou-se identificar também as principais dificuldades encontradas pela EPTC nesta implantação.

Resultados

A Empresa Pública de Transporte e Circulação de Porto Alegre

A Administração Pública brasileira é fundamentada a partir das disposições presentes nos Art. 37 ao Art. 43 da Constituição Federal de 1988. Conforme consta no Art. 37, inciso XIX, considerando a alteração dada pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998, “somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada à instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação”. (BRASIL, 1988)

Porto Alegre, seguindo a tendência nacional para a municipalização do transporte exigida desde 1998 com o Código de Trânsito Brasileiro, criou a Empresa Pública de Transporte e Circulação de Porto Alegre (EPTC).

Anteriormente à sua criação, a responsabilidade pelo controle da circulação pertencia à Brigada Militar e cabia à Secretaria Municipal de Transportes (SMT) o gerenciamento dos transportes. A EPTC teve sua criação autorizada pela Lei nº 8.133, de 13 de janeiro de 1998, visando regular e fiscalizar as atividades relacionadas com o trânsito e os transportes do Município de Porto Alegre, além de atender às necessidades da cidade com relação à mobilidade urbana.

A empresa integra o Sistema Municipal de Transporte Público e de Circulação em conjunto com: os usuários – qualquer pessoa que utilize o Sistema Municipal de Transporte Público e de Circulação de Porto Alegre; a Secretaria Municipal dos Transportes – SMT; o Conselho Municipal de Transportes Urbanos – COMTU; o Conselho Municipal de Trânsito – COMUT; a Junta Administrativa de Recursos de Infrações – JARI; e os concessionários – repre-

sentando as pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, delegatárias do Poder Público Municipal para execução dos serviços de transporte público de passageiros.

De acordo com a lei de autorização, o Executivo Municipal estava autorizado a constituir e organizar uma empresa pública, sob a forma de sociedade anônima, denominada de Empresa Pública de Transporte e Circulação, que seria o órgão executivo e rodoviário do município nos termos do Código de Trânsito Brasileiro (CTB). Além disso, foi determinado que a empresa fosse dotada de personalidade jurídica de direito privado, com sede e foro na Capital do estado, com prazo de duração indeterminado e jurisdição em todo o território do município de Porto Alegre, sendo que o Diretor-Presidente possuiria função de Secretário Municipal dos Transportes, optando por uma única remuneração.

Cabe ressaltar que, com relação às atribuições da empresa, a lei específica que a EPTC deve operar, controlar e fiscalizar o transporte e o trânsito de pessoas, veículos automotores e de veículos de tração animal no âmbito do município de Porto Alegre. Sua atribuição especial é a fiscalização do trânsito e a gestão da Câmara de Compensação Tarifária (CCT), sempre em observância ao Código de Trânsito Brasileiro e à legislação municipal, podendo atuar em outras cidades mediante convênios com as mesmas.

A EPTC é uma empresa de grande porte, com um total de 1.064 colaboradores. A sua área de atuação abrange o município de Porto Alegre, que tem mais de 1,4 milhões de habitantes e uma frota de aproximadamente 561 mil veículos, um dos índices de motorização mais elevados do País – aproximadamente 2,5 habitantes por veículo. Além disso, Porto Alegre constitui o principal pólo populacional e econômico da Região Metropolitana de Porto Alegre, que com 3,5 milhões de habitantes, é a quarta maior em população no Brasil.

Com relação às suas instalações, a empresa possui uma sede administrativa; quatro postos de controle avançado de fiscalização de trânsito, um para cada região da cidade; uma central de atendimento; outra para gerenciamento da passagem escolar e isenções e um local para a análise de recursos de defesa de infrações de trânsito.

A empresa também conta com equipamentos e tecnologias que auxiliam o controle do sistema viário e de transporte da cidade, tais como: controle centralizado de semáforos, sistema de comunicação via rádio, viaturas, equipamentos de fiscalização eletrônica, sistemas de simulação de tráfego e de georreferenciamento, sistema de monitoramento automático de horários dos ônibus, caminhões equipados para implantação de sinalização vertical e horizontal, entre outros de menor porte.

Com relação à estrutura organizacional, a empresa conta com cinco níveis hierárquicos: diretor-presidente, diretores, gerentes, coordenadores e responsáveis por equipes.

Com relação aos modelos de gestão adotados na empresa, o relatório de gestão informa que o processo de tomada de decisão da direção da empresa está estruturado a partir de organizações de reuniões, cada uma com um objetivo específico. Destes encontros, elaboram-se atas deliberativas, contendo decisões, relação de pendências e as ações e os seus respectivos responsáveis pela verificação do atendimento e estabelecimento de prazos. Conforme o relatório disponibilizado, foi a partir de destas reuniões que houve a deliberação sobre a constituição de um setor de mapeamento de processos, cujo objetivo principal era a implantação da gestão por processos na EPTC.

A Implantação da Gestão por Processos na EPTC

Em 2014 a EPTC criou um Grupo de Trabalho (GT) multidisciplinar voltado para projetos de melhoria da gestão, cujos estudos foram os responsáveis pelo início da implantação de ferramentas da gestão da qualidade para aperfeiçoamento do modelo de gestão adotado na empresa.

“Em 2015 a empresa aderiu ao Sistema de Avaliação da Gestão - SAG, de acordo com os critérios do Modelo de Excelência da Gestão da Fundação Nacional da Qualidade - FNQ. Desde então, este GT é responsável pela descrição e atualização das práticas de gestão, avaliação das possibilidades de aperfeiçoamento e dos resultados, gerando assim a construção e acompanhamento do plano de melhorias. Também é atribuição desse GT a revisão anual e atualização do Relatório de Gestão” (EPTC, 2017).

A partir daí inicia a consolidação da identificação dos procedimentos organizacionais, não mais baseados em setores ou departamentos, mas sim, por Processos de Negócio. Neste contexto, o Grupo de Trabalho elaborou em 2016 um plano de melhoria da gestão baseado na Gestão por Processos e encaminhou para a pauta de reunião de diretoria. A diretoria da empresa optou pela aprovação do plano e, em 2017, foi criado o setor de Coordenação de Mapeamento de Processos, que se encontra vinculado a Gerência de Planejamento Estratégico e Controle Interno (GPECI) e ao Gabinete da Presidência (GP).

Para iniciar o projeto de implementação da Gestão por Processos na empresa, no ano de 2017, a Coordenação de Mapeamento de Processos (CMP) em conjunto com a Gerência de Planejamento Estratégico e Controle interno (GPECI) realizou a revisão da cadeia de valor já existente na empresa, considerando posicionamentos e alterando questões estratégicas. A revisão da Cadeia de Valor foi “realizada a partir de metodologia pesquisada em literatura, do mapa estratégico organizacional e da análise dos processos organizacionais.”. A metodologia envolveu cinco etapas, sendo elas: estabelecimento das diretrizes, construção da

identidade organizacional, definição dos macroprocessos, proposta de Cadeia de Valor e validação da proposta.

Foi a partir desta revisão que a Coordenação de Mapeamento de Processos fez a identificação dos processos da organização “demonstrando de forma visual o ciclo de negócio da EPTC, evidenciando as entradas, a forma de processamento e as saídas dos produtos/serviços com valor agregado” (EPTC, 2017, p. 56).

Figura 1 - Cadeia de Valor da EPTC



Fonte: EPTC, 2017

Após a conclusão desta revisão, a Cadeia de Valor da EPTC ficou dividida em três grupos de processos: processos gerenciais, processos de apoio e processos finalísticos. De acordo com o Relatório de Gestão (2017). A descrição destes processos permite a percepção clara das entregas e objetivos de cada um dos processos que compõe a cadeia de valor da empresa. De acordo com o Relatório de Gestão (2017) os processos finalísticos e os processos de apoio são melhorados de forma contínua a fim de ampliar sua capacidade em gerar resultados. Anteriormente a empresa realizava melhorias nos procedimentos de forma pontual, sem ordem de prioridade. A partir da criação da Coordenação de Mapeamento de Processos, a empresa deixou de atuar no mapeamento de processos de forma pontual e passou a concentrar esforços no trabalho de identificação dos principais processos finalísticos, de apoio e gerenciais da organização.

A Implantação da Gestão por Processos na EPTC seguiu método em nove passos: arquitetura de processos, definição de equipes, seleção de processos críticos, caracterização de processos, mapeamento de processos, modelagem de processos, implantação das mudanças, controle dos processos e ajustes.

A construção da arquitetura dos processos na EPTC foi baseada em conformidade a divisão dos processos: Processos Finalísticos, Processos de Apoio e Processos Gerenciais. Optou-se por primeiramente identificar os processos finalísticos da empresa. Esta opção baseia-se nas entregas produzidas pelos processos para a sociedade, pois são estes os serviços que a EPTC presta e entrega de forma efetiva para a sociedade. Após a conclusão desta etapa, pensa-se em proporcionar a transparência dos processos da EPTC. Para isso, a empresa começou a trabalhar no desenvolvimento de um Portal Eletrônico de Processos, no qual constará em detalhes a Arquitetura dos Processos Organizacionais e ao clicar no processo aparecerá o desenho do processo mapeado. A Arquitetura dos Processos Finalísticos da EPTC é representada como uma “árvore de serviços”.

A árvore de serviços foi apresentada aos diretores da empresa e obteve a aprovação, sendo incorporada ao relatório de gestão publicado anualmente pela empresa. Após esta aprovação, a Coordenação de Mapeamento de Processos (CMP) passou a divulgar a gestão por processos para os demais colaboradores.

De acordo com o Relatório de Gestão (2017, p. 51) para difundir a cultura de gestão por processos em toda a empresa, a Coordenação de Mapeamento de Processos (CMP) elaborou um programa de capacitação em Gestão por Processos para os funcionários. O conteúdo deste programa encontra-se disponibilizado no sítio eletrônico da empresa.

O programa de capacitação foi estruturado em duas etapas: a primeira envolvendo a alta direção (Diretores, Gerentes e Coordenadores) com o objetivo de garantir o apoio às mudanças que seriam realizadas a partir da visão da empresa através de processos; a segunda envolvendo as chefias e funcionários, tendo como objetivo disseminar a gestão por processos e capacitar os funcionários na ferramenta de desenho de processos (Bizagi).

“Como resultado, formaram-se gestores com visão sistêmica da empresa, força de trabalho com capacidade de interpretar e construir fluxogramas dos processos da organização, além de setores propensos a documentar os processos e disponibilizar o conhecimento para toda a empresa” (EPTC, 2017, p.51).

O programa de capacitação foi realizado com a participação de pelo menos um funcionário de cada setor, com o objetivo de disseminação da gestão por processos para toda a empresa. A partir da capacitação a Coordenação de Mapeamento de Processos (CMP) passou a atuar como um setor de assessoramento em mapeamento de processos aos demais setores da empresa, com o objetivo de que os setores mapeassem seus próprios processos internos e estes fossem incorporados ao Portal de Processos.

De acordo com o material disponibilizado no curso de capacitação os funcionários recebiam treinamento sobre: Planejamento Estratégico, Indicadores

de desempenho, indicadores de resultados, conceitos básicos sobre gestão por processos, conceitos de BPM, Metodologia para implantação da gestão por processos, desenho de processos, BPMN, Notações básicas de BPMN, Notações Intermediárias de BPMN e boas práticas para o uso do BPMN. O curso era dividido em dois encontros distintos.

No primeiro encontro, os funcionários recebiam uma introdução teórica sobre o momento histórico da Administração Pública Brasileira, há transparências que explanam o contexto da Nova Administração Pública, como o princípio da eficiência e a administração por resultados. Após esse conteúdo, o material de apoio esclarece o formato de acompanhamento dos indicadores estratégicos pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre, expondo os principais indicadores da Empresa Pública de Transporte e Circulação de Porto Alegre. Além disso, são caracterizados de forma didática os principais conceitos de indicadores de resultado e indicadores de desempenho.

A importância da utilização dos indicadores é descrita como: compreensão de prioridades de atuação; objetividade de avaliação; decisões baseadas em dados e fatos concretos; possibilidade de acompanhamento histórico; definição sobre papéis e responsabilidades; eliminação de perdas; proporcionar referenciais para os processos/atividades; medir o grau de satisfação dos clientes; balizar as mudanças da organização; monitorar as melhorias dos processos; permitir o auto-gerenciamento. salienta-se, ainda, o formato percebido dentro das organizações públicas como: departamentalização do trabalho; estrutura verticalizada e falta de identificação das necessidades dos clientes. Como solução para esses problemas, o material informa que a gestão por processos pode auxiliar na reestruturação da estrutura da empresa e tornar os serviços prestados mais eficientes.

No segundo encontro os funcionários receberam instruções sobre a metodologia adotada pela Coordenação de Mapeamento de Processos para o mapeamento de processos propriamente dito, ou seja, a metodologia utilizada pela CMP para mapear os processos. A metodologia consiste nos seguintes passos: (1) Seleção do Processo; (2) Análise do Processo Atual; (3) Modelagem do Novo Processo; (4) Implantação no Novo Processo; (5) Gerenciamento do Novo Processo; (6) Ações de Melhoria.

Ao final do segundo encontro, os funcionários participantes deveriam escolher um processo relacionado ao seu setor de atuação, utilizar a metodologia de mapeamento de processos proposta pela CMP e enviar para a avaliação da Gerência de Planejamento Estratégico e Controle Interno (GPECI). Ao todo, foram capacitados 80 colaboradores.

Discussão

A EPTC foi constituída a partir de uma estrutura organizacional departamentalizada e verticalizada, com alto vínculo hierárquico e centralização de autoridade.

O organograma da empresa demonstra a hierarquia setorial de forma explícita. Características estas que foram herdadas pelo modelo burocrático de Estado vivenciado pelo país durante anos.

Neste contexto, a implantação da Gestão por Processos demonstra o anseio da empresa em prestar um melhor serviço para a sociedade. O grupo de melhoria da gestão apresenta soluções gerenciais com o objetivo de melhorar os resultados da empresa e trazer benefícios aos cidadãos. Com relação às melhorias propostas pela implantação da gestão por processos, a revisão e proposição de novos indicadores de resultado tem papel essencial para obtenção dos resultados esperados com o uso desse novo formato de gestão, além é claro, da proposta de melhoria contínua a partir do resenho dos processos. A gestão por processos baseia-se em indicadores de resultado, pois seu modelo de gestão é estruturado a partir de uma arquitetura de processos, ou seja, a gestão por processos percebe a empresa a partir de seus processos de negócio, o que permite aproximar tal prática às colocações de Bergue (2010), que enfatiza o papel da reforma administrativa da Administração Pública, trazendo como legado a gestão por resultados.

De acordo com o BPM CBOK (2013) a Gestão por Processos é uma:

“disciplina gerencial que integra estratégias e objetivos de uma organização com expectativas e necessidades de clientes, por meio do foco em processos ponta a ponta. BPM engloba estratégias, objetivos, cultura, estruturas organizacionais, papéis, políticas, métodos e tecnologias para analisar, desenhar, implementar, gerenciar desempenho, transformar e estabelecer a governança de processos” (BPM CBOK, 2013, p. 41).

Dessa forma, é possível perceber que a EPTC tem se organizado, a partir da Gerência de Planejamento Estratégico e da Coordenação de Mapeamento de Processos a fim de elaborar uma metodologia própria para a implantação da Gestão por Processos na empresa que se adapte a sua realidade, pois conforme destacado pelo Guia BPM CBOK (2013) o gerenciamento dos processos de negócio engloba uma esfera de conhecimento composta “por princípios e melhores práticas para orientar uma organização, e não uma metodologia prescrita ou um kit de ferramentas” (BPM CBOK, 2013, p. 42). É possível, portanto, que as empresas assumam as diretrizes do BPM, porém se adaptem conforme suas necessidades.

Esse modelo supõe, ainda, que os objetivos das organizações poderão ser alcançados com maior êxito através do gerenciamento de processos e que, quando implementado com sucesso, integra e transforma a cultura organizacional da empresa, alterando a forma que esta opera.

Com relação a mudança da cultura organizacional, nota-se que a EPTC utilizou práticas para amenizar os efeitos causados pela mudança de entendimen-

to dos processos da empresa. Realizar o treinamento dos funcionários antes de implantar a prática fez reduzir o impacto das mudanças e fez com que os funcionários participassem ativamente da construção do novo modelo. Porém, conforme consulta à empresa, quando implantada a gestão por processos, diversos funcionários ainda sentiram dificuldade de interpretar a empresa por processos, ou seja, a partir das atividades realizadas do início ao fim (transcendendo os setores), e, acabaram ainda entendendo que a empresa estava estruturada a partir do organograma por setores.

Para a EPTC:

“A principal dificuldade enfrentada é a mudança na cultura da organização. A empresa possui uma estrutura verticalizada com visão de funções. Essa forma de trabalho dificulta a organização dos processos de negócio e, principalmente, a percepção em relação às necessidades dos clientes (os cidadãos, no caso da EPTC). Outra dificuldade a ser superada é em relação ao desenvolvimento de sistemas. A automatização de atividades é fundamental para a melhoria da eficiência e eficácia dos processos. Como a capacidade de desenvolvimento do setor de TI é bem restrita, a melhoria de processos acaba ficando prejudicada.” (EPTC, 2019)

Nesse sentido, as características herdadas da administração burocrática restam presente na cultura organizacional da empresa até os dias atuais, dificultando a disseminação de um novo modelo de gestão. A arquitetura dos processos finalísticos da EPTC já foi estruturada, porém, de acordo com o sítio eletrônico da empresa, a organização estrutural da EPTC ainda está demonstrada como um organograma verticalizado. Dessa forma, é possível perceber a dificuldade de reestruturar o formato organizacional da empresa. A implantação da gestão por processos encontra-se devidamente representada na empresa, porém não é algo institucionalizado.

“Conforme o Guia para o Gerenciamento de Processos de Negócio – Corpo Comum de Conhecimento da Association of Business Process Management Professionals (ABPMP BPM CBOK v3.0), importante literatura da área, “a Gestão por Processos engloba estratégias, objetivos, cultura, estruturas organizacionais, papéis, políticas, métodos e tecnologias para analisar, desenhar, implementar, gerenciar desempenho, transformar e estabelecer a governança de processos. Ou seja, a Gestão por Processos é uma construção contínua que pressupõe estágios de amadurecimento. A EPTC, com base nos modelos mais comumente utilizados, está em um nível inicial de maturidade em BPM” (EPTC, 2019)

Considerando as exposições realizadas e os documentos recebidos da EPTC, como o questionário aplicado e o relatório de atividades publicado no portal da transparência da empresa, é possível identificar algumas principais dificuldades encontradas pela EPTC quando da implantação da Gestão de Processos, são elas: cultura organizacional, capacidade de desenvolvimento da equipe de TI, recursos humanos e financeiros.

A mudança organizacional é parte do cotidiano do ambiente administrativo, tanto na esfera pública como na esfera privada. Pode-se afirmar que a mudança consta intrínseca ao ser humano, e, sendo o sistema organizacional composto basicamente por pessoas, torna-se possível concluir que as organizações se modificam a partir das mudanças destas relações: entre pessoas, mas também entre tecnologias, estruturas, processos, dentre outros.

Bergue (2010) aponta a resistência à mudança como algo natural do ser humano e que sempre ocorre em processos de transformações, sendo este um fenômeno em massa e que faz parte do cotidiano. Além de ser nociva a organização e da grande probabilidade de os colaboradores serem os atores mais resistentes a ela, o autor elenca o medo do desconhecido e o desafio da perda de poder ou de algum privilégio, como principais contrapressupostos à mudança nas organizações.

Para Chu (2005 apud Bergue, 2010, p. 53-54), todo o processo de mudança gera certa resistência, que pode acarretar em aspectos favoráveis, tais como: contribuição para a identificação e preenchimento de lacunas; identificação dos riscos envolvidos; estímulo à reflexão e discussão; melhoria do relacionamento interpares; aperfeiçoamento do processo de comunicação; identificação das necessidades específicas de cada área; verificação do alinhamento da mudança com os objetivos estratégicos da organização. Numa leitura geral, a resistência a mudança é um fator inerente ao ser humano, por qualquer que seja o motivo, e pode acarretar em perdas e ganhos organizacionais (BERGUE, 2010).

Considerações Finais

Este trabalho identificou a realidade estrutural da Empresa Pública de Transporte e Circulação de Porto Alegre. A empresa foi constituída a partir de uma estrutura organizacional departamentalizada, verticalizada, com alto vínculo hierárquico e centralização de autoridade. O organograma da empresa apresenta uma hierarquia setorial de forma explícita, características estas que foram herdadas pelo modelo burocrático de Estado vivenciado pelo país durante anos.

É com relação a esta realidade que se concentram as principais dificuldades encontradas pela empresa quando da iniciativa de implantação da gestão por processos, a resistência dos funcionários impede que a Gestão por Processos se torne parte da cultura organizacional.

A implantação da Gestão por Processos demonstra o anseio da empresa em prestar um melhor serviço para a sociedade. O grupo de melhoria da gestão apre-

senta soluções gerenciais com o objetivo de melhorar os resultados da empresa e trazer benefícios aos cidadãos. Com relação às melhorias propostas pela implantação da gestão por processos, a revisão e proposição de novos indicadores de resultado tem papel essencial para obtenção dos resultados esperados com o uso desse novo formato de gestão, além é claro, da proposta de melhoria contínua a partir do resenho dos processos.

Compreende-se, portanto, que para tornar a gestão por processos um modelo de gestão institucionalizado na EPTC deve-se trabalhar alternativas que incluam as diretrizes da Gestão por Processo nas atividades cotidianas de trabalho dos funcionários, além de continuar com os cursos de capacitação em BPM, familiarizando os funcionários com o novo modelo e disseminando suas potencialidades de aprimoramento dos processos de trabalho e demonstrações dos benefícios que podem ser obtidos por sua utilização. A EPTC é uma empresa pública que presta serviços públicos para o cidadão, e a gestão por processos tem como objetivo, tornar os serviços mais eficientes pensando nas necessidades dos clientes, ou seja, no caso da EPTC, os cidadãos que se deslocam em Porto Alegre.

Referências

- ABPMP BPM CBOOK. Guia para o Gerenciamento de Processos de Negócio. ABPMP Brasil, 2013.
- ADESOLA, S; BAINES, T. Developing and evaluating a methodology of business process improvement. *Business Process. Management Journal*. Bingley: Emerald, 11(1):37-46, 2005.
- BERGUE, Sandro Trescastro. *Cultura e Mudança Organizacional*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. *Revista do Serviço Público*, 50(4): 5-30, 1998.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do estado patrimonial ao gerencial. In Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.), *Brasil: Um Século de Transformações*. São Paulo: Cia. das Letras, 2001.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Uma reforma gerencial da Administração Pública do Brasil. *Revista de Serviço Público*, 49(1):5-42, 2014.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Do estado patrimonial ao gerencial. In Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.), *Brasil: Um Século de Transformações*. São Paulo: Cia. das Letras, 2001: 222-259.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. *Revista de Serviço Público*, 47(1):7-40, 2015.
- CAVALCANTI, Bianor Scelza. *Da Modelagem à Improvisação: Interpretando a Modelagem Organizacional*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2004
- COELHO, Ricardo Corrêa. *O público e o privado na gestão pública*. Florianópolis: UFSC; Brasília: CAPES-UAB, 2009.
- EPTC, Empresa Pública de Transporte e Circulação. *Relatório de Gestão 2017*. Porto Alegre, 2017. Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/eptc/default.php?p_secao=214. 8
- EPTC, Empresa Pública de Transporte e Circulação. *Gestão por Processos (BPM)*. Porto Alegre, 2018. Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/transparencia/default.php?p_secao=52.

HAMMER, M; CHAMPY, J. Reengenharia: o caminho para mudança. 29ed. Rio de Janeiro: Campus, 1995.

JURAN, Joseph M. Planejando para a Qualidade. São Paulo: Pioneira, 1990.

MURLICK, Juliano. Fatores críticos de implementação da metodologia business process management (BPM): Estudo de caso no Sistema de Crédito Cooperativo Sicredi. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-graduação em Administração, Porto Alegre, 2014.

PAIM, Rafael. Engenharia de Processos: análise do referencial teórico-conceitual, instrumentos, aplicações e casos, Dissertação (Mestrado) – UFRJ, COPPE, Engenharia de Produção. Rio de Janeiro, 2002.

PEREIRA, Maria I.; SANTOS, Sílvio A. Modelo de Gestão: uma análise conceitual. São Paulo: Pioneira-Thomson Learning, 2001.

REZENDE, Flavio da Cunha. Desafios gerenciais para a reconfiguração da administração burocrática brasileira. Sociologias, Porto Alegre, 11(21): 344-365, 2009.

RUMMLER, G. A; BRACHE, A. P. Improving Performance: Melhores Desempenhos das Empresas. São Paulo: Makron Books, 1994.

SANTOS, Clezio Saldanha dos. Introdução à Gestão Pública. São Paulo: Saraiva, 2014.

SARAVIA, Enrique Jeronimo. Administração Pública e Administração de Empresas: Quem Inspira a Quem? Revista ADM.MADE, 14(3):1-8, 2010.

SOARES, Ana Paula Fleury de Macedo. Instrumentos gerenciais utilizados na administração pública com foco no cidadão. FGV EAESP - CMAPG: Dissertações, Mestrado em Administração Pública e Governo, 2002. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/5277>

STADLER, Adriano; PAIXÃO, Márcia Valéria. Modelos de Gestão. Paraná: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia – Paraná – Educação a Distância, 2012. Disponível em: http://redeetec.mec.gov.br/images/stories/pdf/proeja/modelos_gestao.pdf.

IMPACTOS E DESAFIOS DA IMPLANTAÇÃO DO PRÓ-GESTÃO NO INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA DOS SERVIDORES MUNICIPAIS DE NOVO HAMBURGO

KARINE ECKERT

DIOGO JOEL DEMARCO

Introdução

Em meio às turbulentas mudanças ocorridas no Ministério da Previdência Social, que foi extinto e teve parte de suas atividades transferidas ao Ministério da Fazenda, bem como as ameaças de mudanças na previdência do servidor público, modelos de políticas públicas que englobem maior transparência, modernização da gestão e padrões de qualidade são muito bem-vindos. Os regimes próprios de previdência social (RPPS) consomem grande parcela do orçamento público, o que faz com que sua gestão eficiente seja imprescindível para o equilíbrio das contas públicas.

O Programa de Certificação Institucional e Modernização da Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Pró-Gestão RPPS), que vem sendo construído desde 2011 e tomou sua forma final em janeiro de 2018, está em fase de implantação e promete garantir “maior estabilidade na gestão e consolidação de avanços, evitando que as naturais mudanças no comando político do ente federativo resultem em descontinuidade ou retrocessos na gestão previdenciária” (BRASIL, p. 11). Os desafios para a sua implementação são muitos e, para que seja colocado em prática, será necessária uma análise da estrutura e dos processos que sofrerão mudanças dentro do RPPS, adequando assim às exigências do referido programa.

O RPPS objeto deste estudo é o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores Municipais de Novo Hamburgo (Ipasem NH), criado através da Lei Municipal nº 154 de 24 de dezembro de 1992, que se trata de um órgão de administração indireta do município de Novo Hamburgo com personalidade jurídica de natureza autárquica, e tem por objetivo a realização de operações de seguridade social aos servidores públicos municipais e seus dependentes.

Este trabalho buscou, a partir do estudo da atual estrutura do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores Municipais de Novo Hamburgo (Ipasem), realizar uma análise dos processos envolvidos para o atendimento dos requisitos de obtenção da certificação do Pró-Gestão RPPS e, em consequência, solidificar um planejamento das ações que deverão ser implementadas. Para tanto,

dentro da estrutura e do contexto atual do Ipasem, busca responder ao seguinte problema de pesquisa: quais são os setores e processos que sofrerão mudanças e de que forma elas serão praticadas para adesão eficaz ao Pró-Gestão RPPS?

O Pró-Gestão RPPS visa o incentivo à adoção de melhores práticas de gestão previdenciária, que estão inseridas em três pilares (Controles Internos, Governança Corporativa e Educação Previdenciária). O objetivo geral deste trabalho é identificar os processos do Ipasem que pertencem a estes pilares, permitindo analisar os impactos e desafios das mudanças, desenvolvendo um projeto de solidificação das ações necessárias para implantação do referido programa.

Para atender ao objetivo geral proposto acima, foram elencados três objetivos específicos: 1) Descrever as ações necessárias para o atendimento às diretrizes propostas pelo manual do Pró-Gestão RPPS; 2) Identificar, dentro da estrutura organizacional atual do Ipasem, os processos e os servidores envolvidos, bem como as lacunas a serem preenchidas para atendimento às diretrizes descritas; e 3) Estabelecer um planejamento para a obtenção da certificação, através do preenchimento das lacunas encontradas e organização dos processos do Instituto objeto deste estudo.

O Brasil contava em 2018 com 2.116 RPPS, responsáveis pela gestão de recursos superiores a R\$ 200 bilhões, e atendem quase 10 milhões de segurados, entre ativos, aposentados e pensionistas.

A adequação dos processos de trabalho dos RPPS às exigências estabelecidas pelo Manual do Pró-Gestão RPPS garante o aperfeiçoamento da gestão previdenciária e assegura o equilíbrio financeiro e atuarial, garantindo sustentabilidade na concessão e manutenção dos benefícios aos seus segurados.

Apesar de facultativa, a adesão do Pró-Gestão RPPS é requisito obrigatório para obtenção de classificação como investidor qualificado e investidor profissional, conforme a Portaria MPS nº 300, de 03 de julho de 2015. Tais disposições são necessárias para que os RPPS possam aplicar seus recursos em determinados fundos de investimento, o que possibilita maior diversificação na alocação dos mesmos. Diante disso, são indispensáveis desde já ações de planejamento para adesão ao Pró-Gestão RPPS, uma vez que os processos envolvidos demandam importantes mudanças na estrutura e na organização dos processos internos.

O Ipasem tem suas regras de organização e funcionamento regidos pela Lei Federal 9.717/98 e alterações, que define como finalidade do RPPS administrar a previdência dos servidores do ente, arrecadando e gerindo os recursos, e garantindo a manutenção dos benefícios. De acordo com Nogueira (2011), a referida lei possibilitou a eliminação de fragilidades dos RPPS através de uma reformulação dos sistemas de previdência do setor público, estabelecendo princípios de caráter contributivo e solidário, bem como do equilíbrio financeiro a atuarial.

Em relação à gestão dos RPPS, Nogueira (2011) aponta que a concretização do equilíbrio financeiro e atuarial somente se dará quando houver maior transpa-

rência, participação, planejamento e controle das unidades gestoras. O Pró-Gestão RPPS vem com a proposta de dar maior transparência nas informações e proporcionar maior participação dos beneficiários na gestão dos RPPS.

Procedimentos Metodológicos

Em termos metodológicos trata-se de um estudo exploratório, de abordagem qualitativa. Devido ao fato do Pró-Gestão RPPS ainda estar em fase de implantação, não foram encontrados estudos publicados no que tange à análise dos processos a ele pertencentes, mas há diversas publicações sobre gestão de projetos, mapeamento de processos, planejamento e implantação de políticas públicas que auxiliaram na construção deste trabalho.

Para atender a natureza exploratória da pesquisa, em se tratando de ilustrar a situação de uma autarquia municipal frente às demandas da certificação, primeiramente foi realizado um estudo detalhado da estrutura do Ipasem através de análise documental na legislação municipal que o rege, qual seja a Lei Municipal nº 154 de 24 de dezembro de 1992. A pesquisa documental também orientou a busca pelas informações sobre a certificação a ser implantada, onde a principal fonte foi o Manual do Pró-Gestão RPPS, aprovado pela Portaria SPREV nº 03, de 31 de janeiro de 2018.

A posse dos dados colhidos na pesquisa documental orientou a aplicação de entrevistas nos setores envolvidos nas atividades inerentes à certificação, quais sejam a Coordenadoria de Contabilidade e Finanças, Coordenadoria de Recursos Humanos, Coordenadoria de Informática, Procuradoria e Diretoria. Cada entrevistado respondeu perguntas de acordo com as ações da certificação pertencentes a sua área. As entrevistas foram realizadas durante o mês de março de 2018, e ampliaram a familiaridade com o cenário do problema de pesquisa que já havia sido adquirida na pesquisa documental.

Contexto do Estudo

Nos tempos da colonização do Brasil, a proteção social do indivíduo se fez presente com a criação de santas casas de misericórdia, montepios e sociedades beneficentes. Porém, a temática previdenciária específica surgiu na constituição de 1891, onde havia a previsão de aposentadoria por invalidez para os funcionários públicos, que no ano seguinte foi estendida aos operários do Arsenal da Marinha.

Segundo Rangel et al. (2009), o grande marco na previdência social do Brasil se deu em 1923, com a Lei Eloy Chaves (Decreto-Lei nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923), que criou a Caixa de Aposentadorias e Pensões para os empregados das empresas ferroviárias. Este período foi marcado também pela regulamentação jurídica das previsões legais e constitucionais anteriores, criação do Conselho Nacional do Trabalho e criação de caixas por empresas. Em 1826 foi criada a caixa de aposentadorias e pensões dos empregados portuários e marítimos

e, dois anos depois, dos empregados das empresas de serviços telegráficos e radiotelegráficos.

A partir de 1930, no primeiro governo do presidente Getúlio Vargas, o sistema previdenciário adquiriu uma forma mais abrangente, com a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, tendo como uma das atribuições orientar e supervisionar a Previdência Social, inclusive como órgão de recursos das decisões das Caixas de Aposentadorias e Pensões. Conforme Rangel et al. (2009), vinculados ao Ministério, e com autonomia para definir suas alíquotas de contribuição e seus pacotes de benefícios, foram criados os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) para categorias profissionais específicas. O sistema previdenciário deixou de ser estruturado por empresa, passando a ser por categorias profissionais. Marítimos, comerciários, bancários e industriários foram as primeiras categorias que tiveram seus institutos criados.

A uniformização da legislação sobre a previdência social ocorreu com o advento do Regulamento Geral dos Institutos de Aposentadoria e Pensão, aprovado pelo Decreto nº 35.448, de 01/05/1954. Em 1960, após 14 anos de tramitação no Congresso Nacional, foi promulgada a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), com o objetivo de desfragmentar e diminuir as diferenças entre as categorias profissionais, através da uniformização das contribuições, bem como das prestações de benefícios dos diferentes institutos. Seis anos depois, já durante o regime militar, a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) reuniu na mesma estrutura os IAPs até então existentes. No final desta década, finalmente houve a inclusão das categorias profissionais marginalizadas, como a dos autônomos, domésticos e rurais, no rol dos beneficiários do sistema (SCHWARZER, 2002).

Com a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), em 1974, aconteceu o desdobramento do INPS em três novos órgãos: INPS, desta vez com suas funções limitadas à administração e gestão dos benefícios previdenciários e assistenciais; o Instituto de Administração da Previdência Social (Iapas), responsável pela gestão administrativa, financeira e patrimonial do sistema; e o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), responsável pela administração do Sistema de Saúde Previdenciário.

Este último e importante período foi marcado pela retração da economia mundial que, embora tenha sido freada pelas políticas internas de desenvolvimento, surtiu efeitos sobre os programas de proteção social no início dos anos 1980. Assim, surgiram novas regras para assegurar o equilíbrio financeiro do sistema, entre eles a liberação do teto de contribuição e o aumento da alíquota de contribuição dos empregadores, inclusive a introdução de alíquotas progressivas conforme sua faixa de salário.

Com a constituição federal de 1988, houve uma reforma democrática que rompeu com o autoritarismo dos períodos anteriores. Assim, os grupos sociais

acabaram conquistando mais espaço. No ramo previdenciário, ocorreu a introdução do conceito de seguridade social, de acordo com Rangel et al. (2009), através da universalização, participação social na gestão e diminuição das desigualdades socioeconômicas. Para atender aos objetivos, o sistema foi estruturado sob os seguintes pilares:

- Regime Geral de Previdência Social (RGPS), destinado aos trabalhadores do setor privado e aos servidores públicos não segurados pelo regime próprio;
- Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), destinado aos servidores públicos cujos entes já tenham instituído o seu regime; e,
- Regime de Previdência Complementar Privada, organizado de forma autônoma e de adesão facultativa.

A previdência passou a ser assegurada como um direito social fundamental, protegido através da configuração da mesma como cláusula pétrea. Essa nova perspectiva proposta pela Constituição de 1988 rompeu com a antiga forma de valorização e organização do mercado de trabalho público, onde o papel do servidor passou a ser considerado peça fundamental na administração do Estado.

A Previdência do Servidor Público após a CF/88

As duas emendas constitucionais propostas pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado que trataram da reforma administrativa foram fundamentais neste processo de transição para uma administração pública gerencial. Através delas, foi permitida a contratação, através de processo seletivo, de servidores públicos pela consolidação da legislação do trabalho (CLT), pondo fim à obrigatoriedade do regime jurídico único. A estabilidade dos servidores também sofreu alterações, tornando-se mais flexível. Obedecendo ao princípio da autonomia dos poderes, ficou estabelecido um tratamento equilibrado no que tange à organização administrativa e vencimentos dos servidores.

A adaptação da administração pública à concepção de Estado liberal resultou na extinção de postos de trabalho do serviço público, motivada pela adoção programas de demissão voluntária, fechamento de organismos estatais e privatizações, todos resultantes da reforma supracitada.

A proposta de Emenda Constitucional n° 33, enviada ao congresso em 1995, tornou o acesso aos benefícios mais restrito, pois a aposentadoria dos servidores seria calculada pelo tempo de contribuição, com nova idade mínima, sendo modificada a fórmula de cálculo dos proventos. A ideia geral era de se exigir uma contribuição que seja, atuarialmente, compatível com uma aposentadoria de 75 a 80% do salário médio recebido nos últimos 36 meses anteriores à passagem para a inatividade, dado o rendimento médio esperado para as contribuições dos servidores (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 52).

Ainda, com a intenção de “reduzir a pressão existente sobre o Tesouro Nacional no que se refere ao pagamento dos inativos e pensionistas” (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 64), o projeto previa a revisão da concessão, dos valores e das formas de reajuste de pensões, bem como a criação de um programa de saúde dos servidores. A Emenda Constitucional nº 20 de 1998 foi aprovada depois de decorridos três anos do seu envio ao Congresso, com algumas alterações (Quadro 1).

Quadro 1. Relação das alterações do art. 40 da CF/88 promovidas pela EC 20/98

Formas de aposentadoria	Constituição Federal de 1988	Emenda Constitucional nº 20/1998
Aposentadoria por invalidez permanente	Proventos integrais	Proventos proporcionais ao tempo de contribuição
Aposentadoria compulsória	Setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de serviço.	Setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição.
Aposentadoria voluntária (homem)	Trinta e cinco anos de serviço, com proventos integrais.	Não se aplica
Aposentadoria voluntária (mulher)	Trinta anos de serviço, com proventos integrais.	Não se aplica
Aposentadoria voluntária com proventos proporcionais (homem)	Trinta anos de serviço, ou sessenta e cinco anos de idade.	Sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição ou sessenta e cinco anos de idade
Aposentadoria voluntária com proventos proporcionais (mulher)	Vinte e cinco anos de serviço, ou sessenta anos de idade.	Cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição ou sessenta anos de idade
Aposentadoria voluntária (magistério - homem)	Trinta anos de efetivo exercício	Cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição ou sessenta anos de idade
Aposentadoria voluntária (magistério - mulher)	Vinte e cinco anos de efetivo exercício	Cinquenta anos de idade e vinte e cinco de contribuição ou cinquenta e cinco anos de idade

Fonte: Elaborado pela autora.

De acordo com a nova redação da emenda constitucional em questão, o § 1º do art. 40 estabelece que a aposentadoria voluntária depende do cumprimento do exercício no serviço público:

III - voluntariamente, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, ...

Para o magistério, o § 5º do mesmo artigo determinou que o tempo de contribuição fosse exclusivo e de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.

Para a previdência complementar, o art. 40, § 14 assim estabelece:

§ 14 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituíam regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.

As mudanças resultantes da EC 20/98 para os RPPS's se resumem na adoção de novos limites de idade para a aposentadoria por tempo de contribuição, unificação das regras aplicadas aos servidores federais, estaduais e municipais, e permissão para adoção do teto igual ao fixado pelo RGPS através da implantação de um sistema de previdência complementar. Mais especificamente nas formas de aposentadoria elencadas pelo art. 40 da CF/88, a aposentadoria com proventos integrais foi extinta, houve a alteração do termo tempo de serviço por tempo de contribuição, bem como o aumento deste tempo e das idades mínimas para que o servidor tivesse direito ao benefício. Nas regras de transição, ficou estabelecido que a idade mínima fosse de 53 anos para homens e 48 para mulheres, para os filiados antes de 1998.

O Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores Municipais de Novo Hamburgo – IPASEM

Visando atender os preceitos da Constituição Federal no que tange ao atendimento dos benefícios de aposentadoria, auxílio-doença, salário-família e salário-maternidade ao servidor, bem como pensão por morte e auxílio-reclusão para seus dependentes, o regime próprio dos servidores do município de Novo Hamburgo (Ipasem) foi criado através da Lei Municipal nº 154 de 24 de dezembro de 1992.

Desde a sua fundação até os dias atuais, o Ipasem passou por muitas mudanças. O referido instituto passou a ter sede própria somente em maio de 1994, e funcionava com a cedência de funcionários do município, contratados e estagiários. O crescimento do número de segurados tem criado a necessidade de muitas adequações na estrutura administrativa. A Lei Complementar nº 2.204 de 23 de novembro de 2010 criou o primeiro quadro de cargos efetivos. Em 2011, tomaram posse os primeiros servidores concursados do Ipasem.

Conforme estabelecido pelo art. 19 da Lei Municipal nº 154/92, são segurados do Instituto todos os servidores públicos municipais efetivos dos Poderes Executivo e Legislativo, fundações e autarquias municipais, ativos e inativos. O Ipasem atende 9.759 segurados, dos quais 3.443 são ativos, 2004 aposentados e pensionistas e 4.312 dependentes. Cabe destaque o crescimento de segurados inativos de 2013 para 2014 (48,39%) e de 2016 para 2017 (27,71%). O percentual de servidores inativos em relação aos ativos sofreu um aumento expressivo nos últimos anos: de 20,73% do total de segurados em 2011, e aumentou para 34,13% em 2018.

O salário médio das contribuições pagas aos inativos e pensionistas é de R\$ 4.738,04, enquanto o salário médio da população ativa é de R\$ 4.368,04, conforme a Nota Técnica Atuarial n° 3507/2018. Tais números, em conjunto com a quantidade de segurados, mostra um cenário de preocupação quanto à sustentabilidade do plano previdenciário dos servidores.

O financiamento do pagamento dos benefícios previdenciários e assistenciais do Ipasem NH se dá através dos respectivos fundos, que são separados em virtude das exigências da Lei n° 9.717/98 e a Portaria do MPS n° 402/08, que vedam a utilização de recursos da previdência para assistência à saúde dos segurados. O fundo de previdência (Art. 111 da lei Municipal n° 154/1992) é composto pela contribuição do servidor (11% do salário de contribuição), a contribuição patronal do empregador (14,6% do salário de contribuição) e da alíquota de custeio especial paga pelo empregador (14,8% do salário de contribuição). O fundo de assistência é constituído pela contribuição e do servidor e do empregador, sendo 5,5% do salário de contribuição para cada um.

O Pró-Gestão RPPS

Em 2011, membros do Conselho Nacional dos Dirigentes dos Regimes Próprios de Previdência Social (CONAPREV) já debatiam um modelo de certificação institucional para os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), cuja proposta foi retomada e aprimorada no segundo semestre de 2014 por um grupo de trabalho da Secretaria de Políticas de Previdência Social (SPPS), em conjunto com representantes de RPPS de todo o Brasil. No ano seguinte, o documento final produzido foi submetido à apreciação e a aprovação do CONAPREV.

Nasceu então o Programa de Certificação Institucional e Modernização da Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Pró-Gestão RPPS), que foi instituído pela Portaria MPS n° 185, de 14 de maio de 2015. Com adesão facultativa, o programa “tem por objetivo incentivar os Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS a adotarem melhores práticas de gestão previdenciária, que proporcionem maior controle dos seus ativos e passivos e mais transparência no relacionamento com os segurados e a sociedade”. O referido programa busca a profissionalização da gestão, o atendimento das exigências legais e a garantia da sustentabilidade e da continuidade administrativa.

Sete meses após a publicação da portaria que instituiu o Pró-Gestão RPPS, a Secretaria de Políticas de Previdência Social (SPPS) publicou a Portaria n° 03, de 07 de dezembro de 2015, aprovando a versão inicial do Manual do Pró-Gestão RPPS, e abrindo o processo de consulta pública para apresentação de dúvidas, críticas e sugestões ao seu conteúdo. O prazo da referida consulta era até 20 de fevereiro de 2016, porém foi prorrogado para 21 de março de 2016 através da Portaria SPPS n° 01 de 10 de fevereiro de 2016. No final do mesmo ano, a Portaria

SPPS nº 06 de 08 de dezembro de 2016 divulgou nova versão do Manual do Pró-Gestão RPPS contendo as alterações construídas através das contribuições aca-
tadas. Nova convocação ocorreu em 08 de novembro de 2017, através da publica-
ção da Portaria SPREV nº 13, desta vez para audiência pública com a finalidade
de debater os parâmetros a serem observados pela Secretaria de Previdência na
avaliação e habilitação para credenciamento das entidades que atuam como cer-
tificadoras no âmbito do Programa.

Finalmente, de 31 de janeiro de 2018, foi aprovada a versão final do Manual
do Pró-Gestão RPPS, bem como instituída a Comissão de Credenciamento e Ava-
liação, designando seus membros, definindo as suas atribuições, composição e
requisitos de funcionamento. Tais ações constam na Portaria SPREV nº 03, de 31
de janeiro de 2018.

Toda a criação do Pró-Gestão RPPS se deu em meio às turbulentas mudanças
ocorridas na estrutura do Governo. O Ministério da Previdência Social foi extinto
logo após a sua instituição, tendo suas atividades transferidas ao Ministério da
Fazenda. Como se pode observar nas portarias citadas, todo o processo de con-
sulta pública foi comandado pela Secretaria de Políticas de Previdência Social
(SPPS). Já a audiência pública e a aprovação da versão final do manual ficaram
a cargo da Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda (SPREV), que deu
continuidade à implantação do programa.

Funcionamento e critérios de avaliação para obtenção da certificação

A Comissão de Credenciamento e Avaliação do Pró-Gestão RPPS é composta por
dois representantes da Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência So-
cial - SRPPS, da Secretaria de Previdência, um representante da Subsecretaria
de Planejamento, Orçamento e Administração - SPOA, do Ministério da Fazen-
da e três representantes indicados pelo Conselho Nacional dos Dirigentes dos
Regimes Próprios de Previdência Social – CONAPREV. Os integrantes possuem
mandatos de dois anos e serão presididos por um dos representantes do SRPPS
que exercerá o voto de qualidade quando houver empate. Dentre as suas funções
estão realizar a gestão compartilhada do Programa; receber, analisar e decidir
os requerimentos de credenciamento ou renovação das entidades certificadoras;
analisar os pedidos de reconsideração de suas decisões; solicitar documentos
e realizar diligências, responder consultas das entidades certificadoras, avaliar
seu desempenho e propor ações; realizar reuniões de articulação; avaliar os re-
sultados do programa; analisar sugestões e propor alterações no Manual do Pró-
Gestão RPPS .

As entidades certificadoras, após devidamente credenciadas, são responsá-
veis por conceder diretamente a certificação aos RPPS, através de procedimen-
tos relativos à auditoria de conformidade. Até a presente data há duas entidades

certificadoras credenciadas: Fundação Carlos Alberto Vanzolini e Instituto de Certificação Qualidade Brasil – ICQ Brasil. A auditoria realizada pelas entidades nos RPPS interessados em obter a certificação deverá contemplar pelo menos uma fase presencial. No entanto, nos anos de 2018 e 2019 será admitida verificação apenas documental em municípios de pequeno porte com menos de 50 mil habitantes, com a finalidade de proporcionar maior adesão e diminuir o custo da certificação. O ente federativo ou RPPS é responsável pela escolha e contratação da entidade certificadora, dentre as credenciadas, bem como também pelo pagamento dos serviços prestados. Não é permitida nenhuma outra relação comercial entre os RPPS e as entidades certificadoras, que não seja de procedimentos relativos à auditoria ou ações de capacitação.

Para obter a certificação institucional do referido programa, as unidades gestoras devem cumprir determinadas ações, divididas em três pilares:

- controles internos: conjunto de políticas e procedimentos que garantem que os objetivos da organização sejam atendidos, devendo garantir que os riscos sejam mantidos dentro dos patamares aceitáveis, que os demonstrativos financeiros reflitam adequadamente suas operações e que os procedimentos administrativos sejam operados com ética, segurança e economia.
- governança corporativa: conjunto de processos que tem como objetivo consolidar boas práticas de gestão e garantir a proteção dos interesses de todos os envolvidos com a Instituição.
- educação previdenciária: trata da capacitação, qualificação e formação específica que devem ser ofertadas aos servidores e gestores do RPPS.

Estes pilares possuem ao todo 24 ações, que são divididas em quatro níveis de aderência cada uma, onde o nível I é considerado mais simples e o IV, mais complexo. Na avaliação, sendo atingidos níveis de aderência diferentes, a certificação se dará no nível mais simples dentre os atingidos.

A IMPLANTAÇÃO DO PRÓ-GESTÃO RPPS NO IPASEM

Com base nas informações de critérios de avaliação para obtenção da certificação Pró-Gestão RPPS foi elaborado um modelo para o termo de abertura do projeto. O referido documento compreende a formalização do projeto e serve de base para o planejamento do mesmo.

O termo de abertura contém, como elementos de entrada, a especificação do trabalho do projeto, os acordos que definem e influenciam o seu planejamento, os fatores ambientais do instituto e os ativos de processos organizacionais. Este documento define o nome do projeto, que é “Implantação do Pró-Gestão no Instituto

de Previdência e Assistência dos Servidores Municipais de Novo Hamburgo”, e tem como descrição resumida a adequação dos processos internos do Ipasem NH às exigências do Pró-Gestão RPPS, para adesão à certificação. Os recursos financeiros necessários para as ações do projeto serão retirados da verba de administração da previdência, a gerência fica por conta da diretoria, enquanto o cliente é o próprio Instituto. O prazo estipulado para a implantação é de três meses. Dentre os produtos esperados destacam-se a melhoria na gestão dos processos internos do Ipasem NH, maior rentabilidade dos ativos financeiros, eficácia no atendimento aos segurados e maior satisfação dos atores sociais envolvidos.

A coleta dos requisitos do projeto compreende o levantamento das partes interessadas e das suas necessidades, de acordo com as exigências do Pró-Gestão RPPS e o termo de abertura do projeto. As partes interessadas possuem responsabilidades que variam desde contribuições para estudos até o patrocínio financeiro e político do projeto, e ignorar estas responsabilidades pode causar um impacto prejudicial nos objetivos pretendidos (PMI, 2004). O processo de identificação das partes interessadas compreende a identificação de todas as pessoas envolvidas e documenta as informações relevantes relacionadas aos seus interesses.

Partindo das exigências constantes no anexo 8 do Manual do Pró-Gestão RPPS, em comparação com a estrutura organizacional do Ipasem e os anexos do plano de classificação de cargos e funções do instituto (Lei Municipal nº 2.204, de 23 de novembro de 2010), se pode identificar os setores envolvidos em cada ação necessária para adesão à certificação.

Ao Diretor-Presidente, por se tratar do gerente do projeto e também por gerir e dirigir todas as atividades administrativas do instituto (art. 10 da Lei Municipal 154/92), cabem todas as atividades do projeto que estejam pendentes e necessitem de autorização para implantação. As contratações e aquisições deverão ser efetuadas pela Coordenadoria de Gestão, mais especificamente pelos setores de compras e licitações. Cabe à Procuradoria, em conjuntos com os setores envolvidos, a elaboração dos planos e códigos exigidos, que serão aprovados pelo Conselho Deliberativo. O setor de Comunicação ficará responsável pela divulgação de todas as ações aos envolvidos, bem como o encaminhamento de todas as publicações necessárias à Coordenadoria de Informática que, por sua vez, é responsável pela manutenção do site do instituto. Há também ações específicas para alguns setores, como o mapeamento das atividades da área de análise da concessão e revisão de aposentadorias e pensões, que deverá ser realizado pela Coordenadoria de Benefícios e Recursos Humanos.

Considerando as informações acima, a partir da identificação dos setores envolvidos nas 24 ações elencadas no Manual do Pró-Gestão RPPS, foi montado um roteiro de questionários a serem aplicados à direção do instituto e aos coordenadores envolvidos nos processos pertencentes aos critérios de avaliação para obtenção da certificação.

Com base nas respostas dos questionários, foi possível relacionar as ações que necessitam de implantação ou mudanças, proporcionando uma visão completa dos requisitos do projeto. Para o pilar de controles internos, o nível I da certificação exige o mapeamento e manualização da área de benefícios, capacitação do gestor de recursos e do comitê de investimentos, existência e funcionamento de uma estrutura de controle interno, política de segurança da informação e gestão da base de dados cadastrais. O segundo pilar do programa, governança corporativa, institui ações de transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa, com a finalidade de atingir a missão institucional e proteger os interesses de todas as partes interessadas na boa gestão do RPPS. Por fim, o terceiro e último pilar do Pró-Gestão RPPS trata da qualificação dos servidores a respeito de assuntos relativos ao papel da previdência social.

O escopo compreende a descrição detalhada do projeto, com o objetivo de promover o entendimento comum do que deve ser feito, ou seja, deve conter os requisitos e características dos serviços a serem entregues, gerenciamento de expectativas, possíveis problemas e riscos, além dos resultados do projeto.

A descrição geral do escopo se fundamenta na promoção de todas as ações necessárias para a obtenção da certificação Pró-Gestão RPPS, no nível I, conforme estipulado pela Portaria SPREV nº 3/2018, de 31/01/2018, e define como equipe do projeto a diretoria executiva e todas as coordenadorias do instituto, bem como os órgãos colegiados, Prefeito Municipal, Poder Legislativo e segurados do instituto como demais envolvidos.

Ainda, de acordo com o escopo elaborado, a obtenção da certificação Pró-Gestão RPPS proporciona a boa gestão do Instituto, a sua sustentabilidade, a transparência, e a satisfação dos segurados. A certificação também garante a classificação como investidor qualificado e investidor profissional, conforme a Portaria MPS nº 300, de 03 de julho de 2015, ampliando as possibilidades de investimentos e de ganho na rentabilidade dos mesmos.

Os requisitos mencionados no escopo abrangem todas as ações elencadas no anexo 05 do Manual do Pró-Gestão RPPS. A necessidade de aprovação de algumas ações pelos órgãos colegiados, bem como alterações na legislação do instituto (edição de projetos de lei, bem como aprovação do mesmo pelo Poder Legislativo e sanção do Prefeito Municipal), estão entre os riscos iniciais definidos, juntamente com a resistência às mudanças por partes dos servidores envolvidos nos processos.

Na definição dos prazos do projeto, ficou estipulado que as aquisições contratações necessárias, bem como a elaboração de documentos e respectiva aprovação pelo conselho deliberativo serão realizadas em até 30 dias após o início do mesmo. A adequação da estrutura e dos processos internos do instituto obedecerá a um prazo máximo de 45 dias, e a realização dos cursos e seminários, senso previdenciário e publicações exigidas se dará em, no máximo, 60 dias. Após de-

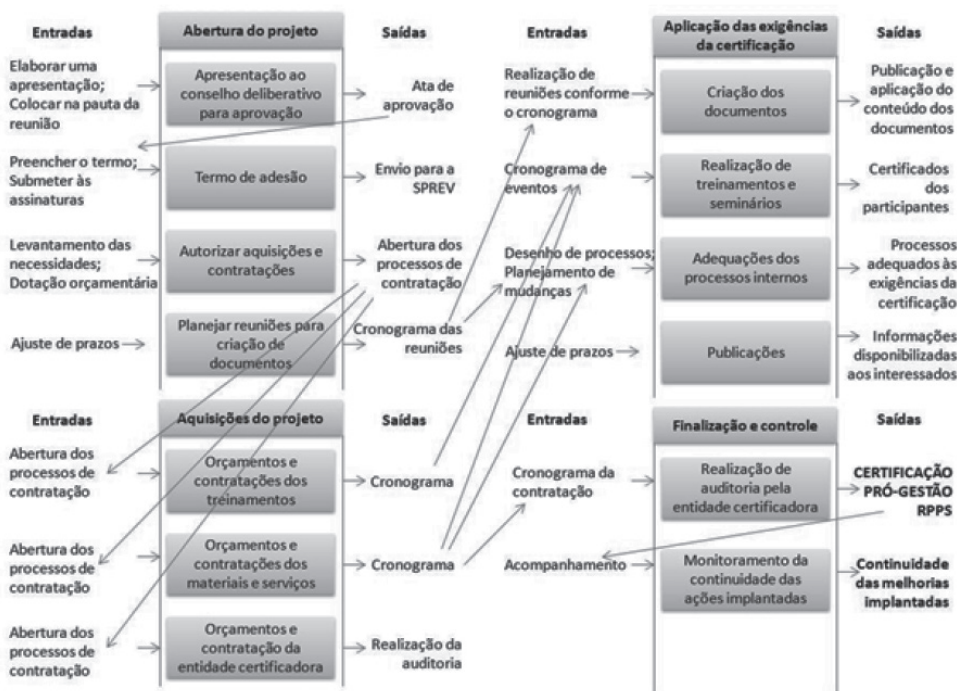
corridos todos os prazos acima, e atendidas todas as etapas, a entidade certificadora realizará a auditoria de verificação.

Ainda existem algumas lacunas a serem preenchidas no planejamento do escopo no que tange aos custos da contratação da entidade certificadora, pois não foi realizado nenhum orçamento oficial em relação aos valores de contratação para o Ipasem NH.

A EAP - Estrutura Analítica do Projeto, também conhecida pelo termo em inglês WBS - Work Breakdown Structure, é uma decomposição do escopo do projeto em fases/níveis e tem como principal objetivo deixar claro como o projeto está organizado e o que será entregue, ou seja, quais trabalhos serão realizados e como serão produzidos.

Cada componente do projeto possui entradas e saídas, e requer a aplicação de processos burocráticos. Portanto, a estrutura acima pode ser desmembrada de forma que explique o que será necessário fazer em cada parte. As fases do projeto estão interligadas, ou seja, algumas são processadas através do resultado das outras. A figura abaixo detalha as entradas e saídas de cada componente e os interliga.

Figura 1. Entradas e saídas da Estrutura Analítica do Projeto (EAP)



Fonte: elaborado pela autora.

Além do detalhamento dos componentes, outra função importante do EAP é a de delegar as responsabilidades. A coleta dos requisitos do projeto (item 3.2.2), em conjunto com a legislação do Ipasem, auxiliou nesta delegação. Isto porque as atividades e responsabilidades de cada servidor ou setor estão bem definidas e engessadas, sendo respeitada a segregação e proibido o desvio de funções.

Desta forma, todos os componentes da abertura do projeto pertencem à Diretoria do Instituto, e as aquisições ficam à cargo da Coordenadoria de Gestão. Já a aplicação das exigências envolverá os setores elencados nas tabelas 5, 6 e 7 deste trabalho, enquanto a finalização e o controle serão realizados e acompanhados pela Diretoria.

O plano de gerenciamento do projeto de implantação da certificação Pró-Gestão RPPS no Ipasem determina como o trabalho será realizado e é formado pelos planos e documentos gerados pelos processos do projeto. Desenvolver o plano de gerenciamento do projeto exige observar o escopo preliminar, os processos de gerenciamento, os fatores ambientais da instituição e os ativos de processos organizacionais. Tais observações são caracterizadas como entradas do plano de gerenciamento. As ferramentas e técnicas utilizadas compreendem a metodologia de gerenciamento, o sistema de informações e a opinião especializada.

Considerando a estrutura organizacional do Ipasem, sugere-se para este caso a criação de uma comissão de acompanhamento da implantação da certificação Pró-Gestão RPPS, constituída por, no mínimo, seis membros. Além do gerente do projeto (direto-presidente), podem participar desta comissão um representante de cada coordenadoria do instituto.

Dentre as responsabilidades da comissão de gerenciamento do projeto estão, dentre outras: Acompanhamento de todas as etapas do projeto; avaliação, revisão, aprovação e validação das mudanças propostas; definição de prazos de entregas das documentações exigidas; e, desenvolvimento de detalhes técnicos do projeto.

Considerações Finais

As práticas adotadas na gestão de projetos buscam facilitar o planejamento de mudanças de forma que estas sejam executadas com o menor número de intercorrências possível, e seus resultados sejam satisfatórios. Por isso, prever os riscos e as premissas da implantação de uma certificação garante maior sucesso no projeto, uma vez que todas as etapas serão, ou pelo menos deverão, ser realizadas dentro do esperado e planejado.

No entanto, há de se ressaltar que o setor público possui algumas particularidades em relação ao setor privado com relação às formas de gestão e planejamento. Enquanto no setor privado algumas ações dependem apenas da autorização de um superior hierárquico, na esfera pública as mudanças podem muitas vezes necessitar de alterações na legislação. A simples contratação de um novo funcionário depende da realização de um concurso público, após a criação do cargo por lei.

Outro cenário importante a ser observado é aquele no qual a autarquia não possui gerência, como a legislação previdenciária que regula os RPPS's, que está ameaçada pela proposta de reforma da previdência. O cenário atual causa insegurança nos regimes próprios o inclusive os desmotiva a buscar a certificação, pela incerteza da continuidade da forma de trabalho atualmente aplicada pela SPREV, dentro do Ministério da Fazenda.

Como o Ipasem possui dois lastros no atendimento ao servidor, que são a previdência e a assistência, recomenda-se que as ações propostas pela certificação Pró-Gestão RPPS sejam aplicadas em ambas as áreas, ainda que na assistência elas não sejam obrigatórias, a fim de garantir melhorias na sua gestão, bem como maior transparência e sustentabilidade.

Considerando as premissas e os desafios encontrados, conclui-se que a adoção de práticas de gestão de projetos, como o proposto pelo PMI, se faz necessária para a boa condução dos ajustes que o Ipasem terá que fazer para a certificação Pró-Gestão RPPS. O resultado obtido com a gestão de projetos vai muito além da obtenção da certificação, ou seja, vai garantir que as mudanças sejam conduzidas de forma eficiente e com o menor custo possível. Neste caso, o caminho é tão importante quanto o resultado.

Referências

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 07 dez. 2018.

BRASIL. Lei federal nº 9.717 de 27 de novembro de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9717.htm>. Acesso em 14 dez. 2018.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Portaria MPS nº 185, de 14 de maio de 2015. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 15 de maio de 2015.

BRASIL. Ministério da Previdência Social/SPPS. Portaria SPPS nº 03, de 07 de dezembro de 2015. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/regimes-proprios/pro-gestao-rpps/>> Acesso em 15 dez. 2018.

BRASIL. Ministério da Previdência Social/SPPS. Portaria SPPS nº 01, de 10 de fevereiro de 2016. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/regimes-proprios/pro-gestao-rpps/>> Acesso em 15 dez. 2018.

BRASIL. Ministério da Previdência Social/SPPS. Portaria SPPS nº 06 de 08 de dezembro de 2016. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/regimes-proprios/pro-gestao-rpps/>> Acesso em 15 dez. 2018.

BRASIL. Ministério da Fazenda/SPREV. Portaria SPREV nº 13, de 08 de novembro de 2017. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 15 de maio de 2015.

BRASIL. Ministério da Fazenda/SPREV. Portaria SPREV nº 03, de 31 de janeiro de 2018. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 02 de fevereiro de 2018.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Portaria MPS nº 300, de 03 de julho de 2015. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 06 de julho de 2015.

BRASIL. Procuradoria Geral da República. Secretaria Jurídica e de Documentação. Manual de gestão por processos. Brasília: MPF/PGR, 2013.

CUNHA, Alex Uilamar do Nascimento. Mapeamento de processos organizacionais da UnB: caso Centro de Documentação da UnB – CEDOC. Monografia (especialização) – Universidade de Brasília, Departamento de Administração, 2012.

NOGUEIRA, Naron Gutierre. O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS: de princípio constitucional a política pública de Estado. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, v. 81, n. 4, p. 75-91, out./nov./dez. 2011.

NOVO HAMBURGO. Lei Municipal nº 154 de 24 de dezembro de 1992. Disponível em <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/n/novo-hamburgo/lei-ordinaria/1992/16/154/lei-ordinaria-n-154-1992-dispoe-sobre-o-sistema-de-seguridade-social-aos-servidores-publicos-do-municipio-de-novo-hamburgo?q=154%2F92%20ipasem>>.

NOVO HAMBURGO. Lei Municipal nº 2.204 de 23 de novembro de 2010. Disponível em <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/n/novo-hamburgo/lei-complementar/2010/220/2204/lei-complementar-n-2204-2010-institui-o-plano-de-classificacao-de-cargos-e-funcoes-do-quadro-deservidores-do-instituto-de-previdencia-e-assistencia-dos-servidores-municipais-de-novo-hamburgo-ipasem-altera-lei-municipal-n-1541992-e-da-outras-providencias>>.

PETERS, Guy B. Os Dois futuros do ato de governar: processos de descentralização e recentralização no ato de governar. Revista do Serviço Público, v. 59, n. 3, p. 289-307, jul./set. 2008.

PISA, Beatriz Jackiu ; OLIVEIRA, A. G. GESTÃO DE PROJETOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. In: 1º Seminário Nacional de Planejamento e Desenvolvimento (1º SNP), 2013, CURITIBA. Anais do SNP. Curitiba: PPGP/UTFPR, 2013. v. 1.

PMI. Um guia do conjunto de conhecimentos em gerenciamento de projetos: Guia PMBOK® 3a. ed. – EUA: Project Management Institute, 2004.

RANGEL, Leonardo Alves et. al. Conquistas, Desafios e Perspectivas da Previdência Social no Brasil Vinte anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988 brasileira. IN Políticas sociais acompanhamento e análise: vinte anos da constituição federal, no 17. Brasília, IPEA, 2009.

SANTOS, Marlene de Jesus Silva. Aspectos da Desconstrução da Reforma Democrática do Estado: perspectiva gerencial e precarização do trabalho. Dissertação (Mestrado): Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília/UNB, 2006.

SCHWARZER, H. & SILVA, Eni R. Proteção Social, aposentadorias, pensões e gêneros no Brasil. Brasília: IPEA, 2002 (Texto para discussão 934).

QUADROS, Alinne Silva. & CARVALHO, Hélio Gomes de. O gerenciamento da comunicação de projetos públicos: como adaptar os processos do PMBOK/PMI à realidade da administração pública. Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento, v.1, n.1, 2012.

AS ESTRATÉGIAS DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL: SUBSÍDIOS PARA O APRIMORAMENTO DAS PROTEÇÕES SOCIAIS NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)

BRUNA FERREIRA CORRÊA
GUILHERME DORNELAS CAMARA
PAULO RODRIGUES CERQUEIRA

Introdução

A Vigilância Socioassistencial é considerada uma das funções da política de assistência social e consiste em uma área que compõe a Gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), estabelecendo interação e complementariedade com as proteções sociais. É através da Vigilância Socioassistencial que é possível produzir os meios técnicos necessários para suprir técnicos/as e gestores/as de fontes de informações sobre a realidade socioterritorial, onde se materializam as situações de riscos e vulnerabilidades sociais da população que se insere em um determinado território (BRASIL, 2013a; BRASIL, 2012a).

Nesse sentido, a Vigilância também é uma ferramenta para se traçar o planejamento de ações preventivas no território, bem como essa área é essencial para fomentar o monitoramento e a avaliação, através de indicadores e dados em sistemas informatizados e do padrão da qualidade dos serviços socioassistenciais ofertados no SUAS.

Em relação à produção de dados e indicadores sobre as situações de risco e vulnerabilidade social de famílias e indivíduos e o tipo, padrões de oferta e qualidade, localização e volume dos serviços, a Vigilância Socioassistencial “deve apoiar atividades de planejamento, organização e execução de ações desenvolvidas pela gestão e pelos serviços, produzindo, sistematizando e analisando informações territorializadas” (BRASIL, 2013a). Cabe também à Vigilância Socioassistencial monitorar a incidência das situações de violência, negligência, maus tratos, abandono, abuso e exploração sexual nos territórios, em apoio às ações das proteções sociais.

A Vigilância também contribui para identificar as potencialidades dos territórios, priorizando ações para as famílias mais vulneráveis, a fim de incluí-las em serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais (BRASIL, 2013a).

A política de assistência social deve estar ancorada por um Plano de Assistência Social que deve ser realizado tendo como base o diagnóstico socioterritorial para contemplar a análise sobre o território. A Vigilância Socioassistencial é

responsável por realizar esse diagnóstico, o qual “requer um processo contínuo de investigação das situações de risco e vulnerabilidade social das demandas sociais, de identificação da rede socioassistencial e de outras políticas públicas” (MARTINELLI; SANTOS; SILVA, 2015, p.106). Um “fluxo de referência e contrarreferência” da Vigilância Socioassistencial deve contemplar as seguintes etapas:

Registro gerado pelas proteções: básica e especial; troca de informações entre os serviços; encaminhamento das informações à Vigilância Socioassistencial; sistematização das informações pela Vigilância Socioassistencial; agrupamento, análise, processamento e devolução das informações para os trabalhadores e usuários que geraram as primeiras bases (MARTINELLI; SANTOS; SILVA, 2015, p.106).

Além desse fluxo, a Vigilância Socioassistencial se utiliza de ferramentas, indicadores e sistemas informatizados da Rede SUAS e da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) vinculada ao Ministério da Cidadania para coleta de dados e informações pertinentes para a efetiva gestão das informações. São exemplos desses sistemas: o Censo SUAS, o Prontuário SUAS Eletrônico e Físico, o Registro Mensal de Atendimento (RMA) das unidades socioassistenciais de proteção social básica e especial, o Cadastro Nacional do SUAS (CadSUAS), Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), os Índices de Desenvolvimento dos equipamentos socioassistenciais, o PAG-SUAS e outros instrumentos.

Conforme Lazzari (2018) a Vigilância Socioassistencial coleta dados pertinentes ao SUAS referente ao tipo (unidade, órgãos e entidades socioassistenciais), volume (quantidade de unidades socioassistenciais públicas e privadas), padrões de qualidade com criação de indicadores e a distribuição espacial dos prestadores de serviços. Nesse sentido, ainda de acordo com a autora, a Vigilância Socioassistencial se divide em dois eixos: um eixo seria conhecer os elementos quantitativos e qualitativos frente às situações de vulnerabilidade e risco social e; o outro eixo seria conhecer a rede socioassistencial para adequar a demanda e a oferta dos serviços.

A concepção de Vigilância Socioassistencial depende da direção social implicada: pode ser um instrumento que contribui para a defesa de direitos ou um meio de controle e perpetuação da ordem. A Vigilância Socioassistencial ultrapassa o modelo gerencial, sendo essa área uma estratégia para o combate a “insegurança social” e para a prevenção das situações de risco. Por isso, a Vigilância Socioassistencial está diretamente articulada às funções de proteção social e defesa de direito no âmbito da política de assistência social (LAZZARI, 2018).

De acordo com Lazzari (2018), a Vigilância Socioassistencial consiste em uma ferramenta de planejamento que subsidia outras políticas públicas, permitindo por meio de suas informações realizar a “busca ativa” de usuários/as que ainda não acessam a política de assistência social. Dessa maneira, a Vigilância Socioassistencial é uma das funções e estratégias imprescindíveis para a consolidação do SUAS, sendo um desafio efetivar a sua implantação, implementação e operacionalização nos estados e municípios.

O SUAS é constituído por proteções sociais que ofertam equipamentos onde são executados diretamente os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais. As proteções sociais do SUAS estão divididas em Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média Complexidade e Alta Complexidade.

A Proteção Social Básica tem enfoque nas ações de caráter protetivo, preventivo e proativo, buscando prevenir situações de risco e vulnerabilidade e fomentando o protagonismo e convívio familiar, comunitário e social dos/as usuários/as que acessam os equipamentos que constituem essa proteção: o CRAS (unidade público-estatal) e os Centros de Convivência (constituídos como unidades público-estatais ou como entidades privadas). Assim, tem como premissa a materialização das diretrizes da matricialidade sociofamiliar, do trabalho social com famílias e da territorialização (ASSIS; FONSECA; FERRO, 2018, p. 82).

A Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade atua no trabalho social especializado com as famílias e os indivíduos em situações de violações de direitos como nos casos de violência, abuso e exploração sexual, abandono, trabalho infantil, população em situação de rua, etc. Os equipamentos responsáveis pela oferta da Proteção Social Especial de Média Complexidade são os CREAS, os Centros POP e os Centros-Dia. A Alta Complexidade, no âmbito da Proteção Social Especial, é ofertada nos serviços de acolhimento institucional como os abrigos institucionais, as casas de passagem, as casas-lar e as residências inclusivas; os serviços de acolhimento em república; os serviços de acolhimento em famílias acolhedoras e; o serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências.

O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) – no âmbito da Proteção Social Básica – e o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) – no âmbito da Proteção Social Especial – são referências centrais para o desenvolvimento da proteção social no SUAS. Nessa perspectiva, enfatiza-se que é através do PAIF e do PAEFI que se fortalece o trabalho social com famílias, o qual fomenta a responsabilidade do estado na atuação protetiva e a perspectiva emancipatória junto às famílias que acessam os serviços socioassistenciais.

As proteções sociais no SUAS são áreas essenciais que devem estar integradas com os demais campos que compõem a Gestão do SUAS, a fim de assegurar o aprimoramento deste sistema. Nesse sentido, a interlocução das proteções sociais com a Vigilância Socioassistencial é um mecanismo potente para contribuir com o fortalecimento do SUAS. Mais do que isto, a Proteção Social Básica e Especial são áreas fundamentais para prover de dados a área de Vigilância Socioassistencial.

Além disso, a área de Vigilância Socioassistencial também é essencial para subsidiar de informações os serviços que constituem as proteções sociais para que estes serviços “avaliem sua própria atuação, ampliem seu conhecimento so-

bre as características da população e do território de forma a melhor atender às necessidades e demandas existentes” (BRASIL, 2013a, p. 23). Dessa forma, ambas as áreas estabelecem uma articulação e são interdependentes.

O diagnóstico socioterritorial é um elemento essencial para a elaboração dos Planos de Assistência Social dos entes federados (BRASIL, 2013a). No entanto, não se restringe a isso, também possibilita realizar um mapeamento da rede de proteção social, fomentando a busca de estratégias para as proteções sociais, a fim de qualificar a sua oferta. O diagnóstico socioterritorial também permite elencar as questões prioritárias para o SUAS com base em relatórios e registros produzidos pelas equipes técnicas.

O Caderno de Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial, destaca uma sugestão para estrutura do diagnóstico socioterritorial, qual seja: 1. Conter variáveis e indicadores de contexto (condições do desenvolvimento econômico e social); 2. Indicar variáveis e indicadores de caracterização da demanda potencial para serviços e benefícios da assistência social; 3. Apresentar variáveis e indicadores sobre a estrutura e oferta dos serviços e benefícios de assistência social; 4. Indicar variáveis e indicadores relativos à estrutura das demais políticas públicas; 5. Descrever indicadores que correlacionem demanda e oferta segundo a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2013a).

A materialização e a análise do diagnóstico socioterritorial, sobretudo, no Plano de Assistência Social, possibilita viabilizar a construção de estratégias para as proteções sociais (básica e especial) do SUAS frente às situações de risco e vulnerabilidade social, nas quais se inserem famílias e indivíduos, de modo a contribuir na garantia dos direitos, bem como no aprimoramento da oferta dos serviços socioassistenciais.

Este estudo objetivou apresentar as particularidades referente à relação que a Vigilância Socioassistencial estabelece junto à Proteção Social Básica e à Proteção Social Especial na produção de subsídios para o aprimoramento dos serviços, programas, projetos e benefícios no âmbito do SUAS.

Procedimentos da Pesquisa

A coleta de dados do foi realizada através de uma pesquisa documental, a qual buscou identificar os instrumentos e as sistematizações pertinentes à área da Vigilância Socioassistencial, descrevendo a sua articulação com a Proteção Social Básica e Especial. O material selecionado foi produzido nos Encontros Nacionais de Vigilância Socioassistencial ocorridos em 2014, 2015, 2017 e 2018, e nas Mostras de Experiências em Vigilância Socioassistencial dos anos de 2017 e 2018.

A pesquisa documental objetivou sistematizar os instrumentos, as estratégias e as ações no âmbito da Vigilância Socioassistencial, destacando dados que dissessem respeito à implementação, à execução e à articulação dessa área com as proteções sociais do SUAS.

Como complemento à pesquisa documental foi utilizada a observação participante, considerando as vivências e experiências de atuação profissional de um dos autores, técnica vinculada à gestão estadual da política de assistência social.

A interpretação dos dados coletados seguiu três etapas: organização das informações coletadas e no tratamento dos dados da pesquisa documental e na observação participante; construção de um quadro sintético dos instrumentos da área da Vigilância Socioassistencial; e, interpretação dos dados.

O Encontro Nacional de Vigilância Socioassistencial (ENVS) consiste em um espaço periódico de troca de saberes no âmbito de Vigilância Socioassistencial, o qual conta com mesas de discussões técnicas, oficinas e divulgação de experiências municipais e estaduais no tema da Vigilância Socioassistencial e sua relação com outras áreas estratégicas do SUAS. Foram consultados os documentos na publicação online no blog da Rede SUAS, a qual trouxe a descrição das experiências municipais na primeira mostra e, na segunda mostra de experiências, apresentou as experiências municipais e estaduais, abordando aspectos como objetivo, público-alvo, contexto, metodologia, envolvidos/participantes, insumos necessários, resultados, modelo de atenção, desafios e limitações e os “próximos passos”.

Foram considerados como materiais destes encontros a serem sistematizados as apresentações (em forma de templates ou vídeos) das mesas e das oficinas, elaborados por atores que compõem a instância da coordenação nacional do SUAS.

A seleção dos dados apresentados neste estudo se deteve nas discussões que mais se aproximaram da interlocução da Vigilância Socioassistencial com as proteções sociais.

Resultados

a) VIII Encontro Nacional de Vigilância Socioassistencial (2014)

O VIII ENVS (2014) apresentou discussões pertinentes no âmbito da Proteção Social Básica e Especial. No âmbito da Proteção Social Básica demonstrou os avanços relacionados ao ID CRAS, o qual consiste em um índice que avalia o grau de desenvolvimento do CRAS por meio do Censo SUAS, levando em consideração quatro dimensões: estrutura física, horário de funcionamento, recursos humanos (considerando a equipe de referência própria para o porte do município) e, as atividades realizadas (orientações, busca ativa, visita domiciliar, encaminhamentos, grupos/oficinas, entre outros critérios).

Aquele município que possui dimensões com baixa gradação no ID CRAS sofre impacto em relação aos recursos do Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social (IGD SUAS)³, uma vez que o ID CRAS médio é utilizado como base cálculo para formação do IGD SUAS (BRASIL, 2012b).

Outro tema da Proteção Social Básica apresentado o reordenamento do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) a partir dos dados ex-

traídos do Sistema de Informações do SCFV (SISC) e do Censo SUAS 2013. Este painel expôs os seguintes dados: a quantidade de unidades que ofertavam o SCFV e o tempo da participação dos/as usuários/as nos grupos por ciclo etário; a capacidade de atendimento dos SCFV por região e porte de município e o público prioritário do SCFV por faixa etária e região. Estes dados apontaram a situação geral da execução do SCFV nas unidades socioassistenciais.

Referente à Proteção Social Especial, foram apresentadas no VIII ENVS três temas relevantes: regionalização e padronização dos serviços de Proteção Social Especial e medidas socioeducativas. Sobre a regionalização dos serviços de Alta e Média complexidade, em conformidade com a Resolução CNAS nº 23, de 27 de setembro de 2013, a Resolução Comissão Intergestores Tripartite (CIT) nº 17, de 3 de outubro de 2013 e a Resolução CNAS nº 31, de 31 de outubro de 2013, a SNAS apresentou informações a partir de um questionário aplicado com as gestões estaduais.

Essas informações demonstraram uma síntese da situação das estratégias de regionalização dos serviços nos estados a partir dos seguintes elementos: estudo sobre o volume e a localização da oferta dos serviços; o diagnóstico da incidência das situações de risco e violações de direito no estado; o plano de regionalização dos serviços; os parâmetros para o plano de regionalização; as formas de oferta de serviços regionalizados de Média e Alta complexidade; a quantidade de unidades regionais; a instância responsável pela execução; o quantitativo de unidades regionalizadas; os repasses financeiros pelos estados; as estratégias de atendimento, acompanhamento e interlocução da rede, o percentual de municípios (por região e porte) sem cobertura, entre outros aspectos.

A Vigilância Socioassistencial foi destacada como uma ferramenta que integra essa articulação junto às ofertas da rede socioassistencial de Proteção Social Básica e Especial. Desse modo, a Vigilância Socioassistencial aparece como uma das áreas do SUAS para consolidar os Planos Estaduais e Municipais de Atendimento Socioeducativo, atuando na construção do diagnóstico socioterritorial da situação do sistema de atendimento socioeducativo. Esta temática também apontou as bases de monitoramento da Vigilância para as medidas socioeducativas, qual sejam: Sistema Nacional de Informações do SUAS – Rede SUAS; CadSUAS; Módulo de acompanhamento dos Estados/ Monitoramento da Implantação do SUAS; Censo SUAS; Registro Mensal de Atendimento do CREAS (RMA CREAS); SISC e CadÚnico. Salienta-se que essas bases estabelecem relação com os dados coletados das proteções sociais.

b) IX Encontro Nacional de Vigilância Socioassistencial (2015)

O IX ENVS (2015) apresentou uma síntese dos dados referente ao monitoramento e apoio técnico realizado pela Vigilância Socioassistencial. Para isto, destacou dados relevantes dos equipamentos, ações desenvolvidas e perfil dos/as usuários/as que acessam os serviços e programas socioassistenciais no âmbito da Proteção Social Básica e Especial.

Frente à interlocução da Vigilância com a Proteção Social Básica, neste encontro destacou-se dados quantitativos referentes ao panorama nacional da estrutura, horário do CRAS e articulações da rede socioassistencial, a equipe e percentual de povos e comunidades tradicionais que acessam o CRAS e situações prioritárias do SCFV. Além disso, os dados apresentados sistematizaram os eixos, os avanços, o diagnóstico e a articulação da Vigilância Socioassistencial em relação ao trabalho social com famílias no PAIF.

Dados quantitativos nacionais sobre a estrutura dos equipamentos, cobertura e acompanhamento do PAEFI, dos Serviços de Medidas Socioeducativa e dados sobre a Abordagem Social; questões referentes ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), identificando informações sobre o monitoramento, sistemas e acompanhamento pela rede socioassistencial (principalmente PAIF, PAEFI e SCFV), referentes à Proteção Social Especial foram expostas.

As mesas e oficina sobre o monitoramento e apoio técnico a Vigilância Socioassistencial da SNAS de modo geral destacaram sistemas muito utilizados pelas proteções sociais (básica e especial) e compilaram as informações coletadas por regiões e municípios conforme o porte populacional, contribuindo para situar o cenário nacional frente à cobertura, estrutura e situação dos serviços e programas destacados no quadro 3. Considera-se que os materiais apresentados neste encontro são fontes de informações relevantes para organização das metas e as prioridades para o aprimoramento do SUAS, uma vez que destacam os principais pontos críticos existentes nos serviços e equipamentos do SUAS. Desse modo, a ênfase nesses dados contribui para reafirmar a necessidade de garantir a equipe de referência completa, a busca de estratégias de superação da situação de compartilhamento dos espaços físicos onde se alocam os equipamentos socioassistenciais, a promoção de ações protetivas para acompanhamento, atendimento e busca ativa do público prioritário da política de assistência social e daqueles que dela necessitam.

c) X Encontro Nacional de Vigilância Socioassistencial (2017)

O X ENVS (2017) também ressaltou as contribuições da Vigilância Socioassistencial para as proteções sociais. Foram destacados neste encontro no âmbito da Proteção Social Básica a cobertura e qualidade dos serviços e equipamentos em expansão, a situação da estrutura física, do compartilhamento, do horário de funcionamento e da equipe de referência dos CRAS e dos Centros de Convivência por região. Além disso, trouxe dados sobre o PAIF a partir do Censo SUAS 2016 e do SCFV com base no Censo SUAS 2014.

Frente a Proteção Social Especial se destacaram dados referentes ao panorama frente à estrutura física, recursos humanos e cobertura dos CREAS, Centro POP, Centro Dia e os Serviços de Medidas Socioeducativas e de Abordagem Social por região. Também se ressaltou a análise do quantitativo de acompanhamentos pelo PAEFI e do perfil das famílias a partir de dados do RMA 2016.

De modo geral, nota-se que a Vigilância Socioassistencial utilizou dados do Censo SUAS e RMA para levantar as informações sobre cobertura, estrutura e funcionamento dos equipamentos e serviços socioassistenciais, contribuindo para que a Gestão do SUAS fomente estratégias de aprimoramento em regiões que apresentaram dados com um nível de cobertura ou qualidade insatisfatória dos serviços e equipamentos socioassistenciais.

c) XI Encontro Nacional de Vigilância Socioassistencial (2018)

O XI ENVS, ocorrido no ano de 2018, semelhante aos encontros anteriores, apresentou um panorama dos principais equipamentos e serviços socioassistenciais no âmbito da Proteção Social Básica e Especial.

Nesse sentido, no âmbito da Proteção Social Básica demonstrou a cobertura, expansão (de 2007 a 2017), a situação dos CRAS e dos Centros de Convivência no Brasil em relação à estrutura física, equipe de referência, horário de funcionamento e ações realizadas no âmbito do PAIF e do SCFV. Destacou ainda a situação do ID CRAS no Brasil. Além disso, ressalta-se que esta mesa expôs o índice referente ao déficit de CRAS no Brasil, salientando a necessidade de implantação de 1031 novos CRAS para efetivar 100% de cobertura de CRAS no Brasil.

Referente à Proteção Social Especial, o XI ENVS, apresentou contribuições no âmbito da Média e Alta Complexidade. Desse modo, destacou dados sobre o ID CREAS, ID Centro POP, ID Acolhimento e o panorama geral das unidades de acolhimento, dos CREAS, Centro POP e Centro Dia. Também discutiu a partir de dados quantitativos sobre a guarda subsidiada, as famílias em acompanhamento e atendimento no PAEFI e no Serviço de Abordagem Social, o perfil dos acolhidos em unidades de acolhimento e das equipes de referência dos equipamentos de Proteção Social Especial.

Nessa perspectiva, de modo geral aponta-se que os dados coletados nas apresentações dos quatro últimos encontros de Vigilância Socioassistencial se baseiam mais em dados quantitativos. Poucos dados coletados apresentaram fontes qualitativas, o que limita a presente análise. Salienta-se que algumas mesas com temas que diziam respeito às proteções sociais não constaram material publicado pela SNAS ou não demonstraram relação com os objetivos deste trabalho.

Em síntese, as contribuições da Vigilância Socioassistencial expostas nos Encontros Nacionais de Vigilância Socioassistencial de 2014 a 2018 demonstram os monitoramentos realizados pelo setor de Vigilância Socioassistencial da SNAS, no âmbito da cobertura de atendimento, estrutura física e funcionamento dos equipamentos que compõem as proteções sociais (CRAS e Centro de Convivência no âmbito da Proteção Social Básica e CREAS, Centro POP, Centro Dia e unidades de acolhimento no âmbito da Proteção Social Especial). Também apresentou um panorama das equipes de referência no Brasil, perfil de usuários/as que ingressam nos serviços socioassistenciais, levantamento de

atendimentos e acompanhamentos nos serviços que integram essas proteções, dentre outras questões.

Frente a estes dados coletados se destacaram as ferramentas e sistemas nacionais que a União, os estados e os municípios utilizam em suas práticas de planejamento, monitoramento, registro e avaliação como, por exemplo, o Censo SUAS, o RMA, o SISC, o SIMPETI etc. Esses instrumentos foram utilizados como subsídios para delinear o monitoramento da situação dos serviços e dos equipamentos da Proteção Social Básica e Especial.

Apesar dos limites identificados na coleta destes dados nos quatro últimos Encontros Nacionais de Vigilância Socioassistencial, enfatiza-se a importância desses espaços para o debate frente às estratégias para qualificar a articulação de toda rede socioassistencial, fortalecendo a integração da rede de atendimento direto à população (CRAS, Centros de Convivência, CREAS, Centro POP e unidades de acolhimento) com a área de Vigilância Socioassistencial, a qual está ligada à Gestão do SUAS.

e) Mostras De Experiências em Vigilância Socioassistencial

Na primeira Mostra de Experiência em Vigilância Socioassistencial, realizada no ano de 2017, 78 municípios encaminharam suas experiências de Vigilância Socioassistencial para análise da SNAS, sendo selecionadas 26 experiências. Desse modo, foram selecionadas apenas experiências municipais, contemplando a diversidade das regiões participantes e os portes populacionais dos municípios.

Na segunda Mostra de Experiências em Vigilância Socioassistencial, realizada no ano de 2018, foram encaminhadas para a SNAS 133 experiências, de 110 municípios, e 16 experiências estaduais. Foram selecionadas 35 experiências municipais e cinco experiências estaduais, sendo que alguns estados apresentaram mais de uma experiência. A primeira e a segunda Mostra de Experiências foram apresentadas, respectivamente, no X e XI Encontro Nacional de Vigilância Socioassistencial em 2017 e 2018.

Na Primeira Mostra de Experiências em Vigilância Socioassistencial se destacaram estratégias e instrumentos de Vigilância Socioassistencial essenciais para o aprimoramento das proteções sociais, quais sejam: boletim de informações, sistemas, registros, padronização de instrumentais, estudos analíticos, diagnóstico socioterritorial e georreferenciamento. Também se destacaram estratégias de acompanhamento no âmbito dos serviços socioassistenciais como o SCFV, o PAEFI e da situação de trabalho infantil, as quais envolveram ações das equipes de referência no âmbito da Proteção Social Básica e Especial.

Em relação às contribuições destes instrumentos de Vigilância Socioassistencial para as proteções sociais do SUAS, ressalta-se a melhora no fluxo de trabalho das equipes de referência, a utilização de estratégias de monitoramento, acompanhamento dos serviços, programas e projetos e o aprimoramento de ins-

trumentais de trabalho, fortalecendo a função preventiva inscrita no âmbito das proteções sociais. Também se destacou como contribuição a maior articulação entre as equipes de referência que compõem as proteções sociais do SUAS, o fortalecimento do planejamento estratégico e das ações protetivas e preventivas.

Desse modo, a Vigilância Socioassistencial contribuiu para qualificar os serviços socioassistenciais, bem como apoiar tecnicamente o papel das equipes de referência dos equipamentos, através de ferramentas próprias desta área como o monitoramento, o planejamento, a avaliação, a sistematização e a socialização de informações pertinentes para o SUAS.

As estratégias municipais expostas na Segunda Mostra de Experiências expressaram uma ênfase na utilização do diagnóstico socioterritorial, georrefenciamento e mapeamento do território, utilizando como subsídio os dados fornecidos pelas proteções sociais. Se destacou o estabelecimento de diálogo com os trabalhadores e equipes de referência que compõem as proteções sociais como meio para a construção de estratégias no âmbito da Vigilância Socioassistencial. Nesse sentido, o apoio da Vigilância Socioassistencial aos trabalhadores do SUAS inseridos nas proteções sociais é fundamental para qualificar a oferta dos serviços socioassistenciais, uma vez que esta articulação promove instrumentos que aprimoram a análise consubstanciada a partir do acesso a informações relevantes sobre o território, sobre a cobertura e a capacidade de atendimento dos serviços, sobre o acesso dos/as usuários/as e os fluxos da rede, entre outros meios importantes.

As experiências municipais apresentaram mais estratégias no âmbito da Proteção Social Básica, principalmente a elaboração de subsídios para aprimorar, implantar ou avaliar o SCFV. Foram destacadas mais ações estratégicas no âmbito da Proteção Social Especial nas experiências estaduais, tais como: fortalecimento e aprimoramento da rede de serviços socioassistenciais; construção o diagnóstico socioterritorial com as equipes das proteções sociais; levantamento de dados sobre vulnerabilidades sociais e violações de direitos; acompanhamento, monitoramento e planejamento dos serviços, criação de instrumentos padronizados e; estudos frente à situação de trabalho infantil.

f) Interlocação entre a vigilância socioassistencial e as proteções sociais para o fortalecimento da gestão do SUAS

Os Encontros Nacionais de Vigilância Socioassistencial dos últimos quatro anos evidenciaram diversas ferramentas de gestão que apoiaram as proteções sociais. Desse modo, nesses encontros enfatizaram-se temáticas que diziam respeito à elaboração do diagnóstico socioterritorial, ao diagnóstico das ofertas, da cobertura e da expansão dos serviços e dos equipamentos de Proteção Social Básica e Especial. Esses diagnósticos constituíram-se como meios que subsidiaram o planejamento da política de assistência social, uma vez que através deles é possível analisar a di-

mensão da cobertura e do acesso da população prioritária junto aos serviços socioassistenciais, bem como é possível delinear as estratégias de prevenção e proteção frente às situações de vulnerabilidades e riscos sociais identificados.

Nos Encontros Nacionais de Vigilância Socioassistencial também se discutiu sobre a utilização dos índices ID CRAS, ID CREAS, ID Centro POP, ID Acolhimento, os quais demonstraram o panorama estrutural dos equipamentos socioassistenciais no Brasil. A exposição destes dados com base nos Índices de Desenvolvimento fomentou a implantação de estratégias no âmbito da Gestão do SUAS, no sentido de estabelecer prioridades para qualificar as dimensões que consolidam esse índice.

Além disso, os Encontros Nacionais de Vigilância Socioassistencial destacaram temas voltados para os serviços e equipamentos específicos no âmbito da Proteção Social Básica, como o CRAS, o Centro de Convivência, o SCFV e o PAIF e, da Proteção Social Especial, como o CREAS, o Centro POP, o Centro Dia, as Unidades de Acolhimento, o PAEFI e o Serviço de Medidas Socioeducativas.

Nestes Encontros também se ressaltaram o perfil de públicos e situações específicas e prioritárias para a política assistência social como o perfil de acolhidos, a situação de trabalho infantil e a população em situação de rua. Os Encontros Nacionais de Vigilância Socioassistencial fomentaram a utilização de ferramentas nacionais gerenciadas pela União, estados e municípios, como exemplo cita-se o Censo SUAS, o SISC, o SIMPETI, o RMA, dentre outros sistemas. Ressalta-se que essas ferramentas são de uso das proteções sociais.

Referente às Mostras de Experiências em Vigilância Socioassistencial foram identificados os seguintes instrumentos e estratégias em contribuição com as proteções sociais: Boletins de Informação; Sistemas de Informação específicos; georreferenciamento, diagnóstico socioterritorial e mapeamento do território; estudos e avaliações acerca da cobertura de serviços, equipamentos e populações prioritárias para o SUAS; padronização e qualificação de instrumentos; planejamento estratégico;

Uma contribuição produzida dessa relação é o alinhamento dos fluxos de trabalho para a melhoria do atendimento dos usuários e o fortalecimento da busca ativa da população prioritária e em situação de vulnerabilidade que ainda não acessa os serviços do SUAS. Para efetivar essa busca ativa, o diagnóstico ou o mapeamento socioterritorial se apresentam como meio para produção de dados frente à identificação das demandas dos usuários e ao planejamento da oferta dos serviços.

Em relação aos dados coletados nos Encontros e Mostras de Vigilância Socioassistencial, abaixo se aponta uma síntese dos temas mais recorrentes:

- Análise da cobertura, estrutura física e expansão dos equipamentos socioassistenciais;
- Monitoramento, planejamento, avaliação e acompanhamento de serviços;
- Gestão da informação e meios de divulgação (através de boletins, sistemas, relatórios, etc);

- Utilização de indicadores e sistemas consolidados nacionalmente para estudos, levantamentos e análises (índices de desenvolvimento, Censo SUAS, RMA, SISC, SIMPETI, etc);
- Análise dos serviços socioassistenciais no âmbito da Proteção Social Básica (PAIF e SCFV) e da Proteção Social Especial (PAEFI, Medidas Socioeducativas, Abordagem Social e Serviço de Acolhimento) e dos equipamentos ligados a estes serviços (CRAS, Centros de Convivência, CREAS, Centro POP, Centro Dia, unidades de acolhimento);
- Diagnóstico socioterritorial e mapeamento do território;
- Diálogo entre equipes de referência das áreas estratégicas do SUAS;
- Reorganização de fluxos do processo de trabalho;
- Padrões de qualidade da oferta de serviços socioassistenciais;
- Instrumentos padronizados e registros próprios; e,
- Ampliação do conhecimento frente às situações de vulnerabilidade social.

Considerações Finais

As ações de monitoramento, planejamento, avaliação, diagnóstico socioterritorial e conhecimento das vulnerabilidades sociais dos territórios estão presentes nas normativas como papel fundamental da Vigilância Socioassistencial, sendo um dos principais instrumentais de apoio técnico que contribuem com as proteções sociais.

A gestão da informação e utilização de sistemas, índices e meios de registros também se inscrevem no campo da Vigilância Socioassistencial como sua função no âmbito da Gestão do SUAS. O padrão da qualidade dos serviços e os dados referente à cobertura e tipologia dos serviços ofertados são essenciais para aprimoramento do SUAS, uma vez que com estes dados possível reorganizar os fluxos e as ofertas socioassistenciais de modo a distribuir, de forma mais equitativa, a rede socioassistencial prestadora de serviços socioassistenciais.

Nesse contexto, as estratégias da Vigilância Socioassistencial junto às proteções sociais identificadas nas Mostras e Encontros de Vigilância Socioassistencial demonstram a efetividade da articulação entre essas áreas estratégicas para o SUAS. Apesar dos limites e desafios presentes no cotidiano de execução dessas áreas, considera-se que a interlocução da Vigilância com as proteções sociais produz subsídios que têm como objetivo o conhecimento da realidade das famílias, do público-alvo da política de assistência social, dos territórios referenciados, das situações de vulnerabilidade e da cobertura dos equipamentos e serviços socioassistenciais, qualificando as ações protetivas e preventivas, a fim de fomentar a garantia de direitos socioassistenciais no SUAS.

Referências

BRASIL. Lei nº 8.742 de 07 de dezembro de 1993. Brasília, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742compilado.htm>.

----- Conselho Nacional de Saúde. Resolução nº 196, de 10 de outubro de 1996. Brasília, DF, Conselho Nacional de Saúde. Brasília, 1996. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/cns/1996/res0196_10_10_1996.html>.

----- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social – PNAS /2004. Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/P_NAS2004.pdf>

----- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Norma Operacional Básica – NOB-SUAS: Construindo as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social. Brasília: [s.n.], 2005. Disponível em: <<http://www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/arquivos/NOB-SUAS.pdf>>.

----- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/orientacoes_Cras.pdf>.

----- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS. Brasília: Gráfica e Editora Brasil LTDA, 2011a. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/documentos/04-caderno-creas-final-dez.pdf>>.

----- Lei nº 12.435, de 6 de julho 2011. Brasília, 2011b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm#art1>.

----- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012.

----- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Caderno de Orientações sobre o Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social - IGDSUAS. Brasília, 2012b. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Caderno_IGDSUAS.pdf>.

----- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial. Brasília, 2013a. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Orientacoes_Vigilancia.pdf>.

----- Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 18, de 15 de julho de 2013. Brasília, 2013b. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/Pacto%20Aprimoramento%20SUAS%20G%20Municipios%20-%20cnas-2013-018-15-07-2013.pdf>.

----- Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 1, de 21 de fevereiro de 2013. Brasília, 2013c. Disponível em: <<https://conferencianacional.files.wordpress.com/2013/12/cnas-2013-001-21-02-2013.pdf>>.

----- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília: MDS, 2014 (Reimpressão). Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf>.

----- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. II Plano Decenal da Assistência Social (2016/2026) - “Proteção Social para todos/as os/as brasileiros/as”. Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/II_Planos_Decenal_AssistenciaSocial.pdf>

..... Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 2 de 16 de março de 2017. Brasília, 2017b.

..... Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. Metas do Pacto de Aprimoramento da Gestão Municipal 2017. Brasília, 2018a. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index5.php>>

COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; RAICHELIS, Raquel. A Política Nacional de Assistência Social e o Suas: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; SILVA, Maria Ozanira da Silva; RAICHELIS, Raquel (orgs.). O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2017.

LAZZARI, Evelise. Vigilância Socioassistencial no Brasil: Contradições da operacionalização e repercussões no processo de democratização da política de assistência social. Porto Alegre, 2018. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, PUCRS.

MARTINELLI, Tiago; SANTOS, Simone Ritta dos; SILVA, Marta Borba. Vigilância socioassistencial na política de assistência social: concepção e operacionalidade. In: Revista Katálysis, v. 18, n. 1, p. 104-112, jan./jun. 2015.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. Gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Brasília, 2015. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/gestao-do-suas>>

..... Rede SUAS. 1ª Mostra de Experiências em Vigilância Socioassistencial. Brasília: MDS, 2017. Disponível em: <<http://blog.mds.gov.br/redesuas/vigilancia-socioassistencial/1a-mostra-de-experiencias-em-vigilancia-socioassistencial/>>

..... Rede SUAS. 2ª Mostra de Experiências em Vigilância Socioassistencial. Brasília: MDS, 2018. Disponível em: <<http://blog.mds.gov.br/redesuas/vigilancia-socioassistencial/2a-mostra-de-experiencias-em-vigilancia-socioassistencial/>>

..... Secretaria Nacional de Assistência Social. Vigilância Socioassistencial. VIII Encontro Nacional de Vigilância Socioassistencial - 2014. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/snas/vigilancia/index4.php>>

..... Secretaria Nacional de Assistência Social. Vigilância Socioassistencial. IX Encontro Nacional de Vigilância Socioassistencial - 2015. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/snas/vigilancia/index4.php>>

..... Secretaria Nacional de Assistência Social. Vigilância Socioassistencial. X Encontro Nacional de Vigilância Socioassistencial - 2017. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/snas/vigilancia/index4.php>.

..... Secretaria Nacional de Assistência Social. Vigilância Socioassistencial. XI Encontro Nacional de Vigilância Socioassistencial - 2018. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/snas/vigilancia/index4.php>.

OLIVEIRA, Mara de; PRATES, Jane Cruz; CARRARO, Gissele. Vigilância Socioassistencial: uma análise a luz das conferências nacionais. In: Anais do 4º Encontro Internacional de Política social e 11º Encontro Nacional de Política Social, v.1 n.1, 2016.

PAES-SOUSA, Rômulo. Proteção Social. In: FERNANDES, Rosa M. C; HELLMANN, Aline (orgs.). Dicionário crítico: política de assistência social no Brasil. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2016.

PIOVESAN, Armando; TEMPORINI, Edméa Rita. Pesquisa exploratória: procedimento metodológico para o estudo de fatores humanos no campo da saúde pública. Revista de Saúde Pública, v. 29, n. 4, p.318-325, 1995.

AÇÕES AFIRMATIVAS PARA NEGROS: O CICLO DE CONSTRUÇÃO DAS COTAS RACIAIS

FERNANDA CRISTINA CAMILLO

JULICE SALVAGNI

TANISE DIAS FREITAS

Introdução

O histórico escravagista do Brasil deixou como herança lacunas até hoje mal resolvidas que se traduzem nas visíveis diferenças sociais, políticas e econômicas entre a população branca e a população negra (pretos e pardos). Estas diferenças, entremeadas por preconceitos e discriminações, resultam das desigualdades de acesso às condições básicas de sobrevivência, como saúde, educação, trabalho e renda. Todos os anos, dados estatísticos sobre estas disparidades são frequentemente divulgados por instituições como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Organização das Nações Unidas (ONU) e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e fazem da temática da diferença racial uma velha conhecida da sociedade e seus governantes e, ainda assim, esta questão não ocupa as agendas do poder público com a relevância necessária.

Considerando dados do (IBGE) de 2016, “os autodeclarados “pardos” representam a maior parcela da população brasileira, correspondendo a 46,2%, enquanto os autodeclarados “pretos” somam 8,3%.” (CAMPOS, 2018, p.3). O mesmo relatório aponta que o ano de 2016 também apresentou o maior percentual de desigualdade de renda entre brancos e não-brancos, onde a renda dos brancos apresentou-se 90% maior. No quesito escolaridade, a população não branca também aparece em desvantagem ainda que políticas públicas de acesso à educação tenham despontado nos últimos anos com o objetivo de corrigir o gargalo do acesso da população negra ao ensino fundamental, médio e superior. De acordo com o IBGE (2018), entre 2005 e 2015 o percentual de negros e negras universitários saltou de 5,5% para 12,8%, entretanto o aumento dos brancos que acessaram o ensino superior no mesmo ano resultou no percentual de 26,5%. Quando a análise é a ocupação de vagas no mercado formal de trabalho, a pesquisa mostra que mesmo mais graduados os negros continuam com baixa representatividade nas empresas e no serviço público e recebem salários inferiores.

Em 2014, o IPEA divulgou uma nota técnica de análise baseada no então projeto de lei 6.738/2013 que propunha reserva de vagas para negros em concursos públicos. Nesta nota, o IPEA reforçou a realidade das diferenças raciais na composição dos cargos públicos federais e a necessidade de construção de ações afirmativas para correções das distorções de acesso a este mercado de trabalho e para promoção da diversidade na administração federal.

Considerando que a educação e o trabalho são direitos de qualquer cidadão, faz-se necessária a reflexão acerca das medidas tomadas pelo poder público para corrigir estas disparidades e exercer seu papel enquanto promotor constitucional de condições igualitárias sem distinção de qualquer natureza. Isto posto, no campo das políticas públicas de educação e trabalho, destacam-se as cotas raciais como ações afirmativas executáveis pelo Estado com o propósito de reduzir desigualdades socioeconômicas e educacionais por meio da garantia de um percentual de reserva de vagas para ingresso de negros nos processos seletivos e concursos de órgãos, instituições e universidades públicas.

A escolha pelo tema das cotas raciais surgiu de um interesse pessoal da pesquisadora que, ao tornar-se membro do Núcleo de Estudos Afro-brasileiros e Indígenas (NEABI) da instituição em que trabalha, percebeu a relevância das cotas por meio de relatos de servidores e estudantes negros e chegou ao seguinte questionamento: que aspectos históricos e políticos contribuíram para o surgimento das cotas raciais? Com o intuito de abordar este tema com um enfoque de gestão, este trabalho tem por objetivo descrever os aspectos históricos e políticos que compõem o ciclo de construção das cotas raciais como política de reparação da desigualdade racial existente no acesso à educação e trabalho para o negro.

Políticas Públicas de Ações Afirmativas: Origens e Definições

As políticas públicas têm, cada vez mais, se convertido em objetos de análise de diversos grupos de intelectuais e gestores públicos, que vêm se debruçando sobre esta temática buscando o aprimoramento das formas de construir, implementar e avaliar alternativas para os problemas das instituições e da sociedade em geral. A política pública surge na Europa como desdobramento dos estudos teóricos e pesquisas que se concentravam em análises sobre o Estado e suas instituições, enquanto nos EUA ela surge como disciplina acadêmica com ênfase nos estudos sobre a ação dos governos (SOUZA, 2006).

Herbert Simon, em 1947, introduziu o conceito de *policy makers* para defender o conhecimento racional estruturado por regras como forma de enquadrar a tomada de decisões e o comportamento dos atores públicos na elaboração e aplicação de políticas públicas. Porém, o excesso de racionalidade nas percepções de Laswell e Simon foi criticado fortemente por Charles E. Lindblom que, por sua vez defendeu o processo político e decisório das políticas públicas como algo mais interativo e complexo que não se resume a etapas e nem se constitui em uma decisão final (SOUZA, 2006). David Easton, em 1953 definiu política pública como “um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente” (SOUZA, 2006, p.24). Por sua vez, Dye (1984) apud Souza (2006, p.24) definiu de forma simplificada a política pública como “o que o governo escolhe ou não fazer”. Assim, como vários outros estudiosos da área, Dye estabelece o governo como o promotor máximo das políticas públicas.

A análise de uma política pública, no entanto, vai além da compreensão teórica e todo o contexto histórico que envolve o tema. Para Rua (2014), é necessário ao gestor compreender o ciclo das políticas públicas de modo que possa identificar todos os aspectos que envolvem o processo e assim elencar os pontos fortes e fracos de uma determinada política. Em síntese, Rua (2014), define cinco fases de estudos de um processo de política pública: formação de agenda, formulação das alternativas, tomada de decisão, implementação e, por fim, avaliação.

No que tange as ações afirmativas, Fonseca (2009, p.11) define-as como “políticas públicas destinadas a atender grupos sociais que se encontram em condições de desvantagens ou vulnerabilidade social em decorrência de fatores históricos, culturais e econômicos”. Em seu site oficial, a Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPPIR), define ações afirmativas como “políticas públicas feitas pelo governo ou pela iniciativa privada com o objetivo de corrigir desigualdades raciais presentes na sociedade, acumuladas ao longo de anos” e também de reverter a representação negativa dos negros, promover igualdade de oportunidades e combater o preconceito e o racismo.

As ações afirmativas recebem definição também quando da criação do Estatuto da Igualdade Racial instituído pela Lei 12.288 de 20 de julho de 2010 como “os programas e medidas especiais adotados pelo Estado e pela iniciativa privada para a correção das desigualdades raciais e para a promoção da igualdade de oportunidades”. Para Contins (1996, p.209) “a ação afirmativa tem como função específica a promoção de oportunidades iguais para pessoas vitimadas por discriminação”. Desta forma, os beneficiados poderiam competir em condições de igualdade por vagas nos serviços educacionais e no mercado de trabalho.

Na América, a história relata que a expressão “ações afirmativas” está fortemente relacionada com a luta dos movimentos negros, mais precisamente nos Estados Unidos na década de 60, onde fortes movimentos pelos direitos civis que reivindicavam igualdade de oportunidades para todos, foram fortalecidos por negros militantes apoiados por lideranças de renome que lutavam pela eliminação da segregação racial e exigiam uma postura mais ativa do Estado para promoção de ações que assegurassem a melhoria das condições da população negra. Para Moehlecke (2002), no Brasil as ações afirmativas são reconhecidas efetivamente com a promulgação da nova Constituição em 1998 que trouxe em seu texto medidas de proteção para a mulher no mercado de trabalho e definiu reserva percentual de cargos e empregos públicos para pessoas com deficiência.

Independentemente do campo em que as ações afirmativas são elaboradas, elas são frutos de movimentos populares, que se organizaram, reivindicaram e exigiram do Estado um papel ativo na elaboração de políticas públicas de reparação e compensação da discriminação estrutural e seus efeitos no presente e de concretização do princípio de igualdade material.

Ações Afirmativas de Combate ao Racismo no Brasil

O processo colonial brasileiro é marcado pela exploração da mão de obra escrava formada por negros africanos e deixou como fruto a estigmatização social e racial do afrodescendente. Sua história inicia-se num cenário mercantil, “baseado num sistema escravagista, sustentáculo da mão de obra do País por cerca de quatro séculos”. (FERREIRA; MATTOS, 2007, p.49). O trabalho escravo deixou de existir legalmente com a assinatura da Lei Áurea no ano de 1888 pela Princesa Isabel, no entanto, esta lei não representou necessariamente uma libertação para estes negros que foram lançados a uma sociedade sem qualquer estrutura para recebê-los e transformá-los em cidadãos brasileiros. Para Moura (1980), o preconceito de cor foi o principal fator impeditivo para que estes negros ingressassem de forma efetiva na sociedade e no mercado de trabalho.

Segundo Theodoro (2008), a abolição e a conseqüente dificuldade de inserção do negro nos postos de trabalhos existentes, contribuíram para o aumento da concentração populacional em várias cidades do país, originado pela chegada destes ex-escravos que se juntaram a parcela mais pobre da sociedade, proliferando o surgimento das favelas e o crescimento da pobreza e da exclusão. Para Suplicy (2002), em virtude deste passado histórico em que foram lançados em um mercado sem qualquer preparo, os negros ainda constituem a maioria da população em situações de baixa renda ou que vive às margens da sociedade e sofrem por questões de cunho racial.

Com o fim da legalização do trabalho escravo e o surgimento do trabalho livre e assalariado, o governo brasileiro e os empresários começam a pensar em uma alternativa para substituição da mão de obra escrava negra pela mão de obra de imigrantes europeus, numa tentativa também de embranquecimento da população. Restou a estes ex-escravos o trabalho rural de subsistência ou trabalhos domésticos, por muitas vezes forçados (NINA, 2010).

No que se refere a substituição da mão de obra, Theodoro (2008) questiona sobre o real motivo de se optar pela mão de obra de imigrantes europeus visto que havia um grande contingente de ex-escravos. Para ele, se de um lado estes escravos libertos eram considerados inaptos para o trabalho regular, de outro lado o histórico de fuga dos escravos contribuiu para criar uma imagem de indolência e inferioridade que não os tornavam dignos de trabalho assalariado reforçando assim a ideologia do embranquecimento por meio de políticas públicas de promoção da imigração. Efetivamente, “os preconceitos vigentes difundiam a crença da menor capacidade do trabalhador negro face ao branco, ampliando à expectativa favorável que cercava a entrada de trabalhadores europeus (THEODORO, 2008, p.36).

O surgimento da República em 1889, após a abolição, traz consigo a formulação e consolidação de uma ideologia racial, o chamado “racismo científico”, que surgiu como forma de naturalizar as desigualdades raciais defendendo a ideia de

que apenas uma sociedade branca “seria capaz de realizar os ideais do liberalismo e do progresso.” Esta naturalização das desigualdades passaria a determinar as potencialidades de cada indivíduo restringindo a capacidade de participação dos negros. Assim, “ampliam-se os preconceitos quanto à participação dos negros nos espaços públicos, acentuam-se os mecanismos discriminatórios e fortalecem-se os estímulos à imigração europeia.” (JACCOUD, 2008, p.48).

A partir da década de 1940, o racismo deixa de ser tratado pelo viés biológico e passa a ser tratado sob um viés social e cultural numa tentativa de desconstruir a ideologia racial discriminatória. Neste sentido, a obra de Gilberto Freyre, intitulada *Casa Grande & Senzala* disseminou a ideia do que seria chamado de democracia racial, que buscava reinterpretar e suavizar a história escravagista do Brasil sob um viés mais otimista em que predominava a boa convivência entre brancos e negros no país a partir da miscigenação decorrida destas relações. Este viés atribuiu “a fatores econômicos e sociais, tais como a escravidão, a monocultura, a alimentação, dentre outros [...]” a “culpa” pela situação desfavorável dos negros e não ao preconceito (JACCOUD, 2008).

Este viés é conhecido como o “mito da democracia racial” por expressar de maneira falsa a realidade da população negra no Brasil. Para Domingues (2005, p.116), a democracia racial seria um “sistema racial desprovido de qualquer barreira legal ou institucional para a igualdade racial, e, em certa medida, um sistema racial desprovido de qualquer manifestação de preconceito ou discriminação.” Este argumento permeia os debates sobre as cotas raciais quando os críticos questionam a real eficiência das cotas e defendem que as políticas públicas devem ser pensadas no sentido de combater a pobreza e corrigir as diferenças socioeconômicas dos negros, porque ali residiria o real motivo das desiguais oportunidades. Para estes opositores, não há no Brasil uma discriminação racial, para eles o país é formado por uma população mestiça e multicultural que torna impossível identificar quem seria de fato o negro.

O aumento do nível de escolaridade é apontado por vários estudiosos da área como a principal medida a ser tomada para que o negro ocupe maior espaço no mercado de trabalho e ascenda socialmente. No entanto, Munanga (2007) alerta que o discurso de que os negros não conseguem bons empregos e bons salários porque não tiveram acesso a uma boa educação porque seus pais são pobres, não considera a questão da discriminação racial como uma das principais causas da desigualdade.

Para Munanga (2007) as políticas de correções socioeconômicas podem sim melhorar as condições de vida e acesso da população negra que, de fato, também é a população mais pobre. No entanto, ele defende que os negros sofrem uma dupla discriminação, pela sua pobreza e pela sua cor e que focar apenas em políticas de cunho social e política não seria a solução para as desigualdades acumuladas ao longo da história escravagista do país. Para ele, a proposta ideal

seria aquela defendida pelo Movimento Negro que sugere uma política de cota para estudantes de escola pública que adote critérios socioeconômicos e racial. Esta proposta melhoraria de um lado “as oportunidades de ingresso do negro na universidade e, por outro lado, diminuiria as desigualdades acumuladas ao longo dos séculos, pois considera a especificidade do negro duplamente excluído pela condição socioeconômica e pela discriminação racial” (MUNANGA, 2007, p.18).

Porém, antes de iniciar-se o processo de reivindicação e elaboração de políticas de cotas para o negro, fez-se necessário muita luta por parte do movimento negro para primeiramente convencer o povo brasileiro, ainda que não na sua totalidade, a reconhecer o racismo entremado na sociedade e demonstrar que a democracia racial era nada mais que um mito. Esta ideia de não existência de racismo foi responsável por extinguir o debate sobre a questão racial e postergar o surgimento de ações afirmativas e a conseqüente conquista de direitos da população negra uma vez que “ao negar o preconceito racial, contribuía-se para desarticular a luta política antirracista, pois não se combate o que não existe.” (DOMINGUES, 2003-2004, p.122).

O debate sobre a questão racial ressurgiu com a redemocratização do Brasil, na década de 1970, quando “movimentos sociais começaram a exigir uma postura mais ativa do Poder Público diante das questões como raça, gênero, etnia, e a adoção de medidas específicas para sua solução, como as ações afirmativas” (MOEHLECKE, 2002, p.203). Nesta década, o movimento negro que havia sido sufocado pelas teses de branqueamento e de democracia racial, renasce mais organizado e articulado, tornando-se propulsor das conquistas dos direitos sociais da população negra no Brasil ao pressionar o Estado a declarar a existência da discriminação racial. O renascimento deste movimento impulsionou organizações que discutiam a questão racial a promoverem várias formas de manifestações e reivindicações para expor a desigualdade entre brancos e negros e conscientizar a sociedade sobre este problema e sobre a necessidade de ampliação do espaço do negro. (CONTINS, 1996).

Em 1978, surgiu o Movimento Negro Unificado (MNU) que, em seu primeiro grande ato, realizou uma manifestação em frente ao Teatro Municipal de São Paulo e a partir de então unificaria todos os grupos e organizações antirracismo com o objetivo de “contestar a ordem social vigente e, simultaneamente, desferir a denúncia pública do problema do racismo” (DOMINGUES, 2007). A democratização política culminaria com a promulgação da nova Constituição de 1988 que tornou o racismo um crime inafiançável e regulamentou a igualdade sem discriminação de cor.

As políticas públicas de enfrentamento dos preconceitos raciais e da desigualdade social existentes no país, começariam a ser pensadas efetivamente na década de 1990 com a Marcha Zumbi dos Palmares, contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida. Como resultado desta marcha foi entregue ao presidente da

República na época, Fernando Henrique Cardoso, o “Programa para Superação do Racismo e da Desigualdade Étnico-Racial” expondo o cenário da desigualdade racial e o racismo nas temáticas da educação, saúde e trabalho. Esta marcha resultaria também na criação do grupo de trabalho Interministerial para a Valorização da População Negra, responsável por elaborar ações afirmativas que promovessem a igualdade racial. (GOMES, 2012).

Para Munanga (2001) o clamor por ações afirmativas para os negros se fortaleceria com a entrega do Relatório do Comitê Nacional para a Preparação da Participação Brasileira na III Conferência Mundial Contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Formas Correlatadas de Intolerância, realizada em Durban na África no ano de 2001. Este relatório fez uma chamada ao governo quanto à necessidade de elaboração de medidas de reparação à população negra vitimada pelo racismo e enfatizou o dever legislativo de fazer valer os direitos de igualdade racial no acesso à educação e trabalho como determina a Constituição de 1988.

Heringer (2002) reforça a importância do relatório apresentado em Durban destacando o posicionamento do IPEA que, ao divulgar indicadores reveladores das alarmantes desigualdades raciais no Brasil, fortaleceu o debate político culminando em um discurso antirracista por parte do governo brasileiro e a recomendação de adoção de cotas para negros nas universidades públicas.

A modalidade de cotas como ação afirmativa, surgiu então como resposta às demandas do movimento negro (GOMES, 2012) que, na linha histórica das reivindicações, aparece como o principal ator social demandante do Estado por políticas de reparação da expressiva desigualdade racial de caráter redistributivo, social e econômico.

As cotas foram enfim implementadas primeiramente por iniciativas autônomas de governos municipais e estaduais e, posteriormente, a Universidade de Brasília daria o primeiro impulso para implementação das cotas nas instituições federais de ensino. Além das cotas, outras iniciativas surgiram no âmbito federal como a criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), o Programa de Combate ao Racismo Institucional (PCRI) e a inserção do estudo da história e cultura afro-brasileira no currículo do ensino básico.

Ciclo da Política de Cotas Raciais: da Identificação do Problema à Avaliação de Resultados

Para verificação dos dados estatísticos referentes ao acesso dos negros a educação, utilizou-se como ferramenta digital o Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA e os números pertencentes aos censos demográficos dos anos de 1991, 2000 e 2010. Para extração do total da população branca e negra (autodeclarados pretos e pardos), selecionou-se o tema “população residente, por cor ou raça” e como variável “população” por número de pessoas e por percentual de brancos, pretos e pardos, excluindo-se a parcela de amarelo, indígenas e não declarados.

No censo de 1991, o total da população brasileira era de 146,8 milhões, com 51,56% da população branca, 5% preta e 42,45% parda. Em 2000 a população brasileira era de 169,8 milhões com 53,74% da população branca, 6,21% preta e 38,45% parda. No censo de 2010, a população brasileira era de 190,7 milhões, com um percentual de 47,51% brancos, 7,52% pretos e 43,42% pardos. Os dados demonstram crescimento na população autodeclarada preta e parda entre 1991 e 2010, que passa a corresponder a 50,94% do total da população.

Identificado o número de total da população, buscou-se extrair dados que permitisse identificar a diferença existente na escolaridade entre brancos e negros. Para este fim, selecionou-se o tema “educação” e como variável “pessoas que frequentavam creche ou escola por nível de ensino, cor ou raça e grupos de idade” por número de pessoas e por percentual de brancos, pretos e pardos, excluindo-se a parcela de amarelo, indígenas e não declarados. Os dados de escolaridade estratificados por raça não aparecem no censo de 1991, portanto, levantaram-se apenas os dados dos censos de 2000 e 2010.

No censo de 2000, um total de 53,4 milhões de brasileiros estavam frequentando algum nível de escolaridade, 27,7 milhões destes brasileiros eram brancos e 24,9 milhões eram negros. Neste período, 8,3 milhões cursavam o ensino médio, 58,67% dos estudantes eram brancos e 39,96% eram negros. Os dados obtidos por nível de escolaridade e cor permitiu concluir que na medida que o nível de ensino aumenta, maior é a diferença entre brancos e negros. Em um total de 2,8 milhões de estudantes que cursavam graduação, 78,53% eram brancos e apenas 19,54% eram negros. Nos cursos de mestrado e doutorado esta diferença é ainda maior, em um total de 162,5 mil estudantes, 84,30% são brancos e apenas 13,26% são negros.

No censo de 2010, um total de 59,5 milhões de brasileiros frequentavam algum nível de ensino, deste total, 27 milhões eram brancos e 31,6 milhões eram negros. Neste ano, o ensino médio possuía 10,5 milhões de estudantes dos quais 45,79% eram brancos e 14,69% eram negros. Novamente os dados obtidos permitiram confirmar a diferença entre brancos e negros no ensino superior. Em um total de 6,1 milhões de estudantes do ensino superior, 63,02% eram brancos e 35,29% eram negros enquanto nos cursos de mestrados e doutorados, no total de 255 mil estudantes, 73,23% deles eram brancos e apenas 24,89% eram negros.

Um pequeno aumento percentual de ingressos da população negra ocorreu no ensino médio, enquanto em 2000 pretos e pardos somavam 6,21% dos estudantes e os brancos somavam 9,2%, em 2010 o percentual de pretos e pardos era de 7,8% enquanto o número de brancos caiu para 6,89%. Ainda que nos dados do censo de 2010 os percentuais de mestrado e doutorado estejam representados em gráficos separados, é possível perceber que, embora tenha ocorrido um crescimento de entrada dos negros principalmente pardos no ensino superior, o ingresso de brancos permanece sempre maior.

Identificado o problema da diferença de acesso ao ensino entre a população branca e negra, e considerando que a desigualdade na escolaridade se reflete também nas oportunidades de trabalho, buscou-se dados que permitissem identificar as diferenças raciais existentes no serviço público federal. Esta estratificação da população ainda não é contemplada pelos censos do IBGE, portanto, realizou-se a pesquisa documental em outras fontes.

Segundo o Laboratório de Análises Econômicas, Históricas, Sociais e Estatísticas das Relações Raciais (LAESER), em 2006 55% dos postos da administração pública (federal, estadual ou municipal) eram ocupados por brancos e 44% por negros. Os dados tabulados pelo LAESER, demonstram que a população negra era majoritária em ramos do mercado de trabalho que requerem menor nível de escolaridade como serviços domésticos, agrícola e construção.

Em 2014, com o intuito de analisar a proposta de reserva de vagas para negros na administração pública, o IPEA elaborou uma nota técnica para apresentar novos dados referentes a ocupação da população no serviço público e ressaltar a diferença entre negros e brancos. Segundo a nota técnica, em 2012 o serviço público correspondia a 12,2% dos ocupados, deste percentual, 53,2% estavam no serviço público municipal, 31,5% estavam no estadual e 15,3% no federal. Ao tabular a distribuição desta ocupação em cor e raça e categoria, o IPEA conseguiu demonstrar as desigualdades entre brancos e negros. O menor percentual de negros está no serviço público federal, onde eles correspondem a 39% enquanto 58% são brancos. Ainda que, em um primeiro olhar as diferenças percentuais não pareçam tão significativas, é preciso levar em conta que não há equanimidade nesta distribuição e quando se considera a composição dos cargos essa diferença é muito maior. De acordo com os dados apresentados, da mesma forma que reduz o número de negros na medida que o nível de escolaridade aumenta como demonstrou-se anteriormente, no serviço público federal também o quantitativo de negros diminui na medida em que o nível de carreira aumenta, ou seja, a maioria dos negros ocupam cargos de nível intermediários e com menor prestígio e remuneração.

Realizada a justificação da necessidade de cotas, o reconhecimento da desigualdade racial no acesso ao ensino e ao serviço público federal por parte do Estado ficou explicitado na inclusão da temática na agenda pública e, posteriormente, na elaboração de leis e decretos como iniciativas de ações afirmativas voltadas para a correção destas disparidades.

O reconhecimento da problemática racial e a concretização da responsabilidade em promover as mudanças sociais necessárias ao país por parte do Estado, inicia-se, portanto, com a promulgação da Constituição de 1988. A Instituição do Estatuto da Igualdade Racial pela lei 12.288 de 20 de julho de 2010 também reafirmou em seu artigo 2º o dever do Estado em garantir oportunidades iguais a todos os cidadãos, independente de etnia ou cor da pele. Como fruto deste es-

tatuto, instituiu-se o Sistema Nacional da Igualdade Racial (SINAPIR) com o objetivo de institucionalizar definitivamente a política de igualdade racial e de enfrentamento ao racismo em todo país. Várias iniciativas de ações afirmativas para negros surgiram na esfera federal, porém, nos últimos anos, o debate tem se concentrado no sistema de cotas para universidade e mais recentemente para os concursos públicos.

Cotas raciais como alternativa de correção às desigualdades

De acordo com Santos (2012), o debate sobre o sistema de cotas emergiu entre os anos de 2001 e 2003 quando três leis promulgadas pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro estabeleceram um Sistema de Cotas para negros e portadores de deficiência egressos de escolas públicas. A promulgação destas leis que previam vagas para estudantes vindos da rede pública de ensino, para estudantes negros e para estudantes portadores de deficiência física nos cursos de graduação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ e da Universidade Estadual do Norte-Fluminense – UENF gerou intensos debates e vários congressos e seminários sobre cotas e reservas de vagas surgiram neste período.

Os movimentos de resistência às cotas daquele período e que perduram até hoje, caracterizam-se principalmente por um discurso de viés jurídico sob alegação de que as cotas são inconstitucionais e ferem o princípio de isonomia, além de promover a discriminação racial quando adota critérios de cor para definir o sujeito de direito. Destaca-se como fruto do movimento contrário, vários manifestos como o de 30 de maio de 2006 com o título “Todos têm direitos iguais na República democrática” assinado por 114 pessoas, dentre os quais professores, historiadores, políticos e integrantes de movimentos. A íntegra deste documento revela que os assinantes não concordavam com a ideia de direcionar uma política pública de acordo com a classificação racial do indivíduo, para eles a solução se daria por meio de políticas universalistas nos setores da saúde, educação e previdência sem distinção de cor ou raça (CARTA PÚBLICA).

Em resposta, seria apresentado em 03 de julho do mesmo ano o “Manifesto em favor da Lei de Cotas e do Estatuto da Igualdade Racial” assinado por 330 pessoas dentre artistas, professores, intelectuais, e integrantes de coletivos. Este manifesto destacaria os dados apresentados pelo IPEA com estatísticas comprobatórias das desigualdades raciais, os resultados positivos obtidos até então com as primeiras iniciativas de implementação de cotas e reafirmaria a importância destas para garantir pelo menos o mínimo de acesso dos negros à educação e minimizar a desigualdade racial no mercado de trabalho (OBSERVA, 2006).

Afora a polêmica em torno das cotas, elas seguiram sendo implementadas nas universidades. Na Bahia, as cotas surgiram em 2002 por iniciativa própria da Universidade do Estado da Bahia (UNEB) que, por meio de um ato administrativo, estabeleceu cota de 40% das vagas para a população negra nos cursos de graduação e pós-graduação. Já no âmbito federal, a primeira universidade federal a

implantar o sistema de cotas foi a Universidade de Brasília (UnB) que em 2004 reservou 20% das vagas de vestibular para estudantes negros e se tornaria referência para outras universidades federais.

Em 2012, o sistema de cotas seria padronizado pela lei n. 12.711 de 29 de agosto de 2012, assinada pela então presidente da república Dilma Rousseff, que tornou obrigatória às instituições federais de educação superior e de ensino técnico de nível médio a reserva de 50% de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio (no caso das instituições de ensino superior) e ensino fundamental (no caso das instituições de ensino técnico nível médio).

Em 2013, na III Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CO-NAPIR) a raça e a cor dos servidores públicos ganharam espaço na agenda pública com o envio do Projeto de Lei n°6738/2013 que determinava a reserva de vagas para negros na administração pública federal. O projeto foi aprovado e transformou-se na Lei de Cotas no Serviço Público descrita na Lei 12.990 de 9 de junho de 2014 que determina reserva aos negros de 20% das vagas nos concursos federais desde que o número de vagas oferecidas seja igual ou superior a 3 (três). De acordo com o artigo 2º da referida lei “poderão concorrer às vagas reservadas a candidatos negros aqueles que se autodeclararem pretos ou pardos no ato da inscrição no concurso público, conforme o quesito cor ou raça utilizado pelo IBGE.”.

No entanto, esta política mostrou-se vulnerável a fraudes e, mesmo com a publicação da Orientação Normativa N°3 de 1º de agosto de 2016, os critérios que estabeleciam quem poderia ser considerado negro não estavam bem definidos, ficando sob cargo de uma comissão a responsabilidade de constatar a veracidade das autodeclarações e estabelecer parâmetros próprios, o que abriu margem para injustiças e judicializações.

Com a finalidade de monitorar o acesso as cotas, de reduzir a subjetividade na verificação da autodeclaração, as possibilidades de fraudes e de padronizar e regulamentar os procedimentos das comissões, a Secretaria de Gestão de Pessoas do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão publicou a Portaria Normativa N° 4, de 6 de abril de 2018. De acordo com esta portaria, um candidato autodeclarado preto ou pardo classificado em concurso, deverá passar pelo procedimento de heteroidentificação a ser realizado por uma comissão. Para fins de verificação da autodeclaração, passou a ser considerado exclusivamente o critério fenotípico, ou seja, a cor da pele e os aspectos negroides como o cabelo, o formato do nariz e dos olhos.

A regulamentação do trabalho dessas comissões acalorou ainda mais os debates sobre os critérios de verificações das autodeclarações. A adoção do fenótipo, principal questão do debate, surge em consonância com as ideias de vários intelectuais de que o preconceito racial no Brasil é de marca e não de origem, ou seja, as ações discriminatórias decorrem em função da cor do indivíduo e, por tanto, é necessária a adoção de critérios que permitam a identificação do cidadão verdadeiramente negro.

Os dados estatísticos são indubitáveis ao demonstrar as diferenças existentes entre brancos e negros na ocupação de lugares no ensino e no serviço público, respaldando as reivindicações dos movimentos que lutam pelos direitos negros. Da mesma forma, são estes dados que permitem avaliar os impactos gerados pelas decisões tomadas pelo Estado. Para Rua (2014), o momento da avaliação de uma política pública além de julgar a forma como os processos são encaminhados, também contribui para aperfeiçoar e apontar caminhos para que o Estado responda de maneira mais eficaz às necessidades da população.

Para monitoramento dos programas de cotas, o governo instituiu por meio do Decreto nº 7.824, de 11 de outubro de 2012, o Comitê de Acompanhamento e Avaliação das Reservas de Vagas nas Instituições Federais de Educação Superior e de Ensino Técnico de Nível Médio que deveria ser formado por representantes do Ministério da Educação (MEC), da SEPPPIR e da FUNAI, porém, até então não há nenhum relatório de dados apresentados por este comitê.

A falta de relatórios periódicos e a extinção da SEPPPIR que agora integra o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, limitam a obtenção de alguns dados e denotam uma carência de mecanismos de monitoramento e avaliação de execução da política de cotas raciais. O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), pontuou esta carência ao realizar em 2016 uma pesquisa de coleta de informações de ingressantes dos cursos de graduações das instituições federais de ensino superior para monitorar a Lei 12.711. Neste relatório, o INEP chama a atenção para a ausência de cobertura do perfil racial dos estudantes nas bases de dados disponibilizadas pelos censos de educação e para os elevados índices de não declaração racial.

A Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) em pesquisa realizada do ano de 2014 também apresentou dados do perfil racial em que foi possível notar o aumento percentual de negros. Nota-se uma diminuição do percentual de brancos de 59,4%, em 2003, para 45,6%, em 2014. Observou-se também um importante aumento na proporção de estudantes pardos, que passou de 28,3% para 37,75%, e de estudantes pretos que passou de 5,9% para 9,82% no mesmo período.

Intentou-se com a apresentação de dados dos relatórios do INEP e ANDIFES, demonstrar a alteração do perfil racial no ensino superior após a Lei de cotas 12.711, entretanto, ambos os relatórios não consideram apenas os estudantes que ingressaram por cotas raciais, os números apresentados são universais sem recorte de modalidade de ingresso. Os relatórios indicam aumento do número de estudantes negros e apontam para uma tendência de mudança no processo de autodeclaração, ou seja, a implantação de ações afirmativas como as cotas raciais, parece contribuir para o aumento de estudantes que se autodeclararam como pretos ou pardos.

Dados mais específicos sobre as reservas de vagas para negros foram publicados pelo MEC que em 2015, por meio do portal institucional, declarou que as metas da lei seriam atingidas antes mesmo do prazo de 4 anos estabelecido.

Nos três primeiros anos da lei de cotas, 150 mil vagas foram ofertadas para estudantes negros em ao menos 128 universidades e institutos federais. Segundo dados do portal, em 2013 o percentual de vagas para cotistas foi de 33% sendo 17,25% delas ocupadas por negros e, em 2014 o percentual total de cotas subiu para 40% e 21,51% foram ocupadas por negros. Em números absolutos, em 2013, 50.937 estudantes negros ingressaram no ensino superior, já no ano seguinte este número passou para 69.731, perfazendo um percentual de crescimento de 19,2% em apenas um ano.

A carência de monitoramento da política de cotas é notada também na busca por dados relacionadas ao ingresso de servidores negros no serviço público após aprovação da lei 12.990 no ano 2014. A própria lei em seu artigo 5º define que o acompanhamento e avaliação deverão ser anuais e realizados por órgão responsável pela política de promoção de igualdade étnica instituído pelo Estatuto da Igualdade Racial, a SEPPIR até então. O único dado até o momento sobre a política de cotas raciais no serviço público foi divulgado na página do atualmente Ministério da Mulher, segundo o qual, no primeiro ano de adoção da lei, 638 negros ingressaram no serviço público por meio das vagas reservadas (BRASIL, 2019).

O processo de construção das ações afirmativas de cotas raciais surge, como resposta à desigualdade de acesso na educação e no serviço público. Esta desigualdade passa a ser reconhecidas como um problema e dá início a formação do ciclo, no instante em que movimentos da sociedade civil encabeçados pelos movimentos negros e endossados pelas estatísticas elaboradas por atores governamentais (relatórios do Comitê Nacional, IPEA e IBGE) articularam-se de forma organizada até que esta questão ganhasse status de problema público. No momento em que passa a ocupar as agendas públicas, com destaque para a conferência de Durban e do CONAPIR, a questão é tratada como passível de reparação por meio da construção de uma política pública e seus processos de formulação de alternativas, decisão, implementação e avaliação. O Estado, como maior ator governamental do processo, apresentou suas respostas ao impor dispositivos legais relacionados à temática racial, entre eles, as cotas raciais que, não sem grande embate entre defensores e contrários à proposta, foram implementadas gradualmente nas instituições de ensino e no serviço público.

Como em qualquer política pública, as cotas raciais precisam passar por monitoramento e avaliação para que seus objetivos sejam de fato alcançados e para que se promovam ações de aprimoramento e correção de falhas. Neste sentido, as comissões de heteroidentificação aparecem no ciclo como um dos processos de avaliação pois constituem importante instrumento de monitoramento e prevenção de fraudes. A redução destas fraudes levará ao aprimoramento dos processos seletivos que, de fato, proporcionarão ingresso ao real sujeito de direito destas cotas.

Considerações Finais

A incorporação social do negro percorreu caminhos de invisibilidade, negação e discriminação de marca. Ao negar a existência do racismo e ao difundir o mito da democracia racial, ainda presente no imaginário, o Brasil atrasou em muitos anos a decisão de pensar ações afirmativas que possibilitassem não só a inclusão no sentido simples, mas a inclusão realmente cidadã deste grupo social. A narrativa histórica demonstra que, a passos lentos e com a voz ativa e reivindicativa dos movimentos negros, que pouco a pouco empoderou-se, ampliou seus argumentos e qualificou as demandas de cunho étnico-raciais, esta temática ocupou os lugares da agenda pública até tomar forma de política pública e ações afirmativas como respostas do Estado ao, enfim, reconhecer o racismo e o abismo social entre as raças.

O reconhecimento da desigualdade racial surge sob a forma das ações afirmativas para negros, ações estas que trazem em seu cerne, as cotas raciais que, por iniciativas autônomas ou imposição de diplomas legais pelo Estado, adentraram as universidades e institutos de educação e as instituições de serviço público como alternativa para promover a inclusão deste grupo e tornar estes espaços mais diversificados e coerentes com a real composição da sociedade brasileira. Neste sentido, este trabalho buscou traçar os processos e atores que compõem o ciclo de construção das cotas raciais, valendo-se de conceitos adotados nos estudos do tema das políticas públicas.

Ainda que este ciclo da ação afirmativa de cotas raciais aponte a desigualdade de acesso ao ensino e ao serviço público entre brancos e negros como a problemática a ser solucionada, um ponto de vista mais amplo permite perceber que a raiz do problema encontra-se no período escravagista quando da exploração da mão de obra do negro, evolui no período pós-abolicionista quando este grupo social é jogado às margens da sociedade sem qualquer suporte que pudessem lhes dar condições cidadãs de sobrevivência, e perpassa toda a linha histórica brasileira quando das teorias de branqueamento, democracia racial e negação do racismo. Pode-se conceber, portanto, um ciclo em que o centro da problemática se encontra no racismo e nas desigualdades sociais e econômicas derivadas dele.

Em síntese, a ação afirmativa de cotas raciais resulta de um conjunto de participantes ativos representados pelo movimento negro, protagonista do debate, por instituições como o IBGE e IPEA que engrossaram e respaldaram as demandas do movimento por meio de pesquisas e divulgações de dados estatísticos e pela realização de conferências como Durban e CONAPIR, que deram o impulso final para que a problemática racial chegasse finalmente às agendas públicas e tomassem as rodas de debates do país.

A ação afirmativa de cotas e todo o debate étnico-racial suscita até hoje acalorados debates que não parecem (e nem devem) se esgotar. As discussões acerca da composição das bancas de heteroidentificação são apresentadas como medi-

da de combate às fraudes. Ainda que os contrários a esta medida e os processos que a formam digam que instituir-se-á um tribunal racial que acentuará ainda mais o preconceito de cor, há que se dizer que, infelizmente, a ocorrência de fraudes nas reservas de vagas demanda uma alternativa de monitoramento e correção destes desvios. Enquanto, as bancas e seus desdobramentos parecem constituir uma medida adotada não para julgar, mas para garantir o usufruto da reserva de vaga pelo verdadeiro sujeito de direito. Além disso, constituir-se-ão de importante instrumento de monitoramento do número de negros ingressos nas instituições de ensino e no serviço público.

Cabe ressaltar que as leis que instituem as reservas de vagas impõem uma validade de dez anos, logo, esta ação afirmativa é passível de sofrer alterações de viés jurídico, partidário e ideológico. Desta forma, é indiscutível a necessidade de que a temática permaneça nas rodas de debates e agendas públicas com argumentos cada vez mais qualificados e respaldados com vistas ao aprimoramento das formas de implementação, monitoramento e análise da política.

Ainda que não seja proposta deste trabalho avaliar a efetividade das cotas raciais, o caminhar da pesquisa constatou que a implementação de cotas com recorte racial contribui para o incremento de negros e muda o perfil racial das instituições de ensino e da administração pública, entretanto a equidade tão sonhada ainda requer um longo percurso. O racismo permanece impregnado na sociedade e suas instituições e as leis e decretos que representam sim uma grande conquista do movimento negro, não deverão dar conta sozinhos da reparação racial. Para além de ampliar oportunidades e possibilidades, e promover mudança nas formas de autodeclaração do negro, faz-se necessário reforçar ações afirmativas de permanência, de autoestima e de combate à discriminação nos ambientes onde este grupo social será incluído.

Referências

ANDIFES. Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior. Pesquisa Nacional do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes). Uberlândia, 2014. Disponível em: <http://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2017/11/Pesquisa-de-Perfil-dos-Graduandos-das-IFES_2014.pdf>.

BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. O que são ações afirmativas. Brasília: SEPPPIR. Disponível em: < <http://www.seppir.gov.br/assuntos/o-que-sao-acoes-afirmativas>>.

_____. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Sistema de cotas. Disponível em:<<https://www.mdh.gov.br/navegue-por-temas/igualdade-racial/acoes-afirmativas/sistema-de-cotas>>

CAMPOS, Luiz Augusto; FRANCA, Danilo; JÚNIOR, João Feres. Relatório das desigualdades, raça, gênero, classe. Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa. GEMAA, n. 2, p. 1-18, 2018.

CARTA Pública ao Congresso Nacional. Todos têm direitos iguais na República Democrática. Disponível em: <https://www.nacaomestica.org/abaixo_assinado_contra_cotas.htm>

CONTINS, Marcia; SANT'ANA, Luiz Carlos. O movimento negro e a questão da ação afirmativa. *Estudos Feministas*, ano 4, n. 1/96, p. 209-220. 1996.

DOMINGUES, Petrônio. Movimento negro brasileiro: alguns apontamentos históricos. *Tempo*, v. 12, n. 23, p. 100-122, 2007.

----- O mito da democracia racial e a mestiçagem no Brasil (1889-1930) *Diálogos Latinoamericanos*, Aarhus, n° 10., p. 115-131, 2005.

DYE, T. R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Org.). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Editora UNB, 2009. 99-129 p.

FERREIRA, Ricardo Franklin; MATTOS, Ricardo Mendes. O afro-brasileiro e o debate sobre o sistema de cotas: um enfoque psicossocial. *Psicologia, ciência e profissão*, v. 27, n. 1, p. 46-63, mar 2007.

FONSECA, Dagoberto José. *Políticas públicas e ações afirmativas. (Consciência em debate)*. São Paulo: Selo Negro, 2009.

GOMES, Nilma Lino. Movimento negro e educação: resignificando e politizando a raça. *Educ. Soc.*, v. 33, n. 120, p. 727-744, sept. 2012 .

HERINGER, R. Desigualdades raciais no Brasil: síntese de indicadores e desafios no campo das políticas públicas. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 18, supl. p. S57-S65, 2002.

IBGE. Sistema IBGE de recuperação automática - SIDRA. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela>>.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Cor ou raça nas instituições federais de ensino superior: explorando propostas para o monitoramento da Lei de Cotas*. - Brasília, 2017. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/informacaodapublicacao//asset_publisher/6JYIsGMAMkWI/document/id/689605 >

IPEA, Nota Técnica. Reserva de vagas para negros em concursos públicos: uma análise a partir do Projeto de Lei 6.738/2013. Brasília, 2014. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5781/1/NT_n17_Reserva-vagas-negros-concursos-publicos_Disoc_2014-fev.pdf>. Acesso em 01 mar. 2019.

----- Relatório de Pesquisa. Reserva de vagas para negros na administração pública. Brasília, 2016. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7461/1/RP_Reserva_2016.pdf>. Acesso em 05 mar. 2019.

----- Igualdade Racial. In: *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/181101_bps_25_igualdade_racial.pdf >.

JACCOUD, L. Racismo e República: O debate sobre o branqueamento e a discriminação racial no Brasil. In: THEODORO, M Org. *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição*. Brasília: IPEA, 2008, 176 p.

LAESER, Relatório Anual das Desigualdades Raciais no Brasil. 2007-2008. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/discriminacao/Desigualdades%20Raciais.pdf>>.

MEC. Ministério da Educação. Em três anos, Lei de Cotas tem metas atingidas antes do prazo. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/212-educacao-superior-1690610854/30301-em-tres-anos-lei-de-cotas-tem-metas-atingidas-antes-do-prazo>>.

MOEHLECKE, Sabrina. Ação afirmativa: Histórias e debates no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, n. 117, p. 197-217, nov. 2002.

MOURA, C. Organizações Negras. In: SINGER, P.; BRANT, V.C. (Org.) São Paulo: o povo em movimento. São Paulo: Vozes, CEBRAP, 1980. p. 143-175.

MUNANGA, Kabengele. Políticas de ação afirmativa em benefício da população negra no Brasil: um ponto de vista em defesa de cotas. Sociedade e Cultura, v. 4, n. 2, jul-dez, p. 31-43, 2001.

_____. Considerações sobre as políticas de ação afirmativa no ensino superior. In: PACHECO, J.Q.; SILVA, M.N. Orgs. O negro na universidade: o direito à inclusão. Brasília: Fundação Cultural Palmares, 2007. 160 p.

NINA, Carlos Homero Vieira. Escravidão, ontem e hoje: aspectos jurídicos e econômicos de uma atividade indelével sem fronteira. 2010. 271f. Dissertação (Mestrado em Direito Internacional e Econômico). Universidade Católica de Brasília: Brasília, 2010.

OBSERVA. Manifesto em favor da lei de cotas e do estatuto da igualdade racial aos deputados e senadores do congresso brasileiro. 2006. Disponível em: <<http://www.observa.ifcs.ufrj.br/manifesto/index.htm>>

RUA, Maria das Graças. Políticas Públicas. 3. ed. rev. atua. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2014.

SANTOS, A. P. Itinerário das ações afirmativas no ensino superior público brasileiro: dos ecos de Durban à Lei das Cotas. Revista de Ciências Humanas, v. 12, n. 2, p. 289-317, jul-dez. 2012.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul-dez. 2006.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. Renda de Cidadania: a Saída é pela Porta. São Paulo: Cortez, 2002.

THEODORO, M. (org.) As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição. Brasília: Ipea, 2008.

AS CONTRIBUIÇÕES DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: UMA ANÁLISE DO MUNICÍPIO DE CANOAS-RS (2019)

FRANCISCO CARLOS TABOADA DA ROCHA
LUCIANA PAZINI PAPI

Introdução

Em geografia, o significado de urbanização está associado ao desenvolvimento das cidades. É um processo em que o espaço rural se transforma em urbano e onde ocorre a migração populacional do tipo campo-cidade.

Maricato (2015), em uma síntese histórica da urbanização brasileira, descreve que o movimento migratório campo-cidade sofreu reforço a partir da década de 1930, com a regulamentação do trabalho urbano (não extensiva ao campo), com o incentivo à industrialização, construção da infraestrutura industrial, entre outras medidas. Acrescenta a autora que as oportunidades que, de fato, existiam nas primeiras décadas do século XX para a população de imigrantes e depois para os migrantes, como inserção econômica e melhoria de vida, extinguiram-se. O que houve foi uma extensão das periferias urbanas, a partir dos anos de 1980. A expressão mais concreta deste fato está na segregação espacial ou ambiental, configurando-se em imensas regiões onde a pobreza é homoganeamente disseminada, originando, no país, extensas áreas de concentração de pobreza, que até então se expressavam de forma esparsa nas zonas rurais antes do processo de urbanização. De forma inédita, a alta densidade de ocupação do solo e a exclusão social começaram a expandir-se.

Considerando-se as projeções de crescimento da população urbana brasileira e as consequências negativas movidas por uma urbanização desorganizada, vislumbra-se um cenário atual preocupante. Um prognóstico do aumento das aglomerações irregulares, da segregação espacial, da exclusão, da pobreza, e de vários outros problemas de ordem social podem agudizar mais ainda esse cenário.

A situação das aglomerações irregulares agrava-se ainda mais com a inexistência de políticas públicas habitacionais, cuja propositura deve ser de responsabilidade dos municípios onde estão localizadas. O Plano Municipal de Habitação, por exemplo, é um documento em que o município realiza uma análise aprofundada da sua situação habitacional, estabelecendo os objetivos de uma Política Habitacional e linhas de ação para alcançá-los.

A elaboração do Plano Habitacional é uma das exigências para que o município possa acessar os recursos do Sistema Nacional de Habitação de Interesse

Social – SNHIS. O SNHIS é um sistema nacional, descentralizado e democrático que unifica as Políticas de habitação social e fomenta a produção de habitação de qualidade para população de baixa renda, através da ação conjunta dos seus diversos agentes promotores.

Segundo a Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil dos Municípios Brasileiros - 2017, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, no que se refere às condições de moradia e ações promovidas pelas prefeituras, foram verificadas as ocorrências de situações relacionadas à precariedade nas condições de moradia dos municípios. Das quatro situações pesquisadas, a mais comum foi a presença de loteamentos irregulares e/ou clandestinos, registrada em 3.374 municípios, (60,6 % do total dos municípios pesquisados), seguida da existência de favelas, mocambos, palafitas ou assemelhados, registrada em 952 municípios (17,2% do total de municípios pesquisados). Importante mencionar as outras duas situações estudadas: a existência de ocupações de terrenos ou prédios por movimentos de moradia (13% dos municípios pesquisados) e a existência de cortiços ou casas de cômodos (12,3% dos municípios pesquisados). A pesquisa acrescenta que a ocorrência destas situações está relacionada ao tamanho da população, ou seja, todas as situações pesquisadas ocorrem com maior frequência em municípios de maior porte populacional.

A pesquisa investigou ainda quais as ações relacionadas à moradia estavam sendo aplicadas pelas prefeituras municipais. Foram oito tipos de ações analisadas: construção de unidades habitacionais, com frequência em 61,10% dos municípios, concessão de aluguel social, com 41%, melhoria de unidades habitacionais, com 35,40%, regularização fundiária, com 32,80%, urbanização de assentamentos, com 31,90%, oferta de material de construção, com 31,20 %, oferta de lotes, com 22,30% e aquisição de unidades habitacionais, com 14,60%. Constata-se, diante das informações apresentadas na pesquisa do IBGE, que há um afastamento entre as ações aplicadas pelos municípios e a demanda da população que reside em situações precárias quando, na maior parte dos Municípios Brasileiros (60,6%), é constatada a existência de loteamentos irregulares ou clandestinos, enquanto a ação aplicada para solucionar os problemas habitacionais, a de maior ocorrência, nestes mesmos municípios, não é a Regularização Fundiária.

No âmbito dos municípios, os critérios de ordenação das cidades, expressos no plano diretor municipal, pressupõem um papel estratégico de definição das políticas urbanas, visando a viabilidade dos programas habitacionais. Mesmo com a existência das diretrizes, propostas na Base Legal da Regularização Fundiária Urbana – REURB, os problemas relacionados ao aumento das áreas irregulares e clandestinas permanecem. A prioridade de muitos municípios em estimular a especulação imobiliária, em detrimento da elaboração de Políticas Públicas voltadas para o acolhimento destas comunidades, pode ser fator preponderante na manutenção da precariedade. A ineficácia das Políticas Públicas

aplicadas, em razão da falta de sistemas de gestão, tais como, o Planejamento Estratégico Situacional, elaborado após profunda imersão nas características e peculiaridades de cada comunidade, também pode contribuir para a perpetuação do problema.

Este fato corrobora a ideia de que as atuais Políticas Públicas habitacionais precisam de uma remodelação. O método PES pode ser altamente adequado para tal objetivo. A elaboração de uma análise situacional, ou explicação da realidade (MATUS, 1993), vinculando as comunidades segregadas, àquelas que desfrutam da infraestrutura e dos serviços públicos, já seria um passo para aproximar a política pública das necessidades reais de seus beneficiários.

Carlos Matus constituiu a ideia da análise situacional no planejamento e, compondo-a, trouxe o momento explicativo. Segundo o autor, a concepção situacional do planejamento reconhece a existência de múltiplos atores, sugerindo uma visão que adote ações estratégicas e comunicativas entre eles, visando a construção de acordos acerca dos problemas a enfrentar, dos objetivos a alcançar e das alternativas de ação a serem desenvolvidas. Estabelece ainda, o autor, que o método PES significa um avanço na democratização dos processos de planejamento e gestão, ao valorizar a interpretação de cada indivíduo/ator sobre a situação problema, mediante suas crenças, experiências e posição no jogo social.

Utilizando-se de referencial teórico com abordagem no Ciclo de Políticas Públicas, no Planejamento Estratégico Situacional e na Base Legal da Regularização Fundiária, este estudo pretende contribuir com uma proposta de metodologia de Elaboração de Política Pública de Regularização Fundiária, a partir da contribuição do Planejamento Estratégico Situacional. Para tanto, o trabalho tem como objetivo geral mapear a metodologia utilizada para formulação da política de regularização fundiária de Canoas, no ano de 2019 e, especificamente, com base na acepção de Matus, entender como se dá o processo de produção de diagnósticos prévios de Regularização Fundiária.

O Debate Sobre o Ciclo de Políticas Públicas e o Papel da Etapa de Formulação

No campo das políticas públicas é importante destacar o aspecto multidisciplinar que o cerca, a amplitude dos modelos analíticos e seu caráter democrático. Neste capítulo, enfatiza-se o ciclo das políticas públicas, em especial o momento de sua formulação, fase fundamental para a tomada de decisão e a implementação de ações qualificadas.

Saravia (2006, p.28), descreve a política pública como um fluxo de decisões públicas, cuja orientação é manter o equilíbrio social ou introduzir desequilíbrios destinados a modificar esta realidade. São decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, ideias e visões dos que adotam ou influenciam na decisão.

Outro aspecto importante, destacado por Saravia, é de que o processo de política pública não possui uma racionalidade manifesta, não se trata de uma ordenação tranquila em que cada ator social conhece e desempenha o papel esperado. Numa perspectiva operacional, o autor reconhece que se trata de um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores sociais, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da locação de recursos necessários para atingir os objetivos constituídos. Assim, a política pública é constituída por decisões condicionadas por um fluxo, com a participação estratégica de diversos atores, que estabelecem um sistema de decisões públicas visando manter ou modificar a realidade de pessoas, através de objetivos e estratégias definidos.

Secchi (2012, p.43) estabelece que o ciclo de políticas públicas se trata de um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes. O modelo apresentado por Secchi é restrito a sete fases iniciais, quais sejam: 1) identificação do problema; 2) formação da agenda; 3) formulação de alternativas; 4) tomada de decisão; 5) implementação; 6) avaliação; e 7) extinção, caso o problema tenha sido resolvido.

Por sua vez, Malmegrim (2010, p. 25), apresenta o modelo denominado "Ciclo de Gestão", aplicado ao contexto do trabalho do gestor público e que prevê que a gestão seja executada em quatro etapas contínuas: Planejamento (P), Execução (E), Avaliação (A) e Controle (C). O modelo PEAC pode ser aplicado em todos os níveis hierárquicos da administração, seja estratégico, tático ou operacional.

As políticas públicas estão situadas, portanto, no nível da gestão estratégica (MALMEGRIM, 2010). Entretanto, é importante compreender que os ciclos de gestão, nos diferentes níveis hierárquicos, devem inter-relacionar-se de forma direta, no sentido de alinhar as políticas públicas com os planos e os programas elaborados no nível tático, e com as ações operacionais. Esta Inter-relação reforça a necessidade do planejamento em todos os níveis organizacionais e a participação direta de múltiplos atores nas diferentes etapas. Pressupõe-se a aplicação de um planejamento que contemple uma ampla e diversificada participação dos atores no processo.

De acordo com Secchi (2013), os atores são indivíduos e instituições que influenciam os processos de políticas públicas. São eles: atores governamentais (burocratas, juizes, políticos e outros) e não governamentais (grupos de interesse, partidos políticos, meios de comunicação, destinatários das políticas, organizações do terceiro setor, organismos internacionais, pesquisadores, especialistas, associações de classe e outros).

A formulação de políticas públicas no ciclo de políticas públicas se situa entre as fases de identificação do problema, formação de agenda e formulação de alternativas. Já no ciclo de Gestão PEAC está localizada na etapa de Planejam-

to. Nas duas abordagens estas fases têm em comum o fato de que diversos atores participam no ato da decisão, tais como: os partidos políticos, os movimentos sociais, as associações, a mídia, a administração pública, os destinatários das políticas públicas, as ONG's, os parlamentos, prefeitos, governadores, presidente. Na figura 04 é apresentada a fase de Formulação de Políticas Públicas, ênfase deste estudo, dentro do Ciclo de Políticas Públicas, e inserida na fase de Planejamento do Ciclo de Gestão PEAC.

A formulação das políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações, que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. A política pública é formulada ou desenhada para atuar sobre a fonte ou a causa de um determinado problema ou conjunto de problemas, sendo sua solução ou minimização considerada o objetivo geral da ação pública.

Muitas vezes, nesse processo de diagnóstico, há o reconhecimento dos efeitos, mas não se é capaz de definir e atingir a causa do problema. Desta forma, a distinção entre causa e efeito precisa estar clara para uma melhor definição da política. Tal definição implica na negociação e em acordos entre os agentes e as instituições envolvidas no desenho da política, tendo como base o diagnóstico e a identificação da fonte ou causa do problema a ser combatido, convergido para uma definição do objetivo da (nova) ação pública.

Segundo Bardach (2012, p.6), diagnosticar as condições que causam os problemas é de fundamental importância para a sua compreensão e definição. Acrescenta o autor que algumas condições problemáticas não são reconhecidas pelos atores envolvidos, como causas de problemas. Neste sentido, propõe que as alegações causais, implícitas em diagnósticos para definições de problemas, podem facilmente escapar do exame necessário, sendo de fundamental importância o olhar atento dos atores que realizam determinada análise, na busca do exame profundo das condições e sua relação direta com os problemas.

A ideia concebida, a partir das referências, é de que as inconsistências na elaboração e execução do diagnóstico acabam gerando confusão na definição do que é causa e o que é efeito de um problema e podem ter sua origem na construção do planejamento, quando nele propõe-se apenas uma verdade, apenas uma configuração. Isto reforça a concepção de que a análise do suposto problema deve ser profunda e que deve ter a participação de todos os atores que estejam nele envolvidos. A esta análise Matus dá o nome de Análise Situacional, em substituição ao diagnóstico tradicional.

Segundo Matus (1993), para uma mesma situação-problema podemos construir diferentes explicações, em que cada ator social tem a sua visão de realidade, das ações e dos resultados que se possa alcançar. Seguindo-se nesta linha de raciocínio, entramos no campo do Planejamento Estratégico Situacional de Carlos Matus.

Planejamento Estratégico Situacional – PES, Um Enfoque no Momento Explicativo

Carlos Matus (1993) argumenta que planejar é pensar antes de agir, pensar de forma sistemática, com método, explicar cada uma das possibilidades, analisar suas perspectivas, vantagens e desvantagens e propor objetivos. O autor do PES propõe que o planejamento deve ser construído por todos os atores envolvidos e não apenas pela percepção da realidade daquele que planeja. Matus (1996) aponta as características e faz uma crítica aos modelos de planejamento tradicionais, nos quais ele percebe certa utilidade e qualidade, porém, incompletude para a aplicação no setor público.

Para o autor, a essência da planificação moderna consiste em considerar-se o problema de tomar decisões, sabendo que não podemos conhecer o futuro, apenas prever algumas possibilidades. Acrescenta Matus que o planejamento estratégico corporativo, apesar de algumas vezes apresentar boa qualidade, é inapropriado como ferramenta ao serviço público, com seus gestores e atores políticos. Segundo o autor, os problemas das empresas privadas apresentam alguns aspectos comuns aos das instituições públicas, sendo a maioria destes aspectos formada por diferenças e não semelhanças.

Matus (1996) utiliza-se no PES do termo “momento” no lugar do termo “etapas” em razão de que estes momentos representam instâncias que se repetem, durante todo o processo de planejamento. Neste sentido, momento indica ocasião, circunstância ou conjuntura pela qual passa um processo contínuo ou em cadeia, que não tem começo nem fim definidos. O método PES prevê os momentos explicativo, normativo, estratégico e tático-operacional para o processamento técnico-político dos problemas.

Segundo Giacomoni e Pagnussat, o momento explicativo (foi, é, tende a ser), refere-se à construção de explicações que servem para fundamentar a própria ação e interferir e compreender a ação dos demais atores. A apreciação da situação conduz aos objetivos e os objetivos à seleção de problemas e ao aprofundamento da explicação situacional (2006, p.141).

O momento normativo (deve ser), refere-se à seleção das operações e às ações necessárias para atingir os objetivos. O plano adquire a forma de propostas de decisão que devem ser tomadas a partir da situação inicial. O momento normativo implica um cálculo aproximado dos resultados. Em razão disto é preciso reconhecer a existência da incerteza e das surpresas, trabalhando com cenários, planos de contingência e outros métodos apropriados. Desta forma, a situação-objetivo de um plano sempre está condicionada à ocorrência de um cenário. (2006, p.141).

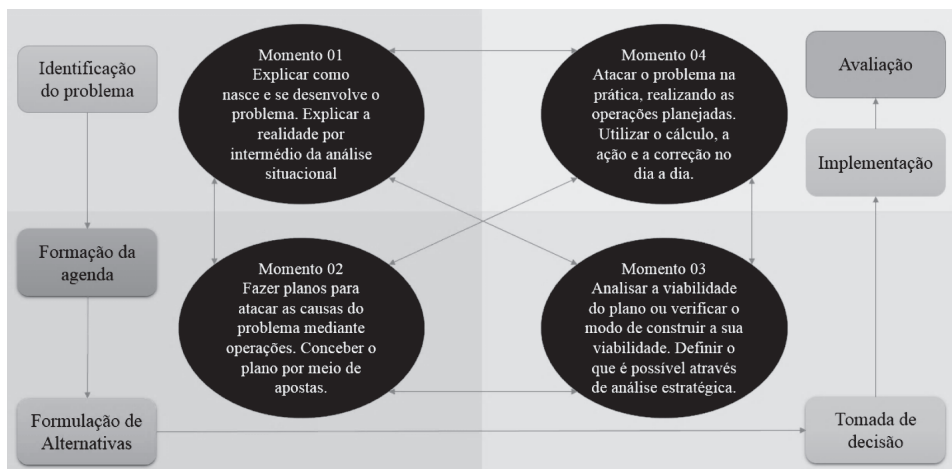
Já o momento estratégico (pode ser do deve ser), propõe a exploração de diferentes modos de jogar, considerando os oponentes e os aliados, para incorporar viabilidade ao plano concebido no segundo momento. Nesta etapa, a criação das

condições políticas para a ação econômica e das condições econômicas para a ação política é fundamental. O cálculo iterativo que caracteriza o momento estratégico é o que demanda o processamento técnico-político que compõe toda a estratégia. (2006, p.142)

O momento tático-operacional (fazer), é o momento da ação. A ação, entretanto, nunca é mera execução do plano, mas uma adaptação desse às circunstâncias do momento. A tendência é de predomínio das urgências, da velocidade da ação, as deficiências dos organismos executores, a desinformação, a distração tática e a incapacidade de recalcular o plano e não se entregar à improvisação. Aqui, o essencial é dispor de um sistema de direção estratégica de uma agenda do dirigente que chame atenção sobre as importâncias e os processos, de modo técnico-político, e sobre as propostas centrais de decisão. Mas nada disso é possível se o jogo institucional for de baixa responsabilidade, não existir gerência criativa por operações e o dirigente não prestar contas nem souber exigi-las de seus executivos. Nesse momento decide-se tudo e, na prática, isso se verifica com o domínio do plano sobre a improvisação ou da improvisação sobre o plano (Giacomoni e Panussat, 2006).

Adaptando a perspectiva do Ciclo de Políticas Públicas aos momentos do Planejamento Estratégico Situacional tem-se a seguinte esquematização:

Figura 1. Adaptação do Ciclo de Políticas Públicas aos momentos do Planejamento Estratégico Situacional.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Note que, na figura 1, a etapa de extinção foi retirada do Ciclo de Políticas Públicas, uma vez que o Planejamento Estratégico Situacional se apresenta como

um processo contínuo, em cadeia, que não tem começo nem fim definidos. O momento explicativo tem fundamental importância na concepção e execução dos demais momentos do Planejamento Estratégico Situacional: normativo, estratégico e tático-operacional. O momento explicativo pode ser adaptado à etapa de Formulação de Políticas Públicas, em razão de seu caráter analítico. Nele são produzidas as explicações sobre os problemas e a identificação de suas causas e suas consequências. Neste sentido, propõe-se utilizar a análise situacional, ferramenta do Momento Explicativo do PES, na identificação do problema, primeira fase da etapa de elaboração de políticas, no Ciclo de Políticas Públicas.

De um ponto de vista pragmático, o Momento Explicativo é onde os problemas são identificados, selecionados e descritos, suas causas e consequências são analisadas, bem como são localizados seus nós críticos, que geram um impacto maior sobre ele, e que devem ser enfrentados para alcançar os objetivos¹.

No PES, um problema é considerado como uma discrepância entre o que é e o que deve ser, ou uma situação dada como insatisfatória, indesejável, e que se pretende transformar em uma situação desejável, sempre para um ou mais atores. O conceito de ator no PES compreende o ator e a sua situação, o espaço particular em que esse se encontra em um contexto social, político ou econômico e no qual ele possui uma percepção particular da realidade, em função de seus interesses. Para Matus, (1996), o ator social pode ser uma pessoa, um grupo ou uma organização, que participa de algum jogo social, que possui algum projeto político, tem o controle de algum recurso relevante e capacidade de produzir fatos capazes de viabilizar seu projeto. Segundo Matus (1993) quem tem a capacidade de planejar é o mesmo que tem a capacidade de tomar decisões.

É fundamental, portanto, a identificação de todos os possíveis atores, na formulação e na execução de Políticas Públicas, buscando evitar distorções e prejuízo aos resultados desejados.

Neste sentido, o Momento Explicativo do PES pode ser uma ferramenta auxiliar na identificação do problema, no Ciclo de Políticas Públicas. A relevância deste momento ou etapa, no caso do Ciclo de Políticas Públicas, está no impacto que causa sobre todo o processo de planejamento ou de produção de políticas, que se desenvolvem posteriormente. A forma como o problema é compreendido, pelos diversos atores envolvidos, a maneira como é compartilhada a sua definição, orientará todo o debate que permeará as escolhas no processo decisório e influenciará as ações nos momentos subsequentes.

O Momento Explicativo, assim como os demais momentos do PES, é operacionalizado através de ferramentas metodológicas. Não há ferramenta exclusiva para um determinado momento e nenhuma ferramenta exclui a outra. Especi-

1 ALIZO VALERO, María Alexandra. Planificación Pública – Enfoque PES. Una Aplicación Teórica Práctica. La Universidad del Zulia. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Escuela de Economía. Trabajo de ascenso, 2006. Actualización, marzo 2018. Pág. 146.

ficamente, no Momento Explicativo, pode-se utilizar da Análise Situacional, da Matriz de Hierarquização dos Problemas pelos Atores, do Fluxograma Situacional, da Análise de Sensibilidade, do Quadro dos Nós Críticos/Indicadores e da Árvore dos Problemas e Objetivos, também conhecida como Árvore Explicativa.

A Análise Situacional compreende duas frentes de captação e organização de informações. A primeira frente capta e organiza os dados que permitem conhecer o passado e como se explica, atualmente, o sistema. É similar a fase de diagnóstico, utilizada no planejamento tradicional. A segunda frente elabora e reconhece as projeções futuras de um sistema, ainda sem a intervenção. Mostra o processo de sinergia do sistema em sua forma natural, que denota para onde estamos indo, no caso de não aplicar-se uma ação consciente e ajustada, pelos atores sociais que aí se encontram. É identificar o “Eu Tenderia Ser”. Esta frente é alimentada pelos insumos, formados por dados obtidos na internet, por referências bibliográficas, por informações estatísticas e históricas, por entrevistas com especialistas, informações financeiras, etc. A segunda frente é alimentada por fontes de projeções, formada por taxas anuais de crescimento, análise de tendências, taxas percentuais médias, projeções econométricas etc.

A partir da elaboração do quadro de insumos, de sua ordenação e classificação, e do quadro de projeções, do reconhecimento dos possíveis cenários, sem as intervenções necessárias, passa-se a listar os problemas chave e descrever a situação inicial.

Na etapa das projeções elabora-se um cenário futuro, desconsiderando a intervenção política e social. As questões que norteiam esta etapa são: Como será o futuro se não houver uma intervenção? Para onde estamos indo?

Como instrumento complementar, no auxílio à etapa de projeções, utiliza-se da Projeção das Variáveis, que se resume em conhecer para onde dirige-se o sistema, produto das ações rotineiras. Através de técnicas quantitativas de projeção de variáveis, o processo mede a sinergia e o movimento conjuntural que direciona o sistema.

Para Valero (2018, p. 47), o Planejamento Estratégico Situacional tem início formal com o processo de seleção dos problemas, sendo este, o último objeto das instâncias anteriores. Segundo a autora, a seleção dos problemas é uma tarefa criativa e descentralizada. Em cada nível hierárquico é necessário focar a atenção na tarefa de enfrentar os problemas que sejam próprios. Isto significa dizer que, cada ator vai apresentar a sua percepção dos problemas. Só os atores podem declarar um problema.

Um processo de formação de problemas pode passar por várias fases, antes de evidenciar ou captar a atenção dos atores, entre elas temos:

- o ator expressa insatisfação ao comparar suas aspirações com a realidade;
- o ator aprecia esta insatisfação como inevitável;

- o ator declara esta insatisfação como um problema e declara-o como parte de seu projeto de governo (Matriz de seleção de problemas pelo ator que planeja);
- o ator declara o problema em sua área de governança;
- o ator descreve o problema para especificar seu significado (elabora o Fluxograma Situacional).

Segundo Valero (2018), o Planejamento Estratégico Situacional tem na Matriz de Hierarquização de Problemas por parte dos atores uma ferramenta que estabelece o processo de seleção, sustentado por um conjunto de critérios que permitem a sistematização objetiva e real das demandas sociais que devem, com urgência, serem enfrentadas.

Ainda segundo Valero (2018), para elaborar a Matriz de Hierarquização de Problemas deve-se seguir os seguintes passos: a) no primeiro passo faz-se uma lista dos problemas semiestruturados que estão dentro do jogo do ator que planeja (cujo controle poderia ser compartilhado) e que estão afetando o sistema. Essa declaração dos problemas é colocada uma abaixo da outra, na área das linhas. E, b) no segundo passo se colocam os diferentes critérios de avaliação, na parte superior da matriz: valor político do problema, governabilidade sobre o problema, custo de postergação do problema, exigência de inovação e impacto público sobre a gestão.

Em continuidade, inicia-se a avaliação de cada um dos problemas identificados, segundo os diferentes critérios. A avaliação é feita por cada um dos atores que formam a equipe que elabora o processo. Dentro do processo de avaliação dos atores participantes, a escala atribuída por critério irá oscilar entre valores de 2 a 0, onde o valor de 2 é atribuído àqueles problemas de alto nível de significância em termos do critério selecionado, 1 àqueles de médio nível de significância em relação ao critério em questão e 0 àqueles de baixo nível de significância. É importante que a avaliação do impacto de determinado critério em relação ao problema seja feita considerando os recursos, interesses, propósitos, capacidades, tempo no exercício do poder e outros elementos que são característicos de quem está executando o processo. No final da avaliação, realizada por cada um dos atores, tem-se uma coluna com os subtotais, formada pela soma dos valores atribuídos aos critérios de avaliação, para cada problema avaliado. Estes subtotais, de cada ator, são somados para encontrar-se o resultado da avaliação, em pontos, atribuída em conjunto para cada problema.

Desta forma, tem-se a hierarquização dos problemas, elaborada a partir da Matriz de Hierarquização e de acordo com os critérios propostos pelos atores e suas respectivas avaliações.

Com o problema identificado deve-se enumerar os fatos que revelam a sua existência. Para descrever o problema com mais detalhes e de maneira consistente utiliza-se da ferramenta denominada Vetor de Descrição de Problemas

– VDP, gerando uma visão lógica do problema com seu enunciado e seus descritores. Algumas considerações sobre os descritores devem ser observadas: é preciso descrever os problemas de maneira precisa e mensurável, o que possibilita a criação de indicadores para acompanhar a evolução que as mudanças irão proporcionar; caracterizar a descrição do problema sem fazer referência às suas causas e consequências; o conjunto de descritores deve ser suficiente para caracterizar o problema e gerar uma única interpretação e concordância, pelos atores, sobre a realidade situacional.

O Fluxograma Situacional é uma representação gráfica do problema, formado pelas causas, pelas consequências e pelo Vetor de Descrição do Problema (VDP). A ideia é tornar visível e compreensível aos atores a necessidade de mudanças.

Os elementos apresentados nesta seção fundamentam a ideia de que a análise situacional se configura como uma ferramenta mais qualificada no auxílio da identificação do problema, do que os diagnósticos utilizados nos planejamentos tradicionais.

Demonstrado o caminho metodológico, explica-se a realidade útil para a montagem de diagnósticos. Na seção seguinte apresenta-se uma abordagem da Regularização Fundiária no Brasil, com ênfase no processo urbano. Cabe mencionar um aspecto importante: sem a efetivação de uma ampla e justa regularização fundiária rural, a regularização fundiária urbana é um mero processo paliativo, no sentido de que o espaço urbano, nas grandes cidades, é cada vez mais escasso.

Regularização Fundiária no Brasil, Ênfase no Processo Urbano e seu Alinhamento com as Políticas Públicas de Habitação

No Brasil, os efeitos nocivos da urbanização desordenada começaram a ser sentidos na década de 1960. O fortalecimento do setor industrial, cujo desenvolvimento ocorreu nas décadas anteriores (1930, 1940 e 1950), levou a consolidação das grandes cidades, as quais transformaram-se em verdadeiros polos de dinamização e transformações do espaço urbano e da sociedade². Os aspectos legais, relacionados à Regularização Fundiária no Brasil, começaram a ganhar destaque na década de 1970.

Destaque neste estudo é conferido à Regularização Fundiária Urbana (REURB), a qual abrange as medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação de núcleos urbanos informais, ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. A REURB foi instituída visando identificar os núcleos urbanos informais, que demandam de regularização, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de

2 MONTE-MÓR, R. O que é o Urbano, no Mundo Contemporâneo. Revista paranaense de desenvolvimento, Curitiba, n.111, p.09-18, jul./dez. 2006.

modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior. Entre outros objetivos a REURB propõe: criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes; ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados; promover a integração social e a geração de emprego e renda; estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade; garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas; garantir a efetivação da função social da propriedade; ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes; concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo; prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais; conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher; franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.

Como já sugerido anteriormente, a existência de instrumentos de gestão pública habitacional, as proposições relacionadas às políticas públicas e o planejamento devem ter origem nos municípios, onde, geograficamente, localizam-se os espaços urbanos e os assentamentos irregulares.

Em relação aos instrumentos de gestão pública habitacional, presentes nos municípios brasileiros, a MUNIC 2017 identificou que 2.212 municípios (39,7% do total) declararam possuir um Plano Municipal de Habitação. Cabe lembrar que é através do Plano Municipal de Habitação que os municípios realizam um diagnóstico da situação habitacional do município, estabelecem os objetivos da política habitacional e as linhas de ação para alcançá-los. A elaboração do Plano Municipal de Habitação é uma das exigências para que o município possa acessar os recursos do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS. Ainda sobre a MUNIC 2017, a pesquisa identificou que 64,8 % dos municípios do Brasil articulam o Plano Municipal de Habitação com o Plano Diretor Municipal. Cabe salientar que o Plano Diretor Municipal é definido no parágrafo 1º do Artigo 182 da Constituição Federal de 1988 como o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Trata-se de legislação de elaboração obrigatória para municípios com mais de 20.000 habitantes, que define, entre outras coisas, regras para a ocupação do solo urbano. Complementando a análise do contexto, a pesquisa do IBGE identificou que 59,6% dos Municípios apresenta a existência do Conselho Municipal de Habitação.

Uma Análise Situacional da Política e dos Processos de Regularização Fundiária do Município de Canoas

Nesta seção são apresentados os dados empíricos, objetivando responder ao problema de pesquisa, qual seja, entender qual a metodologia utilizada na elabora-

ção da política de Regularização Fundiária no Município de Canoas-RS no ano de 2019 e, adicionalmente, propor como o Método PES pode servir como estratégia de elaboração de uma política futura, que pretenda atender, de forma mais qualificada, às necessidades da população alvo. Para tanto escolheu-se realizar um estudo de caso, fundamentado nas proposições teóricas apresentadas nas seções 2, 3 e 4. A coleta das evidências foi realizada através de fontes documentais, registros em arquivos, entrevistas semiestruturadas, observação direta e observação participante.

Como fontes documentais foram utilizados os processos físicos e virtuais de regularização fundiária do município, as Leis Municipais, o Plano Diretor Municipal, os Instrumentos Jurídicos utilizados nos processos de regularização, diagnósticos sociais, levantamentos planialtimétricos e cadastros socioeconômicos. Foram utilizadas informações dos arquivos de pesquisas do IBGE, da Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul e do “Estado da Cidade: um retrato de Canoas”, publicação realizada pela equipe de pesquisa e estatística do Instituto Canoas XXI, autarquia do município.

As entrevistas semiestruturadas foram realizadas na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação, especificamente com os servidores ligados à Diretoria de Regularização Fundiária - DRF e à Equipe Social e Organização Comunitária - ESOC. A relação dos profissionais entrevistados, sua locação e seu cargo são apresentados no quadro de n.º 01

Quadro 1. Identificação dos entrevistados

Entrevista	Secretaria/ Diretoria	Cargo que ocupa/ocupou
1	Desenvolvimento Urbano e Habitação/ Diretoria de Regularização Fundiária	Diretora
2	Desenvolvimento Urbano e Habitação/ Gabinete do Secretário	Arquiteta Urbanista
3	Desenvolvimento Urbano e Habitação/ Diretoria de Regularização Fundiária	Assistente Administrativo
4	Desenvolvimento Urbano e Habitação/ Diretoria de Políticas Sociais de Habitação	Gestora Técnica Administrativa
5	Secretaria Municipal de Projetos Estratégicos - Diretoria de Cadastro Técnico e Geoprocessamento	Assessor de Gestão Municipal II - Geógrafo

Fonte: o autor (2019)

A escolha do Município de Canoas ocorreu por questões profissionais e acadêmicas. O autor principal é servidor do município há nove anos, cinco dos quais executando atividades na Unidade de Inscrição Fiscal e na Diretoria de Cadastro

Técnico e Geoprocessamento, realizando trabalho técnico voltado ao registro e atualização dos cadastros imobiliários do município, executando, entre outras atividades, as etapas dos processos de regularização fundiária em que são criados os cadastros imobiliários dos loteamentos clandestinos e o registro dos respectivos possuidores. A relação direta com as demandas da população tem origem no trabalho de atendimento ao público, incluindo a população residente em áreas irregulares. Tal situação permitiu que fosse observado o contexto de forma direta e participante.

Na sequência apresenta-se uma contextualização do município de Canoas e a análise de seus processos de regularização fundiária.

Município de Canoas, síntese da evolução urbana e cenário socioeconômico atual

Segundo o sítio oficial do município na internet³, a evolução urbana de Canoas foi impulsionada pela construção da estrada de ferro e pela primeira estação ferroviária, inaugurada em 1874. Isto fez com que tivesse início o povoado no entorno da estação. Em 1937 ocorreu a instalação do 3.º Regimento de Aviação Militar (RAV), antigo V Comando Aéreo Regional (V COMAR) e atual ALA3. Em 1938, o povoado foi elevado à condição de Vila e no ano 1939, através do Decreto Estadual de n.º 7.839, à condição de Cidade. Estes fatos foram decisivos para o crescimento da ocupação de Canoas, que até então acontecia de forma lenta. A partir do ano de 1945 começam a se instalar na cidade as indústrias, criando vagas de trabalho e a necessidade de moradias para os trabalhadores. A ocupação das terras se dá nas regiões que hoje são formadas pelos bairros Niterói, Fátima e Mathias Velho. Nas décadas de 1960 e 1970, outros pontos da cidade começam a ser ocupados pelos trabalhadores, onde hoje localizam-se os bairros São Luís, Brigadeira, Igara, Olaria, Rio Branco, Guajuviras, e Marechal Rondon.

De acordo com os dados dos censos demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, a população de Canoas teve um crescimento de 43,40%, do ano de 1970 ao ano de 1980, passando de 153.730 habitantes para 220.446 habitantes. A taxa de urbanização, neste mesmo período, chegou a 97,51%. Nas décadas de 1980 e 1990 houve uma considerável expansão da ocupação do território municipal, chegando próximo da sua totalidade. A figura de n.º 9, elaborada pela Diretoria de Cadastro Técnico e Geoprocessamento do município, ilustra o histórico da urbanização de Canoas, desde o seu início, até a primeira década do Século XXI. No ano de 2010, o município atingiu a marca de 323.827 habitantes e uma taxa de urbanização de 100,00%.

Atualmente, Canoas tem uma população estimada em 344.957 habitantes e uma densidade demográfica de 2.470,15 habitantes por Km² (dados do IBGE-

3 Disponível em: <https://www.canoas.rs.gov.br/sobre-canoas/> acesso em 05/04/2019

2018). O município apresenta um PIB per capita de R\$ 56.995,33, ocupando a 38ª posição no Rio Grande do Sul e 207ª posição no país. A Receita realizada em 2017 foi de R\$ 1,7 bilhões. Apesar de ocupar a 3.ª posição no Estado do Rio Grande do Sul e a 43ª posição no país, em receitas realizadas, o município apresenta um índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 0,750, o que lhe confere a 102ª posição no Estado e a 551ª posição no país. Cabe lembrar que o IDHM considera três dimensões sociais, a longevidade, a educação e a renda, ou seja, vida longa e saudável, acesso à educação e padrão de vida. .

No que diz respeito às ocupações irregulares, Canoas apresenta 123 áreas em situação de irregularidade. Destas, 33 são loteamentos que se encontram em fase de regularização.

Elaboração da política pública de Regularização Fundiária no Município de Canoas-RS

O processo de Regularização Fundiária no Município de Canoas foi regulamentado pela Lei Municipal n.º 5495 de 19 de abril de 2010, que instituiu o Programa Canoas Minha Terra com o objetivo de realizar a Regularização Fundiária Plena nas áreas de interesse social do município.

O artigo 2.º da Lei 5495 de 2010 estabelece que o “Programa Canoas Minha Terra” é composto por um conjunto de ações realizadas, que visam a implementação de políticas públicas relacionadas à regularização, urbanização e melhoria das condições de moradia de assentamentos irregulares, a serem realizadas sob a coordenação da Câmara Setorial de Regularização Fundiária, de forma integrada pelos órgãos da administração municipal, entre eles: a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SMDUH), a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS), a Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMMA), a Secretaria Municipal de Obras (SMO), a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico ((SMDE), a Secretaria Municipal de Serviços Urbanos (SMSU), o Instituto Canoas XXI, a Procuradoria-Geral do Município (PGM), as Subprefeituras e a Coordenadoria de Relações Comunitárias.

O artigo 4.º da Lei 5495 de 2010 determina que os processos de Regularização Fundiária do Município sejam realizados atendendo ao princípio da gestão democrática da cidade, efetivado por meio do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, do Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, da Câmara Setorial de Regularização Fundiária, de Audiências e Consultas Públicas, garantido o acesso aos projetos, em qualquer fase, por parte da população.

O destaque nos artigos 2.º e 4.º da Lei 5495 de 2010 se deve pelo fato de indicarem os atores que participam da elaboração e execução dos processos de Regularização Fundiária.

O Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano de Canoas, CMDU, foi regulamentado pela Lei Municipal de n.º 5606, de 25 de julho de 2011 e configura-se

como o órgão de interação da Política de Desenvolvimento Urbano do município que tem por finalidade sugerir políticas, planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. O CMDU é formado por vinte e um membros, oriundos da administração municipal, da sociedade civil e outras instituições.

O Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social foi instituído através da Lei Municipal de n.º 5355, de 11 de dezembro de 2008, regulamentada pelo Decreto Municipal de n.º 208, de 06 de agosto de 2014, atendendo ao disposto no Caput e nos incisos I e II do Artigo 12 da Lei Federal n.º 11.124, de 16 de junho de 2005 e considerando a adesão do município ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, na forma do inciso IV, do mesmo Artigo 12, da mesma Lei Federal. A finalidade do conselho é gerir o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – FMHIS.

A Câmara Setorial de Regularização Fundiária (CSRF) foi instituída através do Decreto Municipal de n.º 765, de 17 de julho de 2009. A atribuição principal da CSRF é examinar e deliberar sobre matérias relativas à Regularização Fundiária de Interesse Social no Município de Canoas.

É assegurada a participação da sociedade civil e de qualquer órgão da Administração Pública que se fizer necessário, a critério da CSRF, ou quando houver expediente específico de matéria de responsabilidade de órgãos distintos aos que compõem a CSRF.

O Plano Diretor Urbano Ambiental (PDUA) de Canoas foi instituído pela Lei Municipal de n.º 5.691, de 11 de dezembro de 2015. O PDUA é instituído como instrumento da Política Urbana do Município. Entre os artigos que compõem o PDUA de Canoas merecem menção especial, para a finalidade de reforçar os argumentos propostos neste estudo os seguintes:

O Art. 3 compatibiliza o PDUA aos planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social e ao planejamento da Região Metropolitana de Porto Alegre.

O Art. 6 estabelece que são instrumentos de gestão do PDUA, a regularização fundiária, a demarcação urbanística para fins de regularização fundiária e a legitimação de posse.

O Art. 9 estabelece como instrumento complementar do PDUA o Plano Local de Habitação de Interesse Social.

O Art. 91 estabelece como objetivos da Política Municipal de Habitação, assegurar a integração da Política Municipal de Habitação com as demais políticas públicas, em especial as de desenvolvimento urbano, de mobilidade, de geração de emprego e renda, sociais e ambientais; promover a regularização fundiária e o reassentamento de famílias em área de risco; implantar o Plano Local de Habitação de Interesse Social.

O Art. 92 estabelece como objetivos da Política de Habitação de Interesse Social: implementar a regularização fundiária e a urbanização específica dos as-

sentamentos informais urbanos das populações de baixa renda e sua integração à malha urbana; democratizar o acesso à terra e ampliar a oferta de moradias para as populações de baixa renda acompanhada de uma política de geração de emprego e renda; promover o cumprimento da função social da terra urbana, respeitando o meio ambiente, em consonância com o disposto na Lei Federal nº 10.257, de 2001 e neste PDUA; assegurar o direito social à moradia e reduzir o déficit habitacional; promover a produção habitacional para população de baixa renda em áreas com infraestrutura adequada mediante a ocupação de vazios urbanos com a construção de moradias populares e implantação de lotes urbanizados e a recuperação e reabilitação de imóveis desativados e subutilizados; urbanizar áreas denominadas loteamentos irregulares ou clandestinos de baixa renda, com recuperação das condições ambientais, implantação de infraestrutura e melhoria das condições de salubridade e habitabilidade das edificações; estimular a participação da iniciativa privada na produção de moradias, em especial as de interesse social; dar continuidade ao processo de simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas para as edificações, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades de moradia, sem prejuízo das condições adequadas à habitabilidade e ao meio ambiente; promover o reassentamento de famílias em área de risco e o congelamento destas áreas.

O Art. 117 estabelece que o Poder Público poderá exercer o direito de preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa, entre particulares, nos termos dos arts. 25 a 27 da Lei Federal nº 10.257, de 2001 – Estatuto da Cidade, determinando que o direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para a regularização fundiária, a execução de programas e projetos habitacionais de interesse social e a constituição de reserva fundiária.

O Art. 252 estabelece que a regularização fundiária de interesse social observará os padrões urbanísticos e de infraestrutura para parcelamentos de interesse social, incluídos em programas vinculados à política habitacional municipal, estadual e federal e pela própria Lei, regulamentados por Decreto Municipal.

O Art. 267 estabelece que as matérias que tratem da regulamentação da Câmara Setorial de Regularização Fundiária deverão ser objetos de Lei.

A Diretoria de Regularização Fundiária, da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Município de Canoas realiza a gestão das Áreas Irregulares e trabalha com a promoção da regularização fundiária de assentamentos humanos em situação precária. Os instrumentos jurídicos utilizados pelo município de Canoas para a concretização da regularização fundiária são: a Legitimação de Posse, o Processo Judicial de Usucapião e a Doação. Em áreas particulares é aplicada a “Demarcação Urbanística”, que se trata de uma delimitação, executada pelo poder público, de áreas ocupadas para fins habitacionais,

só podendo ser utilizada na regularização fundiária de interesse social, ou seja, área habitada por população de baixa renda. “A legitimação de Posse” é o documento que reconhece a posse do imóvel demarcado. Seu registro ocorre no Cartório de Registro de Imóveis, na matrícula do mesmo e em nome do legitimado. A legitimação de posse pode ser convertida em propriedade após cinco anos, para lotes com área de até 250 m², e dez anos para lotes com área maior que 250m².

Outro instrumento jurídico utilizado pelo município, para ocupações irregulares em áreas particulares, é o “Processo Judicial de Usucapião”. Este processo é mais demorado, considerando-se o seu trâmite. É orientado e acompanhado pela Diretoria de Regularização Fundiária e instruído pela Universidade Ritter dos Reis – Uniritter. Nestes casos o município depende de decisão judicial para dar o devido seguimento ao processo de regularização, pois o não comprometimento do proprietário deve ser penalizado conforme determina a lei.

Nas áreas públicas ocupadas irregularmente, Canoas utiliza-se do instrumento de “Doação” para a regularização fundiária. A doação consiste em conceder ao morador, consolidado em área pública, o título de propriedade, tendo o poder público a prerrogativa de estabelecer restrições, como a vedação da alienação do bem pelo prazo de dez anos.

Como já apontado, desde o ano de 2010, Canoas vem estruturando e qualificando seus instrumentos de gestão habitacional, alinhados às políticas públicas, aos programas e às bases legais existentes no âmbito federal. Apesar desta estruturação, são identificados problemas na elaboração das políticas públicas de regularização fundiária do município.

Os dados estatísticos, elaborados pelo próprio município, são contraditórios quando estabelecem, por exemplo, que no ano de 2014 havia 108 áreas irregulares, números apresentados pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação. Em outro documento, elaborado pela própria secretaria, são citadas 117 áreas irregulares. Quando questionados sobre as divergências nos números, os entrevistados registraram que quando houve a troca de gestão, no início do ano de 2017, arquivos virtuais, registros históricos e documentos relacionados aos processos de regularização fundiária não foram encontrados. Na sequência da entrevista foi informada a existência de 123 áreas irregulares. Tal divergência permite deduzir que o procedimento de regularização fundiária apresenta certa inconsistência em uma de suas primeiras fases, a demarcação urbanística, a qual tem a função de identificar os imóveis públicos e privados abrangidos pelos núcleos urbanos informais.

O que se pode deduzir, através do registro da DRF/SMDUH, é que há certa desconformidade na elaboração do Diagnóstico Socioambiental, quando ocorre a identificação das áreas e dos reais beneficiários do programa de regularização. A este fato podem estar associadas, também, a ausência de um acompanhamento específico para a atualização das informações cadastrais e a inaplicabilidade das sanções pelo descumprimento do que estabelece a lei e as normas relacionadas.

Por meio dos relatos da Diretora de Regularização Fundiária, Sra. Neiva Salete Gross Prates, constatou-se que a equipe de servidores à sua disposição é enxuta, além de ter sido, em parte, renovada, o que restringe as atividades processuais e reprime a grande demanda por regularização. Além disto, acrescenta a Diretora, os processos não são apreciados, de forma efetiva, por todos os atores envolvidos. Os atores externos ao serviço público municipal, como o Registro de Imóveis e a Justiça, em razão de seu grande volume de trabalho, prolongam, tornam mais demorados os processos de regularização. As concessionárias de serviços públicos, neste caso a Rio Grande Energia – RGE e a Companhia Estadual de Saneamento – CORSAN, garantem o fornecimento de água e energia elétrica, antes mesmo de efetivados os levantamentos planialtimétricos e a adequação ao projeto urbanístico. Em outro trecho da entrevista foi relatado pela Arquiteta Urbanista, Sra. Raquel Belzarena Trindade, que em determinados núcleos há ruas muito estreitas, onde um caminhão de bombeiros não tem acesso, sequer uma ambulância ou outro veículo, como aquele que realiza a coleta de resíduos. Complementou a Arquiteta com o registro de que existem determinadas ocupações em que políticos obtêm o maquinário e as ferramentas necessárias para a abertura de vias, sem consultar a viabilidade urbana. O que resta ao município, na pretensão de regularizar as ocupações, é atestar e aprovar o projeto urbanístico, contemplando uma série de irregularidades.

A Unidade de Inscrição Fiscal, local onde trabalhei durante quatro anos, recebe os processos de regularização fundiária para, através dos levantamentos planialtimétricos e da relação de moradores, gerar os cadastros imobiliários. Cada cadastro imobiliário contém as informações de localização do imóvel, identificação do proprietário ou possuidor, medidas do terreno, área construída, se houver, e a caracterização do imóvel para a finalidade da tributação. Remetendo-nos às figuras que ilustram os fluxos dos processos de regularização, segundo os instrumentos jurídicos, percebe-se que não está indicada esta etapa, apesar de sua importância. Ocorreram inúmeros casos em que os beneficiários dos programas de regularização receberam seu título de propriedade e foram procurar a prefeitura para identificar o seu cadastro imobiliário, não encontrando o devido registro. As gestões municipais, no ímpeto de solenizar as entregas dos títulos de posse ou propriedade, queimam as etapas em que são criados os respectivos cadastros imobiliários.

Por outro lado, há ocorrências de duplicidade cadastral, cuja origem está na realização de sucessivos levantamentos planialtimétricos para uma mesma área e o encaminhamento à Unidade de Inscrição Fiscal para a criação de novos cadastros, sem observar a existência dos mesmos.

Vê-se, portanto, que cada ator ou grupo de atores, neste processo complexo da regularização fundiária, age de acordo com os seus objetivos e interesses, sem estabelecer uma participação compartilhada e organizada. Aquilo que, na formalidade e na teoria parece ser completo, quando colocado em prática, apresenta suas imperfeições.

As possibilidades do Método PES como estratégia de elaboração de uma política de Regularização Fundiária

Este é o momento em que as teorias são empregadas no contexto deste estudo de caso. O Planejamento Estratégico Situacional – PES é uma ferramenta útil para ser utilizada como estratégia de elaboração de uma política de Regularização Fundiária qualificada em Canoas. No PES, um problema é considerado como uma discrepância entre o que é e o que deve ser, ou uma situação dada como insatisfatória, indesejável, e que se pretende transformar em uma situação desejável, sempre para um ou mais atores.

No caso específico da Política de Regularização Fundiária de Canoas encontram-se várias discrepâncias entre o que é e o que deve ser. Depara-se com várias situações indesejáveis como as identificadas anteriormente. Neste sentido, utilizar-se, de uma análise situacional, explicar a situação atual e o que tenderia a ser, caso não haja alguma interferência ou modificação.

Entende-se que a situação desejável, no cenário da regularização fundiária de Canoas, é aquela que contempla a conquista dos objetivos da REURB. Neste sentido, compete recuperar estes objetivos: a identificação dos núcleos urbanos informais, que demandam de regularização, organização e confirmação da prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior; a criação de unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e a constituição sobre elas dos direitos reais em favor dos seus ocupantes; a ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados; a promoção da integração social e a geração de emprego e renda; o estímulo à resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade; a garantia do direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas; a garantia de efetivação da função social da propriedade; o ordenamento do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes; a concretização do princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo; a prevenção e o desestímulo à formação de novos núcleos urbanos informais; a concessão dos direitos reais, preferencialmente em nome da mulher; a franquia da participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.

E qual seria a forma mais qualificada para se atingir a situação desejada?

Utilizando-se a sequência do PES, a metodologia nos sugere que os momentos Normativo, Estratégico e Tático-Operacional auxiliam na execução e no acompanhamento das etapas do Ciclo de Políticas Públicas. Este acompanhamento, contínuo e complementar, renova e aprimora os conceitos, os planos e as ações. Desta forma, há a possibilidade de idealizar uma política pública que seja elaborada e acompanhada por um conjunto amplo de atores, regulamentada por

uma base legal, planejada e inserida de forma qualificada nos programas e ações de governo, com recursos disponíveis para a sua execução, com a sistematização e normatização de suas ações governamentais, com o acompanhamento e fiscalização de deveres e responsabilidades, com a avaliação e correção de ações e com o restabelecimento de seu ciclo. No caso específico da Regularização Fundiária de Canoas, utilizar-se do modelo de processos poderia contribuir na pesquisa de padrões identificáveis de atividades ou processos e suas relações com a política pública. Para a obtenção de resultado qualificado, o planejamento requer a utilização correta dos recursos disponíveis, incluindo as especialidades de seus atores. A elaboração de um Manual Operacional de Objetos Padronizados definiria orientações, critérios e procedimentos a serem seguidos por todas as entidades, grupos e atores envolvidos. Este suposto padrão definiria, com objetividade, as funções e responsabilidades de cada ator no processo, o momento específico de agir e como agir.

Não pode haver interferência ou ingerência disciplinar nas etapas específicas do processo e esta independência técnica não impede que determinada etapa esteja conectada às demais e sob o controle de todos. Um assentamento irregular, por sua própria denominação, significa que foi concretizado de forma contrária ao regramento urbanístico e jurídico e que para torná-lo regular são necessárias as participações de vários setores sociais e de profissionais especializados. Regularizar um assentamento não é simplesmente abrir ruas inexistentes no plano diretor, executar ligações clandestinas de água e energia elétrica e conceder título de propriedade aos moradores, e sim tornar o local apropriado para a moradia e a convivência, contemplar o atendimento de todos os serviços públicos disponíveis, a segurança física de todos os cidadãos que ali habitam e garantir a real qualidade de vida. Para isso é preciso que as etapas do processo de regularização fundiária sejam respeitadas e desempenhadas por seus respectivos atores, que não sejam antecipadamente executadas, sem o devido conhecimento técnico e jurídico. Isto requer o envolvimento e a participação de todos os atores na concepção do processo. Nesta padronização deve ser incluído o estreitamento das relações com o Tribunal de Justiça e com o Registro de Imóveis, objetivando a criação de método específico, que destrave o prosseguimento dos processos nos quais estas instituições têm participação direta. Vereadores e líderes de associações têm papel importante nos processos de regularização fundiária, em razão de sua posição de intermediação entre as comunidades e o executivo. A participação deste grupo de atores deve ocorrer nas negociações e nas proposições de demandas específicas das comunidades. Outro relacionamento que deve ser estreitado é o que envolve o município e as concessionárias de serviços públicos, objetivando normatizar a forma de atuação nos núcleos irregulares e identificar as necessidades relacionadas à infraestrutura, onde incluem-se a rede de água, a energia elétrica, a iluminação pública, o esgotamento sanitário e o escoamento

das águas pluviais. O diagnóstico social deve ser aprofundado e para que isto ocorra devem ser realizadas várias visitas ao local. O objetivo é a interação destes atores para o cadastramento dos grupos familiares. É imprescindível que todos os lotes sejam catalogados e fotografados na fase inicial do trabalho, isto permitirá ao município identificar o que é anterior e posterior ao início do processo de regularização. A presença do poder público estimula o início da especulação imobiliária, ocasionando novas invasões e desmembramentos ilegais. O cadastramento das famílias e a catalogação correta podem impedir estes nós críticos que interferem no andamento do processo.

Considerações Finais

Conforme mencionado, este trabalho teve por objetivo analisar a contribuição do PES e a aplicação das ferramentas de análise situacional, para a formulação da política de regularização fundiária de Canoas. Os objetivos específicos constituíram-se em mapear a construção de diagnósticos que precederam a elaboração da política de regularização fundiária de Canoas, entender a metodologia utilizada na construção de diagnósticos, a partir da aproximação teórica do método PES e demonstrar um protótipo das possibilidades do Método PES na elaboração da política de regularização fundiária, especificamente no momento explicativo, enfatizando a análise situacional. A aproximação do método PES, e especificamente o momento explicativo da política de regularização fundiária no município de Canoas, possibilitou o mapeamento de vários nós críticos, ou seja, elementos que obstruem a implementação da política pública. Este fato valida a utilização dos critérios de avaliação dos problemas e reforça a indispensável participação de todos atores, na elaboração e na implementação da política pública. Os referidos nós críticos podem ser evitados no momento da elaboração dos critérios e métodos, no planejamento sistemático das etapas, das competências e das atribuições de um determinado ator. Acrescente-se que, quando se define a política pública, devem estar claros os acordos, os compromissos, os interesses devem ser negociados e colocados em plano superior os comuns, aqueles voltados ao atingimento dos objetivos sociais. A designação de competências e atribuições, o planejamento sistemático das etapas, devem ocorrer na elaboração dos programas, planos e ações, atividades inseridas na etapa de formulação de políticas públicas. Deve-se evitar que, quando entregues ao nível tático, tais programas e ações apresentem inconsistências. A conexão entre o que está formalmente apontado e sua operacionalização precisa ser viabilizada por meio de normatizações e com a participação dos atores, objetivando um maior engajamento, o entendimento e a execução das ações. Desta forma, por exemplo, as vias públicas em um local ocupado, só poderiam ser abertas com o conhecimento e a aprovação do ator competente e em conformidade com o plano urbanístico municipal. Mesma situação se aplica às ligações de água e de energia elétrica. A designação

e qualificação de novos servidores e a contratação de profissionais autônomos para a execução de etapas específicas do processo de regularização fundiária, auxiliariam na delimitação e controle das áreas ocupadas e, com isto, evitariam divergências nas informações. Um diagnóstico socioeconômico mais aprofundado e uma fiscalização mais atuante, evitariam o uso do programa social para fins especulativos. Uma equipe notarial e uma Vara judicial especializadas evitariam a morosidade dos processos. A inserção da Unidade de Inscrição Fiscal no Ciclo de Gestão de Planos e Programas habitacionais auxiliaria na etapa de geração e controle dos cadastros imobiliários relativos aos imóveis em regularização. E, investimentos que contemplem a criação de unidades habitacionais, compatíveis com o ordenamento urbano, evitariam a formação de ocupações sem infraestrutura adequada. O município dispõe de consideráveis áreas de terras, desocupadas, sem identificação de proprietário e sem cadastro imobiliário, sequer sendo tributadas, que poderiam ser utilizadas para este fim. Finalmente, a utilização do método PES e, em especial o momento explicativo serve para se sugerir tais ações, com o auxílio das ferramentas de análise situacional, utilizadas para fins de regularização fundiária.

Este campo de estudo, ampliado para os grandes centros urbanos e suas ocupações irregulares, abrangendo os efeitos das mudanças climáticas, a desigualdade social, a especulação imobiliária, a sustentabilidade e as altas densidades demográficas, nos apresenta uma vasta fonte de pesquisa e questões que merecem especial atenção como:

- Que políticas públicas poderiam estimular e auxiliar a permanência ou a migração da população para outros locais do território nacional, quando 80% da população brasileira habita apenas 0,63% do território do país?
- Quais as implicações da reforma agrária na permanência da população no meio rural?
- Reforma agrária e reforma urbana resolvem o problema de urbanização desordenada e de falta de moradia?
- Que outros projetos sociais devem estar alinhados à reforma agrária e a reforma urbana, para que os efeitos reflitam na distribuição da população pelo território nacional e no uso qualificado da terra e do espaço urbano?
- A urbanização sustentável do meio rural implicaria resultados positivos na distribuição populacional e no problema de moradia?

Avista-se um sério desafio pela frente.

Referências Bibliográficas

Agência Nacional de Águas (Brasil). Atlas esgotos: despoluição de bacias hidrográficas / Agência Nacional de Águas, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. -- Brasília: ANA, 2017. 88 p. il.

ALIZO VALERO, María Alexandra. Planificación pública – Enfoque PES. Una Aplicacion Teórica Prática. La Universidad del Zulia. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Escuela de Economía. Trabajo de ascenso, 2006. Actualización, marzo 2018. Pág. 146.

BARDACH, Eugene S. A practical guide for policy analysis: the eightfold path to more effective problem solving / Eugene Bardach. – 4th ed. Washington DC: CQ Press, 2012.

BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas, por uma nova compreensão do papel do Estado. Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo – Saraiva. 2006. páginas 143-165.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. Regularização Fundiária Urbana: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009 – Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação e Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Brasília, 2010. 40p.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Formulação de Políticas / Ana Cláudia Niedhardt Capella. --Brasília: Enap, 2018. 151 p.: il.

DAGNINO, Renato Peixoto. Planejamento estratégico governamental – 2. ed. reimp. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2012. 166p.: il.

Déficit habitacional no Brasil 2015 – Fundação João Pinheiro, Diretoria de Estatística e Informações. – Belo Horizonte: FJP, 2018. 78 p. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/direi-2018/estatistica-e-informacoes/797-6-serie-estatistica-e-informacoes-deficit-habitacional-no-brasil-2015/file>>

ENAP. Políticas públicas; coletânea / Organizadores: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. – Brasília: ENAP, 2006. 2 v

FARIAS, A. R.; MINGOTI, R.; VALLE, L. B.; SPADOTTO, C. A.; LOVISI FILHO, E. Identificação, mapeamento e quantificação das áreas urbanas do Brasil. Embrapa Gestão Territorial. Folhetos. 2017. Disponível em:<<https://www.embrapa.br/busca-de-publicacoes/-/publicacao/1069928/identificacao-mapeamento-e-quantificacao-das-areas-urbanas-do-brasil>>

FERREIRA, Patrícia Aparecida. Gestão de política públicas: uma proposta de modelo processual de análise. Tese de Doutorado – Universidade Federal de Lavras, 2011.

FIOCRUZ. Políticas públicas no Brasil. [Livro eletrônico] / organizado por Gilberto Hochman, Marta Arretche e Eduardo Marques. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

FREITAS, Eduardo de. Hierarquia das cidades no Brasil; Brasil Escola. Disponível em <<https://brasilecola.uol.com.br/brasil/hierarquia-das-cidades-no-brasil.htm>>. Acesso em 18 de dezembro de 2018.

HUERTAS, F. O método PES. Entrevista com Matus. 1ªed. São Paulo: Fundap, 1996. 139 p.

IPEA. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante, volume 1 / Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília: Ipea, 2018.

MACEDO, Alex dos Santos et al. O papel dos atores na formulação e implementação de políticas públicas: dinâmicas, conflitos e interesses no Programa Mais Médicos. Cad. EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v. 14, n. spe, p. 593-618, jul. 2016. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S167939512016000700593&lng=pt&nrm=iso>.

MALMEGRIN, Maria Leonídia. Gestão operacional / Maria Leonídia Malmegrin. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010. 200p.

MARICATO, Erminia. Metrópole, legislação e desigualdade. Estudos Avançados, v. 17, n. 48, p. 151-166, 2003.

MATUS, C. Política y Plan. Caracas: IVEPLAN. 1982.

MATUS, C. Política, planejamento e governo. Brasília: IPEA, 1993, 2 v. 590 p.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE - Diretoria de Pesquisas - Coordenação de População e Indicadores Sociais Síntese de Indicadores Sociais - Uma análise das condições de vida da população brasileira - 2014.

MONTE-MÓR, R. O que é o Urbano, no Mundo Contemporâneo. Revista paranaense de desenvolvimento, Curitiba, n.111, p.09-18, jul./dez. 2006.

Município de Canoas - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação - Diretoria de Regularização Fundiária - Resumo das Práticas de Regularização Fundiária. 2017.

ONU-HABITAT (2015). Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. Déficit Habitacional en América Latina y el Caribe: Una herramienta para el diagnóstico y desarrollo de políticas efctivas em vivienda y hábitat. Disponível em: <<https://unhabitat.org/books/deficit-habitacional-en-america-latina-y-el-caribe/>>

PENA, Rodolfo F. Alves. Urbanização; Brasil Escola. Disponível em <<https://brasilescuela.uol.com.br/brasil/urbanizacao.htm>>. Acesso em 18 de dezembro de 2018.

Perfil dos Municípios Brasileiros: 2017 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de JANEIRO: IBGE, 2017. 106 p. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/496bb4fbf305cca806aaa167aa4f6dc8.pdf>

Planejamento e orçamento governamental; coletânea / Organizadores: James Giacomoni e José Luiz Pagnussat. - Brasília: ENAP, 2006. 2 v

Prefeitura de Canoas. Estado da Cidade: um retrato de Canoas. / Prefeitura Municipal de Canoas; Instituto Canoas XXI; Canoas: Secretaria Municipal de Comunicação, 2013. 166p.: il.

Prefeitura de Canoas. Estado da Cidade: um retrato de Canoas. / Prefeitura Municipal de Canoas; Instituto Canoas XXI, 2015. 164p.

Relatório Brasileiro para o Habitat III / relator: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. - Brasília: ConCidades, IPEA, 2016. 139 p.

SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

World Urbanization Prospects 2018 - United Nations - Desa/ Population Division. Disponível em: <<https://population.un.org/wup/Country-Profiles/>>. Acesso em: 26/12/2018.

O PROJETO DE MODERNIZAÇÃO INSTITUCIONAL NA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL E O IMPACTO NO ACESSO À JUSTIÇA

GUILHERME OSTJEN GONÇALVES

RENATA OVENHAUSEN ALBERNAZ

Introdução

O artigo 5º, que elenca os direitos fundamentais, e o art. 6º, que enumera os direitos sociais, ambos da Constituição Federal Brasileira, de 1988, teriam uma efetividade duvidosa se tais direitos não fossem garantidos pelo direito do acesso à justiça que permite que eles sejam exigidos do Estado e protegidos contra qualquer violação. Tanto que já no preâmbulo, dessa mesma Constituição, a justiça aparece como um dos valores supremos da sociedade brasileira.

Uma das faces do acesso à justiça é o acesso ao judiciário, na previsão de que qualquer ameaça ou afronta a direito poderá ser levada e apreciada por juízes e Tribunais, preconizando o chamado direito de petição, onde “são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: [...] o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder” (BRASIL, 1988, art. 5º, XXIV, a). Sem se esquecer dos necessitados e daqueles que não dispõem de condições para arcar com as custas de um processo, seguindo diretrizes já previstas na referida Lei 1.060/50, a magna carta impõe ao Estado a obrigação de prestar “assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos” (BRASIL, 1988, art. 5º, LXXIV), princípio a partir do qual surgiu a Instituição da Defensoria Pública.

O Acesso à justiça, porém, não se limita ao acesso ao judiciário, implicando, todos os meios possíveis de pacificação dos conflitos e de acesso aos direitos elencados pelas leis e políticas estatais (CAMPOS, 2008; SADEK, 2005, RUIZ, 2018). Ruiz, assim, diferencia, pelo menos, três expressões do acesso à justiça: (a) pelos meios alternativos de solução dos conflitos de interesses, em atos de auto-composição (Conciliação, Mediação e Negociação), ou heterocomposição (arbitragem), (b) pela via jurisdicional (jurisdição estatal), e (c) pela via das Políticas Públicas. (RUIZ, 2018, p. 54). Sadek (2005, p. 280) também esclarece que o “acesso à justiça significa a possibilidade de reconhecer direitos, de procurar canais civilizados para a solução pacífica de ameaças ou de impedimentos a direitos, com alta probabilidade de se aceitar essa decisão”, envolvendo, assim, um rol variado de instituições que mediem ou realizem essa efetividade de direitos e de solução de conflitos.

E, por fim, o acesso à justiça pressupõe que os cidadãos saibam e tenham condições de operar esses direitos. O movimento de acesso à justiça é antigo e transnacional nesse sentido. Sobre isso, Cappelletti (1994), um jurista italiano considerado o precursor das discussões sobre o acesso à justiça, defendia que a totalidade da prestação jurisdicional só seria alcançada quando superadas três tipos de desafios. O primeiro relaciona-se diretamente com a incorporação da parcela hipossuficiente à jurisdição e aos demais meios oficiais de justiça. O segundo, por sua vez, relaciona-se com a superação dos conceitos individualistas para a garantia de meios para a solução de problemas na escala dos interesses difusos e coletivos. Por fim, o terceiro desafio refere-se à utilização de técnicas que torne a Justiça mais acessível, humanizada e menos burocratizada (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 12). No Brasil, via-se que esses desafios eram muito presentes, pois, apesar no alto índice de processos em andamento no Judiciário, poucos eram os cidadãos que conheciam e utilizavam todas as possibilidades oportunizadas pelo sistema. Deste modo, torna-se indispensável promover meios que garantam um acesso igualitário a todos, produzindo assim resultados socialmente justos (GONÇALVES; MARTINS, 2018).

Nessa concepção ampla de acesso à justiça, é a Defensoria Pública a instituição que atua nessas suas várias frentes (informacionais, judiciais e não judiciais) na busca da efetivação dos direitos e na composição justa de conflitos, servindo, principalmente, àqueles menos favorecidos da nossa sociedade. E é por esse papel fundamental no acesso à justiça no Brasil que essa pesquisa tem por objeto de investigação a Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul (DPE-RS). E nesse objeto, a pesquisa teve como objetivo analisar o Projeto de Modernização Institucional da Defensoria Pública do Estado (PMI- DPE-RS), a fim de constatar se essa modernização implica em avanço nesse acesso à justiça e em transparência e democracia em sua gestão. E a pergunta problema desta investigação é: a implementação do Projeto de Modernização Institucional – PMI, aplicado na DPE-RS, e que trouxe diversas modificações no âmbito interno e externo da instituição, trouxe quais impactos na ampliação ao acesso à justiça aos seus usuários? As categorias a partir das quais serão avaliados esses impactos são: aumento no número de atendimentos, ampliação no acesso à informação pelo jurisdicionado, ritmo de andamento, ou de celeridade processual, melhorias físicas, tecnológicas e de recursos humanos na estrutura do atendimento da DPE, ampliação e diversificação no rol de ações e seus tipos, e a evolução, em termos quantitativos, desses tipos de ações da DPE-RS.

Para desenvolver esta pesquisa, realizou-se um estudo exploratório, por meio de análise documental na legislação vigente, em documentos administrativos, em planejamentos e relatórios institucionais anuais e em boletins informativos direcionados à prestação de contas dos resultados do projeto de modernização. Todos esses documentos estão disponíveis em bancos de dados públicos, portais da transparência e notícias disponibilizadas eletronicamente, sendo de domínio público e de consulta irrestrita.

Reformas e Modernização Administrativa no Serviço Público: Breves Considerações

Com frequência, discute-se a necessidade de se modificar a Administração Pública primando pela preservação do patrimônio público e com servidores devidamente qualificados para o exercício de suas funções (FARIAS, 2000). Surgem, então, as Reformas Administrativas, que têm por foco, geralmente, medidas de modificação das atividades e das estruturas da Administração Pública para os fins de qualificar o serviço público, profissionalizar servidores, modernizar as estruturas de trabalho e de prestação de serviço, otimizar o uso dos recursos públicos, e democratizar os órgãos, atividades e informações do Estado. Além disso, essas reformas acompanham as novas formas de racionalidade administrativa, e de sua noção de eficiência, pois, conforme salienta Motta (1987), as teorias e as práticas modernas aplicadas à administração pública implicam não apenas a inserção de práticas administrativas novas, mas de novas relações entre o Estado e a sociedade.

Nesses primados, ou acentuando um o outro deles, vieram a reforma burocratizante do Estado Brasileiro, de 1936, que visava racionalizar a ação Estatal; o modelo de descentralização das atividades do Estado, com a criação de entidades autônomas aos poderes políticos, mais especializadas e, assim, mais eficientes na gestão e na operação de seus serviços (como as autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista), a partir do Decreto Lei 200/67; a reforma neoliberal, do Governo Collor de Mello, com medidas de desestatização e de desregulamentação do mercado e; a Reforma que gerou a Emenda Constitucional n° 19/98, com suas ideias de inovação, eficiência e melhor uso dos recursos públicos (FARIAS, 2000; HOLANDA, 1989; CAPOBIANGO, 2013; MATHIAS-PEREIRA, 2009).

Com a Emenda Constitucional n° 19/98, desenhou-se uma nova Administração cujo objetivo era combater a crise fiscal, política e burocrática vivenciada pelo Estado, através da implementação de uma nova cultura gerencial. Nesse sentido Paes de Paula (2005) define que esta nova administração deve ter as seguintes características:

[...] administração profissional, autônoma e organizada em carreiras; descentralização administrativa; maior competição entre as unidades administrativas; disciplina e parcimônia no uso dos recursos; indicadores de desempenho transparentes; maior ênfase nos resultados; e ênfase no uso de práticas originadas no mercado. (PAES DE PAULA, 2005).

Em 2005, após inúmeras remodelações da estrutura da Administração, instituiu-se no Brasil o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização –

Gespública, objetivando alcançar a melhoria dos serviços públicos e ampliando o grau de competitividade das instituições. A partir deste programa de gestão duas medidas foram iniciadas: o Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (Pnage) e o Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros (Promoex). A partir dessas ações iniciou-se no país um processo de modernização, em massa, da administração pública, com ênfase especial no nível estadual (SANTANA, 2014).

Os resultados desses programas podem ser vistos a partir de incentivos em medidas de ampliação no uso de tecnologia da informação como ferramenta de concretização de eficiência que possibilita o maior e melhor acesso aos serviços oferecidos pela Administração Pública, e de busca por alcançar indivíduos outrora marginalizados, através da remodelação de processos já existentes (MASCARENHAS, 2005). Mas, a modernização da administração supera a mera modernização administrativa, restrita a remodelação exclusiva de processos, pois implica a “modernização concomitante e integrada do sistema político, das organizações burocráticas e do aparato regulatório do estado” (TECIANO, 2014). Tais sentidos e alcances mais amplos de aprimoramento de gestão e democratização do acesso aos serviços públicos foram as bases principais do Projeto de Modernização da Defensoria Pública, analisado a seguir.

A Defensoria Pública e o Projeto de Modernização do DPE- RS

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 sobrevém um novo modelo de Estado, com ênfase na democracia e na preservação dos direitos sociais, compondo o designado Estado Social Democrático de Direitos, esse que tinha por propósito atenuar a distância existente entre o povo, o Estado e a justiça social (GRINOVER, 1999).

Em decorrência da premissa legal de que cabe ao Estado garantir o acesso à justiça, surge o seu dever de prover os mecanismos hábeis para a efetivação desse acesso, e, no caso dos mais desfavorecidos da sociedade, garantir-lhes a assistência jurídica pública, irrestrita e gratuita.

A Constituição Federal de 1988 representou um grande progresso no que diz respeito ao acesso à justiça enquanto política de Estado, pois, antes de sua promulgação, havia apenas a previsão de uma função realizada – a assistência judiciária, prevista na Lei 1060/50, aos necessitados, à cargo de advogados privados nomeados – mas não havia um órgão responsável por exercê-la. Foi só em 2004, através da Emenda Constitucional nº 45, que a Defensoria Pública surgiu e tornou-se responsável por essa função, passando a assumi-la com autonomia e independência funcional. A partir dessa institucionalização estatal do acesso à justiça, a assistência judiciária gratuita passa a ser assistência jurídica integral (ou o sentido amplo de acesso à justiça, acima destacado), praticada por Defenso-

res concursados, com deveres de presteza funcional e com servidores que atuam em autonomia, segurança e liberdade no exercício de suas atividades. A Defensoria é uma instituição que se equipara ao Poder Judiciário, Ministério Público e Advocacia, na indispensabilidade na justiça (SILVA, 2008).

A Defensoria Pública se divide entre a Defensoria Pública da União (DPU), que é a encarregada de atuar em processos na esfera federal, e as Defensorias Públicas dos Estados (DPE), encarregadas dos processos no âmbito da justiça estadual. A Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul, foco desta pesquisa, nasceu no ano de 1994, em razão da determinação prevista no texto constitucional. Giannakos (2008) explica que um dos maiores motivos para a criação antecipada do órgão no Estado sobreveio do fato de algumas nomeações de advogados do interior para que prestassem a necessária assistência judiciária aos hipossuficientes sem nenhuma contraprestação. Souza (2011), adverte, no entanto, que o provimento dos cargos de Defensores Públicos só foi realizado no ano de 2000, ou seja, durante esses seis anos de existência da instituição na lei, ela avançou, apenas, com esses advogados.

A Instituição, em sua estrutura, conta com: uma direção superior, sendo ela a do Procurador-Geral da Defensoria Pública; órgãos de atuação, dividindo-se as Defensorias Públicas que atuam junto ao 2º grau de jurisdição e aos Tribunais Superiores, e as Defensorias Públicas que atuam no 1º grau de jurisdição; e um órgão colegiado, ou Conselho Superior da Defensoria Pública, nos moldes do art. 3º Lei Complementar 9.230/91, alterada pela lei número 10.725/96 (DPE-RS, 2019).

O Projeto de Modernização Institucional – PMI, da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul

O Projeto de Modernização Institucional – PMI, desenvolvido pela Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul, apresenta uma proposta de reforma e modernização jurídico-administrativa da instituição que se associa aos princípios do acesso à justiça acima discutidos. O PMI teve seu lançamento oficial em 30 de setembro de 2014, prevendo ações como a reestruturação da sede da DPE, a atuação itinerante, a capacitação de servidores e defensores, investimentos na área tecnológica e a modernização administrativa da instituição. Entre os objetivos e metas do projeto estava ampliar a capacidade de atendimento e a qualidade e eficiência do serviço. A proposta foi financiada pelo BNDES e pelo Tesouro Estadual (DEFENSORIA, 2014), em um aporte de recursos bastante considerável, o que permitiu superar as dificuldades orçamentárias que travam a maioria das reformas e melhorias dos órgãos públicos, como atentam Carvalho e Lima (2015).

O PMI estruturou seu planejamento com foco no usuário/cidadão, buscando a inclusão social e a participação, formas de conscientização cidadã quanto ao direito de acesso à justiça, a fiscalização e o controle de recursos, o acesso à informação e a transparência administrativa (DEFENSORIA, 2014), servindo não

apenas como uma divulgação isolada da instituição, mas sim, como uma promoção dos serviços e direitos postos à disposição daqueles em situação de vulnerabilidade e que precisam socorrer-se ao órgão.

Segundo informações da Defensoria (2014), o planejamento apresentou quatro diretrizes basilares, divididas em áreas estratégicas, cada qual com as suas respectivas ações: a primeira diretriz buscava o fortalecimento da instituição, com ações na área de planejamento estratégico e no aspecto itinerante; a segunda focava aprimoramentos tecnológicos e informacionais, perpassando a elaboração do plano diretor de TI, o desenvolvimento de sistemas informatizados, a gestão digital de documentos, os sistemas administrativos, os portais eletrônicos internos e externos e a recomposição dos sistemas de tecnologias; a terceira diretriz focava-se na parte física, atuando na reforma estrutural e de mobiliário; e a quarta diretriz tinha como meta o pessoal, almejando a gestão de pessoas, treinamentos e ensino a distância.

Nessa linha, importante referir a resolução DPGE nº 11/2014 (DEFENSORIA, 2014), a qual criou o Núcleo Especial de Gestão do Projeto de Modernização Institucional – NEGEP, com o intuito de planejamento, gestão, fiscalização e controle do PMI. Salienta-se que tal resolução determina a formação do Núcleo por pelo menos 50% de servidores ou defensores efetivos, bem como estabelece serem as ações do grupo de cunho estratégico, tendo prioridade em relação às demais atividades institucionais (com exceção de prioridades legais). Já no ano de 2015, na DPE, as atividades eram desempenhadas por 14 grupos de trabalho nomeados por portarias com atuação em ações específicas, de acordo com o nível de responsabilidade (DEFENSORIA, 2015a).

Na ampliação ao acesso à justiça, as previsões relativas às competências da DPE Itinerante mostram-se atinentes a essa função, onde está presente o aspecto educativo do projeto, bem como de incentivo ao exercício pleno da cidadania, levando a DPE a regiões ou comunidades distantes e em situação de vulnerabilidade ou com dificuldade de acessar o serviço.

O projeto-piloto da Defensoria itinerante, efetuado a partir do final de 2014, contou com 10 ações e atividades nos Municípios de Quaraí, Cacequi, Santana do Livramento, Riozinho, Guaíba, Alvorada, São Francisco de Paula e Porto Alegre. A experiência inicial gerou 558 atendimentos, 798 processos analisados e 1.048 beneficiados (DEFENSORIA, 2015a). Foram realizadas ações da Defensoria Itinerante em Lagoa Vermelha (mutirão de divulgação), Caxias do Sul (mutirão de apoio do Núcleo de Defesa da Criança e do Adolescente) e Novo Hamburgo (mutirão da Vara de Execução Criminal), com 373 beneficiados em Caxias e 2.557 em Novo Hamburgo, entre os meses de janeiro e fevereiro de 2015 (DEFENSORIA, 2015b).

A intensificação da atuação acarretou a necessidade de aumento dos investimentos e na melhoria na forma como a ação itinerante era prestada, como meio de prover um serviço mais humano e acolhedor. Para tanto, no ano de 2015, fora

iniciado um processo de aquisição de uma Unidade Móvel para o exercício da atividade itinerante, com o intuito de prestar um serviço mais qualificados aos assistidos (DEFENSORIA, 2015c). A Defensoria Itinerante, assim, conseguiu beneficiar mais de 9.000 usuários através de diversas ações e atendimentos pelo Estado, levando a política pública de acesso à justiça à lugares e pessoas anteriormente inatingíveis (DEFENSORIA, 2015b). E, em 2018, essa ampliação foi ainda mais expressiva, pois ela conseguiu realizar mais de 6.000 atendimentos, de modo que os atendimentos e mutirões realizados pela DPE Itinerante se consolidaram como prática instituída no órgão após o PMI (DEFENSORIA, 2018)

Sobre a proposta do Projeto na gestão e capacitação de recursos humanos, pode-se destacar que, em 2014, tiveram início os trabalhos preparatórios para o plano de gestão e capacitação de recursos humanos. Salienta-se que o GT responsável pela capacitação de defensores/servidores e pelo ensino a distância iniciou os trabalhos em 2015 com a sua implementação em 2016, a partir da realização do curso de liderança e capacitação de pessoas e da criação do manual de competências da Defensoria (DEFENSORIA, 2016b). Em 2015, iniciou-se o processo de licitação para a contratação de uma empresa para a execução do Planejamento Estratégico na instituição (DEFENSORIA, 2015b).

Houve, ainda, a capacitação de defensores, principalmente em áreas sensíveis e voltadas ao acolhimento, ao atendimento de demandas da coletividade e de aproximação com a sociedade, como em ações de remoção forçada e defesas em reintegrações de posse coletivas; audiências de custódia; defesas dos direitos da criança e adolescente e da educação e socio-educação; ações voltadas a problemas de saneamento básico, entre outros. Em virtude desses treinamentos, percebeu-se que, em aproximadamente um ano, além de diversos usuários cadastrados e treinados, foram mais de 240 mil petições elaboradas nessas ações, além de quase 500 mil assistidos cadastrados, gerando mais de 200 mil atendimentos em geral (DEFENSORIA, 2016a). Ademais, o programa “Defensoria Qualifica” ofertou 45 cursos presenciais e a distância, como mais de 250 turmas em Porto Alegre e no interior, em 22 cidades polo. Em sentido semelhante, ocorreu a entrega dos resultados da 1ª pesquisa de clima organizacional para aprimorar o ambiente de trabalho dos servidores (DEFENSORIA, 2018).

Sobre a inclusão e a eficiência digital dos processos, os trabalhos implementaram o Portal da Defensoria (na época chamado de Portal do Defensor), que funciona como uma ferramenta de cadastro dos assistidos usuários dos serviços da Defensoria, armazenando um banco de dados com todo o histórico do cidadão envolvido em processos judiciais, conciliações, orientações, entrega de documentos, agendamentos, controle de processos, etc. Esse sistema interage com outros, como os do judiciário, possibilitando a consulta de processos, inclusive em segredo de justiça, diretamente pelo Portal DPE, bem como o peticionamento eletrônico de processos em tramitação. Outra possibilidade do Portal da Defenso-

ria é o envio de mensagens de texto para dispositivos móveis, diretamente pelo sistema, avançando ainda mais na aproximação do cidadão com a instituição (DEFENSORIA, 2015a)

Ainda, outras ações importantes que foram realizadas nessa inclusão digital foi a criação de aplicativo de celular para DPE. O aplicativo da DPERS passou a estar disponível para Android em setembro de 2015, como uma atuação pioneira, a qual incentiva e estimula o acesso e a inclusão digital (DEFENSORIA, 2015b). Verificando as telas iniciais do aplicativo, é possível acessar os locais e áreas de atendimento, informações sobre a ouvidoria e o Centro de Referência em Direitos Humanos – CRDH, com a especificação de endereços, localização, distribuição das defensorias, entre outros dados. Além disso, o usuário consegue ver e buscar outras informações sobre as unidades da Defensoria e notícias sobre a instituição. O aplicativo ainda fornece informações sobre os documentos necessários para atendimentos, consulta de processos e ajuizamento de ações. (DEFENSORIA, 2018)

Além disso, nessa reestruturação digital, houve o redesenho de portais da internet e intranet, focado na ampliação dos meios de comunicação com o público externo e interno, através da disponibilização de “serviços ao cidadão, tornando mais fácil o acesso aos serviços e à informação” (DEFENSORIA, 2016b), e a implementação da gestão eletrônica de documentos.

No que se refere ao uso do Portal da Defensoria, já fora possível identificar os primeiros resultados. Entre maio de 2015 e maio de 2016, foram registrados mais de 219.000 atendimentos através do Portal, além de mais de 240.000 peças processuais cadastradas e mais de 495.000 assistidos cadastrados; o número de atendimentos registrados no Portal da Defensoria, a partir de maio de 2015 e até maio de 2016, demonstra o crescente número na utilização do Portal e no número de atendimentos, pulando de 249 para 74.205 (DEFENSORIA, 2016a). No período, ainda, foram elaborados 250 informativos para as redes sociais voltados para educação em direitos. Ademais, foram mais de 750 notícias para os meios de comunicação da DPE, bem como 450 programas de Radioweb produzidos com mais de 110 rádios do interior do Estado (DEFENSORIA, 2018).

Entre as aquisições e reformas estruturais, mister citar a aquisição de 1.000 computadores, 480 notebooks e 258 impressoras, como forma de recomposição do parque tecnológico da DPE, além de 3 elevadores, reforma do prédio sede, reforma da Unidade Central de Ajuizamento e Atendimento – UCAA e a compra de 3.040 unidades de mobiliário, bem como de um caminhão para apoio e entrega do material em todo Estado (DEFENSORIA, 2015b). No ano de 2016, os projetos e ações em andamento tiveram continuidade, avançando-se nas reformas estruturais da sede da DPE, edifício Defensora Pública Cleomir de Oliveira Carrão (DEFENSORIA, 2016b). Assim, foram encaminhadas a reforma da fachada, da Unidade Central de Atendimento e Ajuizamento – UCAA, reforma dos demais andares

e reforma da subestação de energia. E, em novembro de 2017, fora inaugurada a nova Unidade Central de Atendimento e Ajuizamento, e, em junho de 2018, foram encerradas as obras da fachada do prédio-sede. Em 2018, também, foram concluídas diversas ações nas áreas de TI e tecnologias, desde aquisição de materiais a finalizações de sistemas nas áreas de armazenamento e processamento de dados (DEFENSORIA, 2018)

Sobre os impactos de todas essas ações, o Relatório Anual 2018 (outubro de 2017 a setembro de 2018) traz informações sobre alguns índices de rendimento atuais da DPE, após a vigência do PMI (DEFENSORIA, 2018). Nele constam que foram realizados mais de 1.000.000 de atendimentos, ou seja, um aumento de 29% em relação ao período anterior, com aumento também da atuação extrajudicial, a qual passou de 41.063 para 45.548 (em comparação ao relatório 2017).

Em 2014, antes do início do PMI, a Defensoria realizava 551.339 atendimentos, ou seja, em comparação com 2018, houve um aumento de 87% nesses atendimentos. Nessa linha, no comparativo dos mesmos anos, o número médio de atendimentos por defensor passou de 1.466 para 2.532 (aumento de 72%) (DEFENSORIA, 2018). Mister mencionar que no período do relatório anual de 2018 foram realizadas 723 seções de mediação pela Câmara de Mediação Familiar, com 94,4% de acordos totais ou parciais efetivados, sendo que 99,17% dos usuários indicariam essa forma de resolução de contendas para seus conhecidos (DEFENSORIA, 2018). Além disso, na esfera cível, foram realizados 999 atendimentos pela Câmara de Conciliação, gerando diversos encaminhamentos e sessões de conciliação. Na área da saúde, em Porto Alegre, houve uma redução de 73% na judicialização de ações de saúde para tratamento compulsório de dependentes químicos (DEFENSORIA, 2018).

Uma pesquisa fora realizada em mais de 40 cidades, tendo como objetivo identificar a opinião da população gaúcha, com foco nos grupos em situação de vulnerabilidade, sobre o papel da DPE como promotora do acesso à justiça e cidadania. O levantamento constatou que a DPE é a instituição do sistema de justiça que os gaúchos mais confiam, apresentando índice de 59%, sendo que o Ministério Público ficou em 2º lugar, com 49%, e o Tribunal de Justiça, com 37%. Aproximadamente 61% dos entrevistados possuem uma imagem mais positiva da DPERS e 51% confiam ou confiam muito no órgão. Por sua vez, 78% dos entrevistados avaliou os serviços prestados como bom ou ótimo. Ainda, quanto ao impacto da Defensoria na vida das pessoas, 58% afirmou que conseguiram seus direitos e 19% que esclareceram suas dúvidas ou foram orientados a como proceder, totalizando 80% de efetividade. Por fim, 81% revela já ter ouvido falar da DPE (DEFENSORIA, 2017)

Por esses impactos, em junho de 2018, fora solicitado a prorrogação do PMI junto ao BNDES por mais 18 meses, possibilitando a continuidade do projeto e execução de melhorias no decorrer de 2019. Por meio do PED, Planejamento Es-

estratégico da Defensoria, criado através do PMI, fora instituído um planejamento para o período 2016-2021, de modo que pudesse ser visualizado onde a DPE pretende chegar e o que/como fará para atingir esses objetivos no período (DEFENSORIA, 2018)

Considerações Finais

A presente pesquisa desenvolveu-se sob a perspectiva temática da importância da política pública de acesso à justiça. Assim, trabalhou-se com as definições de acesso à justiça, passando-se pela distinção entre acesso ao judiciário e acesso à justiça, e fazendo o conceito envolver a ênfase no exercício dos direitos da cidadania, da inclusão social/digital, da educação em direitos e da solução de conflitos por vias alternativas e judiciais. Nesse sentido amplo, compreende-se o acesso à justiça enquanto uma política pública a cargo do Estado e que a criação da Defensoria Pública é uma medida de cumprimento dessa Política de Estado.

A conjugação dessa política de acesso à justiça com os novos paradigmas impostos à Administração Pública, foi referencial na compreensão do objeto de pesquisa desta investigação: o projeto de modernização da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul. Nesse referencial, verificou-se que a proposta de modernização fora dividida estrategicamente em quatro diretrizes: Fortalecimento da DPE; Automação e informatização; Estruturação Física; e Capacitação das Pessoas. Tais diretrizes comprovam a idealização do PMI como uma modernização administrativa e, também, como uma estratégia de efetivação da política pública de acesso à justiça.

No que se refere à diretriz de Fortalecimento da DPE, os dados coletados demonstraram que foram efetivadas diversas atividades pela Defensoria Itinerante, a qual se mostrou capaz de aproximar a instituição dos assistidos, levando a política pública-objeto a lugares que antes eram inalcançáveis, seja por falta de estrutura, distância ou desconhecimento pelos cidadãos. Os mutirões mostraram-se úteis também na educação cidadã, informando à sociedade sobre as áreas de atuação da Defensoria, bem como a forma de tutelar seus direitos. O aumento gradativo no número de ações, mutirões e pessoas beneficiadas pela DPE Itinerante, além da aquisição de uma unidade móvel e tecnológica, capaz de realizar um atendimento mais efetivo, célere e humano do cidadão em situação de hipossuficiência, revelou que a ação da diretriz fora desempenhada de forma qualificada em termos de acesso à justiça e ao exercício da cidadania.

O planejamento estratégico também apresentou resultados relevantes, sendo a base de todo o PMI. A referida ação contou com um núcleo e um gabinete específico para planejamento e monitoramento, muito provavelmente o que possibilitou os resultados atingidos. Cumpre esclarecer que tendo o PED um cronograma que perpassa por seis anos (2016-2021) e um mapa estratégico bem definido, isso possibilitou a continuidade das modernizações e ações estratégicas mesmo após o eventual fim do projeto e de sua execução orçamentária.

Quanto à área de automação e informatização, os dados levantados e apresentados revelaram que a modernização realizada e as inovações introduzidas impactaram em relevante avanço nas rotinas administrativas, refletindo diretamente no acesso à justiça. Nesse sentido, a instituição do Portal da Defensoria implementou um aumento significativo no número de atendimentos, petições formuladas e cadastros de assistidos, a cada ano, conforme os relatórios anuais. Além disso, essas ações de informatização permitiram o acesso às informações sobre os processos institucionais pelos usuários (efetivos ou potenciais) dos serviços da DPE e um conhecimento público das ações realizadas nos atendimentos, fortalecendo a transparência pública. De forma semelhante ocorreu com o aplicativo da DPE para dispositivos móveis, com a gestão eletrônica de documentos, com os sistemas administrativos para as áreas meio e com a recomposição do parque tecnológico

A diretriz de capacitação de pessoas gerou cursos focados nas necessidades primordiais dos assistidos, principalmente os em situação mais sensível, bem como em áreas envolvendo soluções coletivas de direitos. Nesse sentido, foram dispensadas capacitações orientadas para regularização fundiária, saneamento básico, direito do consumidor, direitos humanos, infância e juventude. Nessa linha, através da presente diretriz, fora criado um plano de gestão de pessoas, capaz de apurar e qualificar a força de trabalho da instituição.

Dessa forma, com base nos elementos apurados na presente pesquisa, nos resultados alcançados pelo PMI até a presente data e no último relatório anual da instituição (2018), verifica-se que o Projeto de Modernização Institucional da DPERS estruturou-se como uma importante ferramenta de modernização administrativa, inserindo diversas rotinas e práticas na DPE capazes de melhorar a estrutura da prestação do serviço, capacitar o servidor, ampliar a rede de atendimento realizado, planejar ações sistêmicas e deixá-las mais céleres. Contudo, acima disso, efetuou o aprimoramento da política pública de acesso à justiça, fortalecendo a Defensoria Pública e ampliando o acesso à política desenvolvida, além de ter estimulado o exercício da cidadania e atuado como ferramenta de inclusão digital e social.

Referências

BORGE, Felipe Dezorzi. Defensoria Pública: uma breve história. Revista Jus Navigandi, Teresina, a. 15, n. 2480, abr. 2010.

CAMPOS, André Gambier. Sistema de justiça no Brasil: problemas de equidade e efetividade. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2008.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à justiça. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1998.

CAPOBIANGO, Ronan Pereira. Reformas administrativas no Brasil: uma abordagem teórica e crítica. REGE, São Paulo, v. 20, n. 1, p. 61-78, jan./mar. 2013.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – DPE/RS. Acompanhe as ações do projeto de modernização institucional. Disponível em: <<http://www.defensoria.rs.def.br/conteudo/22464>>. Acesso em 21 mar. 2019.

_____. Boletim do projeto de modernização institucional (PMI) chega na 8ª edição. 2017. Disponível em: <<http://www.defensoria.rs.def.br/conteudo/28608>>. Acesso em 13 abr. 2019.

_____. Boletim informativo PMI n° 9 (Agosto). 2018. Disponível em: <http://www.defensoria.rs.def.br/download/20190416124924boletim_09___agosto_2018.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2019.

_____. Boletim informativo PMI n° 7 (Junho). 2016a. Disponível em: <http://www.defensoria.rs.def.br/download/20160627103930bolteim_do_pmi_no_07_junho_2016.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2019.

_____. Boletim informativo PMI n° 6 (Março). 2016b. Disponível em: <http://www.defensoria.rs.def.br/download/20160420164509boletim_06___marco_2016.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2019.

_____. Boletim informativo PMI n° 5 (Dezembro). 2015a. Disponível em: <http://www.defensoria.rs.def.br/download/20151223120425boletim_05___dezembro_2015.pdf>. Acesso em: 06 abr. 2019.

_____. Boletim informativo PMI n° 4 (Setembro). 2015b. Disponível em: <http://www.defensoria.rs.def.br/download/2015072018270503_jul2015.pdf>. Acesso em: 06 abr. 2019.

_____. Defensoria pública lança projeto de modernização institucional com apoio do BNDES. 2014. Disponível em: <<http://www.defensoria.rs.def.br/conteudo/22430/defensoria-publica-lanca-projeto-de-modernizacao-institucional-com-apoio-do-bndes/termosbusca=Moderniza%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em 21 mar. 2019.

_____. Ferramentas (APP). 2019. Disponível em: <<https://play.google.com/store/apps/details?id=br.gov.rs.defensoria.android>>. Acesso em: 07 abr. 2019.

FARIAS, Roseane Milanez de. Reforma administrativa: na busca pela qualidade do serviço público. Recife: UFPE, 2000. Disponível em: <https://www.tce.pe.gov.br/internet/docs/publicacoes/reforma_administrativa_na_busca_pela_qualidade_do_servio_publico.pdf>.

GIANNAKOS, Ângelo Maraninchi. Assistência judiciária no Direito Brasileiro. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

GONÇALVES, Ana Catarina Piffer; MARTIN, Andréia Garcia. As políticas públicas de acesso à justiça como instrumento de inclusão social. 2013. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=e2521b89f813157a>>. Acesso em: 26 fev. 2019.

GRINOVER, Ada Pellegrini e outros. Teoria geral do processo. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

HOLANDA, Nilson. Reforma administrativa e reforma do estado. Revista do Servidor Público. Brasília, v. 117, n. 2, set./dez. 1989.

MARTINS, Humberto Falca. A modernização da Administração Pública brasileira no contexto do Estado. Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública. Rio de Janeiro: FGV, 2015.

MASCARENHAS, Carlos Cezar de et al. Modernização da gestão pública: da burocratização à inovação nos processos. Revista de Ciências da Administração, Florianópolis, v. 7, n. 14, jul./dez. 2005.

MATIAS-PEREIRA, J. Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MOTTA, Paulo Roberto. Modernização administrativa: propostas alternativas para o estado latino-americano. Revista da Administração Pública, Rio de Janeiro, n. 21, v. 4, out./dez. 1987.

PAES DE PAULA, A. P. Por uma nova gestão pública. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

SANTANA, Nilson Matias. Reforma administrativa do poder executivo e ações de modernização da Câmara dos Deputados. E-legis, Brasília, n. 15, p. 82-99, set./dez. 2014.

RUIZ, Ivan Aparecido. Princípio do acesso à justiça. Enciclopedia Jurídica da PUCSP, ed. 1, 2018. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/201/edicao-1/principio-do-acesso-justica>>. Acesso em: 24 fev. 2019.

SADEK, M. T. Efetividade de direitos e acesso à Justiça. In: RENAULT, S. R.; BOTTINI, P. (Org.). Reforma do judiciário. São Paulo: Saraiva, 2005. (Comentários à Emenda Constitucional n. 45/2004)

SADEK, Maria Tereza (org.). O sistema de justiça [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. Disponível em: <<https://static.scielo.org/scielobooks/59fv5/pdf/sadek-9788579820397.pdf>>. Acesso em: 08 jan. 2019.

SANTANA, Nilson Matias. Reforma administrativa do poder executivo e ações de modernização da Câmara dos Deputados. E-legis, Brasília, n. 15, p. 82-99, set./dez. 2014.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SOUZA, Fábio Luís Mariani de. A Defensoria Pública e o acesso à Justiça Penal. Porto Alegre: Núria Fabris, 2011.

SOUZA, Michel Faria de. A história do acesso à Justiça no Brasil. Âmbito Jurídico, Rio Grande, v. 15, n. 149, jun. 2016.

TECIANO, Livia de Carvalho Gutierrez. Inovação em serviços públicos: o caso Poupatempo. 2014. 137 f. Dissertação (Mestrado em Multidisciplinar) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2014.

GESTÃO COMPARTILHADA DA INFORMAÇÃO NA IDENTIFICAÇÃO DOS MUSEUS BRASILEIROS

ALESSANDRA DO CARMO GARCIA

SUELI GOULART

TANISE DIAS FREITAS

Introdução

Assim como a palavra “cultura”, o termo “redes” também possui diversas compreensões dentro das pesquisas acadêmicas e até mesmo do senso comum. Fato é que o termo redes se popularizou muito com a chegada da era da informação e com a complexificação das relações sociais em uma sociedade cada vez mais conectada. Schneider (2005) atribui o surgimento da perspectiva de redes de políticas públicas a fatores que vão desde a influência dos avanços tecnológicos da sociedade moderna até a crescente especialização das atividades dentro do aparelho administrativo governamental.

Ainda segundo o autor, a partir da década de 1960 existe um aumento significativo da intervenção estatal como provedor de serviços ao cidadão, que teve como consequência natural o crescimento de seu aparelho administrativo e especialização de algumas áreas que ficaram mais autônomas. Essa diferenciação e autonomia tornou a estrutura organizacional pública tão complexa, que tiraria a eficácia do controle hierárquico do Estado sobre todo este aparato de relações.

O desenvolvimento tecnológico também foi promotor da estruturação complexa que sustenta o sistema financeiro internacional, superando barreiras geográficas e de tempo. Este novo cenário de internacionalização do capital deu ao setor privado a possibilidade de expansão das empresas transnacionais. A estrutura do Estado tornou-se tão complexa que a linha que dividia o que é esfera pública e o que é esfera privada atenuou-se, surgindo novos modelos de gestão envolvendo parcerias entre o setor público e o privado. A especialização também fomentou a criação de organizações no formato de empresas públicas, agências reguladoras independentes, paraestatais, dentre outras (SCHNEIDER, 2005). Foi neste cenário de aumento da complexidade das relações que a abordagem sobre redes ganhou destaque.

Powel e Smith-Doerr (1994) defendem a existência de duas vertentes de análise de redes, diferentes e relacionadas entre si: a primeira vertente está baseada nos estudos sociológicos e na teoria das organizações que tem como objetivo identificar os padrões de comportamento de grupos e organizações e analisar em que medidas poderes formais e informais afetam as relações de poder entre os envolvidos. A segunda vertente, que tem sido mais abordada no âmbito da ges-

tão pública, está baseada em estudos multidisciplinares (em especial economia, administração e políticas públicas) e representariam o estudo das redes como forma de governança. No âmbito das políticas públicas as redes de políticas públicas podem ser definidas da seguinte forma:

Redes de políticas públicas são um conjunto de relacionamentos entre atores heterogêneos e interdependentes, que atuam em um mesmo subsistema de políticas públicas a partir de uma determinada estrutura de governança, composta por regras formais, informais e maneiras e formas de interpreta-las e implementá-las (CALMON E COSTA, 2013, pág. 15).

Nas redes como modelos de governança a autoridade e o controle da perspectiva hierárquica são substituídos pela interdependência entre os atores da rede de políticas públicas, que se mobilizam dessa forma com o objetivo de aumentar a sua capacidade de atuação para resolver problemas enfrentados pela sociedade (CALMON e COSTA, 2013, pág. 18-25).

De acordo com Miller (1994) citado por Fleury (2005, pág. 78), o fenômeno das redes não pode ser compreendido nem pela teoria tradicional de Administração, com seu pensamento hierárquico, nem pela teoria econômica da escolha racional baseado no utilitarismo. Isto porque as relações hierárquicas são baseadas no controle e as de mercado no interesse racional. No caso das redes a pluralidade de possibilidades exige uma percepção ampliada e sistêmica do que ocorre enquanto relação entre os atores em contato.

Calmon e Costa (2013), adaptando estudos de Kickert, Klijn e Koppenjan (1999), confrontam três perspectivas da formulação de políticas públicas: a tradicional (*top down*), a participativa (*botton up*) e a perspectivas de governança em redes. Na perspectiva tradicional (*top down*), centrada na hierarquia, existe um planejamento que deve ser implementado, a fim de atender as demandas da sociedade que aparecem aqui de forma mais generalizada. Neste tipo de abordagem, o controle é muito importante para atingir as metas especificadas.

Na aproximação participativa (*botton up*) o governo articula com atores locais, demandas mais específicas. Para que este tipo de interação seja profícuo é necessária uma descentralização dos poderes como forma de melhor atender a necessidades e demandas de grupos específicos. Este caso varia muito de acordo com a mobilização destes grupos. Sob a ótica da governança em rede as relações se capilarizam de forma a gerar interdependência entre os atores que interagem de forma heterogênea. Para que este tipo de ação tenha estrutura de funcionamento suficiente é dada atenção a gestão do cenário em que ocorre estas interações.

Fleury (2005, pág. 81) levanta uma série de dicotomias características das redes: as relações organizacionais que são dependentes do desempenho dos indiví-

duos; a permanência da rede que é permeada por transitoriedades de construções e desconstruções; as cooperações e competições que resultam nas negociações de interesses; a igualdade e a diversidade produzindo no mesmo contexto de forma dialética. A autora também relata uma série de características tidas como vantajosas da atuação em rede (ex.: a pluralidade de atores envolvidos, que possibilita uma maior disponibilidade de recursos; inclusão em seus processos organizações de pequeno porte que dificilmente seriam ouvidas em estruturas tradicionais, tornando-se assim um modelo mais representativo e, portanto, mais afinado com as perspectivas democráticas), bem como características das redes de políticas públicas que podem ser desafiadores para os gestores, limitando o seu poder de execução dos objetivos propostos (ex.: dificuldades para garantir a prestação de contas devido a dispersão dos recursos em diversos atores/instituições; a gerência de redes, uma vez que a autonomia das partes é preservada, pode padecer de controle e gestão suficientes para ser realmente efetiva).

A gestão pública brasileira é marcada pela tentativa de equilibrar a burocracia necessária para zelar pelos recursos públicos e atender as necessidades impostas por uma sociedade, cada vez mais rápida e tecnológica, da maneira mais ágil e eficiente possível. São exemplos clássicos de administração sistêmica visando alcançar esses objetivos: o SUS (Sistema Único de Saúde), a REDESAN (Rede Integrada de Equipamentos de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome) e o programa Territórios de Cidadania.

No âmbito das políticas culturais destaca-se o Sistema Nacional de Cultura (SNM) e Sistema Brasileiro de Museus (SBM). A Política Nacional de Museus (BRASIL, 2003) enumera sete eixos norteadores de atuação: gestão e configuração do campo museológico; democratização e acesso aos bens culturais; formação e capacitação de recursos humanos; informatização de museus; modernização de infraestrutura museológica; financiamento e fomento e aquisição; gerenciamento de acervos culturais. No primeiro eixo da política, o Cadastro Nacional de Museus (CNM) surge como instrumento fundamental para mapear a diversidade museal brasileira, prestando informação de qualidade para o setor, servindo de base para a formulação e monitoramento de políticas públicas, ao mesmo tempo que divulga os museus, suas ações e projetos.

A primeira experiência para a coleta de informação do CNM foi realizada mediante o envio de questionários impressos em 2006, composto por 73 perguntas quantitativas e qualitativas organizadas em 8 blocos temáticos: Dados institucionais, Acervo, Acesso ao Público, Caracterização Física do Museu, Segurança e Controle Patrimonial, Atividades, Recursos Humanos e Orçamento.

Várias plataformas após, em 2018 o CNM está utilizando a plataforma “Museusbr” para divulgar dados georreferenciados de mais de 3700 instituições museológicas, 1900 agentes do campo museal, além de informações sobre eventos e

projetos que acontecem nesses espaços (Portal do Instituto Brasileiro de Museus, 2019). O Museu.br oferece a possibilidade de disponibilização de fotos, vídeos e arquivos das instituições além de busca avançada com cruzamento de dados.

Em 2016, completados 10 anos de existência do lançamento do CNM, o Instituto Brasileiro de Museus (IBRAM), órgão responsável pela política de museus na esfera federal e, até então, gestor exclusivo das informações do CNM, projetou um modelo de governança colaborativa em que passa a dividir com estados, municípios e sociedade como um todo a responsabilidade da coleta e atualização desses dados. Foi identificado pelo IBRAM que, além do CNM, existiam outros cadastros estaduais e municipais que geravam no aparelho estatal informações duplicadas muitas vezes contraditórias acerca dos museus.

Apesar da vantagem da autonomia, as bases independentes também podem ser interpretadas como duplicação de esforços e dispersão de investimentos (IBRAM, 2016, pag. 11). Três ações caracterizam este momento de descentralização: a criação do Registro de Museus, a criação da Rede Nacional de Identificação de Museus e a inserção da sociedade civil no processo de mapeamento.

Com o objetivo de qualificar as informações prestadas no CNM foi criada uma etapa seguinte ao cadastramento de museus: o Registro de Museus (RM). Tanto a gestão dos dados dos museus cadastrados e registrados quanto a disponibilização são feitas através da plataforma Museu.br, que é também a plataforma onde a sociedade civil pode colaborar com o processo de mapeamento dos museus.

Os dados da plataforma são fontes primárias de informações de grande valia para o monitoramento e avaliação de políticas públicas na área de museus. Sua disponibilização é feita tanto de forma amigável ao usuário, que deseja visitar museus, quanto em formato de dados abertos georreferenciados para qualquer interessado. Vale ressaltar que Museu.br é uma plataforma integrada ao Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC), o que torna as informações dos museus parte de uma rede ampliada de informações de todo o setor cultural.

O IBRAM firmou acordos de cooperação técnica com dois Estados para execução do Cadastro e Registro de Museus: São Paulo e Espírito Santo. Estes acordos materializam o desejo de integração da informação por parte do órgão do executivo federal e dos dois estados da federação. A cooperação entre os entes federativos responsáveis pela gestão de uma política cultural em níveis nacional e local estabelece uma importante rede de políticas públicas que consolida a Política Nacional de Cultura (PNC) e Política Nacional de Museus (PNM) enquanto instrumentos de gestão e fortalecem as ações das instituições envolvidas.

Esse trabalho objetiva compreender as possibilidades e desafios de uma articulação em rede, usando a descentralização da identificação de museus no Brasil como estudo de caso. Enquanto objetivo específico, identificar os aspectos

positivos e os desafios da gestão compartilhada de informação sobre museus entre o executivo federal e os estados que já adotaram oficialmente essa metodologia via acordo de cooperação firmado para operação do Registro de Museus (Espírito Santo e São Paulo).

Procedimentos Metodológicos

Foi realizada uma pesquisa bibliográfica com os textos que tratam sobre o tema bem como uma análise documental das leis, decretos e resoluções. Esta parte foi fundamental para entender o caminho percorrido pelo CNM de um modelo de gestão de informação centralizador até optar pela utilização de uma nova tecnologia que permitiria uma abertura para uma gestão compartilhada da informação com os Estados, os Municípios e a sociedade.

Em um segundo momento buscou-se elementos práticos de compreensão acerca desse novo modelo de gestão compartilhada, a partir de informações disponibilizadas pelos gestores responsáveis pelos acordos firmados para a identificação de museus no país. Um questionário autoaplicado com perguntas abertas foi distribuído aos técnicos responsáveis pela execução dos acordos, considerados sujeitos-chave em cada uma das esferas envolvidas.

Optou-se por consultar os técnicos que estão na prática processual em detrimento a gestores superiores responsáveis pelas assinaturas oficiais dos acordos, no caso presidente do Ibram e Secretários de Cultura dos Estados. Esta opção foi feita com o objetivo ter uma visão mais realista de quem adentra às questões que são mais técnicas e processuais deste modelo de gestão em detrimento de análises políticas e de oportunidade.

A partir das respostas obtidas foram apresentados os desafios e as oportunidades identificados nas falas dos representantes, sendo observados seus agenciamentos e questões específicas de cada ator da rede em questão.

Possibilidades da Identificação Descentralizada de Museus

As parcerias entre instituições governamentais tem motivação diversas que variam de acordo com as necessidades dos agentes públicos envolvidos no processo. Os objetivos de cada instituição são variáveis e, no caso analisado, os agentes estaduais e municipais desenvolveram sua maneira própria de conduzir uma política para as instituições museológicas locais, apesar de ter por base as linhas gerais traçadas pela Política Nacional de Museus, em especial o Estatuto de Museus (Lei nº 11.904 de 14 de janeiro de 2009).

Foi perguntado diretamente quais seriam as vantagens deste processo de descentralização e o elemento de maior destaque foi a diminuição de carga de trabalho para as instâncias envolvidas. Para a representante do Ibram, a minimização dos esforços e a otimização de recursos humanos e de recursos físicos e financeiros é uma vantagem do modelo de gestão compartilhada. De acordo com

ela: *naquilo que um ente não tem capacidade de fazer sozinho, o trabalho em rede é capaz de suprir as necessidades.*

Destacou também a vantagem de que este tipo de modelo aumenta a capilaridade da ação do Ibram. Essas esferas públicas locais têm maior proximidade, têm contato direto com a população local. *Elas sabem e veem as necessidades e as demandas em relação aos bens e à prestação de serviços públicos.*

Outra vantagem foi a “legitimidade do processo coletivo”. A atuação da sociedade inserida neste novo modelo como agente ativo da identificação de museus, bem como a transparência da disponibilização dos dados em formato aberto para controle social, são exemplos de como a gestão compartilhada da informação com demais agentes pode ser uma ação democrática e profícua.

Já os representantes dos Estados do Espírito Santo e de São Paulo destacaram a articulação entre o IBRAM, enquanto autarquia federal, e as Secretarias Estaduais de Cultura, o que facilita o envio de dados por parte dos museus, que não precisam responder a instrumentos diversos e com propósitos semelhantes de levantamento de dados.

O representante do Estado de São Paulo abordou mais vantagens políticas que processuais. Destacou como relevante o fato da iniciativa ter levantado questionamentos acerca da interferência entre as esferas administrativa e abordou a dialética presente nas negociações entre os agentes das políticas federais e locais:

Para o Estado de São Paulo o convênio foi um passo bem representativo de aproximação entre as esferas governamentais, buscando assim uma integração entre diversas normativas e políticas públicas. O marco legal do Estatuto de museus (e o decreto posterior), ao mesmo tempo que levantou questionamentos sobre o respeito da não-interferência entre as esferas administrativas, também ajudou a pautar as discussões de instrumentos para a própria política pública paulista para museus. O CEM-SP, Cadastro Estadual de Museus de São Paulo, utilizou muito das normativas emanadas pelo Estatuto para estabelecer a definição dos parâmetros de avaliação (RESPONDENTE III).

A cadeia de retroalimentação de vantagens é evidenciada na fala abaixo, que explicita e resume quais valores podem ser trocados neste tipo de articulação:

O IBRAM oferece ao estado do Espírito Santo a metodologia proposta, a experiência no uso da plataforma e apoio na estruturação inicial da secretaria como entidade registradora, mantendo a parceria durante todo o processo facilitando a resolução de possíveis dúvidas.

O Espírito Santo oferece ao Ibram as informações existentes sobre os museus capixabas e a experiência de trabalho com estes espaços, por meio de visitas técnicas, contatos telefônicos e por e-mail. Esta experiência e a maior proximidade com os museus facilitam o desenvolvimento do trabalho de atualização e de fomento ao preenchimento de informações e de registros, permitindo que o estado sane dúvidas inclusive pessoalmente, capacitando os museus para alimentar a plataforma (RESPONDENTE II).

Pode-se observar a relação existente entre as vantagens enumeradas pelos respondentes e as elencadas por Fleury (2005), tais como: a pluralidade de recursos, a inclusão de mais opiniões no processo, a ampliação da ação estatal e a preservação da autonomia dos envolvidos gerando comprometimento com os resultados esperados.

Para o representante de São Paulo os principais desafios estão relacionados à autonomia das partes envolvidas na articulação. Adotar um modelo de gestão compartilhada de dados torna-se um desafio uma vez que a relação entre os pares não deve ser de *subordinação mas sim, uma relação de parceria e busca de complementaridade*. Neste sentido, *apesar de tecnicamente viável a aproximação entre os processos do CEM-SP e o RNM, pontos conceituais acabavam impedindo a formalização até o devido esclarecimento*. Entretanto, em outro momento, faz uma afirmação importante sobre os esforços de ambas as partes para cumprir com o objetivo de alinhar as expectativas e efetivar o acordo:

Quando os esforços são conjugados, visando a melhoria do ecossistema como um todo, numa relação equitativa em direitos e obrigações e, no compartilhamento de informações, há aqui motivos suficientes para o estabelecimento de acordos de cooperação (RESPONDENTE III).

Para a representante do Espírito Santo, a principal dificuldade apontada não está na negociação ou alinhamento conceitual e sim na fase de execução, por falta de mão de obra da própria. Apesar de ter sido a pessoa que articulou a assinatura do termo a mesma alegou sobrecarga de funções para estar disponível para realizar as ações necessárias para o efetivo cumprimento do acordo, como esperado no momento da assinatura. Mesma situação apontado pelo respondente de São Paulo:

Analisando o convênio corrente, o aprofundamento da parceria é decorrente da própria capacidade operacional do SISEM-SP no CEM-SP. Assim, situações que afetem a capacidade operacional do SISEM-SP, afetam naturalmente o fluxo de informações entre o

SISEM-SP e o IBRAM. Neste sentido, a atual gestão da SEC-SP ainda não conseguiu estabelecer diretrizes claras nem recursos (pessoal, tempo e orçamento) para um planejamento eficiente das atividades. E isso afeta sem dúvida o processo de trabalho (RESPONDENTE II).

Essa dificuldade está em consonância com o destacado por Fleury (2005), de que o *compartilhamento de atividades pode levar ao não cumprimento dos objetivos por falhas de partes que compõe a rede*. Ressaltando que o IBRAM não tem ingerência sobre as atividades das secretarias com que firma acordos de cooperação, quando a sobrecarga de trabalho dos executores dos acordos acaba sendo um problema, como integrante e gestor da rede.

A representante do Espírito Santo também apontou como dificuldade para a execução o alcance a museus que não são contactáveis por telefone ou internet. Existem dados que só podem ser coletados diretamente com o responsável pelo museu e, sem os meios de comunicação adequados, isso acaba sendo dificultado, embora contornável através de visitas técnicas a esses espaços. Esta não é uma dificuldade do modelo e sim da execução da tarefa, explicitando que a ação descentralizada não elimina os problemas da execução.

A pessoa consultada que mais discorreu acerca das dificuldades desse modelo de gestão foi a representante do IBRAM. Isso já era esperado uma vez que este é o órgão com a incumbência de realizar a conciliação entre os objetivos das políticas estaduais e municipais e a Política Nacional de Museus. De acordo com a representante do Ibram, *o principal desafio tem sido atender às demandas específicas sem perder de vista o escopo geral*.

Cada estado tem suas particularidades e sua maneira própria de conduzir a política e de administrar diferentes ferramentas de gestão. De acordo com a representante do Ibram, a consequência é a inviabilidade de *um alinhamento imediato de um padrão nacional das atividades*. Ainda sobre as dificuldades de alinhamento com os Estados, a representante coloca:

Muitas vezes as práticas estão arraigadas e qualquer mudança traz consigo muito desgaste. Há que se ter uma grande disposição quando se trata de trabalhar junto, em parceria. É uma construção diária e que precisa ser abraçada. Nem sempre aquilo que pensamos ser fácil ou possível é mesmo “trivial” quando levado a um âmbito compartilhado de atuação. Quanto mais envolvidos, mais realidades devem ser consideradas e as soluções passam por mais e maiores negociações (RESPONDENTE I).

O mesmo posicionamento é apontado pela representante do Espírito Santo, quando questionada acerca das possíveis motivações de um estado não estar disposto a formar acordo de parceria com o IBRAM. Para a representante local:

Estados que já possuem sistemas de museus estruturados com cadastros próprios podem passar por um processo caótico de adaptação. Ter que refazer ou alterar sua metodologia e/ou rotina de trabalho para buscar uma integração com a Instrução Normativa do Registro de Museus e/ou repensar as plataformas e bancos de dados já utilizados para integrar a plataforma do Governo Federal podem gerar desgastes e provocar toda uma mudança na metodologia estadual (RESPONDENTE II).

Fugindo da rigidez do modelo Top Down em que um comando é passado de uma hierarquia mais alta para as mais baixas executarem, a gestão em redes exige negociações que podem tomar muito tempo. O diálogo aparece aqui como um desafio porque toma um tempo considerável da ação em rede, mas também é a base do modelo.

Apontada como forma de superação das diferenças, a comunicação aparece como alicerce para a superação dos desafios impostos pelo modelo de gestão compartilhada:

Diálogo constante. Continuidade. Compromisso. Respeito às diferenças. Isso porque no fim das contas, é muito uma questão de convivência, de generosidade, de alteridade, de comprometimento com o trabalho do outro, de comprometimento com o outro efetivamente. Digo isso porque vejo que é comum vermos no serviço público de maneira geral a troca de equipes, a quebra de processos por (meras) questões que não dizem respeito ao trabalho prático, à entrega de serviços de qualidade para a sociedade. Fogem à esfera prática. Só dizem respeito à política (RESPONDENTE I).

A instabilidade tem sido característica recorrente nas políticas de cultura (RUBIN, 2008), e, conseqüentemente, para as políticas setoriais de museus. Em 2018, além da extinção do Ministério da Cultura, o Ibram em si foi alvo de extinção através da Medida Provisória 850 (BRASIL, 2018) que autorizava o Poder Executivo federal a instituir a Agência Brasileira de Museus e revogava a Lei nº 11.906, de 2009 que criou o Instituto Brasileiro de Museus.

Conclusão

A otimização dos recursos públicos, a qualificação da ação indireta do governo federal através dos agentes locais, a maior capacidade de inserção de agentes diversos no debate e a legitimidade de um processo que não acontece de cima pra baixo (*Top down*) são as vantagens identificadas pelos agentes consultados neste trabalho. Todos os que fazem parte da rede se beneficiam em maior ou menor grau, direta ou indiretamente.

Cabe destaque a vantagem para os museus, alvo da política, que dialogam com os entes públicos de maneira mais clara, tratando diretamente apenas com um ente de não com vários. Por esse ponto de vista, pode-se inferir que a gestão compartilhada da informação é uma ação que acaba por tornar a gestão pública mais eficiente, simplificando procedimentos e ajudando a economizar recursos públicos.

Outro fator apontado como vantagem do modelo descentralizado é a pluralidade de opiniões envolvidas no processo, tornando-o mais democrático e legítimo na busca por soluções de problemas locais que podem vir a servir de exemplo à política nacional.

No tópico de explanação sobre os desafios do modelo, foram citadas as dificuldades de alinhamento conceitual e de preservação da autonomia do trabalho local no início dos debates acerca da rede. Outro ponto citado é que as negociações para alinhamento dos objetivos e processos são atividades que podem tomar tempos diferentes de maturação e que são mais lentos que em um modelo de hierarquia rígida em que apenas a decisão vinda de camadas superiores definiria o andamento do processo de trabalho.

O modelo de gestão compartilhada da informação adotado pelo Ibram é um caminho que foi permitido pela tecnologia que demonstra um avanço na tentativa de responder a demandas da sociedade atual. Entretanto, tal avanço não é posto como uma solução fácil e pronta. Gestão compartilhada impõe desafios que devem ser enfrentados através de negociações, do diálogo, sempre tendo como foco o que será benefício para o cidadão. Se as partes não estiverem dispostas a trabalhar em grupo e negociar os seus processos de trabalho em prol de maiores benefícios para a sociedade, a rede acaba com sua finalidade comprometida.

Referências

ASCOM IBRAM. Ibram e ES firmam parceria para incremento do registro de museus no estado. 2018a. Disponível em: <http://www.museus.gov.br/ibram-e-es-firmam-parceria-para-incremento-do-registro-de-museus-no-estado>.

ASCOM IBRAM. Ibram e SP assinam acordo para operação do Registro de Museus. 2018b. Disponível em: <http://www.museus.gov.br/ibram-e-sp-assinam-acordo-para-operacao-do-registro-de-museus>.

BRASIL, Medida Provisória nº 850, de 10 de setembro de 2018. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7870750&ts=1555355642797&disposition=inline>

BRASIL. Decreto 8.124, de 17 de outubro de 2013. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo. Brasília/ DF: 18 out. 2013. Seção 1, p. 1-5.

BRASIL. Lei 11.904, de 14 de janeiro de 2009. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo. Brasília/ DF: 15 jan. 2009b. Seção 1, p. 1-4.

BRASIL. Ministério da Cultura. Política Nacional de Museus. Brasília, 2003.

BRASIL. Política Nacional de Museus: Relatório de Gestão 2003-2006. Brasília: Minc / Iphan / Demu, 2006.

BRASIL. Resolução Normativa nº 1 de 14 de dezembro de 2016. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo. Brasília/ DF: 15 dez. 2016. Seção 1, p. 33.

CALMON C, COSTA ATM. Redes e Governança das Políticas Públicas. RP3 Revista de Pesquisa em Políticas Públicas 2013; 1:1-29.

FLEURY, Sonia. Redes de Políticas: novos desafios para a gestão pública. Administração em Diálogo – RAD, v. 7, n. 1, p. 77-78, maio 2005.

IBRAM. Identificação de Museus no Brasil. Coordenação-Geral de Sistemas de Informação Museal. Brasília, DF: Ibram, 2017.47p.

MUSEUSB.R. Rede Nacional de Identificação de Museus. Disponível em: <<http://museus.cultura.gov.br/>>.

RENIM. Rede Nacional de Identificação de Museus. Blog. Disponível em: < <http://Renim.museus.gov.br/>>.

RIGOLON, Thaís. Mapas Culturais. I Congresso online de gestão cultural: 2016. Disponível em: https://institutotim.org.br/wp-content/uploads/2013/11/Artigo-Mapas-Culturais_I-Congresso-Online-de-Gest%C3%A3o-Cultural.pdf.

RUBIM, Antônio Albino Canelas. Políticas culturais do governo Lula / Gil: desafios e enfrentamentos. Intercom - Revista Brasileira de Ciências da Comunicação. São Paulo, 31 (1) p. 183-203, 2008.

SCHNEIDER, Volker. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. Civitas – Revista de Ciências Sociais, v. 5. n. 1, [S. l.], jan.-jun. 2005.

UZÊDA, Karla. Do Cadastro Nacional de Museus ao Registro de Museus: 10 anos de informação e conhecimento sobre os museus brasileiros. Revista Musas: Revista Brasileira de Museus e Museologia, Brasília, v. 7, p.252-263, 2016.

POLÍTICA TRIBUTÁRIA E O FINANCIAMENTO DA SAÚDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO/RS

ILSE BORBA DOS SANTOS

EDUARDO BAZZANELLA

Introdução

A história dos tributos perde-se no tempo e está totalmente vinculada com a formação de sociedades complexas, pois a simples presença de uma coletividade pressupõe a necessidade de alguma contribuição solidária que propicie a sua continuidade.

A íntima relação entre a política tributária e a política fiscal fica evidente quando se analisa a evolução das instituições governamentais. O tributo sempre esteve na raiz das grandes transformações políticas e sociais da sociedade. A questão tributária é apenas um aspecto de outra questão política mais abrangente, relativamente aos fins do Estado (MARTON, 2011).

O artigo 3º da Lei nº 5.172,1966, que formaliza o Código Tributário Nacional (CTN), define tributo como “toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada” (BRASIL, 1966).

A Constituição Federal de 1988 definiu medidas constitucionais que regulamentam o Sistema Nacional Tributário e a sua distribuição nas três esferas (municipal, estadual e federal). A população não é o sujeito dessa política pública; o protagonista é o Governo, que participa direta ou indiretamente das relações econômicas a partir de vários instrumentos dessa política. Assim, o poder de tributar compete aos entes federados, que poderão instituir os seus tributos desde que estejam dentro da legalidade tributária, que tem reflexo importante na atividade financeira do Estado. O Governo influencia diretamente na política fiscal, que desempenha a atividade financeira nos aspectos fiscal (visa a arrecadação) e extrafiscal (visa alterar o comportamento das pessoas).

Di Pietro (2013, p. 219) destaca que “a Administração Pública dispõe de poderes que lhe asseguram posição de supremacia sobre o particular e sem os quais ela não conseguiria atingir os seus fins”. Porém esses poderes, no Estado de Direito, entre cujos postulados básicos se encontram o princípio da legalidade, são limitados pela lei, de forma a impedir os abusos e as arbitrariedades dos gestores públicos sobre os contribuintes.

Existem diversos tipos de tributos contemplados na legislação brasileira e essas variáveis são úteis para que não se confunda imposto com tributo. Tributo é um termo genérico, que se divide em cinco espécies tributárias, tendo inclusive o Superior Tribunal Federal (STF) adotado a teoria da pentapartição (VICTORIO, 2014):

- **Imposto** - não há nenhuma destinação específica, mas, em geral, financia a estrutura do Estado e seus serviços básicos, como educação, saúde e segurança;
- **Taxas** - vinculadas a contraprestação de um serviço público, como taxa do lixo ou taxa para emissão de passaporte;
- **Contribuições de melhoria** - de específico benefício ao contribuinte, como uma mudança urbanística que valorizou seu imóvel;
- **Empréstimo compulsório** - serve para atender a situações excepcionais, e só pode ser instituído pela União; e,
- **Contribuição especial** - é um tributo cujo resultado da arrecadação é destinado ao financiamento da seguridade social (assistência social, previdência social e saúde), de programas que impliquem intervenção no domínio econômico, ou ao atendimento de interesses da população.

Segundo Domingues (2011), a política fiscal são é composta pelos Gastos do Governo (G), incluindo tudo, inclusive os subsídios; e os Tributos (T), que são provenientes da arrecadação tributária. O resultado entre G-T nos diz se a política fiscal é expansionista ($G > T$), contracionista ($G < T$) ou neutra ($G = T$). O gestor público tem que conhecer os impactos de suas decisões sobre o cenário econômico.

Exemplificando, Lopes (2015) destaca que “um aumento de impostos no crédito pessoal poderá acarretar no país uma retração no consumo e, consequentemente pode prejudicar as empresas que dependem das vendas para lucrar”. Com essa política fiscal, o preço do produto ou serviço ficará mais elevado, aumentando o custo de vida da população, além de proporcionar medidas drásticas para empresas como demissões, fechamento do estabelecimento ou acúmulo de produtos em estoque.

Di Pietro (2013) ressalta que na escolha dos serviços públicos deve-se considerar a coletividade pública (a chamada *publicatio*) cujo objetivo é o de satisfazer a uma necessidade de interesse geral. E, de acordo com Mintzberg (1998), construir políticas é um processo de aprendizagem.

O objetivo deste estudo é descrever quais tributos financiaram a saúde pública no município de Novo Hamburgo (RS) em 2018 e se os percentuais mínimos definidos em lei foram atingidos.

Foram empregados como fontes deste estudo os documentos oficiais de planejamento - Plano Plurianual (PPA), Lei Orçamentária Anual (LOA), Relatório Anual de Gestão (RAG), Plano Municipal de Saúde (PMS), Planejamento Anual de Saúde (PAS) - e as leis vigentes sobre a saúde e política tributária, em especial

sobre os percentuais mínimos que devem ser aplicados por cada ente municipal, estadual e federal e como acontecem essas transferências de recursos, além do papel do controle social na fiscalização dos instrumentos de gestão, obrigatória para que os recursos sejam encaminhados para o município.

A análise da aplicação dos tributos da saúde em Novo Hamburgo se dará com base no Relatório de Gestão de 2018, que é o instrumento norteador da prestação de contas do consolidado de 2018 que foi apresentado em 26 de fevereiro de 2019, em plenária aberta para todos os cidadãos no Conselho Municipal de Saúde de Novo Hamburgo.

O Município de Novo Hamburgo e sua Rede de Saúde

O município de Novo Hamburgo (NH) integra a região metropolitana de Porto Alegre, capital do estado do Rio Grande do Sul (RS). Possui uma população estimada para 2019 de 246.748 habitantes, IDH de 0,747, taxa de escolarização (6-14 anos de idade) de 97%, um PIB per capita de R\$ 35.013,51 (2017) e 99% de cobertura populacional total na atenção básica.

Sob gestão da Secretaria Municipal de Saúde se encontram: 4 Unidades Básicas de Saúde (UBS), uma Casa de Vacinas, um Centro de Especialidades Médicas, um Serviço de Atendimento Especializado, uma Farmácia Comunitária, um Ambulatório de Saúde Mental e as atividades de Vigilância em Saúde (Vigilância Ambiental, Vigilância Sanitária e Vigilância Epidemiológica).

A Fundação de Saúde Pública de Novo Hamburgo (FSNH) integra a Administração Indireta do município de Novo Hamburgo. Está sujeita ao regime jurídico próprio das entidades privadas sem fins lucrativos e de assistência social e segue a Lei Municipal Nº 1980/2009 no que se refere aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas, tributárias e fiscais. Sob sua gestão se encontra os seguintes serviços, entre estabelecimentos e programas de saúde:

- 1 Hospital com 225 leitos;
- 1 Serviço de Atenção Domiciliar – SAD/Melhor em Casa;
- 2 Unidades de Pronto Atendimento (UPAs);
- 14 Unidades de Saúde da Família, com 36 Equipes de Saúde da Família (USFs);
- 2 Unidades Básicas de Saúde (UBS Canudos e UBS Santo Afonso);
- 1 Laboratório de Análises Clínicas;
- 2 Centros de Diagnóstico por Imagem – Ecografia e Mamografia;
- 1 Base SAMU – 1 ambulância de suporte avançado, 2 ambulâncias de suporte básico e 1 viatura de transporte rápido;
- 5 Centros de Atendimento Psicossocial – CAPS, sendo um CAPS Infantil e 1 CAPS Álcool e Drogas;
- 1 Oficina de Geração de Renda;
- 1 Unidade de Acolhimento Adulto.

Completa o sistema local de saúde o Hospital Regina, de regime privado, filantrópico e credenciado pelo SUS. Possui 56 leitos credenciados pelo SUS, sendo 40 pediátricos, 8 clínicos, 4 cirúrgicos para oncologia, 1 de UTI adulto e 2 UTIs pediátricas. O hospital também é referência para atendimento oncológico para Novo Hamburgo e região (municípios de Campo Bom, Dois Irmãos, Estância Velha e Ivoti), tanto em nível ambulatorial como para cirurgias e internações. Já na Atenção Básica, o Hospital Regina é responsável pela gestão do serviço, inclusive pela administração e contratação de pessoal, via convênio, das Unidades de Saúde da Família (USF) Mundo Novo, Palmeira e Petrópolis, que foram construídas e equipadas pelo município, fornecendo material de consumo, medicação e preservando exames disponibilizados para atenção básica, doenças respiratórias, tuberculose, doenças relacionadas à cárie dental e outras.

Os percentuais de aplicação financeira dos Municípios, Estado e União no SUS são definidos na Lei nº 141/2012. Municípios e Distrito Federal devem aplicar anualmente, no mínimo, 15% da arrecadação de impostos em ações e serviços públicos de saúde, cabendo aos Estados 12%. No que compete à União, a Emenda do Teto dos Gastos Públicos (EC 95/2016) instituiu o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, com vigência de 20 anos.

Com essa Emenda Constitucional, a regra de investimento em saúde pela União mudou novamente. Em 2018, a União aplicará o montante de execução financeira do exercício de 2017 corrigido apenas pela variação do IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo), e assim será pelos próximos 20 anos. O congelamento de recurso Federal impactará negativamente, pois serão nas esferas municipal e estadual que terão que absorver ainda mais esses gastos crescentes.

Sob esse olhar, o IPEA (2016) ressalta que, com expansão da cobertura, surge a necessidade de discussão sobre a questão do financiamento das ações e dos serviços de saúde. Sendo que as restrições orçamentárias que o SUS constantemente enfrenta e a necessidade sempre iminente de superá-las fazem com que o financiamento esteja sempre em pauta nas discussões dos gestores do SUS e salientando que é necessário reduzir custos, rediscutir prioridades e trabalhar com o recurso já disponível em caixa, assim como cumprir os percentuais definidos na legislação.

De acordo com Plano Municipal de Saúde (2018/2021), na forma que foi apresentado no Sistema de Informações Sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS), o Tribunal de Contas do Estado (TCE/RS) aprovou até o ano de 2016 a aplicação dos recursos para a saúde. No município de Novo Hamburgo a despesa total em saúde por habitante em 2013 foi de R\$ 576,38, em 2014 foi de R\$ 714,39, em 2015 de R\$ 774,12, em 2016 de R\$ 798,38 e em 2017 de R\$ 853,22. O conceito de Despesa Total em Saúde representa o gasto médio com saúde por habitante, sob a responsabilidade do Município, (despesa total, incluindo aquelas financiadas por outras esferas de governo). Ou seja, o gasto por habitante foi crescente no período 2013-2017.

O Município recebe recursos da União (por meio do Fundo Nacional de Saúde) e do Estado (por meio do Fundo Estadual de Saúde), que com os recursos próprios compõem as receitas da saúde.

A Portaria GM/MS nº. 3992 (2017) alterou as regras de financiamento e a transferência dos recursos federais para as ações e serviços de saúde, com o respectivo monitoramento e controle. Os recursos federais destinados às ações e serviços de saúde passaram a ser organizados e transferidos apenas por dois Blocos de Financiamento: I – o Bloco de Custeio das Ações e Serviços Públicos de Saúde; e II - o Bloco de Investimento na Rede de Serviços Públicos de Saúde.

O Bloco de Custeio se destina à manutenção da prestação das ações e serviços públicos de saúde e ao funcionamento dos órgãos e estabelecimentos responsáveis pela implementação das ações e serviços públicos de saúde.

Já os recursos financeiros referentes ao Bloco de Investimento na Rede de Serviços de Saúde destinam-se, exclusivamente, à aquisição de equipamentos voltados para a realização de ações e serviços públicos de saúde, obras de construções novas utilizadas para serviços públicos de saúde e obras de reforma e/ou adequações de imóveis já existentes utilizados para a realização de ações e serviços públicos de saúde.

Financiamento da Área da Saúde em Novo Hamburgo

É no momento da prestação de contas que os gestores poderão confrontar se o planejamento municipal de saúde atingiu a eficiência e a eficácia almejada.

Segundo Bacellar (2012) o princípio da eficiência está ligado à dignidade humana. E essa é à base do serviço público, que deve ter em primeiro lugar o interesse da população. Dessa forma Gabardo (2003, p. 2), ressalta que “a eficiência não é ponto de partida, mas o ponto de chegada, que, para ser encontrado, precisa de um caminho seguro, ou seja, fundamentalmente ético é justo”. O gestor municipal deve entender que para ser eficiente deve fazer o que é certo para se atingir um resultado e que a eficácia é fazer a coisa certa para atingir o resultado.

Sob esse mesmo prisma Aragão (2004), enfatiza que a eficiência não pode apenas ser entendida como maximização do lucro. Ela deve ser entendida como uma melhor prestação dos serviços de interesse coletivo que incumbem ao Estado, com a maior economia possível dos recursos.

Para Pascarelli Filho (2011, p. 824) a “eficiência está intimamente ligada à economicidade, ou seja, ao princípio de atingir objetivos traduzidos por boa prestação de serviços, do modo mais simples, mais rápido e econômico, tendendo a maximizar a relação custo\benefício do trabalho público”. O gestor municipal tem o papel de realizar uma análise situacional do seu município para traçar um Plano Municipal de Saúde que atenda a realidade local. Sob o olhar de Junquillo (2010) a eficiência se preocupa em realizar da melhor maneira possível as ações propostas, motivo pelo qual se enfatizam os métodos e procedimentos internos.

Já a eficácia diz respeito ao alcance da satisfação das necessidades da coletividade, através da prestação de serviços públicos de qualidade.

Integram o Sistema Tributário de Novo Hamburgo:

- Os Impostos sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU), sobre serviços de qualquer natureza (ISSQN) e sobre a transmissão de bens imóveis e direitos a eles relativos, mediante ato oneroso “inter vivos” (ITBI);
- As taxas decorrentes da prestação de serviços vinculados ao exercício do Poder de Polícia do Município e as decorrentes da utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos municipais, específicos e divisíveis, prestados ao sujeito passivo ou postos à sua disposição;
- A Contribuição de Melhoria (CM); e,
- A Contribuição para Custeio da Iluminação Pública (CIP).

Na tabela 1 se encontra o total de receitas geradas pela arrecadação de impostos em 2018 pelo município de Novo Hamburgo. Se observa que o total de receitas municipais corresponde a 42,6% do total, sendo ICMS a maior rubrica entre todos impostos (30,2% do total).

Tabela 1. Receita de Impostos por esfera da Federação, Novo Hamburgo, 2018.

Municipal	175.429.856,33
IPTU	58.454.586,85
ISSQN	66.440.914,26
ITBI	16.299.681,00
IRPF E OUTROS	34.234.674,22
Estadual	164.922.996,15
ICMS	124.680.794,42
OUTROS (IPVA E IPI)	40.242.201,73
Federal	71.793.254,00
FPM	71.062.601,00
OUTROS (ITR E LC)	730.653,00
Total de Impostos	412.146.106,48

Fonte: Relatório Anual de Gestão (RAG) 2018

Ao final de 2018 foram alocados R\$ 88.127.083,38 (22,88% do total das receitas) para a área da saúde, acima dos 15% de mínimo preconizado. O município teve um déficit de R\$ 935.031,76 em relação a receitas x despesas do ano em análise, sendo que a reserva economizada e aplicada em anos anteriores foi utilizada para cobrir esse déficit (RAG, 2018). Na esfera estadual, o déficit em 2018 foi de R\$

3.108.956,68. O valor atual em 2019 de pendências de repasses do Estado para o município e Novo Hamburgo está em torno de vinte milhões de reais.

A Fundação de Saúde Pública de Novo Hamburgo (FSNH), principal prestador de saúde, recebeu a maior parte dos repasses da União em 2018 (Tabela 2), via Sistema de Informação Ambulatorial (SIA). Casualmente, os recursos federais são o único em que as receitas são maiores do que as despesas, por serem vinculados e usados exclusivamente com o que foi pactuado com o Ministério da Saúde.

Tabela 2. Recurso anual da União, Novo Hamburgo, em 2018

SIA/SUS	64.874.548,86
PAB FIXO – E VAR. - ACS-PMAQ-PSF	13.227.920,49
FARMÁCIA BÁSICA	1.854.280,04
VIGILÂNCIA (Em Saúde, Ambiental, Sanitária e DST/HIV)	2.187.810,31
CONSTRUÇÃO CER	5000.000,00
500.000,00	124.680.794,42
CONSTRUÇÃO OPERÁRIO	102.400,00
CONSTRUÇÃO KRAEMER	241.759,50
CONSTRUÇÃO UPA CENTRO	605.296,53
AQUISIÇÃO VAN ADAPTADA PARA CADEIRANTE	190.000,00

Fonte: Relatório Anual de Gestão (RAG) 2018

Em se considerando o total dos recursos empregados em saúde em 2018, na ordem de R\$ 219.774.577,32, 40,1% foram oriundos de tributos municipais, 38,34% federais e 21,56% estaduais (RAG, 2018). Uma síntese dos indicadores de emprego de recursos na área da saúde, mas se referindo apenas aos dois últimos meses de 2018, se encontra no Quadro 1.

Quadro 1. Recursos aplicados na Saúde pelo município de Novo Hamburgo no 6º bimestre de 2018

INDICADOR	NOVO HAMBURGO
1.Participação da receita de impostos na receita total do Município	25,12 %
2.Participação das transferências intergovernamentais na receita total do Município	47,36 %
3.Participação % das Transferências para a Saúde (SUS) no total de recursos transferidos para o Município	24,80 %
4.Participação % das Transferências da União para a Saúde no total de recursos transferidos para a saúde no Município	67,60 %
5.Participação % das Transferências da União para a Saúde (SUS) no total de Transferências da União para o Município	47,95 %
6.Participação % da Receita de Impostos e Transferências Constitucionais e Legais na Receita Total do Município	53,85 %
7.Despesa total com Saúde, em R\$/hab, sob a responsabilidade do Município, por habitante	R\$ 899,65
8.Participação da despesa com pessoal na despesa total com Saúde	12,45 %
9.Participação da despesa com medicamentos na despesa total com Saúde	1,76 %
10.Participação da despesa com serviços de terceiros - pessoa jurídica na despesa total com Saúde	79,73 %
11.Participação da despesa com investimentos na despesa total com Saúde	1,88 %
12.Despesas com Instituições Privadas Sem Fins Lucrativos	0,00 %
13.Participação das transferências para a Saúde em relação à despesa total do Município com saúde	55,45 %
14.Participação da receita própria aplicada em Saúde conforme a LC141/2012	23,18 %

Fonte: Portal Datasus (Adaptado), 2019

Conclusão

O IPTU é um imposto que não pode ser sonegado, se o contribuinte possui um imóvel registrado ele não consegue esconder ou transferir esse imóvel de lugar sem que devidos impostos sejam recolhidos. E essa peculiaridade faz com que o imposto sobre a propriedade predial seja historicamente, o mais utilizado em todo o mundo para o financiamento dos governos municipais. Em Novo Hamburgo, foi o segundo em importância de arrecadação.

Os tributos são comprovadamente aplicados nos serviços de saúde pública em Novo Hamburgo. A prestação de contas da Secretaria Municipal de Saúde para o CMS é realizada quadrimestralmente e os novos serviços ou projetos são aprovados em plenária antes de sua execução.

O planejamento tem um papel estratégico nesse contexto, na medida em que podem contribuir para a melhoria dos indicadores de saúde e qualidade de vida,

através de ações e serviços de cunho preventivo e intersetorial, além dos serviços assistenciais e curativos. Mesmo com a alta carga tributária que temos em nosso país, ainda o principal obstáculo para instituir novas políticas públicas é o financiamento, no município em questão não é diferente por diversas vezes falta dinheiro para custear programas.

Referências

- ACEVEDO, Claudia R., NOHARA, Jouliane J. Como fazer monografias. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. O princípio da eficiência. Revista de Direito Administrativo. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/44361/44784>>. Rio de Janeiro, 2014>.
- BACELLAR, Roberto Portugal. Mediação e Arbitragem. São Paulo. Saraiva, 2012.
- BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do estado In: BUCCI, Maria Paula D. (org.). Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 143-162.
- BRASIL. Emenda Constitucional nº 95 de 15 de dezembro de 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>.
- Lei nº 141, de 13 de janeiro de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/141.htm>.
- Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8080.htm>.
- Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8142.htm>.
- Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9394.htm>.
- lei nº 12.732, de 22 de novembro de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12732.htm>.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm>.
- Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Código Tributário Nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L5172.htm>.
- Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Política Urbana. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>.
- Portaria nº 3.992, de 28 de dezembro de 2017. Financiamento e a transferência dos recursos federais para as ações e os serviços públicos de saúde do Sistema Único de Saúde. Disponível em: <http://bvsm.s.saude.gov.br/bvsm/saudelegis/gm/2017/prt3992_28_12_2017.html>.
- Lei complementar 3141 de 2018. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/n/novo-hamburgo/lei-complementar/2018/3141/3141/lei-complementar-n-3141-2018-altera-e-acrescenta-os-dispositivos-que-menciona-na-lei-municipal-n-1031-2003-que-consolidada-legislacao-tributaria-municipal-instituindo-o-codigo-tributario-municipal-consolidado-e-das-outras-providencias>>.
- Lei Municipal 2985 de 2017. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/n/novo-hamburgo/lei-ordinaria/2017/298/2985/lei-ordinaria-n-2985-2017-consolidada-legislacao-municipal-que-dispoe-sobre-a-estrutura-administrativa-organizacional-da-prefeitura-municipal-de-novo-hamburgo>>.

_____. Lei Municipal 130 de 1996. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a/rs/n/novo-hamburgo/lei-ordinaria/1996/13/130/lei-ordinaria-n-130-1996-cria-o-fundo-municipal-de-saude-e-da-outras-providencias>>.

_____. Decreto 8624 de 2018. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a/rs/n/novo-hamburgo/decreto/2018/861/8614/decreto-n-8614-2018-estabelece-o-indice-de-atualizacao-monetaria-aplicavel-aos-tributos-municipais-para-o-exercicio-de-2019-nos-termos-da-lei-municipal-n-1031-2003-de-24-de-dezembro-de-2003>>.

CERVO, A. L., BERVIAN, P. A. Metodologia Científica. 5. ed. São Paulo: Makron Books, 2002.

CREPALDI, Silvio Aparecido; CREPALDI, Guilherme Simões. Orçamento Público: Planejamento, elaboração e controle. São Paulo: Saraiva 2013, 249 páginas.

CONASS. Norma Técnica 06/12. Disponível em: <http://www.conass.org.br/biblioteca/wp-content/uploads/2012/01/NT-06_2012-LC-141.pdf>.

COSTA, Regina Helena. Princípio da Capacidade Contributiva. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

DAGNINO, Renato Peixoto. Planejamento Estratégico Governamental. Florianópolis: UFSC; Brasília, CAPES-UAB, 2014. [Unidade 2 e 3 p. 63-126].

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 26. São Paulo: Atlas, 2013.

DOMINGUES, José Marcos. Legitimação Constitucional dos tributos e o princípio da capacidade contributiva. Revista Dialética de Direito Tributário, n.º 192 – ano 2011.

FEE. Fundação de Economia e Estatística. Disponível em: <<https://www.fee.rs.gov.br/perfil-socioeconomico/municipios/detalhe/?municipio=Novo+Hamburgo>>.

_____. Fundação de Economia e Estatística. Disponível em: <www.fee.rs.gov.br/perfil-socioeconomico/municipios/detalhe/?municipio=S%E3+Leopoldo> .

GABARDO, Emerson. Eficiência e Legitimidade do Estado: uma análise das estruturas simbólicas do direito político. Barueri, SP: Manole, 2003.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Políticas sociais: Acompanhamento e análise. Brasília, 2016.

JUNQUILHO, Gelson Silva. Teorias da Administração Pública. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC: CAPES: UAB, 2010.

LOPES, Patrícia Silveira. Aumento da carga tributária e o reflexo no consumidor, 2015. Disponível em: <<https://pattysil2003.jusbrasil.com.br/artigos/16537701>>

KOHAMA, Hélio. Contabilidade Pública: teoria e prática. 13. Ed. São Paulo: Atlas, 2013, 410 páginas.

MANUAL DO GESTOR DO SUS: “Diálogos no Cotidiano” / CONASEMS COSEMS-RJ, LAPPIS/IMS/ UERJ – Rio de Janeiro: CEPESC/IMS/UERJ, 2016. 324p

MARTON, Ronaldo Lindimar José. Os tributos e a política tributária em uma sociedade democrática. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XIV, n. 93, out 2011. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigoId=10520>. Acesso em 22 jun. 2018.

MAZZOTI, Alda A., GEWANDSZNAJDER, Fernando. O Método nas Ciências Naturais e Sociais: Pesquisa Quantitativa e Qualitativa. 5. ed. Pioneira: São Paulo, 1988.

MEDEIROS, Alexandre Alves. O olhar dos gestores públicos sobre o financiamento da saúde brasileira: gasto social ou política de investimento? Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/148108/001000446.pdf?sequence=1>>

MINTZBERG, Henry. Administrando governos, governando administrações. Revista do Serviço Público, n. 4, out.-dez. 1998, p. 148-164.

NOVO HAMBURGO. Lei 1031-03. Sistema Tributário de Novo Hamburgo. Disponível em: <<https://camara-municipal-do-novo-hamburgo.jusbrasil.com.br/legislacao/448417/lei-1031-03>>

PASCARELLI FILHO, Mario. A nova administração pública: profissionalização, eficiência e governança. São Paulo: DVS Editora, 2011. 22 a 24 de novembro de 2006.

PETER, Priscila Brandão. IPTU como Instrumento de Justiça Social. Disponível em: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConcluSao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=4708321 >.

POLIGNANO, Marcus Vinicius. História das Políticas de Saúde no Brasil. Disponível em: < <http://www.saude.mt.gov.br/ces/arquivo/2165/livros>>.

PORTAL Ministério da Saúde. Disponível em: <<http://portalsms.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/45176-pesquisa-do-inca-relata-impactos-na-vida-de-pacientes-curados-do-cancer> >.

PORTAL DATASUS. Disponível em: <<http://siops.datasus.gov.br/consdetalhereenvio2.php>>.

PMS - Plano Municipal de Saúde PMS 2018/2021. Disponível em: < https://saude.novohamburgo.rs.gov.br/arquivos/File/CMS/2018/PMS%202018%20A%202021_revisto.pdf>.

REIS, Tiago. Política Fiscal. Disponível em: < Suno Research em <https://www.sunoresearch.com.br/artigos/politica-fiscal/2018>>

SANTOS, Maria Paula Gomes dos. O Estado e os problemas contemporâneos. Florianópolis: UFSC; Brasília, CAPES-UAB, 2009.

SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

SIMÃO et al. Índices para o Desenvolvimento Sustentável. In: SILVA, Christian Luiz da; SOUZA-LIMA, José Edmilson de. Políticas Públicas e Indicadores para o Desenvolvimento Sustentável. São Paulo: Saraiva, 2011.

STJ. Súmula 160. Disponível em: < <http://www.conteudojuridico.com.br/sumula-organizada,stj-sumula-160,2536.html>>.

TEMPORÃO, José Gomes. Políticas de saúde no Brasil: um século de luta pelo direito à saúde. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=f_TO0MPJgPk >

VICTORIO, Hugo Cabral. Classificação dos tributos em espécie. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XVII, n. 126, jul 2014. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=15071>.

WAGNER, Gastão. Conferência Estadual de Saúde do Rio Grande do Sul, 2015, Saúde Pública de Qualidade para Cuidar Bem das Pessoas, Direito do Povo Brasileiro. Porto Alegre, 2015.

WAGNER, Gastão. Disponível em: < <https://www.abrasco.org.br/site/outras-noticias/sistemas-de-saude/defesa-do-sus-depnde-do-avanco-da-reforma-sanitaria-diz-gastao-wagner/33370/>>

SUS: A saúde do Brasil. Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/sus_saude_brasil_3ed.pdf>

O SANEAMENTO BÁSICO NO RIO GRANDE DO SUL SOB A PERSPECTIVA DO RANKING NACIONAL DO SANEAMENTO

NATHAN ORTIZ KLASSMANN

DAVIDE CARBONAI

Introdução

O saneamento básico, definido por abastecimento de água, esgotamento sanitário e tratamento de resíduos sólidos, traz graves impactos para a saúde pública caso seja inexistente ou pouco desenvolvido. De acordo com a OMS (2009), 1,5 milhão de crianças até cinco anos morrem por diarreia – uma a cada cinco do total. O Brasil, que concentra as maiores reservas de água doce do planeta, apesar de estar numa situação melhor que a maioria dos países da África e Ásia meridional, ainda está aquém do ideal.

Com a aprovação da Lei Federal nº 11.445/2007, que estabeleceu as diretrizes nacionais e a política federal do saneamento básico, tendo como objetivo capacitar pessoas, fomentar o desenvolvimento institucional e propiciar apoio técnico a todos os agentes que atuam no setor. A lei definiu que os municípios e o Distrito Federal são os titulares no fornecimento desse serviço público. Dessa forma, o município tem três opções para cumprir com essa determinação: criar uma autarquia própria; conceder a uma empresa privada via licitação ou firmar um contrato de concessão com uma empresa pública/ou sociedade de economia mista (CARBONAI et al. 2020).

Segundo a referida lei, o titular do serviço público utilizará, como ferramenta obrigatória de execução da política de saneamento, um Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB). Esse plano engloba:

Diagnóstico técnico-social; objetivos e metas progressivas e graduais para a universalização dos serviços, metas de qualidade e eficiência do uso de recursos naturais, dentre outras; programas, projetos e ações, inclusive as emergenciais; e mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas. O PMSB deve prever recursos para a sua concretização, definir prioridades de ação e orientar os orçamentos futuros do município na área de saneamento. (BRASIL, 2011, p.19).

Através da aplicação dessa lei, o poder público consegue atingir os três princípios fundamentais da política de saneamento, que são (BRASIL, 2011): a universalidade, a integralidade das ações, a equidade.

A Lei Federal nº 11.445/2007, através de seus mecanismos, tem vital importância na busca pela universalização do saneamento básico. Na perspectiva de Wartchow (2007), esta lei tem o objetivo de assegurar os direitos humanos fundamentais de acesso à água potável e aos serviços de esgotamento sanitário em qualidade e quantidade suficiente. O setor de saneamento requer trabalho permanente, sendo que necessita ter um desenvolvimento sustentável, preservando a água e os recursos naturais, pois os municípios que deixarem de investir adequadamente em saneamento ambiental e na preservação dos rios e das matas serão forçados a gastar muito mais posteriormente para reparar os danos.

Desta forma, percebe-se que a referida lei conseguiu, além de definir as regras e objetivos na prestação do serviço de saneamento, imbuir ao Estado o dever de promover a universalidade do fornecimento de saneamento básico à população. Agora é necessário que seja desenvolvido um ciclo virtuoso no planejamento, execução, controle e retroalimentação das ações de saneamento. Para tanto, ferramentas e dados de qualidade sobre a situação do setor, bem como a interligação deste com o resto do contexto social poderão impulsionar a evolução dos serviços.

Com o advento do Plano Nacional de Saneamento Básico (PlanSAB), alicerçado na Lei nº 11.445/2007, o Brasil tem a meta de universalizar o acesso aos serviços de saneamento como um direito social até 2030 (Nirazawa e De Oliveira, 2018). A visão definida pelo PlanSAB é alinhada à Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, que definiu o plano de ação acordado pelas Nações Unidas para as pessoas, para o planeta e para a prosperidade. As metas para o setor de saneamento estão elencadas no item 6 da referida Agenda: “assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos”.

Para a concretização das metas definidas, é necessário acompanhar a situação do saneamento a nível regionalizado, para que seja possível então, dimensionar esforços e recursos. O acompanhamento da evolução do setor é feito através da base de dados do setor, o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), a qual possui uma diversidade de indicadores específicos do setor de saneamento. Por outro lado, essa base de dados também apresenta limitantes como já indicados por Schneider et al. (2010), quais sejam: a) falta de padronização das informações, b) poucos dados de áreas rurais e periféricas e c) falta de dados para todos os municípios. Na busca por representar a realidade do setor e ter a possibilidade de monitorar a evolução ao longo dos anos, e ainda, com intuito de planejar ações específicas, estabelecer métricas de desempenho e qualidade e orientar políticas públicas, e diferentes estudos esparsos foram elaborados. Dentre eles, o mais significativo é o Ranking do Saneamento, publicado pelo Instituto Trata Brasil a partir do ano de 2007.

Apesar da existência de estudos de qualidade sobre o setor, o acompanhamento sistemático do saneamento básico do Rio Grande do Sul (RS) é praticamente inexistente, sendo que a única iniciativa do Governo é o monitoramento

de indicadores estratégicos através do Acordo de Resultados, implementado durante a gestão 2015-2019.

Diante do exposto, fica evidente a necessidade de avaliar, além da qualidade, o impacto do saneamento básico na vida dos cidadãos gaúchos, através do relacionamento dessa dimensão com variáveis socioeconômicas, populacionais, de desenvolvimento, de controle social, de renda e a presença do principal prestador deste serviço. Desta forma será possível gerar um arcabouço teórico e dados de qualidade para as tão necessárias discussões e mobilizações que o setor necessita, possibilitando uma melhora do serviço e o aperfeiçoamento das políticas públicas voltadas ao segmento.

Método

O método empregado no estudo é denominado Descoberta de Conhecimento em Bancos de Dados (DCBD), ou *Knowledge Discovery In Databases (KDD)*. Esta técnica, sob a perspectiva definida por Fayyad et al. (1996), é “processo, não trivial, de extração de informações implícitas, previamente desconhecidas e potencialmente úteis, a partir dos dados armazenados em um banco de dados”, baseado na aplicação de *data mining*, serve como base fundamental para a tomada de decisão.

O Instituto Trata Brasil (2018) é uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) criado em 2007 por um grupo de empresas com a missão de contribuir para a melhoria da saúde da população e a proteção dos recursos hídricos do país através da universalização do acesso aos serviços de água tratada, coleta e tratamento dos esgotos, bem como a redução das perdas de água. Além de desenvolver projetos em comunidades vulneráveis com baixa qualidade de saneamento básico, possui parcerias com personalidades públicas e entidades da sociedade civil que emprestam suas imagens à causa do saneamento. O Instituto elabora uma série de estudo técnicos e científicos visando avaliar, destacar e desenvolver o arcabouço teórico sobre o setor e os principais problemas que o assolam. Dentre esses estudos, destaca-se o Ranking do Saneamento.

O Ranking é aplicado aos 100 maiores municípios brasileiros (6 do RS), através de informações voluntárias fornecidas pelas operadoras de saneamento de cada um dos municípios, consolidados no Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento (SNIS). Entre os indicadores: fornecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, investimentos e perdas de água. O índice tem sido utilizado de forma contundente para evidenciar a lentidão da evolução dos serviços no Brasil (Quadro 1).

Quadro 1. Estrutura metodológica Ranking do Saneamento

Bloco	Sub-Bloco	Peso Sub-Bloco	Indicador	Peso Indicador	Ponderação
Nível de cobertura	Água	10%	Água Total	5%	60%
			Água Urbano	5%	
	Coleta	25%	Coleta Total	12,5%	
			Coleta Urbano	12,5%	
Tratamento	25%	Tratamento	25%		
Melhora da cobertura	Investimentos/Arrecadação	10%	Investimentos/Arrecadação	10%	25%
	Novas ligações de Água/Ligações faltantes	5%	Novas Ligações de Água/Ligações Faltantes	5%	
	Novas ligações de Esgoto/Ligações faltantes	10%	Novas Ligações de Esgoto/Ligações Faltantes	10%	
Nível de eficiência	Perdas	10%	Perdas na Distribuição	5%	15%
			Perdas de Faturamento	5%	
	Evolução Perdas	5%	Evolução Perdas na Distribuição	2,5%	
			Evolução Perdas de Faturamento	2,5%	
Total		100%		100%	100%

Fonte: elaborado pelo autor com base em Trata Brasil (2018).

No RS, cinco municípios não apresentaram valores para o período selecionado: Benjamin Constant do Sul, Carlos Gomes, Cerro Grande, Eugênio de Castro e Maratá. Todos municípios são de pequeno porte, com o serviço de saneamento fornecido de forma direta através de poços artesianos, sem rede coletora e tratamento de esgotamento sanitário. Diante disso, esses municípios receberam nota zero, visando manter na base todos os 497 municípios existentes no estado do Rio Grande do Sul.

A maior parte dos dados informados ao SNIS foram imputados pela Companhia Riograndense de Saneamento (Corsan), companhia que atende 317 dos 497 municípios e mais de 60% dos habitantes do RS. No restante das localidades não atendidas pela companhia, os municípios com maior representatividade populacional possuem atendimento municipalizado, como Porto Alegre, Caxias do Sul, Pelotas, Bagé, São Leopoldo e Novo Hamburgo.

Devido à grande variedade de bases de dados utilizadas não foi possível definir um ano base. Desta forma, foram sempre utilizadas as informações mais recentes disponíveis, abrangendo o período de 2015 a 2018.

A análise realizada aborda o Ranking do Saneamento, e a sua relação com as seguintes variáveis: Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (Idese); Planos Municipais de Saneamento Básico; Conselhos Municipais de Saneamento Básico

co; população; presença da Companhia Riograndense de Saneamento; PIB; PIB per capita e mesorregiões.

As variáveis foram examinadas conforme suas particularidades, seja pelo seu tipo (categórica ou numérica), tanto quanto pelos demais aspectos, além de serem feitas análises combinando mais de uma variável. Foram aplicados diversos testes estatísticos, dentre eles: estatística descritiva, análise de correlação, análise de variância e regressão linear.

Resultados

Na Figura 1 estão enumerados os 20 municípios que obtiveram a melhor classificação no Ranking do Saneamento do Rio Grande do Sul (RS).

Figura 1. Vinte primeiras posições no Ranking do Saneamento do RS.

Código do Município	Município	1. Nota - Água Total	2. Nota - Água Urbano	3. Nota - Coleta Total	4. Nota - Coleta Urbano	5. Nota - Tratamento	6. Nota - Investimento/Arrecadação	7. Nota - Novas ligações Água/Ligações faltantes	8. Nota - Novas ligações esgoto/Ligações faltantes	9. Nota - Perdas no faturamento	10. Nota - Perdas na distribuição	11. Nota - Evolução perdas no faturamento	12. Nota - Evolução perdas na distribuição	12. Nota Final Ranking do Saneamento
431490	Porto Alegre	0,50	0,50	1,15	1,15	1,67	0,50	0,50	1,00	0,16	0,30	0,00	0,00	7,44
432240	Uruguaiana	0,48	0,50	1,00	1,07	1,37	1,00	0,00	1,00	0,15	0,13	0,25	0,25	7,21
431173	Mampituba	0,47	0,48	0,99	0,90	1,71	1,00	0,22	0,00	0,35	0,35	0,25	0,25	6,97
430510	Caxias do Sul	0,49	0,50	1,15	1,20	1,20	0,56	0,21	0,80	0,14	0,19	0,22	0,25	6,92
430463	Capão da Canoa	0,50	0,50	0,70	0,71	1,40	0,80	0,42	0,71	0,49	0,50	0,00	0,00	6,73
431142	Lajeado do Bugre	0,50	0,50	0,69	1,25	0,00	1,00	0,50	1,00	0,50	0,50	0,00	0,00	6,44
431447	Pinhal Grande	0,44	0,50	0,41	0,96	0,54	1,00	0,44	1,00	0,50	0,50	0,00	0,00	6,28
430310	Cachoeirinha	0,50	0,50	0,73	0,73	1,46	0,21	0,50	0,68	0,32	0,33	0,07	0,00	6,03
432250	Vacaria	0,47	0,50	0,98	1,05	1,37	0,19	0,07	1,00	0,19	0,20	0,00	0,00	6,03
432270	Vera Cruz	0,50	0,50	0,68	1,22	0,12	1,00	0,43	0,49	0,25	0,19	0,25	0,25	5,87
430462	Capão Bonito do Sul	0,45	0,50	0,80	1,25	0,00	1,00	0,34	0,96	0,11	0,11	0,11	0,16	5,78
431725	Santa Tereza	0,50	0,50	1,25	1,25	0,47	0,33	0,50	0,00	0,45	0,45	0,00	0,00	5,70
431244	Morrinhos do Sul	0,50	0,50	0,52	1,25	0,00	1,00	0,50	1,00	0,19	0,23	0,00	0,00	5,68
430165	Barão	0,22	0,42	0,84	1,22	0,00	0,03	0,01	1,00	0,50	0,50	0,25	0,25	5,22
431530	Quaraí	0,46	0,50	0,68	0,73	1,35	0,07	0,06	1,00	0,12	0,13	0,00	0,00	5,10
431690	Santa Maria	0,48	0,50	0,73	0,76	1,45	0,24	0,11	0,44	0,16	0,16	0,00	0,00	5,03
432215	Tunas	0,46	0,46	0,23	0,73	0,46	1,00	0,33	0,03	0,50	0,45	0,25	0,00	4,90
430940	Guasporé	0,46	0,50	1,03	1,13	0,16	0,08	0,08	1,00	0,16	0,16	0,00	0,00	4,76
431843	São João do Polésine	0,26	0,50	0,66	1,25	0,00	1,00	0,06	0,15	0,39	0,42	0,00	0,00	4,68
431180	Marau	0,41	0,48	1,13	1,25	0,00	0,05	0,03	1,00	0,15	0,15	0,00	0,00	4,64

Fonte: elaborado pelo autor (2019).

A maior nota do Ranking do Saneamento pertence a Porto Alegre (7,44), que possui a maior população, o maior PIB e uma grande densidade demográfica, permitindo maiores investimentos e ganhos de escala. O segundo lugar pertence à Uruguaiana (7,21), único município gaúcho com o serviço de saneamento prestado por uma empresa privada, a BRK Ambiental.

A média das notas dos municípios gaúchos é de 2,23, muito aquém da melhor nota (7,44 da capital Porto Alegre). A mediana (1,88) evidencia que mais de 50% dos municípios estão com uma nota inferior à média, ressaltando ainda mais que a situação do saneamento gaúcho é crítica.

As análises de correlação e regressão linear do ranking de saneamento com as variáveis em estudo encontrou os seguintes resultados:

- *Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (Idese)*: por ser um índice multidimensional, que busca refletir o desenvolvimento socioeconômico do Rio Grande do Sul (Kang et al., 2014), era esperada a existência de uma correlação estatisticamente significativa, que não correu, com R^2 de 0,0035;
- *Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB)*: presente em 72% dos municípios gaúchos, teve correlação de *Pearson (P)* de 0,052 e R^2 de 0,002, demonstrando que, apesar de estar diretamente ligado ao saneamento, a existência de um plano não é sinônimo da melhora na qualidade da prestação do serviço;
- *Conselho Municipal de Saneamento*: a correlação de *Pearson (P)* foi de 0,066 e R^2 de 0,002, demonstrando que a existência de um Conselho explica muito pouco da nota do Ranking do Saneamento e, apesar de órgão ser fundamental para a geração de discussões e controle social sobre a prestação do serviço de saneamento básico, não houve correlação positiva entre ambas variáveis;
- *População municipal*: a inferência de que as condições de saneamento necessitem proporcionalmente de mais ações, fontes de captação, capacidade de tratamento e resíduos gerados segundo a amplitude populacional foi altamente significativa ($p=3,23^{-13}$). Quanto maior a população, maior a nota, com um R^2 de 0,1017. Ou seja, 10% da variação existente no Ranking decorre da variação populacional.

Adicionalmente, foi empregado o modelo estatístico conhecido como log-log, em que se aplica o logaritmo natural aos valores do Ranking do Saneamento e da população, para mensurar a elasticidade da variável explicativa em relação à variável explicada. Como resultado, a variação de 1% na população implica em uma variação positiva de 0,06319, ou seja, uma melhora de 6,3% no Ranking do Saneamento. Por conseguinte, quanto maior a população de um município, melhor o seu Ranking do Saneamento.

- *Presença da Companhia Riograndense de Saneamento (Corsan)*: presente em 317 (64%) dos municípios, se esperava que a presença de uma empresa de grande porte na prestação do serviço gerasse ganhos de escala, bem como uma maior qualidade do serviço prestado, pela *expertise* acumulada. Esta relação se mostrou significativa ($p=6,51^{-09}$) mas ao analisar o valor de x_1 , se obtém um valor negativo de 0,6313. Ou seja, o fato de o município ter o serviço prestado pela Corsan significa uma nota menor no Ranking do Saneamento.

O coeficiente de determinação do modelo através do valor de R^2 foi de 0,0658, ou seja 6,5% da variação do Ranking do Saneamento é explicado pela presença da Corsan no município. Pelo teste da análise de variância (ANOVA) descritivo, foram comparadas as médias das variáveis “presença da Corsan” e “nota do Ranking do Saneamento”. A média apresentada para os 180 municípios que não são atendidos pela Corsan foi de 2,61, superior ao valor médio de 1,98 obtido para aqueles que possuem a presença da estatal, corroborando o valor negativo da primeira variável sobre a segunda.

- *Produto Interno Bruto (PIB)*: o PIB do gaúcho totalizou 381,985 bilhões de reais em 2016, sendo o maior resultado municipal em Porto Alegre (R\$ 6,8 bilhões) e o menor em Benjamin Constant do Sul (R\$ 2,7 milhões). A mediana municipal ficou em 156 milhões de reais, muito inferior à média de 768 milhões de reais. A regressão linear encontrou $p=1,12^{-11}$, extremamente significativa, com valor de x_1 positivo de $1,02^{-7}$, demonstrando que quanto maior o PIB, maior a nota do Ranking do Saneamento.

O valor do R^2 foi de 0,089, ou seja 8,9% da variação existente no Ranking do Saneamento é devido à variação populacional. No modelo estatístico log-log, manteve-se um valor estatisticamente significativo, quando a variação de 1% no PIB municipal implica em uma variação positiva de 0,0678, ou seja, uma melhora de 6,7% na nota do Ranking do Saneamento.

- *Mesorregiões do RS*: a regressão linear, das sete mesorregiões gaúchas, identificou apresentaram significância estatística em três, as regiões Noroeste ($p=0,0002$), Nordeste (0,0143) e Sudoeste ($p= 0,0064$). Estas três mesorregiões apresentaram coeficientes de *Pearson* também significativos, além dos valores de R^2 de 0,027, 0,012 e 0,014, respectivamente. Ou seja 2,7%, 1,2% e 1,4% demonstram o quanto da nota do Ranking é devido ao fato dos municípios estarem nas respectivas mesorregiões. Por fim, o coeficiente das variáveis x_1 foi negativo para os municípios localizados na região Noroeste (-0,39), ou seja, tendem a ter uma nota pior no Ranking do Saneamento.

Identificadas as variáveis estatisticamente significativas (presença da Corsan, população e PIB), foi realizado o teste de um novo modelo com as três variáveis. Apesar dos valores de correlação de *Pearson* (0,41) e o R^2 (0,17) terem sido expressivos, o modelo provou-se estatisticamente não significativo, possivelmente por uma das variáveis possuir um efeito intrínseco na outra, no caso a relação entre população e PIB.

Pelo fato de o modelo com as três variáveis não ser estatisticamente significativo, buscou-se relacionar as mesmas duas a duas, mantendo sempre o

Ranking do Saneamento como a variável explicada. Ao se relacionar tanto a população quanto o PIB com a presença da Corsan, os valores se mantêm estatisticamente significativos, além de se obter um maior grau de representatividade (R múltiplo e R^2) quando comparados com os valores individuais de correlação com o Ranking do Saneamento.

Os coeficientes das variáveis seguem a direção identificada na análise isolada do fator Corsan, tendo o sinal negativo, significando que a presença deste prestador representa uma menor nota no Ranking do Saneamento. Por fim, ao se analisar a população e o PIB em conjunto, a amostra se torna estatisticamente não significativa, não servindo para explicar o impacto na nota do Ranking do Saneamento.

Conclusões

A necessidade de evidenciar os problemas do setor de saneamento básico gaúcho norteou o desenvolvimento deste trabalho, permitindo a geração de conhecimento para a análise e tomadas de decisão voltadas às políticas de saneamento, além de fornecer informações que possibilitem uma maior participação do setor privado, visando aumentar o nível de competitividade.

Apesar da promulgação da Lei Nacional do Saneamento em 2007, que trouxe um marco regulatório, além da instituição de ferramentas para planejamento, de utilização obrigatória, passada mais de uma década os problemas persistem.

Verificou também que, nos municípios onde há a presença de uma empresa estatal, no caso a Corsan, a média das notas obtidas é menor do que àquela das cidades que não são atendidas por ela. Nesse cenário, a Corsan, ao utilizar-se do subsídio cruzado, onde os municípios superavitários do sistema sustentam àqueles que são deficitários, acaba por “piorar o resultado” dos grandes municípios integrantes do seu sistema e assim “melhorar o resultado” das localidades de menor porte; ademais, boa parte dos municípios de maior porte não são atendidos pela estatal, não participando desse sistema de subsídio. Evidenciou-se também que os fatores população e PIB municipais são sinônimo de melhora na nota do índice, pressupondo-se que o reflexo seja pelo fato de haver mais recursos disponíveis para os altos investimentos necessários à evolução do saneamento básico.

Durante a execução do estudo, a escolha do Idese como variável de análise foi baseada na premissa de que não deveria haver desenvolvimento socioeconômico expressivo sem um serviço de saneamento básico adequado. No entanto, não se verificou relevância estatística entre essas variáveis. Ademais, indo mais a fundo na composição do Idese, em razão de não haver uma dimensão específica de saneamento, era esperado que os reflexos estivessem implícitos na dimensão saúde, o que não foi possível comprovar. Por fim, encontrou-se correlação entre algumas regiões e o índice de saneamento, com impactos negativos e positivos

conforme a região, evidenciando que a divisão em mesorregiões apesar de nem sempre expressar um padrão de comportamento para o setor de saneamento, demonstra que os agrupamentos são relevantes.

Referências

BRASIL. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei 11.445. Brasília, 2007. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm>.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Plano de Saneamento Básico Participativo. 2ª edição. Brasília, 2011. Disponível em <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos_PDF/Cartilha_PSBP_WEB.pdf>.

CARBONAI, Davide; BAUM, Juliana; CAMIZ, Sergio. Gestão municipal de resíduos e ambiente institucional no Rio Grande do Sul. EURE (Santiago) [online]. 46, n. 138, p. 139-153, 2020. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612020000200139>.

FAYYAD, Usama; PIATETSKY-SHAPIRO, Gregory; SMYTH, Padhraic. From data mining to knowledge discovery in databases. *AI magazine*, v. 17, n. 3, p. 37-37, 1996.

IBGE-INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Divisão regional do Brasil em mesorregiões e microrregiões geográficas. 1990.

IBGE-INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Perfil dos Municípios Brasileiros: 2017. 2017.

IBGE-INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Produto Interno Bruto dos Municípios: O que é. 2016. Disponível em: < <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?=&t=o-que-e->.

INSTITUTO Trata Brasil. Ranking do Saneamento 2018. São Paulo. GO Associados/Instituto Trata Brasil. 2018. Disponível em <http://www.tratabrasil.org.br/images/estudos/itb/ranking-2018/realatorio-completo.pdf>.

KANG, Thomas H. et al. O novo Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (Novo Idese): aspectos metodológicos. *Textos para discussão FEE*, n. 127, 2014.

NIRAZAWA, Alyni Nomoto; DE OLIVEIRA, Sonia Valle Walter Borges. Indicadores de saneamento: uma análise de variáveis para elaboração de indicadores municipais. *Revista de Administração Pública*, v. 52, n. 4, p.753-76, 2018.

OMS – Organização Mundial de Saúde. Diarrhea: Why children are still dying and what can be done. 2009. Disponível em: <http://whqlibdoc.who.int/publications/2009/9789241598415_eng.pdf>.

SCHNEIDER, Danieli, D. et al. Indicadores para serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário voltados às populações vulneráveis. *Revista Brasileira de Ciências Ambientais*, v. 17, p. 65-76, 2010.

SNIS, Sistema Nacional de Informações Sobre Saneamento. Série histórica. Disponível em: <<http://www.snis.gov.br/aplicacao-web-serie-historica>>.

WARTCHOW, Dieter. Serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário: compromisso com a universalização e a qualidade. In: *Lei Nacional de Saneamento Básico*. Brasília: BNDS 2009.p273.

BALADA SEGURA: OITO ANOS DA DÉCADA DE AÇÃO PELA SEGURANÇA NO TRÂNSITO

OTTO VALDEMAR KAMINSKI STANGE

ADRIANA PAZ NUNES

MELLINA DA SILVA TERRES

Introdução

De acordo com a Organização Mundial de Saúde, em 2009 foram registrados 1,3 milhão de mortes por acidente de trânsito em 178 países. Estimativas propõem que se nenhuma ação mundial fosse empreendida, o número anual de mortes em todo o mundo poderia chegar a 1,9 milhão até 2020 (OMS, 2009).

No Brasil, os acidentes de trânsito são uma das principais causas de invalidez e mortes precoces. Somente em 2010 foram 42.882 vítimas fatais (DATASUS, 2019), grande parte das mesmas causada por condutores embriagados (OMS, 2007).

Em março de 2010, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) - definiu o período de 2011-2020 como a Década Mundial de Ação pela Segurança no Trânsito. Tal desígnio visava estimular esforços para conter e reverter a tendência crescente de vítimas fatais e com ferimentos graves em acidentes no trânsito em todo o mundo (ONU, 2010). Para o Brasil, a meta era reduzir em 50% as mortes no trânsito em dez anos.

Assim, o governo federal lançou o Pacto Nacional pela Redução de Acidentes – Um Pacto pela Vida (“Parada”). Coordenado pelo Ministério das Cidades, por meio do Denatran, o Parada promove campanhas de conscientização, ações de mobilização e educativas com o objetivo de diminuir o número de mortes e outros danos causados por acidentes de trânsito (GOVERNO FEDERAL, 2011). O governo do Rio Grande do Sul (RS) se tornou signatário, com a mesma meta de redução de acidentalidade até 2020.

Lançada pelo governo gaúcho no mesmo ano do início da Década, a Operação Balada Segura começou como um projeto piloto em Porto Alegre e estava presente em 2019 em 34 cidades do RS. A OBS consiste em blitzes de fiscalização e educação tanto em locais de grande concentração de bares e casas noturnas, como em roteiros/itinerários de deslocamento para festas e eventos, visando a combater, principalmente, a condução de veículos por motoristas alcoolizados. Assim, O DETRAN/RS e as demais instituições (Brigada Militar, Municípios Conveniados e Polícia Civil), dentro das atribuições, de forma integrada ocupam o espaço público, para apontar e marcar de que há fiscalização de trânsito no estado (DETRAN/RS, 2011).

A Polícia Civil tem o compromisso de disponibilizar efetivo suficiente para o atendimento de ocorrências geradas na OBS. Já Brigada Militar deve disponibilizar efetivo para segurança da Operação Balada Segura nos Municípios aderidos e das equipes do DETRAN/RS, bem como, elaborar juntamente com o DETRAN/RS um calendário operacional (DETRAN/RS, 2016).

A Operação Balada Segura desenvolve, portanto, ações:

- Educativas e pedagógicas, com sensibilização de diversos públicos em palestras, blitzes educativas, participação em eventos e campanhas publicitárias, sempre enfatizando o risco de associar álcool e direção (DETRAN/RS, 2011).
- De fiscalização de trânsito, que são realizadas de forma sistemática, mediante a submissão de todos os abordados ao teste do etilômetro, popularmente conhecido como bafômetro, visando detectar a presença de álcool no organismo do condutor (DETRAN/RS, 2016).

Vale lembrar que estudo realizado em Porto Alegre (RS) em 2008, com indivíduos que estavam saindo de bares, casas noturnas e lojas de conveniência (ou seja, que potencialmente estivessem sob risco de acidentes de trânsito relacionados ao álcool), 85,9% dos indivíduos referiram ter bebido e dirigido nos últimos 12 meses, mas apenas 9,2% haviam sido parados alguma vez na vida para fazer o teste do bafômetro (BONI, 2008). Ostrovski (2017) comparou o número de óbitos e o número de blitzes de 2004 a 2013 (antes e durante a Balada Segura) no RS, encontrando uma forte correlação negativa entre o número de blitzes e o número de óbitos por acidentes de trânsito. Botessini e Nodari (2011), por sua vez, verificaram que a fiscalização de trânsito tem fortes influências no que tange a inibir os condutores a andarem em desacordo com a legislação de trânsito, como segue:

Além da Balada Segura e outros projetos do Poder Público, também ocorreu o enrijecimento da legislação em relação aos atos infracionais que mais causam acidentes e vítimas no trânsito, dentre a combinação nociva entre álcool e direção (SHULTS et al., 2001; VOAS, TIPPETTS, FELL, 2000).

Assim, o presente estudo objetiva descrever a política pública de combate à alcoolemia no trânsito Balada Segura nos seus 8 primeiros anos (2001-2018), se a meta proposta de redução foi atingida e estimar o número de óbitos no trânsito gaúcho nos dois últimos anos da Década: 2019 e 2020.

Procedimentos Metodológicos

Trata-se de estudo quantitativo, descritivo, empregando documentos relacionados à Operação Balada Segura (Manual da Balada, Termo de Cooperação, etc), das leis, decretos e resoluções acerca da mesma e sobre alcoolemia, além de documentos sobre a Década Mundial de Ação Pela Segurança no Trânsito (Plano Global de Ação, Resoluções da ONU, etc.)

Os dados sobre mortalidade no trânsito do RS, estatísticas da Balada Segura (nº de blitzes, nº de abordagens, nº de testes positivos, nº de recusas), número de suspensões do direito de dirigir no RS, número de condutores habilitados no RS, dentre outros, foram obtidos a partir de contatos por e-mail com a Assessoria Técnica do DETRAN/RS. O período em estudo envolve de 2001 a 2018.

Com o intuito de estimar o número de óbitos nos últimos anos da Década (2019 e 2020), foi realizada uma análise de regressão linear.

Resultados e Discussão

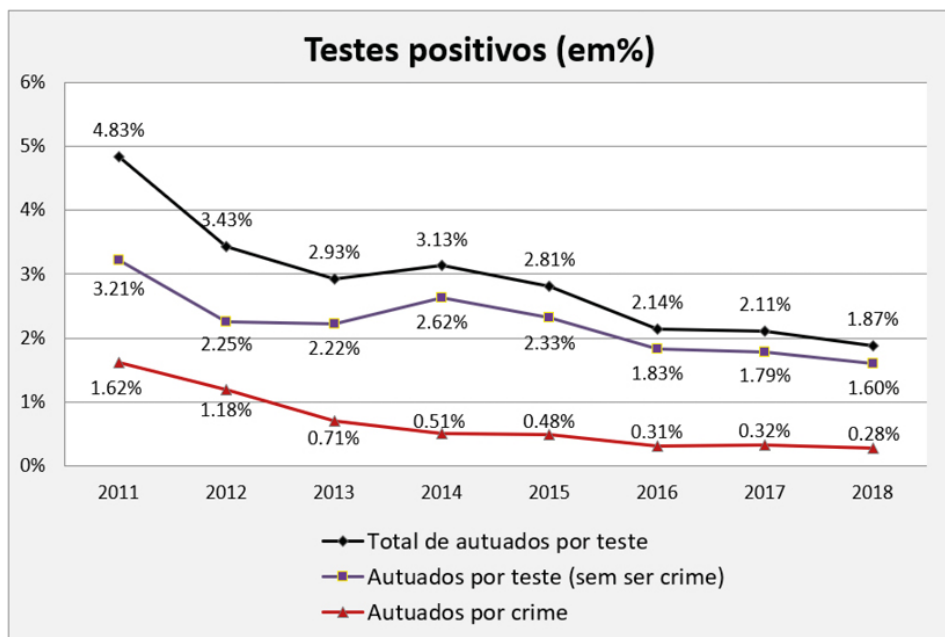
De 2011 a 2018 foram abordados 580.736 veículos por todo o estado do Rio Grande do Sul (DETRAN/RS, 2019). Em 2018, dos 4,97 milhões de condutores, 136 mil foram abordados na Balada Segura (DETRAN/RS, 2019).

Especificamente quanto à OBS, foram 103 blitzes em 2011, passando a 2.259 em 2018, com abordagem média de 52 e 62 veículos, respectivamente. Saliente-se que todos condutores abordados na OBS são submetidos ao teste de alcoolemia no etilômetro, equipamento utilizado pela fiscalização de trânsito para verificar se o condutor está dirigindo sob influência de álcool. Assim, em caso de recusa, o condutor é enquadrado no art. 165-A do CTB (DETRAN/RS, 2016). No período em estudo, os condutores autuados por recusa caíram de 7,3% em 2011 para 4,9% em 2018.

Até 2012, a penalidade para a recusa era uma multa de R\$ 957,70 e a suspensão do direito de dirigir por 12 meses. Apesar do tempo de OBS no RS, a redução do número de recusas foi baixa, sendo a principal opção para quem coloca sua vida e a dos demais em risco através da mistura de álcool e direção.

Acerca dos testes positivos, o gráfico 1 demonstra uma tendência de redução entre os condutores autuados por teste (sem ser crime) e os autuados por crime. Em 2018, de 133.856 abordagens, 435 (0,28%) condutores foram autuados dirigindo embriados (crime). Entretanto não é possível afirmar realmente que menos pessoas estejam dirigindo embriagadas, pois muitas destas podem ter optado por recusar ao teste de alcoolemia (4,91% de recusas em 2018).

Gráfico 1. Percentual de condutores autuados por teste de alcoolemia positivos, com e sem crime, RS, 2011-2018

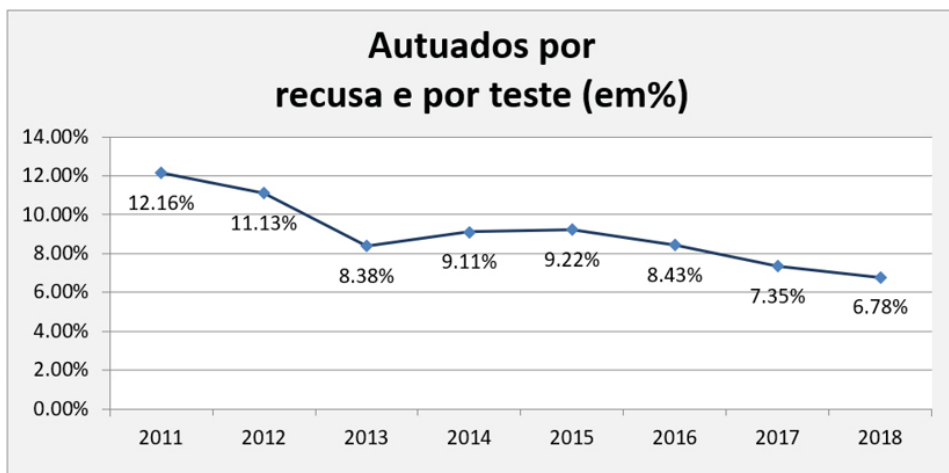


Fonte: DETRAN/RS (2019).

Botessini e Nodari (2011) apresentam em seu estudo a “possibilidade de ser preso” como principal fator inibidor ao cometimento de infrações. Assim, comparando esta evidência com o estudo acima se pode levantar a possibilidade de que os condutores embriagados, ao serem abordados, preferem recusar - e assim responder apenas administrativamente o processo de suspensão do direito de dirigir - do que, além do processo administrativo, responder também criminalmente.

Houve uma queda significativa no número total de autuados por teste e por recusa. A porcentagem de condutores que se recusam ou que seus testes são positivos caiu praticamente pela metade (Gráfico 2).

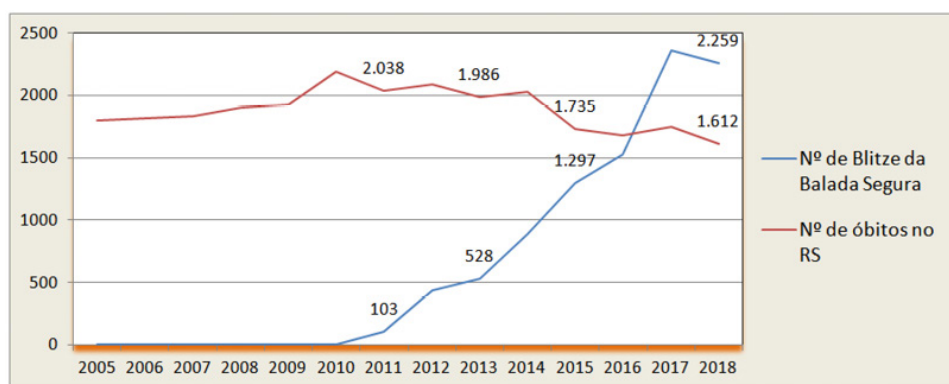
Gráfico 2. Total de testes positivos e recusas (em%)



Fonte: DETRAN/RS (2019).

Foram confrontados os dados acerca do número anual de óbitos e de blitzes para verificar se a tendência sugerida de correlação negativa entre ambos, conforme apresentado por Ostrovski (2017), se confirmava. A análise num período maior (até 2018), fez com que a tendência fosse mais acentuada nos últimos anos (Gráfico 3).

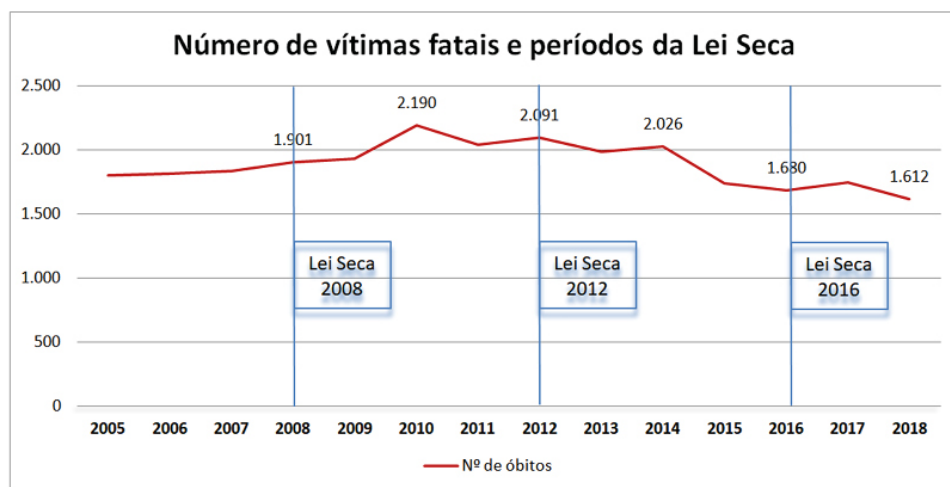
Gráfico 3. Número de blitzes e de vítimas fatais no RS, 2005-2018



Fonte: DETRAN/RS (2019).

Outro comparativo realizado foi entre o número de vítimas fatais e os períodos em que a – popularmente chamada – Lei Seca e suas alterações estavam em vigor (Lei Federal nº 11.705/2008, Lei Federal nº 12.760/2012 e Lei Federal nº 13.281/2016). Assim, podemos verificar a importância do enrijecimento da lei, também como fator importante de influência no sentido de reduzir o percentual de condutores abordados dirigindo sob os efeitos do álcool (Gráfico 4) e diminuição de óbitos no trânsito do estado do Rio Grande do Sul.

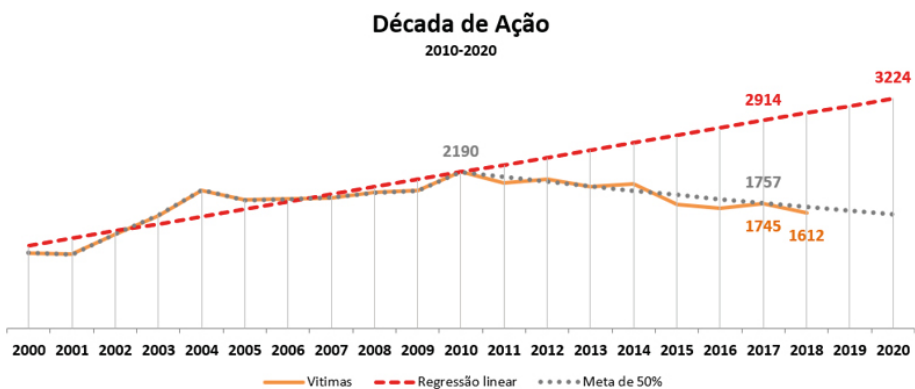
Gráfico 4. Períodos da Lei Seca e número de óbitos, RS, 2005-2018



Fonte: DETRAN/RS (2019).

A partir das variáveis preditoras (número anual de óbitos no trânsito de 2000 a 2010), a Assessoria Técnica do DETRAN/RS fez uma estimativa do número anual de óbitos no trânsito do Rio Grande do Sul de 2011 a 2020 (Gráfico 5). Naquele momento se estimava 3.224 óbitos no trânsito gaúcho em 2020 e, na sequência, a meta da Década de redução em 50% corresponderia a 1.598 vítimas fatais a serem evitadas.

Gráfico 5. Estimativa de vítimas fatais na Década de Ação

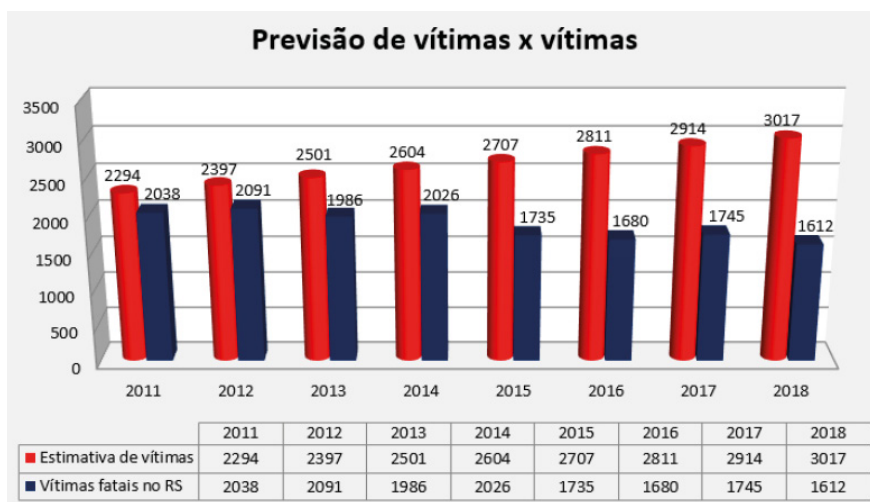


Para obter a projeção dos números de vítimas fatais com base nos dados históricos desde 2000, usou-se a técnica de análise de regressão (em vermelho). Aplicou-se aos dados uma redução anual de 3,1% que, de acordo com simulações, atingiria a meta de redução de 50% das vítimas (em verde). Atingindo a meta chegaríamos a um total de 1.626 vítimas a menos, se considerarmos o número projetado para 2020.

Fonte: DETRAN/RS (2019).

A partir dos valores previstos e do número real de vítimas fatais (de 2011 a 2018), estima-se que 6.331 vidas foram salvas no RS durante os oito primeiros anos da Década de Ação Pela Segurança no Trânsito. Tendo em vista a meta de redução em 50% das vítimas fatais, para os últimos dois anos o percentual total a ser reduzido é de apenas 3,4%.

Gráfico 6. Frequência de vítimas estimadas e verificadas, RS, 2011-2018



Fonte: DETRAN/RS (2019).

Na Figura 1 se encontra os resultados da análise de regressão linear, empregada para realizar a estimativa dos óbitos para o biênio 2019-20.

Figura 1. Resultados da análise de regressão linear

Ano	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Óbitos	2038	2091	1986	2026	1735	1680	1745	1612

ANOVA					
	gl	SQ	MQ	F	F de significação
Regressão	1	208680.006	208680	29.520	0.002
Resíduo	6	42414.869	7069.145		
Total	7	251094.875			

RESUMO DOS RESULTADOS							
Estatística de regressão							
R múltiplo	0.912						
R-Quadrado	0.831						
R-quadrado ajust.	0.803						
Erro padrão	84.078						
Observações	8						

	Coefficientes	Erro padrão	Stat t	valor-P	95% inferiores	95% superiores	Inf 95.0%	Sup 95.0%
Interseção	143862.393	26135.231	5.504539	0.001508	79911.78573	207813	79911.786	207813
ano	-70.488	12.974	-5.43322	0.001613	-102.2332259	-38.74296456	-102.233	-38.743

Fonte: DETRAN/RS (2019).

A Análise de Variância (ANOVA) verificou que o modelo se apresenta estatisticamente significativo ($p=0,002$). Assim, com intenção de formatar a equação para estimar o número de mortes no trânsito realizou-se o cálculo: "Total de mortes = 143.862,393 - 70,488(ano)". O resultado para o ano de 2019 foi de 1.547 vítimas fatais no trânsito gaúcho e para o ano de 2020, 1476.

Conclusão

Dentre os dados apresentados o que melhor descreve o impacto da política pública foi o índice de condutores que recusam ao teste ou ao fazê-lo resulta em positivo. Em 2011 foi de 12,2% e em 2018 caiu para 6,8%.

Em relação à meta proposta para a Década de Ação Pela Segurança no Trânsito 2011-2020 foi verificado que a tendência de crescimento no número de mortes anterior à Década se inverteu e houve considerável avanço. Assim, a meta de reduzir em 50% o número de vítimas fatais ao final da Década está bastante próxima de ser alcançada: no final do 8º ano está em 46,6%. Estima-se que ao final da Década se consiga reduzir o número de mortos no trânsito gaúcho em 54,2%.

Assim, a mudança de comportamento dos condutores e o número de vítimas no trânsito também são influenciados pelas alterações no CTB acerca de outras infrações que podem levar ao óbito (ultrapassagem perigosa, por exemplo) e pela alteração do código penal acerca da punição para quem causa morte ao dirigir alcoolizado. Ademais, a qualidade das vias gaúchas, o aumento da frota, a eficácia das campanhas de conscientização e o atendimento nos acidentes (dentre outros) também são fatores que influenciam na mudança comportamental dos condutores e/ou no número de óbitos no trânsito gaúcho, podendo ser também objetos de estudos futuros.

Referências

BALADA SEGURA. A Balada Segura. 2011. Disponível em: < <https://baladasegura.rs.gov.br/a-balada-segura> >. Acesso em: 25 jan. 2019.

BONI, Raquel et. Al. Beber e dirigir em uma mostra de condutores que frequentam bares de Porto Alegre. Uso de bebidas alcoólicas e outras drogas nas rodovias brasileiras e outros estudos. Porto Alegre: Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas, 2010.

BOTTESINI, Giovanni; NODARI, Christine Tessele. Influência de medidas de segurança de trânsito no comportamento dos motoristas. Transportes, v. 19, n. 1, p. 77-86, 2011. Disponível em: <<https://www.revistatransportes.org.br/anpet/article/view/259>>.

BRASIL. LEI Nº 11.705, de 19 de junho de 2008. Altera a Lei no 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro, e a Lei no 9.294, de 15 de julho de 1996, que dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumíferos, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas, nos termos do § 4º do art. 220 da Constituição Federal, para inibir o consumo de bebida alcoólica por condutor de veículo automotor, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11705.htm>.

BRASIL. Lei Nº 12.760, de 20 de dezembro de 2012. Altera a Lei no 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12760.htm>.

CETRAM. Resolução Nº 075/2013. Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados pelas autoridades de trânsito e seus agentes na fiscalização do consumo de álcool ou de outra substância psicoativa que determine dependência, para aplicação do disposto nos arts. 165, 276, 277 e 306 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 – Código de Trânsito Brasileiro (CTB), em complementação à Resolução nº 432/2013 do CONTRAN, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.cetram.rs.gov.br/?model=conteudo&menu=183&id=749>>.

CONTRAN. Resolução Nº 432, de 23 de Janeiro de 2013. Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados pelas autoridades de trânsito e seus agentes na fiscalização do consumo de álcool ou de outra substância psicoativa que determine dependência, para aplicação do disposto nos arts. 165, 276, 277 e 306 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 – Código de Trânsito Brasileiro (CTB). Disponível em: <[https://www.denatran.gov.br/download/Resolucoes/\(resolucao%20432.2013c\).pdf](https://www.denatran.gov.br/download/Resolucoes/(resolucao%20432.2013c).pdf)>.

DETRAN/RS. Termo de Cooperação Nº 34/2016. Termo de Cooperação que celebram entre si o Departamento Estadual de Trânsito - DETRAN/RS: Estado do Rio Grande do Sul por intermédio da Secretaria de Segurança Pública com a interveniência da Brigada Militar e da Polícia Civil e Municípios aderentes visando à execução da Operação Balada Segura do Governo do Estado do Rio Grande do Sul e DETRAN/RS. Porto Alegre: DETRAN/RS, 2016.

DETRAN/RS. Manual de operações do Balada Segura / 6. ed. Porto Alegre: DETRAN/RS, 2016. Disponível em: <<https://baladasegura.rs.gov.br/manual-de-procedimentos-para-prefeituras>>.

DETRAN/RS. Capital terá blitz e iluminação especial em campanha da ONU. Porto Alegre, 2011. Disponível em: <<http://stdetran.rs.gov.br/conteudo/5600>>.

DETRAN/PR. Anuário Estatístico 2017. Curitiba: DETRAN/PR, 2017. Disponível em: <<http://www.detrans.pr.gov.br/Pagina/Estatisticas-de-transito>>.

EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. Brasil reduz mortes no trânsito, mas está longe da meta para 2020: Estados que fazem mais fiscalização conseguem reduzir uso de álcool. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018-09/brasil-reduz-mortes-no-transito-mas-esta-longo-da-meta-para-2020>>.

GOVERNO DO BRASIL. Denatran e Ministério da Saúde lançam Pacto Nacional pela Redução de Acidentes no Trânsito. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/noticias/saude/2011/05/denatran-e-ministerio-da-saude-lancam-pacto-nacional-pela-reducao-de-acidentes-no-transito>>.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Estimativa dos Custos dos Acidentes de Trânsito no Brasil com Base na Atualização Simplificada das Pesquisas Anteriores do Ipea. Brasília: IPEA, 2015. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/160516_relatorio_estimativas.pdf>.

LARANJEIRA et al. 1º Levantamento Nacional sobre os padrões de consumo de álcool na população brasileira. Brasília: Secretaria Nacional Antidrogas, 2007.

MONTEIRO, Maristela G. Alcohol and public health in the Americas: a case for action. Washington, 2007. Pan American Health Organization. Disponível em: <<https://www.who.int/whosis/whostat2007.pdf?ua=1>>.

ONU. Resolução nº A/64/L.44/255. de 24 de fevereiro de 2010. Proclama o período de 2011 a 2020 como a “Década de Ação Pela Segurança no Trânsito”. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/255>.

OPAS, OMS lança iniciativa de controle do uso nocivo de álcool para prevenir e reduzir mortes e incapacidades. 2018. Disponível em: https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=5774:oms-lanca-iniciativa-de-controle-do-uso-nocivo-de-alcool-para-prevenir-e-reduzir-mortes-e-incapacidades&Itemid=839

OSTROVSKI, Bernardo. O Impacto de Lei Seca em Acidentes de Trânsito: Uma Análise Empírica Para o Caso do Rio Grande do Sul. Rio de Janeiro: UFRJ, 2017.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Nº 13.963, de 30 de março de 2012. Institui a Operação Balada Segura e dá outras providências. Disponível em <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/13.963.pdf>>.

RUA, Maria das Graças. Políticas Públicas. 3. ed. rev. atua. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2014.

SANTOS, Virgílio Marques dos. O que é Regressão Linear? Saiba como fazer a sua. Campinas, 2017. Disponível em: <<https://www.fm2s.com.br/regressao-linear-economizar-milhoes/>>.

SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos. Cengage Learning; 2. Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SHULTS et al. Reviews of evidence regarding interventions to reduce alcohol-impaired driving. American Journal of Preventive Medicine, v. 21 n. 4S, p 66-88.

SIM - Sistema de Informações sobre Mortalidade – DATASUS. Disponível em: <<http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=060701>>.

UNODC, World Drug Report 2013 (United Nations publication, Sales No. E.13.XI.6). Viena: United Nations Office on Drugs and Crime, 2013.

VOAS, Robert B.; TIPPETTS, A. Scott; FELL, James. The relationship of alcohol safety laws to drinking drivers in fatal crashes. Accident Analysis and Prevention 32, p. 483–492, 2000.

World Health Organization, Global Plan for the Decade of Action for Road Safety, 2011-2020, Version 3. Disponível em <https://www.who.int/roadsafety/decade_of_action/plan/en/>.

World Health Organization, Global status report on road safety 2018. Geneva, 2018. Disponível em: <https://www.who.int/violence_injury_prevention/road_safety_status/2018/en/>.

World Health Organization, Road Safe Injuries. Geneva, 2018. Disponível em: <<https://www.who.int/en/news-room/fact-sheets/detail/road-traffic-injuries>>.

World Health Organization, Road Safe Injuries. Disponível em: <<https://www.who.int/en/news-room/fact-sheets/detail/road-traffic-injuries>>.

World Health Organization. World health statistics 2018: monitoring health for the SDGs, sustainable development goals. Geneva, 2018. Disponível em: < <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/272596/9789241565585-eng.pdf?ua=1>>.

World Health Organization. World health statistics 2007. Geneva, 2007. Disponível em: < <https://www.who.int/whosis/whostat2007.pdf?ua=1>>.

ANÁLISE DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO DA SECRETARIA ESTADUAL DE SAÚDE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (SES/RS): UMA VISÃO A PARTIR DOS CRÉDITOS ADICIONAIS SUPLEMENTARES

CRISTIANE FISCHER ACHUTTI

ADRIANA PAZ NUNES

RAFAEL KRUTER FLORES

Introdução

O Orçamento Público é um instrumento de planejamento anual que visa estimar a receita e fixar a despesa para o exercício. Ele é fundamental como ferramenta de planejamento, pois possibilita ao gestor público definir as prioridades de ações para o ano, com base nos recursos que estarão disponíveis. Santos (2015, p. 14) afirma que esse é um dos principais instrumentos que o gestor público tem à sua disposição para cumprimento de suas funções.

Os instrumentos de planejamento e orçamento de governo a partir do artigo nº 165 da CF 1988 passaram a ser: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei de Orçamento Anual (LOA). Esses instrumentos são de iniciativa do poder executivo de cada esfera de governo, que conforme o inciso XXIII do artigo nº 84 da CF 1988 cabe privativamente ao chefe da presidência da república enviar ao Congresso Nacional os referidos instrumentos. Na esfera estadual essa competência é do Governador, que encaminha tais instrumentos para a Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul (ALERGS); na esfera municipal, do prefeito, que encaminha à Câmara de Vereadores.

O ato normativo que dispõe sobre tais instrumentos para o ente estadual no Rio Grande do Sul (RS) é a Constituição Estadual de 1989, que em seu artigo nº 149, além de estabelecer que as receitas e despesas deverão obedecer às leis de iniciativa do Poder Executivo, quais sejam o PPA, a LDO e a LOA, prevê ainda que:

§ 4.º Os orçamentos anuais, de execução obrigatória, compatibilizados com o plano plurianual, elaborados com participação popular na forma da lei, e em conformidade com a lei de diretrizes orçamentárias, serão os seguintes: (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 30, de 28/02/02) (Vide ADI n.º 2680/STF)

I - o orçamento geral da administração direta, compreendendo as receitas e despesas dos Poderes do Estado, seus órgãos e fundos;

II - os orçamentos das autarquias estaduais;

III - os orçamentos das fundações mantidas pelo Estado. (RIO GRANDE DO SUL, 1989).

No estado do RS, a elaboração e o monitoramento dos instrumentos de planejamento e orçamento de governo para o quadriênio 2016-2019, foram coordenados pela então Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional (SEPLAN/RS)¹ - órgão integrante do Gabinete do Governador - conforme estabelecido no Anexo I da Lei Estadual nº 14.733/2015.

Na Secretaria de Estado da Saúde do Rio Grande do Sul (SES/RS) as estruturas administrativas que têm a competência de coordenar a elaboração da proposta dos instrumentos orçamentários são: a Assessoria Técnica e de Planejamento (ASSTEPLAN), conforme estabelecido no inciso IV do artigo 3º do Decreto Estadual nº 44.050/2005; e o Fundo Estadual de Saúde (FES), conforme estabelecido na Lei Estadual nº 14.368/2013.

O Fundo Estadual de Saúde (FES) é a “unidade gestora dos recursos orçamentários e financeiros destinados a atender as despesas com ações e serviços públicos de saúde, realizadas pelo Estado” (RS, 2013). Juntamente com a Assessoria Técnica e de Planejamento (ASSTEPLAN) é responsável pela coordenação da elaboração dos instrumentos de planejamento orçamentários, para dentro da SES/RS. Destaca-se que no âmbito do Poder Executivo Estadual a coordenação da elaboração e do monitoramento de tais instrumentos é de competência da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul (SEPLAG/RS).

Portanto, as proposições de alterações orçamentárias, como abertura de créditos adicionais, ocorrem por intermédio dessa unidade gestora, que solicita a abertura de créditos adicionais ao Tesouro do Estado, por meio de Solicitação de Recursos Orçamentários (SRO), via módulo Orçamento do sistema FPE.

Toda a peça orçamentária é elaborada respeitando uma série de regras que são estabelecidas na LDO. Esta lei, além de impor limites para elaboração e execução da LOA, versa, também, sobre os meios que a gestão pública poderá se utilizar para propor alterações durante a execução do orçamento.

Os créditos adicionais, segundo a Lei nº 4.320/64, que estatui as normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços dos entes federados, são autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na lei orçamentária e são classificadas da seguinte forma:

1 A SEPLAN/RS sofreu algumas modificações em sua estrutura administrativa a cada nova gestão estadual, desde então. Com a Lei Estadual nº 14.984/2017, incorporou-se a Secretaria Geral de Governo (SGG/RS) formando a então Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG/RS). Em 2019, a Lei Estadual nº 15.246 dividiu novamente essas duas secretarias denominando-as como Secretaria de Governança e Gestão Estratégica (SGGE/RS) e Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPLAG/RS). A atribuição de coordenar e monitorar os instrumentos orçamentários coube então, a partir de 2019, à SEPLAG/RS.

- I - suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;
- II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;
- III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública. (BRASIL, 1964).

A lei, ainda estabelece que a abertura de créditos suplementares e especiais está sujeita a existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e deverá ser precedida de justificativa. O foco desse trabalho está nas alterações orçamentárias decorrentes de créditos adicionais classificados como suplementares e cuja fonte dos recursos seja resultante de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias (fonte de recurso identificada pelo código 100, empregado pelo estado do RS nos decretos).

Os critérios para abertura de crédito adicionais na execução da LOA 2018 foram estabelecidos na seção IV da LDO, Lei nº 15.018, de 17 de julho de 2017.

Art. 24. Fica o Poder Executivo, de acordo com o disposto nos arts. 7º, 42 e 43 da Lei Federal nº 4.320/64, autorizado a:

- I - abrir, durante o exercício, até o limite de 5% (cinco por cento) do total da despesa inicial fixada, créditos suplementares para suprir as dotações que resultarem insuficientes;

- II - abrir créditos suplementares, independentemente do limite disposto no inciso I deste artigo, para suprir as dotações que resultarem insuficientes para o pagamento de despesas relativas a pessoal e encargos sociais, dívida, sentenças judiciais e transferências constitucionais e legais aos municípios; e

- III - no âmbito de cada Poder do Estado, do Ministério Público e da Defensoria Pública, abrir créditos suplementares, inclusive remanejando categorias econômicas, grupos de despesas e modalidades, independentemente do limite disposto no inciso I deste artigo, à conta de dotações não empenhadas após o prazo final para empenho definido pela CAGE.

§ 1º A abertura de créditos suplementares destinados exclusivamente à reprogramação de dotações orçamentárias dentro do mesmo grupo de natureza de despesa, desde que apresentada a fonte de redução no montante correspondente ao valor suplementado, não estará sujeita ao limite estabelecido no inciso I deste artigo. (RIO GRANDE DO SUL, 2017).

Destaca-se que a LOA de 2018, Lei nº 15.054/2017, também dispõe no inciso I do artigo 5º sobre a autorização ao Poder Executivo para abertura, durante o exercício financeiro, de créditos suplementares na forma do estabelecido no artigo 24, da LDO de 2018. Logo, fica evidenciado que o poder executivo, desde a LDO de 2018, foi autorizado pelo poder legislativo a abrir créditos adicionais suplementares de realocações orçamentárias, sem nenhum limitador previsto em lei.

Assim, é proposta deste estudo descrever as realocações das dotações orçamentárias da LOA 2018 relativas à SES/RS, especificamente aquelas cujas fontes de recursos decorram de anulação total ou parcial de dotações. Buscou, assim, identificar de que forma a SES/RS se utilizou dos créditos adicionais suplementares para modificar seu planejamento orçamentário no ano de 2018.

Métodos

Este trabalho é um estudo de caso cuja abordagem se deu de forma qualitativa, analisando os conteúdos dos decretos de abertura de créditos adicionais suplementares à LOA 2018 da Secretaria de Estado da Saúde do Rio Grande do Sul (SES/RS).

A SES/RS é um órgão que compõe a Administração Direta do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul (RS). Tem a competência no âmbito estadual, de executar a política de saúde; financiar a saúde; atuar na promoção, proteção e atenção à saúde; exercer a vigilância em saúde; promover e executar a pesquisa científica, tecnológica e inovação em saúde; exercer a regulação da gestão do trabalho em saúde; atuar na produção, distribuição e controle de insumos críticos para saúde, em especial sangue e hemoderivados; produzir informação em saúde; promover formação profissional em saúde; e coletar, armazenar, processar, distribuir e transfundir sangue e seus derivados segundo padrões técnico-científicos rigorosos e adequados, coordenando e apoiando a operacionalização do conjunto de serviços de hemoterapia e hematologia (RS, 2019). O orçamento aprovado para o ano de 2018 foi de R\$ 4.132.870.481,00, representando 7,99% do total da receita para esse tipo de administração.

Como técnica de coleta de dados foi empregada uma pesquisa ao banco de dados do sistema de Finanças Públicas do Estado (FPE), que fornece informações mais detalhadas do que as publicadas nos decretos no site da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul (ALERGS), principalmente, no que se refere à fonte de recursos utilizadas para a suplementação. Também foram utilizadas informações disponíveis no site da ALERGS, no site da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPLAG/RS), bem como no site da Secretaria da Fazenda (SEFAZ/RS) do Estado do Rio Grande do Sul.

Foi realizado um levantamento de todos os decretos que abrem créditos adicionais suplementares no Orçamento do Estado para as unidades orçamentárias da SES/RS, cujas fontes de recursos estavam atreladas à anulação total ou parcial de dotações orçamentárias. E, na sequência, sistematizadas as possíveis causas que geraram falhas e realocações de dotações orçamentárias entre os Instrumentos de Programação empregadas.

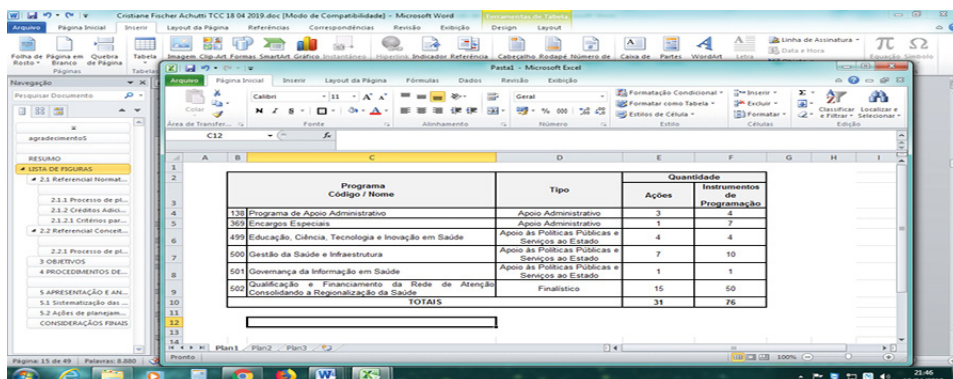
Quanto aos procedimentos éticos, foi solicitada à SES/RS autorização para utilização desses dados através de Termo de Autorização Institucional (TAI).

Resultados E Discussão

O Marco Metodológico da construção do PPA 2016-2019 do Estado do Rio Grande do Sul (RS, 2015, p. 10) foi o mesmo utilizado pelo Governo Federal, sendo que a unidade de planejamento é o programa. Esse é pensado para a solução de problemas, atendimento de demandas sociais ou aproveitamento de oportunidades. “Em consequência, os programas passaram a ter conteúdo estratégico, sendo constituídos por objetivo, indicadores e conjunto de ações que, se executadas, levam ao alcance do objetivo” (RS, 2015, p. 10).

Na elaboração do PPA 2016-2019 do RS, aprovado pela Lei Estadual nº 14.755, de 20 de outubro de 2015 (RS, 2015, p. 25), foram previstos quatro tipos de programas: os finalísticos, os Programas de Apoio às Políticas Públicas e Serviços ao Estado; Programas de Política de Crédito; e os Programas de Apoio Administrativo (Quadro 1).

Quadro 1. Tipo dos Programas, Ações e Instrumentos de Programação do PPA 2016-2019, SES/RS



Programa Código / Nome	Tipo	Quantidade	
		Ações	Instrumentos de Programação
138 Programa de Apoio Administrativo	Apoio Administrativo	3	4
369 Encargos Especiais	Apoio Administrativo	1	7
499 Educação, Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde	Apoio às Políticas Públicas e Serviços ao Estado	4	4
500 Gestão da Saúde e Infraestrutura	Apoio às Políticas Públicas e Serviços ao Estado	7	10
501 Governança da Informação em Saúde	Apoio às Políticas Públicas e Serviços ao Estado	1	1
502 Qualificação e Financiamento da Rede de Atenção Consolidando a Regionalização da Saúde	Finalístico	15	50
TOTAIS		31	76

Fonte: Elaboração dos autores, com base na Lei de Orçamento Anual 2018 (Lei 15.054/2017, anexo Volume I, p. 523 a 552).

Cada instrumento de programação possui no mínimo um subtítulo onde são alocados os valores das dotações orçamentárias por origem de recursos. Nesse sentido, quanto mais instrumentos de programação forem criados, mais o recurso precisa ser distribuído como dotação orçamentária em vários subtítulos. A quantidade de instrumentos de programação pode interferir na execução orçamentária, pois em muitos casos a dotação orçamentária alocada nos subtítulos dos instrumentos de programação não é suficiente para execução da despesa, sendo necessário propor créditos adicionais à Casa Legislativa.

Segundo Santos (2015, p. 147), quando créditos adicionais ocorrem em grande quantidade, pode-se inferir que no planejamento: (a) não foram considerados

problemas e fatores importantes da realidade que acabaram se impondo ao longo do exercício financeiro e/ou (b) apesar do planejamento ter sido adequado, foi preterido por outras prioridades de gastos. Essas situações, segundo a autora, podem acarretar a aplicação dos recursos públicos de forma casuística, fragmentada e inefetiva, motivos pelo qual os créditos adicionais precisam ser acompanhados, coibindo o seu excesso.

Ao longo do exercício financeiro de 2018 foram publicados no site da ALERGS 53 decretos que dispõem sobre abertura de créditos adicionais à LOA 2018. Desses, 22 decretos possuem algum tipo de alteração orçamentária à SES/RS, entre outros órgãos da Administração Pública do Estado (Quadro 2).

Quadro 2. Decretos de abertura de créditos adicionais com proposições para SES/RS, 2018

Nº	Decreto	Tipo Decreto	Data Publicação	Fonte de Recursos					Total
				Redução de dotação orçamentária (OR 100)	Convênio (OR 210)	Exc. De Arrec. Rec. Própria	Excesso de Arrecadação	Passivo Potencial (OR 400)	
1	53923	Suplementar	22/02/2018	95.765.110,30	80.516.461,99	-	-	498.089.019,48	674.370.591,77
2	53968	Suplementar	16/03/2018	148.550.983,41	90.802,06	-	-	38.270.972,34	186.912.757,81
3	54029	Suplementar	20/04/2018	39.772.631,00	-	-	-	62.473.595,11	102.246.226,11
4	54045	Suplementar	30/04/2018	330.219.550,40	-	606.457,00	-	136.508.352,35	467.334.359,75
5	54068	Suplementar	16/05/2018	46.949.102,16	-	-	-	14.453.889,05	61.402.991,21
6	54092	Suplementar	30/05/2018	128.636.435,97	-	-	1.464.442,40	16.888.925,72	146.989.804,09
7	54109	Suplementar	15/06/2018	761.304.129,45	1.153.474,93	-	-	-	762.457.604,38
8	54118	Suplementar	26/06/2018	373.247.623,03	-	-	-	19.992.488,89	393.240.111,92
9	54159	Suplementar	19/07/2018	153.387.251,96	1.100.640,21	-	1.110.059,82	12.359.687,11	167.957.639,10
10	54162	Suplementar	25/07/2018	403.171.668,93	-	55,48	421.919,57	4.496.506,47	408.090.150,45
11	54192	Suplementar	17/08/2018	156.533.643,45	3.381.645,45	-	344.540.485,03	190.365.394,62	694.821.168,55
12	54196	Suplementar	23/08/2018	182.520.250,67	17.305.404,79	5.581.486,40	4.441.982,96	17.314.972,13	227.164.096,95
13	54222	Suplementar	13/09/2018	82.360.530,17	-	27.565.670,67	-	9.262.297,01	119.188.497,85
14	54236	Suplementar	26/09/2018	765.166.214,26	14.170,86	-	101.885.906,57	10.517.926,54	877.584.218,23
15	54288	Suplementar	19/10/2018	89.472.618,37	3.178.547,72	-	914.533,87	36.011.646,28	129.577.346,24
16	54299	Suplementar	26/10/2018	310.449.705,33	-	-	80.942.354,88	1.548.150,00	392.940.210,21
17	54327	Suplementar	20/11/2018	476.913.863,52	6.491.370,12	-	46.453.030,06	2.327.291,05	532.185.554,75
18	54347	Suplementar	23/11/2018	134.787.277,02	407.069,87	-	293.199.604,10	15.001.574,04	443.395.525,03
19	54362	Suplementar	04/12/2018	137.744.822,68	38.191.251,89	-	-	-	175.936.074,57
20	54371	Suplementar	12/12/2018	257.353.417,01	6.035.449,70	-	-	23.679.804,06	287.068.670,77
21	54443	Suplementar	27/12/2018	213.555.302,37	-	-	-	2.160,00	213.557.462,37
22	54471	Suplementar	31/12/2018	157.525.326,79	-	-	-	-	157.525.326,79
TOTAL				5.445.387.458,25	157.866.289,59	33.753.669,55	875.374.319,26	1.109.564.652,25	7.621.946.388,90
PERCENTUAL				71,44%	2,07%	0,44%	11,48%	14,56%	100,00%

Fonte: Elaborado pelos autores, com base nos dados do FPE e no site da ALERGS.

Dos decretos de abertura de créditos adicionais à LOA de 2018, que possuem autorizações para a SES/RS, entre outros órgãos, 71,4% são créditos suplementares cujas fontes de recursos referem-se à anulação total ou parcial de dotações. Situação que pode demonstrar um descompasso entre o planejamento e sua exe-

ção, mais ainda por 36% desses decretos terem sido publicados no 1º semestre do exercício financeiro de 2018, sendo que o primeiro decreto ocorreu no mês de fevereiro.

Segundo Abreu et al. (apud ANGÉLICO, 2009), a flexibilização que os créditos adicionais proporcionam à peça orçamentária não tem que ser criticada no que se refere às alterações relativas a reajustes de custos de programas decorrentes da inflação e correções estratégicas geradas por desvios de planejamento. Contudo, os autores destacam o mau uso deste dispositivo quando:

Reduzir a dotação “A” para suplementar a dotação “B”. Depois, reduzir a dotação “C” para suplementar a “A”. Mais tarde elimina-se um projeto para restabelecer a dotação “C”. E estas transposições de dotações prosseguem desregradamente pelo exercício inteiro. É um procedimento que demonstra claramente a total ausência de planejamento na elaboração do orçamento-programa. (ABREU, 2017 apud ANGÉLICO, 2009, p. 31).

A quantidade de decretos que alteram a peça orçamentária pode levar a inferir que o planejamento está dominado pela improvisação na tomada de decisões, o que para Matus (HUERTAS, 2007, p.12), significa a condenação de quem não sabe planejar.

Para modificar o seu planejamento orçamentário do exercício de 2018, um total 76 Instrumentos de Programação (IP) com suplementação e/ou redução foram empregados. Desses, 56 (74%) foram suplementados, sendo que 54 (71%) foram utilizados como fonte de recursos para as realocações (ou seja, houve redução de valores) e 41 (54%) sofreram suplementações e reduções de dotações orçamentárias ao longo do exercício. Ao final, dos 76 IP existentes, 90% sofreram algum tipo de alteração. Esse quantitativo de realocações sugere que a SES/RS vem utilizando os créditos adicionais com muita frequência, correndo o risco de estarem ocorrendo de forma desregrada e casuística.

O valor total das dotações que foram suplementadas na LOA 2018 da SES/RS soma R\$ 683.714.206,13, sendo que as reduções perfazem um total de R\$ 395.752.667,82. A diferença de R\$ 287.961.538,31 refere-se à R\$ 304.020.000,00 de dotações suplementadas sem indicação de redução nos IP da SES/RS, e a R\$ 16.058.461,69 de dotações reduzidas sem indicação de suplementação de dotações em IP da SES/RS. Tal situação indica que esses remanejamentos ocorreram entre os IP da SES/RS e os de outros órgãos que compõe a LOA 2018 do Estado do RS. O resultado dessas modificações acarretou um aumento nos valores orçamentários em benefício da SES/RS em detrimento de outros órgãos.

Como indício de falhas no processo de planejamento orçamentário, o fato de que, dos 76 IP vinculados à LOA 2018 da SES/RS, 7,89% sofreram algum tipo de

suplemento e/ou redução no primeiro trimestre, passando a 28,95% ao final do primeiro semestre.

Também foi identificado que em alguns IP as alterações ocorreram apenas na Natureza da Despesa (NAD) das dotações orçamentárias, passando de Outras Despesas Correntes para Investimentos, e vice-versa, em um total de R\$ 6.242.509,92. Embora essas alterações tenham sido realizadas para conformar as NAD dentro de cada IP, elas demandam um tempo desde a Solicitação de Recurso Orçamentário (SRO) ao Tesouro Estadual, sua autorização, formulação e publicação do decreto de abertura de crédito adicional no Diário Oficial do Estado. Esse processo pode acarretar demora na prestação de serviços que dependam desses recursos, podendo a vir prejudicar a população.

Para alguns IP foram publicados mais de um decreto no mesmo mês, em um total anual de suplementação de R\$ 251.000,00 e de redução de dotações orçamentárias de R\$ 256.696,00, indicando que a alteração realizada pode ter prejudicado a execução orçamentária no mesmo mês de referência.

Na mesma linha de observação, para alguns IP foram publicados decretos em meses subsequentes com valores muito próximos, demonstrando que num mês foram realizadas suplementações e noutros reduções de dotações orçamentárias e vice-versa, quase que no mesmo montante. Ressalta-se que para esses IP não houve outras alterações de dotações orçamentárias por decretos de abertura de créditos adicionais decorrentes de outras fontes de recursos. Sendo assim, infere-se que a gestão vem se utilizando desse dispositivo como uma ferramenta desregrada de conformação das dotações orçamentárias entre os IP.

Quando analisado o percentual de variação entre a dotação inicial e a dotação final, para aqueles IP que não foram abertos créditos adicionais com outras fontes de recursos, em 5 IP as variações foram positivas e representaram mais de 50% do valor da dotação inicial (Quadro 3). Nesse sentido, destaca-se o IP 8526 cujas variações representaram 129% do valor da dotação inicial (quase 80% dessa variação ocorreram nos decretos 54.092 e 54.118 publicados no 1º semestre de 2018). Em outros 7 IP a variação foi negativa em mais de 50% do valor da dotação inicial, destacando-se o IP 5619 que foi totalmente zerado até o início do 2º semestre (Decreto 54.118 e 54.162). Esses casos também evidenciam o descompasso entre o planejamento orçamentário da SES/RS e a sua execução.

Quadro 3. IP com mais de 50% de variação (positiva ou negativa) entre a dotação inicial e a dotação final, SES/RS, 2018.

INSTRUMENTO DE PROGRAMAÇÃO	TOTAL DOTAÇÃO INICIAL	TOTAL CREDITOS ADICIONAIS, FONTE REC 100		TOTAL DOTAÇÃO FINAL	% VARIÇÃO	
		SUPLEMENTAÇÕES	REDUÇÕES			
8526	COFINANCIAMENTO DE HOSPITAIS PRÓPRIOS COM ADMINISTRAÇÃO TERCEIRIZADA	72.319.100,00	93.337.300,00	-	165.656.400,00	129%
8422	CONTRIBUIÇÃO PATRONAL AO FUNDOPREV - CIVIL - SES	4.805.400,00	4.000.000,00		8.805.400,00	83%
2485	ESP - GESTÃO DA ESCOLA DE SAÚDE PÚBLICA	1.048.500,00	1.365.000,00	540.000,00	1.873.500,00	79%
6262	HOSPITAL SANATÓRIO PARTENON	10.040.000,00	5.800.000,00	-	15.840.000,00	58%
8524	COFINANCIAMENTO HOSPITALAR PARA EGRESSOS DE UTI/UCI NEO-NATAL	1.500.000,00	1.185.100,00	371.546,00	2.313.554,00	54%
5619	REGIONALIZAÇÃO DA SAÚDE - IMPLEMENTAÇÃO DE REDES ASSISTENCIAIS	2.000.000,00	-	2.000.000,00	-	-100%
8515	COFINANCIAMENTO HOSPITALAR MÃE CANGURU	930.000,00		875.946,00	54.054,00	-94%
8514	COFINANCIAMENTO HOSPITALAR CASA DA GESTANTE	5.180.000,00	108.000,00	4.868.773,00	419.227,00	-92%
3265	ANÁLISE DE DNA PARA TESTE DE PATERNIDADE	2.146.980,00	2.000.000,00	3.815.057,94	331.922,06	-85%
9147	CONSTRUÇÃO, AMPLIAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DE HOSPITAIS DE REFERÊNCIA	3.000.000,00	-	2.290.468,43	709.531,57	-76%
2509	CES - DESENVOLVIMENTO DE AÇÕES	300.000,00	-	212.726,32	87.273,68	-71%
6284	COFINANCIAMENTO HOSPITALAR NA ASSISTÊNCIA SECUNDÁRIA E TERCIÁRIA	17.000.000,00		9.009.918,32	7.990.081,68	-53%

Fonte: Elaborado pela autora, com base no banco de dados do sistema FPE, na Lei nº 15.018/2017 e no site do SEFAZ/RS

Por fim, se buscou identificar em cada decreto de abertura de créditos adicionais suplementares, quais os IP foram reduzidos para suplementar as dotações de outros IP. Para tanto, analisou-se apenas as realocações cujo recurso referia-se ao Tesouro do Estado, utilizado para apuração do Percentual Mínimo Constitucional de Aplicações de Recursos em Ações e Serviços de Saúde. Novamente se observou que a administração se utiliza deste expediente para conformar a exe-

cução orçamentária desregradamente no âmbito da saúde. Além disso, o excesso de fragmentação das realocações não permitiu identificar se elas derivaram da necessidade do gestor de repriorizar suas ações ou se decorreram de sucessivas falhas de previsões no momento do planejamento orçamentário.

As falhas e os excessos evidenciados ao longo da análise dos dados dessa pesquisa evidenciaram que a SES/RS, ao longo da execução orçamentária do exercício de 2018, se utilizou dos créditos adicionais suplementares como um meio retificador da peça orçamentária de forma usual. Além disso, ficou evidente que o planejamento foi preterido pela improvisação no momento da execução.

Os decretos adicionais são mecanismos de flexibilização da peça orçamentária que devem ser utilizados com moderação evitando excessos para que não haja uma desfiguração da lei orçamentária autorizada pela ALERGS, tornando-a um instrumento fictício. Nesse sentido, entende-se que uma das principais causas que acarretam falhas no planejamento orçamentário é a autorização dada pela ALERGS, já na LDO, para que o Chefe do Poder se utilize dos decretos de créditos adicionais suplementares para manejar seu orçamento sem que haja um limite estabelecido em lei. Isso de fato agiliza o processo de realocação e ajuste de dotações orçamentárias, mas fragiliza o comprometimento com planejamento no processo de elaboração do projeto de lei orçamentária.

Outra causa que pode estar acarretando esses problemas é a ausência de integração dos coordenadores do processo de elaboração da proposta orçamentária, tendo em vista que essa coordenação é de responsabilidade de duas unidades administrativas da SES/RS: a ASSTEPLAN e o FES.

Por fim, destaca-se que a ausência de empoderamento dos servidores das diversas áreas da SES/RS sobre os instrumentos orçamentários e sua execução, também pode causar danos ao planejamento orçamentário.

Considerações Finais

Foi identificada a presença de inúmeras realocações orçamentárias, o que sugere ausência de processo de planejamento adequado. Caso esse ocorresse de forma apropriada, a SES/RS não necessitaria utilizar esse mecanismo de ajuste orçamentário de forma tão recorrente, principalmente no início do exercício financeiro.

Além da SES/RS ter apresentado falhas no planejamento orçamentário de 2018, que culminaram em várias realocações de dotações entre instrumentos de programação, ficou evidente o emprego dos decretos de abertura de créditos adicionais como ferramenta de conformação orçamentária, onde a improvisação suplantou o planejamento. Dessa forma, o excesso de realocações apresentadas ao longo do exercício de 2018, pode ter ocasionado demora na execução das ações do Estado, tal como a prestação de diversos serviços à população. Ficou evidenciado que, em muitos casos, a realocação de parte da dotação inicial foi reduzida e posteriormente suplementada, evidenciando a improvisação que foi feita pela gestão.

Para tentar entender os fatores que levaram a SES/RS a essa prática, se buscou sistematizar possíveis causas para o problema, onde se evidenciou que a flexibilização, autorizada na LDO pela ALERGS, para tais realocações - embora seja necessária para não emperrar a máquina pública - sem que haja limites para sua proposição, prejudica a cultura de planejamento. Isso ocorre, visto que não há uma necessidade de preocupação maior no momento de planejar, pois na execução será possível manejar as dotações orçamentárias, conforme a necessidade do administrador, o que demonstra um descrédito no que diz respeito à função de planejar.

Outras causas aventadas se referem à possível ausência de integração entre a ASSTEPLAN e o FES, unidades administrativas da SES/RS que coordenam a elaboração dos instrumentos orçamentários e à ausência de domínio por parte dos servidores da secretaria sobre tais instrumentos. Nesse sentido, entende-se que promover a integração entre os coordenadores do processo de elaboração desses instrumentos, capacitar os servidores sobre o tema e instituir uma comissão com representantes dos departamentos e assessorias da SES/RS - responsável por acompanhar a execução orçamentária - são ações de planejamento que possivelmente poderiam mitigar o problema existente.

As informações obtidas com esse trabalho são importantes, visto que poderão alertar o gestor estadual sobre as falhas do planejamento orçamentário - que possivelmente geram muito retrabalho, além de atraso na prestação de serviços à população - possibilitando que sejam revistos os processos, e sensibilizando para a necessidade de se utilizar o planejamento como ferramenta indispensável para elaboração dos instrumentos orçamentários, no intuito de que esses não sejam apenas peças fictícias, mas que subsidiem a tomada de decisões do gestor.

Referências

ABREU, J.G.; BANDEIRA, PE.; FERREIRA, V. R. S. Análise do impacto da abertura de créditos adicionais no planejamento orçamentário: estudo em uma agência executiva. 2017. Disponível em: <cidesp.com.br/index.php/1cidesp/1cidesp/paper/download/322/48>. Acesso em: 18 fev. 2019.

ALERGS, Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. 2018. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legislativo/Legisla%C3%A7%C3%A3oEstadual.aspx>>. Acesso em: 24 jan. 2019.

AMORIM, Ivan Trizi. A institucionalização do plano plurianual (PPA): um estudo do governo federal brasileiro nos períodos de 2000-2003 e 2004-2007. São Paulo. 2016.

ARAÚJO, I.P.S.; ARRUDA, D.G. Contabilidade Pública. Da teoria a prática. Edição atualizada conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal. 1ed. 2006.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponibilizado em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 26 ago. 2018.

_____. Lei Complementar nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Senado. 1964.

_____. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília. 19 set. 1990.

_____. Lei complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012. Regulamenta o § 3o do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas três esferas de governo; revoga dispositivos das Leis nos 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp141.htm>. Acesso em: 02 set. 2018.

FPE. Finanças Públicas do Estado. Acesso restrito. 2019. Disponível em: <<https://portalpfe.sefaz.rs.gov.br/apl/fpe/index.aspx>>. Acesso em: 25 jan. 2019.

FURTADO, José de Ribamar Caldas Furtado. Créditos adicionais versus transposição, remanejamento ou transferência de recursos. Revista do TCU, nº 106. 2005. Disponível em: <<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/578/640>>. Acesso em: 03 abr. 2019.

GIACOMONI, James. Bases normativas do plano plurianual: análise das limitações decorrentes da ausência de lei complementar. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, v.28, n.1. pp. 79-91. 2004.

HUERTAS, Franco. Entrevista com Carlos Matus: O método Planejamento Estratégico Situacional. Tradução de Giselda Barroso Sauveur. 4 ed. São Paulo: Fundap. 2007.

RS - RIO GRANDE DO SUL. Constituição (1989). Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1989. Disponibilizado em: <<http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticke =IiPguzuGBtw%3d&tabid=3683&mid=5358>>. Acesso em: 29 ago. 2018.

_____. Decreto nº 44.050, de 05 de outubro de 2005. Aprova o Regimento Interno da Secretaria da Saúde. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=49010&hTexto=&Hid_IDNorma=49010>. Acesso em: 30 jan. 2019.

_____. Decreto nº 51.054, de 19 de dezembro de 2013. Aprova o Regimento Interno do Fundo Estadual de Saúde – FES. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=60279&hTexto=&Hid_IDNorma=60279>. Acesso em: 30 jan. 2019.

_____. Decreto nº 54.518 de 28 de fevereiro de 2019. Dispõe sobre a execução orçamentário-financeira dos órgãos do poder executivo do estado do rio grande do sul, compreendendo as autarquias e fundações, para o exercício de 2019 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=65292&Texto=&Origem=1>. Acesso em: 15 abr. 2019.

_____. Lei nº 10.356, de 10 de janeiro de 1995. Dispõe sobre a estrutura organizacional da Administração Direta e dá outras providências. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=12523&hTexto=&Hid_IDNorma=12523>. Acesso em: 30 jan. 2019.

_____. Lei nº 14.368, de 25 de novembro de 2013. Dispõe sobre o Fundo Estadual da Saúde – FES –, cria gratificações e revoga a Lei n.º 6.575, de 5 de julho de 1973. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/flerepository/repLegis/arquivos/LEI%2014.368.pdf>>. Acesso em: 18 abr. 2019.

_____. Lei nº 14.733, de 15 de setembro de 2015. Dispõe sobre a estrutura administrativa e diretrizes do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/flerepository/repLegis/arquivos/LEI%2014.733.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2019.

____. Lei nº 15.018, de 17 de julho de 2017. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária para o exercício econômico-financeiro de 2018 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=64000&Texto=&Origem=1>. Acesso em: 01 ago. 2018.

____. Lei nº 15.054, de 19 de dezembro de 2017. Estima a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício financeiro de 2018. Disponível em <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/LEI%2015.054.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

____. Lei nº 10.246, de 02 de janeiro de 2019. Introduce modificações na Lei nº 14.733, de 15 de setembro de 2015, que dispõe sobre a estrutura administrativa e diretrizes do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=65197&hTexto=&Hid_IDNorma=65197>. Acesso em: 02 fev. 2019.

____. Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul. Tesouro do Estado. 2019. Disponível em: <<https://tesouro.fazenda.rs.gov.br/conteudo/1096/o-tesouro-do-estado>>. Acesso em: 24 abr. 2019.

____. Secretaria Estadual da Saúde. Estrutura da Secretaria. 2019. Disponível em: <<https://saude.rs.gov.br/estrutura-da-secretaria>>. Acesso em: 24 jan. 2019.

____. Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento Regional. Departamento de Planejamento Governamental. Lei Orçamentária Anual. Volume I. 2018. Disponível em: <<https://planejamento.rs.gov.br/lei-orcamentaria-anual>>. Acesso em: 25 jan.2019.

____. Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento Regional. Departamento de Planejamento Governamental. Manual do PPA 2016-2019. 2015. Disponível em: <<https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201604/06151230-manual-ppa-2016-2019-volume-i-2-edicao.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2018.

____. Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento Regional. Departamento de Planejamento Governamental. Manual Técnico de Orçamento (MTO) 2018. Disponível em: <<https://planejamento.rs.gov.br/manual-tecnico-do-orcamento>>. Acesso em: 01 ago. 2018.

____. Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento Regional. Departamento de Planejamento Governamental. Marco Metodológico PPA 2016-2019. 2015. Disponível em: <<http://www.spgg.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/15134058-20150317165438publicacao-marco-metodologico-ppa-2016-2019.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2018.

SANTOS, Eugênio Andrade Vilela dos. O confronto entre o planejamento governamental e o PPA. In: CARDOSO JR. José Celso (org.). A reinvenção planejamento governamental no Brasil. Brasília: Ipea, 2011, v.4. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_dialogosdesenvol04.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2018.

SANTOS, Rita de Cássia. Plano Plurianual e Orçamento Público. 3 ed. Florianópolis: UFSC/CAPES/UAB. 2015.

GERENCIAMENTO DE RISCOS EM LICITAÇÕES EM UMA ESTATAL FEDERAL PRESTADORA DE SERVIÇOS DE SAÚDE APÓS A LEI 13.303/2016

LILIAN SOUZA STROHMEIER
ROGÉRIO FAÉ

Introdução

Este projeto de intervenção aborda a implantação do gerenciamento de riscos nos processos licitatórios de uma empresa pública federal prestadora de serviços de saúde no contexto da Lei n° 13.303 de 30 de junho de 2016.

A Lei n° 13.303/16 determina que as empresas estatais – sociedades de economia mista e empresas públicas – estabeleçam mecanismos de governança, gestão de riscos e controles internos em suas atividades. Em maio de 2016, pouco antes da publicação da Lei, o então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e a Controladoria Geral da União publicaram a Instrução Normativa Conjunta CGU/MP n° 01/2016, determinando o estabelecimento de sistemática de gestão de riscos no âmbito dos órgãos, autarquias e empresas do Poder Executivo Federal. A Lei n° 13.303/16, tratada como Lei das Estatais, entrou em vigor em 30 de junho de 2018, portanto, o tema em questão deverá ser pauta da Administração Pública agora e nos próximos anos.

De acordo com o 7° Boletim de Empresas Estatais Federal (2018), são 138 estatais federais ativas sob a coordenação e governança da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – SEST, secretaria vinculada ao então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e consolidada no Ministério da Economia após a edição da Medida Provisória n° 870 de 1° de janeiro de 2019. Essas estatais atuam em vários segmentos, como saúde, comunicação, petróleo, seguros, financeiro etc. É nesse universo de empresas que a gestão de riscos deverá permear os processos organizacionais de gestão.

A Administração Pública, em conformidade com o disposto no artigo 37 da Constituição Federal, utiliza-se dos procedimentos licitatórios para a realização das contratações públicas na realização de obras, serviços, compras, alienação de bens e locações em busca da satisfação do interesse público. Verifica-se que esse é um processo sensível dentro das organizações públicas brasileiras, uma vez que valores significativos do orçamento público são consumidos. Nesse contexto, a Lei das Estatais estabelece que as matrizes de risco são cláusulas necessárias nos contratos administrativos.

Conforme pesquisa da Confederação Nacional da Indústria “Retratos da Sociedade Brasileira”, de junho de 2016, 70% dos brasileiros atribuem a baixa qua-

lidade dos serviços públicos à má-utilização dos recursos públicos. Segundo a mesma pesquisa, a saúde figura entre os serviços públicos com a menor avaliação. Observa-se ainda, um número de ex-dirigentes de estatais investigados por práticas de corrupção no âmbito das licitações. Assim, a crescente pressão social para a promoção de melhores serviços públicos e melhor administração do dinheiro público, somados aos recentes escândalos envolvendo empresas estatais, demonstram a necessidade de uma gestão mais eficiente dos recursos.

O projeto de intervenção deste estudo ocorreu em um hospital público federal localizado no estado do Rio Grande do Sul, cujo capital social pertence totalmente a União. A entidade é, portanto, uma empresa pública federal. Nessa entidade, foram realizadas oficinas de mapeamento de riscos para uma licitação na modalidade pregão durante o planejamento da compra referentes às fases de planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão do contrato. Os trabalhos foram realizados com a participação dos funcionários envolvidos no processo. O objeto da licitação foi a contratação de empresa para fornecimento de roupas hospitalares. Após, foi encaminhado um questionário para os mesmos envolvidos a fim de identificar a percepção sobre os benefícios e oportunidades de melhoria no processo realizado.

Assim, o objetivo geral foi demonstrar como o gerenciamento de riscos pode ser útil para qualificar o processo das contratações públicas no âmbito das empresas estatais contribuindo para a maior probabilidade do alcance dos objetivos organizacionais.

Gestão de Riscos

A preocupação com o tema governança vem desde o movimento da Reforma Administrativa ocorrida na década de 1990 no Brasil, com a inclusão do princípio da eficiência no rol de princípios administrativos pela Emenda Constitucional 19/98 (NOHARA, 2018). Por outro lado, é possível identificar referência ao tema desde a edição do Decreto-Lei n° 200 de 25 de fevereiro de 1967, quando afirma em seu artigo 14 que o “trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco” (BRASIL, 1967, s/p).

Em 2009 a Controladoria-Geral da União (CGU) encomendou avaliação à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), resultando na recomendação de integrar a gestão de riscos como elemento-chave da responsabilidade gerencial, a fim de promover integridade e prevenir situações de improbidade, desvios e corrupção.

Em julho de 2013 foi promulgada a Lei n° 12.846/2013, a chamada Lei Anticorrupção. Entre os pontos de maior destaque está o programa de integridade, um conjunto de regras e procedimentos implementados na estrutura corporativa com o objetivo de detectar práticas e eventos de corrupção (Guimarães e Requi,

2018). O Decreto n° 8.420 de 18/03/2015 irá regulamentar esta Lei, complementado por Guia de Implantação de Programa de Integridade nas Empresas Estatais (2015, p. 8), definido como um conjunto de arranjos institucionais, regulamentações, instrumentos de gerenciamento e controle, o fortalecimento de valores éticos, promoção da integridade, da transparência e redução do risco de atitudes que violem os padrões e políticas formalmente estabelecidos.

São apresentadas cinco diretrizes principais como pilares ao desenvolvimento da política de integridade: desenvolvimento do ambiente de gestão do programa de integridade; análise periódica de riscos; estruturação e implantação de políticas e procedimentos do programa de integridade; comunicação e treinamento; e, monitoramento do programa, medidas de remediação e aplicação de penalidades.

Este estudo aborda fundamentalmente o pilar “análise de riscos”, definido pela Instrução Normativa Conjunta CGU/MP n° 01/2016 como “possibilidade de ocorrência de um evento que venha a ter impacto no cumprimento dos objetivos” (BRASIL, 2016, s/p). Já a ISO 31000/2009 define risco como o efeito da incerteza nos objetivos e conceitua a gestão de riscos como as atividades coordenadas para dirigir e controlar uma organização no que se refere a riscos. Para o Committee of Sponsoring Organizations (COSO - Comitê das Entidades Patrocinadoras) da National Commission on Fraudulent Financial Reporting (2006, p. 16) “o risco é representado pela possibilidade de que um evento ocorrerá e afetará negativamente a realização dos objetivos”. Ainda, para o International Federation of Accountants (1999, p. 6), “riscos são eventos futuros incertos que podem influenciar o atendimento de objetivos estratégicos, operacionais e financeiros da organização”. Por sua vez, Souza e Brasil (2017), ressaltam que para que sejam considerados riscos, não basta identificar algo que possa dar errado, mas sim algo que possa impactar nos objetivos.

Nesse ponto, é importante esclarecer que para que se tenha sucesso na gestão de riscos é necessário primeiramente o estabelecimento de objetivos. Segundo o COSO (2006, p. 37):

os objetivos são fixados no âmbito estratégico, estabelecendo-se uma base para os objetivos operacionais, de comunicações (relatórios) e de conformidade. Toda organização enfrenta uma variedade de riscos oriundos de fontes internas e externas, sendo o estabelecimento de objetivos, condição prévia para a identificação de eventos, avaliação de riscos e resposta a riscos.

Dessa forma, considerando que a avaliação de riscos envolve a identificação de eventos que possam impactar os objetivos, é fundamental que a instituição estabeleça seus objetivos e os dissemine de forma clara para todos os envolvidos. Para isso, existem algumas metodologias propostas para o gerenciamento de riscos, como o COSO ERM, ISO 31000/2009, Orange Book, entre outros. Analisando a abordagem da Instrução Normativa Conjunta 01/2016, fundamentalmente seu artigo 16, verifica-se uma maior aproximação com a estrutura do COSO ERM.

O COSO ERM divide os objetivos em quatro categorias interrelacionadas: estratégicos, operações, comunicação e conformidade. Define que o gerenciamento de riscos é constituído por oito componentes interrelacionados pela qual a instituição é administrada e gerenciada. Esses componentes são: ambiente interno; fixação de objetivos; identificação de eventos; avaliação de riscos; resposta a risco; atividades de controle; informações e comunicações; e, monitoramento.

Os objetivos e componentes permeiam todas as divisões organizacionais e esse relacionamento entre os subconjuntos é apresentado em uma matriz tridimensional em forma de cubo. Assim, a metodologia do COSO defende que para gerenciar riscos os oito componentes devem ser observados no contexto dos seus diferentes objetivos em todas as divisões organizacionais existentes (ex.: subsidiárias, unidade de negócio, divisões, etc.).

Dentre as medidas de resposta a riscos, encontram-se as atividades de controle. A Instrução Normativa Conjunta CGU/MP n° 01/2016 conceitua controles internos da gestão em seu artigo 2°, inciso V:

conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada pela direção e pelo corpo de servidores das organizações, destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável de que, na consecução da missão da entidade, os seguintes objetivos gerais serão alcançados: a) execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações; b) cumprimento das obrigações de accountability; c) cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis; e d) salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e danos. O estabelecimento de controles internos no âmbito da gestão pública visa essencialmente aumentar a probabilidade de que os objetivos e metas estabelecidos sejam alcançados, de forma eficaz, eficiente, efetiva e econômica (BRASIL, 2016, s/p).

No contexto das licitações públicas, é possível definir o risco como a chance de que algum evento aconteça e venha a impactar negativamente nos objetivos da contratação. Portanto, considerando-se ainda que os processos licitatórios envolvem grande movimentação de recursos financeiros, é necessária a existência de controles internos apropriados e suficientes para responder adequadamente aos riscos existentes mitigando a ocorrência de erros, desvios e fraudes que firam os seus princípios.

Guimarães e Santos (2017) reforçam que as atividades que envolvem contratos estão sujeitas a influências positivas ou negativas decorrente de situações de fato, jurídicas, legais ou da natureza que sejam imprevisíveis ou,

mesmo que previsíveis, com consequências incalculáveis. Assim, na matriz de riscos são feitos o levantamento e a distribuição dos riscos previsíveis e dos imprevisíveis que podem ocorrer durante a execução do contrato, bem como a atribuição de responsabilidades caso esses eventos venham a ocorrer. Nesse caso, é possível prever os eventos que poderiam impactar no equilíbrio econômico financeiro do contrato.

A matriz de riscos é definida na Lei das Estatais em seu artigo 42, inciso X:

X - matriz de riscos: cláusula contratual definidora de riscos e responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação, contendo, no mínimo, as seguintes informações:

a) listagem de possíveis eventos supervenientes à assinatura do contrato, impactantes no equilíbrio econômico-financeiro da avença, e previsão de eventual necessidade de prolação de termo aditivo quando de sua ocorrência;

b) estabelecimento preciso das frações do objeto em que haverá liberdade das contratadas para inovar em soluções metodológicas ou tecnológicas, em obrigações de resultado, em termos de modificação das soluções previamente delineadas no anteprojeto ou no projeto básico da licitação;

c) estabelecimento preciso das frações do objeto em que não haverá liberdade das contratadas para inovar em soluções metodológicas ou tecnológicas, em obrigações de meio, devendo haver obrigação de identidade entre a execução e a solução pré-definida no anteprojeto ou no projeto básico da licitação (BRASIL, 2016, s/p).

Mourão e Viana (2009), explicam que a matriz de risco é uma ferramenta bastante utilizada pelos controles internos das organizações e consagrada no gerenciamento de riscos. Já o Guia para Matriz de Riscos do Ministério do Planejamento (2017), define que a matriz de riscos é utilizada pelos gestores como ferramenta de mensuração, avaliação e priorização dos eventos de riscos que afetem o atingimento dos objetivos do processo da unidade e, por consequência os objetivos estratégicos do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Para o International Federation of Accountants (1999), o mapa ou matriz de risco representa uma maneira simples de estabelecer a relação entre a probabilidade e o impacto para os principais riscos identificados, demonstrando tanto a mensuração quanto o perfil do risco. Defende que a matriz de risco pode ser elaborada tanto para a riscos quanto para oportunidades.

Guimarães e Santos (2017) interpretam que a Lei das Estatais só obriga a elaboração de matriz de riscos nos casos de obras e serviços de engenharia, mas salientam que esta ferramenta pode ser utilizada em qualquer espécie de relação contratual, pois são benéficas à gestão, evitam discussões posteriores sobre a distribuição de responsabilidades entre contratante e contratado e previnem li-

tígios judiciais. Com entendimento diferente, Pironti (2018) defende que a Lei das Estatais exige a elaboração da matriz de risco em toda e qualquer contratação realizada pela estatal uma vez que o termo consta positivado no artigo 69 como uma cláusula necessária dos contratos disciplinados pela Lei nº 13.303/2016. Para o autor, a matriz que relaciona impacto e probabilidade é a que melhor se adequa à essa exigência legal. “A conjugação destes dois critérios em um diagrama de cálculo de riscos permitirá a confirmação do nível de risco da atividade verificada e, a depender do apetite a riscos da entidade, determinará sua correção ou aceitação” (Pironti, 2018, p. 439).

O Manual de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (2017), define que a identificação dos eventos permite o planejamento da forma adequada para tratamento dos riscos. O Manual apresenta como componentes do risco: a) causas, que são as condições que dão origem à possibilidade de ocorrência do evento; b) risco, como a possibilidade de ocorrência de um evento que venha a ter impacto no cumprimento dos objetivos; e c) consequência, como o resultado de um evento de risco sobre os objetivos do processo. Após a identificação dos eventos de riscos, é necessário mensurá-los, o que, de acordo com a Instrução Normativa Conjunta CGU/MP nº 1/2016, significa estimar a importância de um risco e calcular a probabilidade e o impacto de sua ocorrência.

O modelo do International Federation of Accountants (1999) apresenta uma proposta com três níveis de classificação de impacto e de probabilidade: o impacto é classificado como baixo, médio ou alto e a probabilidade em baixa, média ou alta. O referencial ressalta que a escala deve ser utilizada apenas como guia. Já o Guia Prático de Gestão de Risco para a Integridade (2018) apresenta escalas de impacto e probabilidade em quatro níveis e salienta que existem diversas formas de analisar a probabilidade e o impacto dos riscos, variando em relação a precisão e complexidade.

Método

O processo conduzido neste trabalho teve o objetivo de agregar valor ao processo licitatório de um hospital, promovendo maior eficiência e eficácia à gestão por meio da participação dos membros das equipes.

O projeto deste estudo ocorreu durante a fase de planejamento da contratação de uma empresa para fornecimento de roupas hospitalares. Antes do início da pesquisa-ação, os participantes foram orientados quanto à necessidade da implantação do processo de gestão de riscos nas contratações. A fim de justificar o trabalho e motivar as equipes envolvidas, buscou-se esclarecer que além de ser uma obrigação legal, o novo processo poderia ser vantajoso para a promoção de maior segurança à organização e também às suas próprias responsabilidades profissionais.

Considerando que a utilização de modelos de gerenciamento de riscos é recente na instituição em análise, foi adotada uma matriz de riscos do tipo 3x3. A probabilidade foi mensurada com base no modelo proposto pelo International Federation of Accountants (1999) – probabilidade baixa, média e alta.

- Probabilidade alta: Ocorrência provável. Há potencial de ocorrer várias vezes nos próximos dez anos. Ocorreu nos últimos dois anos. Tipicamente ocorre nessas operações.
- Probabilidade média: Ocorrência possível. Pode ocorrer mais de uma vez dentro dos próximos dez anos e pode ser de difícil controle devido a influências externas. Há histórico de ocorrência na organização.
- Probabilidade baixa: Ocorrência remota. Nunca ocorreu, seria surpreendente se ocorresse.

Para a escala do impacto, a proposta do International Federation of Accountants (1999) foi adaptada para:

- Impacto baixo: Haverá um impacto mínimo na viabilidade da organização ou na sua estratégia/objetivos operacionais.
- Impacto médio: Haverá impacto moderado na viabilidade da organização ou em sua estratégia/objetivos operacionais.
- Impacto alto: Haverá impacto significativo na viabilidade da organização ou na sua estratégia/objetivos operacionais.

Detalhamento das oficinas

Durante o primeiro trimestre de 2019, ocorreram oficinas presenciais de discussão com os atores envolvidos no processo de compras, incluindo funcionários da área gestora do item de aquisição e funcionários responsáveis pela execução do planejamento de todas as compras do hospital. O cronograma das oficinas consta detalhado a seguir:

- Segunda quinzena de janeiro de 2019: entrevista com os responsáveis na área de planejamento e inclusão das avaliações na matriz de riscos, organização das respostas da entrevista, oficinas com as áreas demandantes e responsáveis na área de planejamento e organização das respostas da oficina.
- Fevereiro de 2019: oficinas com as áreas demandantes e responsáveis na área de planejamento e organização das respostas da oficina;
- Março de 2019: validação da matriz de riscos, aplicação do questionário avaliativo, e consolidação das respostas;
- Abril de 2019: avaliação dos resultados e conclusão dos trabalhos.

Thiollent (1986) defende que na pesquisa-ação a participação das pessoas implicadas nos problemas analisados é fundamental e que o processo flui melhor quando os participantes podem encontrar soluções realizáveis. O estabelecimento de um ambiente que promova o relacionamento adequado entre pesquisador e pessoas envolvidas é tido como fundamental por Thiollent (1997) na pesquisa-ação no ambiente organizacional. Dessa forma, em todos os encontros, a pesquisa se desenvolveu em atitudes de escuta, questionamentos e estímulo à análise crítica dos envolvidos diante da situação, sem qualquer imposição de concepções. Para a condução de todo o processo, foi utilizado o modelo de avaliação proposto no capítulo anterior para subsidiar a identificação de riscos, controles para mitigação e medidas de contingências.

Durante as oficinas, os objetivos do processo de compra dos itens para o hospital, notadamente os objetivos da compra de roupas hospitalares, foram discutidos e esclarecidos. Para facilitar o entendimento do trabalho por todos, foram apresentados conceitos básicos de riscos, gestão de riscos, controles internos, legislação aplicável e também foram distribuídos materiais impressos contendo essas informações de forma lúdica. Adicionalmente, procurou-se utilizar uma linguagem simples e clara. A fim de facilitar na condução do processo, as seguintes questões orientaram a discussão:

- O que pode dar errado durante o planejamento de contratação?
- Que tipos de situações podem comprometer a escolha do fornecedor?
- O que pode dar errado durante a execução do contrato?
- Quais problemas já ocorreram em processos de compras semelhantes a esse?
- Como podem ocorrer falhas?
- Quais as fragilidades e dificuldades existentes?

Dessa forma, os empregados foram instigados a identificar possíveis eventos que pudessem comprometer o atingimento do objetivo da contratação. Além disso, o documento Riscos e Controles nas Aquisições (RCA) também foi estudado previamente, pois apresenta situações de risco comuns a qualquer tipo de licitação.

Para cada evento identificado, a discussão envolveu a sua avaliação em termos de probabilidade e impacto e, posteriormente, a resposta a esses eventos na forma de controles internos preventivos e planos de contingência apropriados.

As respostas e discussões foram inseridas no modelo de matriz de riscos proposto, formalizando o resultado nas fases de planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão do contrato. Uma descrição da matriz pode ser encontrada em Strohmeier (2019).

Avaliação dos resultados pela equipe envolvida

Um questionário foi disponibilizado por meio da ferramenta Google Formulários, composto por 11 questões fechadas (tabela 1), empregando escala Likert de cinco pontos (discordo totalmente a concordo totalmente). Como complemento, uma questão aberta.

O endereço eletrônico para acesso ao questionário foi disponibilizado através de e-mail aos profissionais que participaram das oficinas no dia 22/03/2019 e ficou disponível até 31/03/2019. Do total de 28 pessoas convidadas, 15 o responderam, representando 54% de retorno.

Resultados

Os resultados do questionário avaliativo do processo de construção da matriz de risco se encontra na tabela 1. À exceção da questão 3, em todas as demais a mediana e a moda envolveu concordância total à afirmação. Na questão 3 (possibilidade de implantação dos controles internos), a mediana foi 4 (concordância parcial) e a moda 5 (concordância plena).

Ao final, das 165 possibilidades de resposta (11 questões versus 15 respondentes), 109 (66%) envolveram concordância plena, 32 (19,4%) concordância parcial, 23 (14%) indiferença e apenas uma discordância parcial.

Tabela 1. Frequência de respostas de concordância parcial (CP) e total (CT) do questionário avaliativo do processo de construção da matriz de risco

QUESTÕES	CT	CP
1. Eu entendo que elaborar a matriz de riscos é benéfico para o processo de contratação.	0 (0%)	14 (93%)
2. A metodologia utilizada na condução das oficinas foi eficaz e me fez analisar criticamente a necessidade de contratação.	4 (27%)	9 (60%)
3. Os controles internos preventivos previstos na matriz são possíveis de serem implantados.	5 (33%)	7 (47%)
4. Os controles internos preventivos previstos na matriz reduzirão o risco de eventos negativos na contratação.	4 (27%)	9 (60%)
5. As oficinas de elaboração da matriz de riscos favoreceram aprimoramentos no meu modo de trabalho.	2 (13%)	10 (67%)
6. Foram apresentadas de forma adequada as possíveis respostas a riscos identificados: evitar, aceitar, reduzir ou compartilhar.	4 (27%)	8 (53%)
7. A estratégia utilizada para que eu pudesse compreender os conceitos utilizados na matriz de riscos foi suficiente e esclarecedora.	4 (27%)	9 (60%)
8. O objetivo da elaboração da matriz de riscos foi claramente comunicado a todos os envolvidos.	3 (20%)	10 (67%)
9. Foram estimadas a probabilidade de ocorrência dos riscos e o impacto no caso de sua materialização.	2 (13%)	12 (80%)
10. Participar das oficinas de elaboração da matriz de riscos tem me auxiliado a desenvolver a avaliação e o controle de riscos em outras atividades do meu trabalho.	3 (20%)	9 (60%)
11. A minha percepção foi levada em conta na escolha de respostas apropriadas aos riscos identificados.	1 (7%)	12 (80%)

Em relação à questão 12, opcional e aberta, sete foram as respostas, transcritas na sua íntegra a seguir:

1. Sugestão: levando em consideração a importância das matrizes de riscos nos processos de contratação, vejo a possibilidade de apresentação das matrizes de riscos já elaboradas aos envolvidos em outras contratações de bens e serviços, essas apresentações poderiam ser graduais, ou seja, a cada contratação considerada relevante, sendo apresentadas de forma simplificada as matrizes de processos de contratação anteriores.
2. Acredito que a matriz deva ser implantada em todos os processos, conforme lei 13303/16
3. Fui o primeiro ou um dos primeiros a participar. Imagino que o processo se torne mais enxuto: não por mim, mas por parecer impossível realizá-lo em todos os contratos que o exigiriam.
4. Por enquanto senti que a matriz que participei acabou sendo muito influenciada pelas características da empresa que normalmente ganha os editais nos últimos anos. No caso de um contrato nunca antes assinado, acredito que será um desafio maior.
5. Considero de extrema importância essa construção junto as áreas usuárias dos serviços, pois são eles que vivem o dia a dia da prestação de serviços/contratações. Essa metodologia é extremamente importante para qualificação dos processos de trabalho e fiscalização da execução dos Contratos, assunto tão importante para que seja adquirido o que realmente necessitamos, seja prestado o serviço ou entregue o material de acordo com o contratado e que tenhamos êxito em nossas aquisições. Parabéns pela excelente ação!
6. As reuniões têm sido produtivas, promovendo a integração das áreas, facilitando os trabalhos tanto na área técnica quanto administrativa. Como sugestão, apenas estipular um horário mais reduzido dos encontros pois muitas vezes não é possível participar do período integral das reuniões.
7. Sugestão: dialogar sobre matriz de riscos com os membros das atuais comissões de fiscalização para que já levem estes itens em conta para os próximos Termos de Referência, para agilizar as oficinas futuras quando do processo de contratação.

Em relação às respostas, destaca-se o desafio da elaboração das matrizes de risco para todos os certames. Como já mencionado, esse processo envolve análise crítica de todos os envolvidos, o que demanda horas de trabalho, pesquisa, leitura, discussões etc. Ou seja, a elaboração de matrizes de risco com qualidade e passíveis de serem utilizadas como ferramenta de gestão é algo trabalhoso e exige dedicação acurada dos profissionais envolvidos.

Outro ponto de destaque, é a ampliação da interação entre os profissionais das diferentes áreas. Historicamente, há pouco diálogo entre as equipes na ins-

tituição em estudo. Percebe-se, assim, que a elaboração das matrizes de risco pode proporcionar um benefício indireto, permitindo a troca de ideias e de experiências e expandido a visão sistêmica de cada indivíduo da organização.

Conclusão

Muitos são os desafios para o aprimoramento da gestão pública brasileira. A promoção de serviços públicos de qualidade, com racionalidade na utilização dos recursos dos contribuintes e com observância aos princípios da administração pública é o desejo dos cidadãos deste país.

As estatais respondem por boa parcela dessa demanda, sendo necessário o fortalecimento das diretrizes que priorizem as boas práticas administrativas, a moralidade e a responsabilização de seus dirigentes. Apesar de os órgãos de controle e organizações internacionais já recomendarem a implantação de práticas de governança, práticas voltadas à gestão de riscos ainda não eram realidade nas organizações públicas. A publicação da Lei das Estatais, nesse contexto, representa um importante avanço.

De modo geral, o gerenciamento de riscos busca analisar com antecedência situações que possam impactar nos objetivos, agregando valor por meio de ações que reduzam a probabilidade da sua ocorrência ou que minimizem o seu impacto. Entende-se que o processo de aquisições nos hospitais é extremamente importante, pois a ocorrência de falhas pode causar o desabastecimento de produtos e serviços essenciais. Nesse caso, as consequências impactam diretamente na vida das pessoas. Assim, aplicar as diretrizes do gerenciamento de riscos em um processo tão fundamental para o atingimento da missão institucional, mostra-se bastante favorável, possibilitando aos gestores e demais profissionais o estabelecimento de medidas preventivas a situações adversas bem como os planos de contingência no caso da materialização dos riscos.

As instituições públicas necessitam manter um sistema de controle interno para assegurar o atingimento de seus objetivos. A matriz de riscos é uma ferramenta utilizada para identificar quais controles internos são necessários de acordo com os níveis de riscos identificados. Dessa forma, reduz-se a implantação de controles puramente burocráticos e que não agregam valor.

No início desta pesquisa, foi possível identificar curiosidade por parte dos profissionais envolvidos, mas, em algumas situações, também se observou certa descrença quanto à efetividade das ações. Entretanto, a partir dos primeiros riscos inseridos na matriz, as equipes foram se apropriando e concordando que esse processo promove qualificação a todo o trabalho. Salienta-se ainda, que os atores envolvidos perceberam que o gerenciamento de riscos não é algo exatamente novo, mas sim, uma forma mais crítica e planejada de realizar atividades para o atingimento dos objetivos.

Com a aplicação do questionário aos participantes da pesquisa, concluiu-se que a realização das oficinas atingiu os objetivos propostos. Foi possível capaci-

tar os profissionais, promover a discussão e testar um método de organização. Como efeito subsidiário, ainda proporcionou maior interação entre membros de áreas diferentes, melhorando a comunicação para as ações futuras, não só relacionadas à elaboração de matrizes de risco, mas também a outros processos e projetos organizacionais.

Thiollent (1997) explica que nem sempre a pesquisa-ação atinge a fase de conclusão, mas pelo menos desencadeia um efeito conscientizador aos envolvidos, podendo ser o início de ações futuras, por promover o debate das questões abordadas. Dessa forma, com base nas questões respondidas e diálogos durante as oficinas, presume-se que ocorrerão avanços relacionados ao gerenciamento de riscos no hospital estudado, até por que são previstas auditorias dos órgãos de controle em relação a isso.

O método aplicado neste projeto de intervenção, indubitavelmente, não é o único possível, mas acredita-se que possa auxiliar gestores públicos no estabelecimento de metodologias de gerenciamento de riscos alinhados às especificidades da cultura organizacional, especialmente nos processos licitatórios.

Referências

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR ISO 31000:2009. Gestão de Riscos. Princípios e diretrizes. Rio de Janeiro, 2009.

----- NBR ISO 31010:2009 Técnicas para o processo de avaliação de riscos. Rio de Janeiro, 2009.

ÁVILA, Marta Dulcélia Gurgel. Gestão de Riscos no Setor Público. Controle estratégico para um processo decisório eficiente. 2014. Disponível em: <<https://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/gestaoderiscosnosetorpublico-unifor.pdf>>.

BERGUE, Sandro Trescastro. Cultura e Mudança Organizacional. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES : UAB, 2010.

BERMUDES, Wanderson Lyrio; Santana, Bruna Tomaz; BRAGA, José Hamilton Oliveira; SOUZA, Paulo Henrique. Tipos de escalas utilizadas em pesquisas e suas aplicações. 2016. Disponível em: <<http://essentiaeditora.iff.edu.br/index.php/vertices/article/viewFile/1809-2667.v18n216-01/5242>>.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <<https://www.google.com/search?q=cf+88&oq=cf+88&aqs=chrome..69i57j0l5.1055j0j4&sourceid=chrome&ie=UTF-8>>.

----- Controladoria-Geral da União – CGU. Guia de implantação de programa de integridade nas empresas estatais: Orientações para a gestão da integridade nas empresas estatais federais. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/guia_estatais_final.pdf>.

----- Decreto nº 8.420 de 18 de março de 2015. Regulamenta a Lei no 12.846, de 1o de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8420.htm>.

----- Decreto nº 5.450 de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5450.htm>.

..... Decreto nº 8.945/2016 de 27 de dezembro de 2016. Regulamenta, no âmbito da União, a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Decreto/D8945.htm>.

..... Decreto-Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 8 jan. 2019.

..... Instrução Normativa Conjunta CGU/MPDG nº 01 de 10 de maio de 2016. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in_cgu_mpog_01_2016.pdf>.

..... Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10520.htm>.

..... Lei nº 12.846/2013 de 01 de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.normaslegais.com.br/legislacao/lei-12846-2013.htm>>.

..... Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/13303.htm>.

..... Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm.

..... Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Guia prático de gestão de riscos para integridade: Orientações para a administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/manual-gestao-de-riscos.pdf>>.

..... Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Instrução Normativa nº 5 de 26 de maio de 2017. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/760-instrucao-normativa-n-05-de-25-de-maio-de-2017>>.

..... Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Manual de gestão de integridade, riscos e controles internos da gestão. 2017. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/publicacoes/controle-interno/manual_de_girc___versao_2_0.pdf>.

..... Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa Conjunta 01, de 10 de maio de 2016. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Disponível em:<https://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in_cgu_mpog_01_2016.pdf>.

CNI - Confederação Nacional da Indústria. Serviços públicos, tributação e gasto do governo. Retratos da sociedade brasileira, ano 5, v. 33, 2016.

COSO. Gerenciamento de riscos corporativos: estrutura integrada. (Sumário Executivo. Estrutura). PriceWaterhouseCoopers, COSO, Audibra, Nov. 2006.

GUIMARÃES, Edgar; SANTOS, José Anacleto Abduch Santos. Lei das estatais: comentários ao regime jurídico licitatório e contratual da Lei n° 13.303/2016. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha; REQUI, Érica Miranda dos Santos. Exigências de programa de integridade nas licitações. In: PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (Coord.). Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção: integridade para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

HILL, Stephen; DINSDALE, Geoff. Uma base para o desenvolvimento de estratégias de aprendizagem para a gestão de riscos no serviço público. Cadernos ENAP. 2003. Disponível em: <<http://www.enap.gov.br/documents/52930/707328/cad23.pdf/855e43f4-3729-4fb9-92ac-adecl6c8499>>.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. Guia de orientação para o gerenciamento de riscos corporativos. São Paulo, SP: IBGC, 2007 (série de cadernos de governança corporativa, 3).

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. Enhancing Shareholder Wealth by Better Managing Business Risk. 1999. Disponível em: <http://devbiz.narod.ru/home/kozloff/PWC/risk_mngmnt99.pdf>.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, Desenvolvimento e Gestão, Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais. Boletim das Empresas Estatais Federais. Vol. 7 (set. 2018) - . Brasília: MP, 2018. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/empresas-estatais/publicacoes/boletim-das-empresas-estatais>>.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, Desenvolvimento e Gestão. Matriz de riscos: Matriz de Riscos - Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão. 2017. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/control-e-interno/170609_matriz-de-riscos_v1-1.pdf>.

MOURÃO, Ligurgo. VIANA, Gélzio Filho. Matriz de Risco, seletividade e materialidade. Revista do Tribunal de Contas da União, v. 41, n. 116., 2009.

NOHARA, Irene Patrícia. Governança pública e gestão de riscos: transformações no direito administrativo. In: PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (Coord.). Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção: integridade para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Direito administrativo. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018

PIRONI, Rodrigo. Desmistificando a elaboração da matriz de riscos nos contratos celebrados por empresas estatais. In: PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (Coord.). Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção: integridade para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

SOUZA, Kleberon; BRASIL, Franklin. Como gerenciar riscos na Administração Pública: Estudo Prático em Licitações. Curitiba: Negócios Públicos do Brasil, 2017.

THIOLLENT, Michel. Metodologia da pesquisa-ação. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1986.

_____. Pesquisa-ação nas organizações. 1. ed. São Paulo: Atlas, 1997.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. RCA Riscos e Controles nas Aquisições do Tribunal de Contas da União. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/comunidades/control-e-externo-das-aquisicoes-logisticas/atuacao/riscos-e-controles-nas-aquisicoes/>>.

GOVERNO ELETRÔNICO: O USO DE TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO NA GESTÃO EM SAÚDE DE NOVO HAMBURGO/RS

TIAGO DE OLIVEIRA PEREIRA
RONALDO BORDIN

Introdução

O movimento chamado como Nova Gestão Pública surgiu a partir do esgotamento do modelo de Gestão Burocrática e teve como seu principal objetivo a busca pela excelência e a orientação dos serviços ao cidadão.

A “Nova Gestão Pública” consistiu em algo inovador, não só por seu berço, mas destacadamente por sua conformação como uma novidade de referencial teórico e pela grande influência que causou nas Administrações Públicas em destaque nos países vizinhos da América Latina.

A nova gestão pública nasceu em países anglo-saxônicos, no início dos anos 1980. Alguns autores defendem que o sistema capitalista teve duas grandes reformas da Administração Pública: a ‘Reforma Burocrática’ que atingiu a Europa e os Estados Unidos no início do século XX e o Brasil nos anos 1930, com o governo Vargas; e a ‘Reforma Gerencial’ ou ‘Reforma da Nova Gestão Pública’. Esta última pode ser dividida em duas ‘ondas’ distintas: a ‘primeira onda’, dos anos 1980, com ênfase no ajuste estrutural das economias em crise (ajuste fiscal, privatização, liberalização do comércio); e a ‘segunda onda’, a partir dos anos 1990, com ênfase nas transformações de caráter institucional. (BRESSER PEREIRA 2000, p.63-64)

No Brasil, a Nova Gestão Pública (NGP) surgiu com a reforma administrativa do aparelho do Estado, em 1995, proposta por Bresser Pereira, no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC). Essa tinha por meta o equilíbrio das contas públicas e o aumento da capacidade de ação do Estado, sendo que no contexto da época, emergia uma nova sociedade e também economia que colocavam como pressupostos uma máquina administrativa mais competitiva, transparente e eficiente. Sendo assim, o uso de novas tecnologias da informação e comunicação eram elementos capazes de viabilizar um novo modelo de gestão pública.

O governo buscou introduzir mecanismos de mercado no setor público como forma de gerar mais eficiência e desempenho na máquina pública. Den-

tre esses mecanismos, pode-se destacar o uso das tecnologias da informação e comunicação (TIC's), e, a partir daí, a ideia de Governo Eletrônico.

A ênfase dada pela NGP em novas formas de controle (controle de resultados, controle contábil de custos, controle por incentivo à concorrência a setores privados na prestação de serviços públicos, controle social e reforço do controle judicial) demandou um sistema informatizado voltado a fornecer informações precisas e em tempo real, para que se planeje melhor, se tenham resultados mais eficazes, e se reduzam custos.

O uso estratégico das TICs como uma ponte para um novo tipo de gestão pública evoluiu para o que atualmente se nomeia de Governo Eletrônico. Conforme Agune e Carlos (2005), o governo eletrônico pode ser compreendido como um grupo de atividades de cunho modernizante ligadas à administração pública, que ganharam destaque no final dos anos 1990. Além de ser uma das grandes formas de inovação do Estado, o governo eletrônico foi grandemente fundamentado numa nova compreensão do uso das tecnologias para o oferecimento de serviços públicos, modificando o modo pelo qual a administração pública interage com o cidadão, empresas e também outros governos.

O governo eletrônico não se limitou somente a pura e única automação dos processos e disponibilização de serviços públicos através de plataformas online de internet, mas na evolução do modo como a gestão pública, por meio da TIC, alcançou suas metas para cumprimento de seu papel enquanto Estado, e isso abrangeu o aperfeiçoamento dos processos da administração pública, ganho e aumento de eficiência, melhoria de governança, criação e monitoramento das políticas públicas, integração entre diferentes entes de governo, e democracia digital, possibilitada pelo ganho de transparência, e accountability da administração pública (Prado, 2004). Além dessas questões, a diminuição da exclusão digital também foi tema importante dos programas de e-governo.

O termo Governo Eletrônico se liga a vários aspectos da aplicação da tecnologia ao setor público, que vão desde a utilização da tecnologia para a melhoria da prestação de serviços, transparência, e também da participação do cidadão. Algumas finalidades estão ligadas aos programas de governo eletrônico: melhoria na prestação de serviços públicos, maior extensão de atendimento e economia de recursos; transparência nas ações do Estado e maior controle por parte da sociedade; maior participação dos cidadãos e interação com o governo.

Conforme Perri (2001), Governo Eletrônico envolve diversas leituras, entre as quais:

- Fornecimento de Serviços Eletrônicos: Essa área concentra a maior parte dos esforços, recursos e atenção política devotados a Governo Eletrônico. O fornecimento de serviços de utilidade pública para o contribuinte, assim como o relacionamento Governo-Empresas, usando as tecnologias da informação e comunicação como propiciadoras para tal.

- Democracia Eletrônica (e-democracy): Refere-se aos sistemas de votação eletrônica e experiências piloto de consulta online aos cidadãos.
- Governança Eletrônica: Essa seria a área menos estudada de Governo Eletrônico. Inclui, entre outras atividades: suporte digital para elaboração de políticas públicas; tomada de decisões; public choices e workgroup entre os vários gestores públicos de diferentes escalões.

Assim para o entendimento do que vem a ser governo eletrônico pode-se entender que é a capacidade de disponibilizar serviços (sobretudo de informação) aos cidadãos, juntamente com a dinamização dos processos governamentais (jurídico-legislativos, de políticas públicas, etc.) de forma integrada (interoperável), ou seja, envolvendo todas as instâncias governamentais, privadas ou não-governamentais, através das modernas tecnologias de informação e comunicação, objetivando a integração, transparência, governabilidade e a democracia (GARCIA, 2006, p.81).

O Governo Eletrônico não se limita ao simples procedimento de automação dos processos e de se colocar à disposição serviços públicos por meio de páginas na internet, significa muito mais uma mudança no modo como o governo, por meio das TIC's alcança as suas metas para o devido cumprimento do papel do Estado. Neste rol estão incluídos a melhoria dos processos da máquina pública, o ganho de eficiência, uma melhor governança, a elaboração e o acompanhamento das políticas públicas, a importante integração entre distintas esferas de poder, democracia eletrônica, que se demonstra através do aumento da transparência, e accountability governamental.

No Brasil, o governo eletrônico apresenta diversos níveis e características, enumeradas no quadro 1.

Quadro 1. Fases do Governo Eletrônico

Níveis	Características
1. Institucional	• Fornecimento de informações ou serviços à população; Exemplos: informações do governo e downloads de formulários.
2. Transnacional	• Serviços ofertados pelo Estado que criam uma transação financeira ou um processo transnacional; -Exemplos: IR e o pregão eletrônico.
3. Colaborativo	• O portal direciona o cidadão às suas demandas; • Exemplos: Projeto Interlegis e acesso à intranet do judiciário;
4. Integrações entre todos os níveis	• Os dados necessários para uma transação ou andamento de um processo administrativo encontram-se integrados na base de dados do governo;
5. Personalização total	• Interação do cidadão com o governo de forma personalizada e customizada.

Fonte: Queiroga (2004).

O governo eletrônico no Brasil teve seu embrião em 1996, com a criação do Receita Net, elaborado pela Secretaria da Receita Federal, que objetivava oferecer facilidades ao contribuinte e incentivar a execução voluntária das responsabilidades para com o fisco.

O uso de novas tecnologias pela administração pública vem mudando a forma de gestão e o relacionamento do governo com o cidadão, com o mundo dos negócios e com o próprio governo, fazendo assim com que surja um novo paradigma de Gestão Pública. Isso tudo está diretamente relacionado ao ideário de governo eletrônico, que tem por base o uso das TIC's como pilar para que se obtenham os mais eficazes resultados para a máquina pública e nas estratégias de políticas públicas e no modo de interagir com a população, além de um controle mais eficiente das informações, tudo com o objetivo de atender as demandas da população, sempre promovendo a transparência do governo. Enfim, o uso das TIC's é uma forma de superar os desafios da gestão tradicional, em busca de melhores resultados com menos gastos.

Um grande destaque do uso de TIC's no governo brasileiro foi o Programa de Governo Eletrônico gestado pela esfera federal. E esse programa teve por base o uso dessas tecnologias como forma de permitir o acesso a informação, desenvolver debates e fomentar a prestação de serviços públicos, sempre com enfoque na eficiência e eficácia das atividades de governo.

Embora houvesse a disponibilização gratuita por parte do Ministério da Saúde (MS) de sistemas de informações aos municípios, as tecnologias disponíveis não eram interligadas e para cada tipo de atendimento e nível de atenção à saúde se utilizava um mecanismo isolado, impedindo o acompanhamento efetivo do usuário tanto na Atenção Básica quanto na Especializada, Urgência/Emergência e Hospitalar, resultando, assim, em retrabalho, repetição de dados (pois não se abriam prontuários para o mesmo paciente em cada nível de atenção), dificuldade de acompanhamento do usuário (o médico da atenção especializada não conseguia ver o histórico do usuário na atenção básica e vice-versa), inviabilizando a gestão na identificação dos problemas dentro do território municipal enquanto rede pública de saúde, interferindo diretamente e conseqüentemente na qualificação e agilidade do atendimento prestado à população.

Desta forma, o município de Novo Hamburgo decidiu pelo uso das tecnologias da informação como um caminho mais eficaz para administrar os recursos de saúde (que são escassos), trazer inovações tecnológicas e entregar um serviço público de maior qualidade ao cidadão.

O presente trabalho propôs uma análise sobre os impactos do projeto da Secretaria de Saúde do município de Novo Hamburgo intitulado "Tecnologia Aplicada a Gestão da Saúde" (Novo Hamburgo, 2018). Este projeto teve por objetivo, entre outros, a disponibilização de um prontuário único do paciente com o histórico de todos os serviços prestados pela rede municipal de saúde, qualificando, agilizando

do o atendimento e concedendo à gestão municipal um maior conhecimento dos problemas de saúde dentro de seu território, favorecendo ações de promoção da saúde, planejamento estratégico, ações de vigilância sanitária e epidemiológica, controle de vetores, educação em saúde, além das ações de atenção ambulatorial e hospitalar em todos os níveis de complexidade.

A informatização na saúde pública de Novo Hamburgo (NH) possibilitou interligar postos, hospitais, farmácias e laboratórios, alimentando prontuários eletrônicos dos pacientes com informações de exames laboratoriais e de imagem compartilhados em tempo real, o que qualificou e agilizou o atendimento, além de otimizar o gerenciamento de insumos e reduzir custos. E com isso, no futuro, haverá a possibilidade da telemedicina, podendo se comprar laudo a distância, reduzindo custos e impacto ambiental. Por fim, esse projeto inclusive foi premiado com o Troféu Prêmio Gestor Público Especial 2018.

Existe uma produção científica relevante sobre o uso do Governo Eletrônico em todos os níveis de gestão pública, como afirmam Diniz, Barbosa, Junqueira e Prado (2009). Contudo, especificamente no município de Novo Hamburgo, ainda se carece de informações a esse respeito, no que tange à área da saúde. Embora o município seja modelo para outras cidades em gestão de saúde eletrônica, não existem publicações acadêmicas sobre o assunto.

Neste contexto, este estudo objetiva identificar se o governo eletrônico, com a utilização de recursos tecnológicos na gestão da saúde pública do município de Novo Hamburgo (RS), trouxe melhora nos indicadores de saúde da cidade.

Procedimentos Metodológicos

Foi realizada uma pesquisa documental (de onde saiu o relato do processo) e uma avaliação de resultados de indicadores de saúde selecionados, antes e após a informatização da saúde pública de Novo Hamburgo. Foram organizadas informações que se encontravam dispersas, como relatórios, projetos, ofícios, atas e demais materiais de domínio público da Prefeitura de Novo Hamburgo, e que se encontravam dispersos, e que juntos, puderam fornecer informações sobre a informatização da saúde pública de NH.

A pesquisa documental foi combinada à quantitativa, já que a partir dos documentos foram retirados números para mensurar a melhoria que o processo de informatização proporcionou, ou não. Estes números foram transformados em informações, para que se pudesse responder ao problema de pesquisa.

A fonte de informações utilizada veio principalmente através de dados obtidos através do sistema eletrônico de gestão em saúde do município (GEMUS), do projeto “Tecnologia Aplicada a Gestão da Saúde” (Novo Hamburgo, 2018) e de dados internos, como relatórios de acompanhamento e monitoramento de indicadores de gestão em saúde.

RESULTADOS

No quadro 2 encontram-se as variáveis que foram empregadas neste estudo, escolhidas por deterem maior capacidade explicativa ao estudado. Junto à variável consta sua descrição, a situação anterior e posterior à informatização, como as mesmas foram mensuradas e o resultado esperado.

Quadro 2. Variáveis de pesquisa

Descrição da Variável	O que será analisado	Antes da Informatização	Depois da Informatização	Como calcular	Resultado esperado
Vacinas aplicadas	Sistema apresenta Carteira de Vacina dentro do prontuário do paciente e para todas as salas de vacina da rede de saúde	Não havia como mensurar o número de pacientes com vacinas em atraso, nem como garantir o lançamento de doses aplicadas de maneira fidedigna	É possível mensurar o número de doses aplicadas, pois antes, no papel, o número não era exato	Avaliar a quantidade de vacinas aplicadas desde 2011 até 2018	Possibilidade de mensurar o número de doses aplicadas em usuários
Carta de Referência Eletrônica	Com a carta de referência eletrônica, o processo de inserção de pacientes na lista de espera de especialidades é agilizado significativamente	A espera era aproximadamente de 3 a 4 meses para que o encaminhamento do paciente fosse inserido na lista de espera correspondente	Processo totalmente eletrônico sem uso de papel, sem uso de malote	Comparar o tempo de espera de inserção do usuário no sistema antes da informatização, e como ficou após esta	O tempo de inserção no sistema do pedido de especialista, e o que isso acarreta em termos de gestão
Carta de Referência Eletrônica – extravio de documentos	Extravio de documentos em papel enviados por malote ou levados pelo próprio paciente a Secretaria de Saúde para cadastro	Muitos documentos extraviados por malote, por perda do paciente ou ainda por causas desconhecidas	Não há mais papel, logo não há mais perda de encaminhamentos. Sistema com rotina de backup diário garante a segurança do envio	Comparar o tempo de espera de inserção do usuário no sistema antes da informatização, e como ficou após esta	O tempo de inserção no sistema do pedido de especialista, e o que isso acarreta em termos de gestão
Laboratório Público Municipal	Capacidade instalada de realização de exames sem automação do processo via sistema integrado aos equipamentos de análises clínicas	Havia retrabalho de digitação de requisições que chegavam ao laboratório de forma manual e eram redigitadas no Laboratório, equipamentos não possuíam interfaceamento com o sistema de gestão da saúde	Todos os equipamentos compatíveis foram interfaceados com o sistema de gestão da saúde, não houve mais retrabalho de digitação, utilização de código de barras nas amostras	Comparar o número de exames laboratoriais realizados antes de 2013, com o número de exames após esta data. Muitos pacientes não iam até o laboratório central, devido a distância	A produção do laboratório público pré-implantação e pós-implantação da informatização.
Laboratório Público Municipal	Tempo na liberação de resultados de exames de análises clínicas realizadas pelo Laboratório Público	Antes da informatização, já que o processo não era automatizado, a liberação do resultado era mais demorada	Com a informatização houve mudanças liberação de resultados de exames de análises clínicas já que o processo é totalmente automatizado	Comparar o tempo de espera pela liberação do resultado do exame antes da informatização, com o tempo que se deu após esta	O tempo de espera na liberação do resultado de exames pós-informatização, e suas decorrências.

CONTINUA

Descrição da Variável	O que será analisado	Antes da Informatização	Depois da Informatização	Como calcular	Resultado esperado
Programa Bolsa Família	Número de pessoas cadastradas no Programa Bolsa Família que utilizavam os serviços de saúde mas não eram pesadas e medidas a cada visita a Unidade de Saúde conforme preconiza a regra do programa	Não havia registro de quem fazia parte do Programa Bolsa Família, o qual é controlado pela assistência social, a não ser que o mesmo se autodeclarasse participante para a Unidade de Saúde.	Foi feito um campo no sistema onde se marca os participantes do programa, assim cada vez que o mesmo por algum motivo: vacina, aferição de pressão, consulta médica retirada de medicamentos se identificasse o sistema acusava que deveria ser medido e pesado, caso não tivesse sido ainda. Iniciou-se em 2016.	Comparar o percentual de beneficiários do bolsa família que eram pesados e medidos antes da informatização com o período pós informatização	A progressão no número de usuários pesados e medidos no programa bolsa família com a informatização
Investigação de óbitos	Em virtude do prontuário em papel, e não integrado, onde o hospital não enxergava a rede de saúde e vice-versa, as investigações de óbitos classificados pelos profissionais como indefinidas eram morosas, pois dependiam de deslocamento, encontrar arquivos em papel no hospital e na rede que pudessem esclarecer as causas da morte	Demorado pela logística que envolvia deslocamento, agendamento de carro, procura de prontuários em arquivos diversos e unidades de saúde diferentes	Com o uso do prontuário eletrônico de maneira integrada, seja no Hospital, UPAS, atenção básica e especializada foi possível de dentro da secretaria a verificação e reclassificação de óbitos de causa indefinidas por causas definidas com base em informações existentes no prontuário eletrônico integrado	Comparar o número de óbitos reclassificados em 2016 até 2018	A melhoria no processo de investigação de óbitos
Tempo de atendimento de Unidades de Pronto Atendimento	A informatização dos serviços, e a possibilidade de verificar e acompanhar em tempo real os atendimentos de qualquer ponto da rede, em especial da rede de urgência e emergência UPAS	Não havia controle de tempo de atendimento, pois as fichas de atendimento em papel apresentavam somente a data do atendimento	Todos os atendimentos são registrados com data e hora, assim é possível acompanhar o tempo de atendimento desde a chegada do paciente até seu atendimento pela enfermagem, depois até a consulta médica e assim por diante	Não há estimativa de tempo de espera do usuário nas unidades de emergência, antes da informatização, portanto a análise se dará no ganho que o sistema trouxe, ou não, para o planejamento no tempo de atendimento	A utilização da informação do tempo de espera nas unidades de emergência, para o planejamento da gestão

CONTINUA

Descrição da Variável	O que será analisado	Antes da Informatização	Depois da Informatização	Como calcular	Resultado esperado
Demanda reprimida da Farmácia Comunitária	O controle na dispensação de medicamentos	Sem a informatização integrada não havia como controlar a dispensação de medicamentos ocasionando retiradas duplicadas e sem controle de demanda reprimida de itens, ou seja, quantas pessoas procuraram por medicamentos que estavam em falta nas prateleiras da farmácia	Com a informatização isso se tornou possível	Analisar os ganhos, ou não, que o controle na dispensação de medicamentos trouxe ao município	Capacidade da gestão de planejar os medicamentos necessários a sua população, bem como o real controle do que está sendo dispensado, evitando repetições para um mesmo usuário
Número de Consultas de pré-natal	A observância da cobertura de consultas de pré-natal para as gestantes	Antes da informatização não era possível o controle do número de consultas de pré-natal já que tudo era feito no papel	Com a informatização é possível acompanhar se a gestante está realizando o número mínimo de consultas de pré-natal	Comparar a quantidade de consultas de pré-natal realizadas em 2013 com 2018	Número de consultas de pré-natal

Fonte: Elaboração própria a partir do Projeto: Tecnologia Aplicada a Gestão da Saúde. Novo Hamburgo: Secretaria Municipal de Saúde, [2018].

Dentro do indicador Vacinas aplicadas, houve aumento significativo das doses aplicadas, que foi aquilo que a pesquisa se propôs a analisar. Já na variável Carta de Referência Eletrônica, concluiu-se que houve diminuição no tempo de espera na inserção do usuário no sistema para consulta com especialista.

A proposta inicial era a possibilidade de se calcular o tempo que o usuário levava para consultar com o especialista, mas como não há esse dado, o enfoque foi dado no tempo que ele demora para ser inserido no sistema, e o que isso representa em termos de informação para gestão, no sentido de comprar serviços para zerar a fila de espera para as especialidades.

Na questão do extravio das cartas de referência em papel, a SMS não re-passou a tempo o percentual deste, contudo se sabe que, já que o transporte era manual, havia perda de documentos, e como no item anterior, a comparação foi do tempo de espera de inserção do usuário no sistema antes da informatização, e como ficou após esta.

No item Laboratório Público Municipal houve aumento na produção de exames de análises clínicas, bem como no tempo de espera para liberação dos mesmos, acarretando em benefícios para a população. Não foi possível saber a quantidade de pessoas que realmente retiram seus exames, ou consultam na internet, ou os imprimem, já que os mesmos são online, e o sistema não fornece esses dados.

No programa Bolsa Família, foi possível observar um aumento na pesagem das crianças, que é uma das condicionalidades do programa, permitindo com isso, que as famílias beneficiárias não perdessem seu benefício. Já na investigação de óbitos, exigência pactuada com estado, foi possível melhorar esse indicador com a informatização, possibilitando a reclassificação de óbitos que antes eram dados como causas indefinidas.

O tempo de atendimento de Unidades de Pronto Atendimento foi uma variável em que se possibilitou perceber que antes da informatização não era possível saber quanto tempo um paciente esperava por seu atendimento, agora com o sistema essa informação se tornou possível, permitindo à gestão planejar o que fazer para reduzir o tempo de espera do usuário, quando necessário. Contudo, nenhum dado do que a gestão faz com estas informações foi passado a esta pesquisa.

Na demanda reprimida da Farmácia Comunitária, concluiu-se que foi possível controlar a dispensação das medicações, sabendo exatamente os medicamentos em falta, e possibilitando comprar exatamente somente os medicamentos necessários. Entretanto, em termos de economia, não foi possível, por falta de informações, saber o quanto a gestão economizou com isso.

Houve aumento das consultas de pré-natal, levando ao entendimento de que as gestantes do município passaram a ter um melhor acesso a esse serviço.

É importante salientar que outros municípios, de outros Estados, implantaram sistemas informatizados na saúde, como é o caso do programa intitulado “Saúde Digital”, em que Santos (2015) analisa as experiências ocorridas com a implantação desse sistema no Município de Feira de Santana, identificando as mudanças no sistema de saúde municipal da cidade, após a implantação do Programa de Saúde Digital.

Santos (2015) destaca que o Programa foi desenvolvido com objetivo principal de tornar mais célere e organizado o atendimento público de saúde, como forma de aumentar a quantidade de atendimentos diários.

O autor da pesquisa identificou redução no tempo de espera e aumento do número de atendimentos, destacando que em 2008 a equipe da unidade de saúde realizou 253.781 consultas e procedimentos e 55.731 atendimentos de urgência e emergência. No ano seguinte, também entre os meses de janeiro a outubro, já com o Programa implementado, a mesma unidade registrou 315.717 consultas e procedimentos.

Se for se comparar com a situação de Novo Hamburgo, em que também se implementou um sistema informatizado em saúde, que visou a busca pela eficiência na prestação de serviços públicos de saúde, podemos observar que ambos tiveram resultados semelhantes.

Na carta de referência eletrônica, o tempo de espera para inserção do usuário no sistema para consulta com especialista diminuiu, o que conseqüentemente

agiliza no seu atendimento e mostra para a gestão o que efetivamente precisa ser contratado dentre as especialidades para se atender os cidadãos. O número de vacinas aplicadas aumentou, assim como o número de consultas de pré-natal, o número de exames laboratoriais, a diminuição no tempo de espera da liberação dos mesmos e etc.

Enfim, o que se observa ao comparar de forma rápida o programa Saúde Digital, com o processo de informatização da saúde de Novo Hamburgo, ambos utilizadores de tecnologia da informação, é que os dois processos foram exitosos dentro daquilo a que se propunham, que era a busca da melhoria dos serviços de saúde pública de suas cidades. Evidentemente que nem sempre atingiram a totalidade de suas metas, mas a grosso modo, conseguiram os resultados esperados.

Em síntese, pode-se dizer que a gestão conseguiu uma melhoria nos serviços de saúde prestados, pós-informatização. Entretanto, já na questão de custos, embora se acredite que houve redução dos mesmos, por exemplo, resultados de exames deixaram de ser impressos e acabou-se com a carta de referência em papel, sem contar a logística envolvendo motorista, carro e gasolina para transportar esse documento, não se conseguiu da gestão municipal dados do quanto, em termos monetários, se economizou com a informatização.

Considerações Finais

O projeto de informatização resultou em melhora significativa de diversos indicadores da saúde pública, uma vez que o uso do sistema integrado ultrapassou as fronteiras de cada território, possibilitando traçar o perfil epidemiológico da população atendida em todos os 223 km² de área territorial, embasando o trabalho multidisciplinar dos profissionais da saúde no desenvolvimento de estratégias de disponibilizar serviços de saúde mais resolutivos e eficientes ao cidadão.

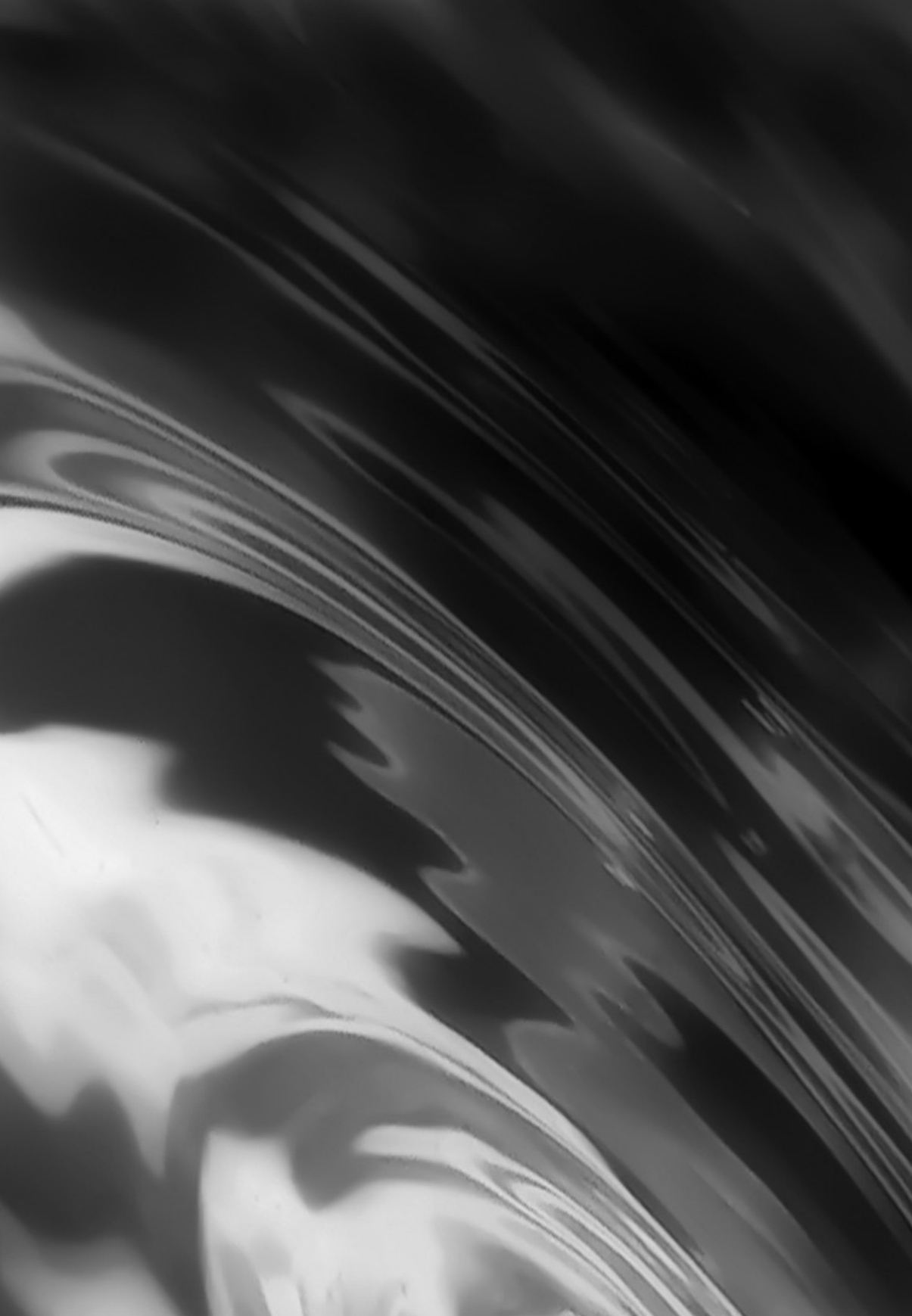
A gestão ganhou eficiência, obtendo dados sobre o andamento de seus serviços, possibilitando um melhor planejamento e, em algumas, situações, como no Laboratório Público e na Aplicação de Vacinas, aumentar sua produção.

Pode-se concluir que o sistema de informatização atingiu, pelo menos nos indicadores estudados, o objetivo ao qual se propôs, que era a melhoria dos serviços públicos de saúde para o usuário. São exemplos: o laudo eletrônico de exames, que o usuário pode consultar em qualquer aparelho eletrônico com internet; a carta de referência eletrônica, que encaminha automaticamente o usuário ao especialista, assim que ele sai da consulta em uma Unidade Básica, agilizando sua entrada na fila de espera.

O que não se conseguiu dimensionar foi o quanto de economia a administração pública conseguiu com a informatização de sua rede pública de saúde. Entretanto, é evidente que houve economia de recursos como quando se fala, por exemplo, do Laboratório Público: com a mesma quantidade de profissionais aumentou a produção de exames.

Referências

- AGUNE, R.; CARLOS, J. Governo eletrônico e novos processos de trabalho. In: LEVY, E.; DRAGO, P. (Orgs.). *Gestão pública no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Fundap, 2005.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial da administração pública brasileira. In: *Moderna Gestão Pública: dos meios aos resultados*. Oeiras: INA, 2000, p. 55-72.
- CARNEIRO SANTOS, Bruno. O governo eletrônico na esfera municipal: estudo das experiências com o programa Saúde Digital do Município de Feira de Santana. Monografia (Bacharel em Tecnologia em Gestão Pública) - Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, 2015.
- CASTELLS, Manuel. *A Sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- CAVALCANTE, R. B.; PINHEIRO, M. M. K. Contexto atual da construção da Política Nacional da Informação e Informática em Saúde (PNIIS). XIV Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação, 2013 (Comunicação Oral).
- DINIZ, Eduardo Henrique; BARBOSA, Alexandre Fernandes; JUNQUEIRA, Alvaro Ribeiro Botelho; PRADO, Otávio. O governo eletrônico no Brasil: Perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. *Rev. Adm. Pública*, v.43, n.1, p 23-48, Jan./Feb. 2009.
- FERRER, Flôrcia; SANTOS, Paulo; QUEIROGA, Adriano (Org). *E-government: o governo eletrônico no Brasil*. São Paulo, SP: Editora Saraiva, 2004.
- GARCIA, Rodrigo Moreira. Governo eletrônico, informação e competência em informação. *Inf. & Soc.: Est.*, v. 16, n.2, p.79-87, jul./dez. 2006.
- NOVO HAMBURGO. Projeto: Tecnologia Aplicada a Gestão da Saúde. Novo Hamburgo: Secretaria Municipal de Saúde, [2018].
- PERRI. E-governance. Do digital aids make a difference in policy making?. In: Prins J.E.J. (ed.), *Designing E-Government*. Kluwer Law International, 2001.
- PRADO, O. Governo eletrônico e transparência: a publicização das contas públicas das capitais brasileiras. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 2004.



PARTE II

RESUMOS DOS TRABALHOS DE
CONCLUSÃO DE CURSO

ADAGIR ANTONIO PELLEGRINI

O CUMPRIMENTO DAS CONDICIONALIDADES DE SAÚDE NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE DOUTOR RICARDO/RS, 2013-2016

Introdução: O Programa Bolsa Família é um programa de transferência de renda condicionado ao cumprimento de condicionalidades nas áreas da assistência social, educação e saúde, direcionado às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país. É a principal estratégia governamental no combate à pobreza e à fome. **Objetivo:** Descrever o cumprimento das condicionalidades de saúde nas famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família no município de Doutor Ricardo (RS) nos anos de 2013 a 2016. **Métodos:** Emprego de dados secundários obtidos no sítio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e no Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS), através de relatórios consolidados. **Resultados:** No período houve uma redução do % de famílias plenamente acompanhadas (de 94 para 77%) e de crianças acompanhadas (de 91 para 71%), com apenas uma gestante registrada no período. **Conclusão:** Foi identificada ineficiência no acompanhamento mínimo recomendado na gestão do Programa.

Palavras-chave: Administração Pública. Políticas Sociais. Assistência Social. Indicadores de Saúde.

ALAN ELISON DE FRAGA

A VIABILIDADE PARA FAZER COBRANÇA DE DÍVIDA ATIVA EM CARTÓRIOS DE PROTESTO NO MUNICÍPIO DE OSÓRIO/RS

Introdução: A necessidade de arrecadação dos municípios e a quantidade de cidadãos inadimplentes com os tributos municipais, o Poder Público necessita fazer uso de novas formas de recuperação de créditos. **Objetivo:** Identificar a viabilidade de implantar o sistema de cobrança extrajudiciária através do protesto cartorário de Certidões de Dívida Ativa no município de Osório (RS). **Métodos:** foram entrevistados servidores que operam diretamente na cobrança de Dívida Ativa da Prefeitura Municipal de Osório e colaboradores atuantes em Santo Antônio da Patrulha, município vizinho que já utiliza o sistema estudado. **Resultados:** No biênio 2017-2018 houve incremento dos débitos ajuizados, prescritos e de dívida ativa arrecadados em Osório. As entrevistas reforçaram a nova forma como passível de agilizar a cobrança dos tributos. **Conclusão:** O sistema de cobrança cartorária é viável e necessária ao município de Osório.

Palavras-chave: Administração Pública. Avaliação de Políticas Públicas. Orçamento Público.

ALESSANDRA DO CARMO GARCIA

GESTÃO COMPARTILHADA DA INFORMAÇÃO NA IDENTIFICAÇÃO DOS MUSEUS BRASILEIROS

Introdução: Os museus são espaços privilegiados de diálogo e transformação social, de construção de memórias e de exercício da cidadania. **Objetivo:** Descrever os modelos utilizados para a identificação e coleta de informações sobre museus no âmbito federal, desde sua atuação centralizada até à sua iniciativa em busca da descentralização por meio da governança colaborativa. **Métodos:** Pesquisa documental e informações disponibilizadas pelos gestores responsáveis pelos acordos firmados para a identificação de museus no país, através de questionário com perguntas abertas aplicado aos técnicos responsáveis pela execução dos acordos, considerados sujeitos-chave em cada uma das esferas envolvidas. **Resultados:** De uma gestão centralizada da informação, onde apenas servidores poderiam inserir informação no sistema, o cadastro transformou-se em uma plataforma de mapeamento colaborativo que se articula em rede com a sociedade e com agentes de outras esferas administrativas. **Conclusão:** Os resultados demonstram as possibilidades e desafios da governança pública compartilhada entre diferentes entes da federação.

Palavras-chave: Administração Pública. Redes de Políticas Públicas.

Política Nacional de Museus.

ALEXANDRE FRANCISCO BITTENCOURT MARQUES

PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO: O IMPACTO DA LEI DA TERCEIRIZAÇÃO

Introdução: A precarização do trabalho consiste não apenas na perda dos direitos trabalhistas, mas também na perda dos direitos sociais, os quais geram uma banalização do trabalhador assalariado, diminuindo a eficiência de seu trabalho. **Objetivo:** Demonstrar a precarização resultante da terceirização da força de trabalho no serviço público e sua relação com reforma trabalhista em curso, em especial a lei Federal 13.429/2017. **Resultados:** A vigência da Lei 13.429/2017 extinguiu o argumento anterior de que a terceirização das atividades-meio era necessária devido à especialização e foco das atividades da empresa. **Conclusão:** A terceirização exacerbada dificulta a fiscalização estatal e o acompanhamento sindical, gerando uma maior precarização e empobrecimento de vários segmentos da sociedade.

Palavras-chave: Administração Pública. Força de trabalho. Direitos Trabalhistas.

Terceirização. Estudos Organizacionais.

ALISON TRINDADE DE VARGAS

AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DA PRAÇA DA JUVENTUDE: UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO/RS

Objetivo: Descrever a implementação da Praça da Juventude, em Novo Hamburgo/RS, entendendo se os objetivos alcançados para essa política pública se aproximavam ou afastavam de sua formulação, e os motivos. Métodos: Análise de documentos oficiais, observações diretas da interação entre a comunidade e o espaço da Praça da Juventude, realização de entrevistas semiestruturadas com usuários da praça e gestores públicos. Resultados: Alguns fatores foram determinantes para o desenvolvimento dessa política pública: a articulação de esforços dos poderes Federal e Municipal na concretização da iniciativa; gestão local na garantia do funcionamento; o amplo leque de atividades ofertadas com orientação de profissionais qualificados, professores e estagiários de educação física; o estímulo ao lazer ativo, a qualidade dos equipamentos, a gratuidade e a segurança do local; assim como a participação da comunidade, tanto da utilização quanto na manutenção da Praça. Conclusão: A implementação tem correspondido aos objetivos formulados para esta política pública, quanto à democratização do acesso ao esporte e lazer, inclusão social e promoção da saúde.

Palaves-chave: Administração Pública. Avaliação de Políticas Públicas. Arquitetura e Urbanismo.

ALLAN SANTIN GARCIA

POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO DE REGIÕES AFETADAS POR EMPREENDIMENTOS HIDRELÉTRICOS (PDRAEH) E POLÍTICA ESTADUAL DOS ATINGIDOS POR EMPREENDIMENTOS HIDRELÉTRICOS (PEAEH) NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL: IMPACTO NO PLANO PLURIANUAL 2016- 2019

Introdução: As populações atingidas por empreendimentos hidrelétricos (barragens) poucas vezes recebem indenização justa por parte dos consórcios que constroem estes projetos, mesmo tendo sua visa impactada de diversas formas, seja econômica, cultural, social ou ambiental. Objetivo: Identificar se a Política de Desenvolvimento de Regiões Afetadas por Empreendimentos Hidrelétricos (PDRAEH) e a Política Estadual dos Atingidos por Empreendimentos Hidrelétricos (PEAEH) estavam contempladas ou não no Plano Plurianual RS 2016-2019. Métodos: pesquisa documental, analisando o PPA 2016-2019 e as políticas promulgadas a partir do Decreto 55.595/2014, a partir de uma série de categorias, visando estabelecer um nexo entre a política pública, os eixos norteadores do Programa e as ações específicas que possuem recursos alocados. Resultados: As políticas não tiveram suas diretrizes atendidas de forma direta, em parte pela decisão de governo de não contemplar diretamente o decreto que as regulamenta e pelo posicionamento em prol da construção de grandes empreendimentos hidrelétricos.

Palavras-chave: Administração Pública. Avaliação de Políticas Públicas. Orçamento Público.

AMANDA SANTOS WITT

PROCESSAMENTO TÉCNICO EM BIBLIOTECAS UNIVERSITÁRIAS: UTILIZAÇÃO DA TÉCNICA BUSINESS PROCESS MODEL NOTATION (BPMN)

Objetivo: Mapear o processamento técnico de livros da Biblioteca de Matemática e Estatística da Universidade Federal do Rio Grande do Sul com a finalidade de proporcionar uma padronização à atividade bem como conferir eficácia e eficiência à realização desta. **Métodos:** Pesquisa bibliográfica, pesquisa participante e ferramenta de qualidade denominada diagrama de Ishikawa para verificar os pontos críticos do processo e sugerir melhorias. **Resultados:** Foi realizado o mapeamento do processamento técnico da informação por meio da notação Business Process Management Notation (BPMN). A elaboração da notação demonstrou a importância de conhecer os usuários da informação de forma sistematizada. **Conclusão:** A BPMN pode ser aplicada em bibliotecas universitárias. Sugeriu-se a ampliação para os demais processos da biblioteca com vistas à implantação da gestão de processos e da gestão da qualidade.

Palavras-chave: Administração Pública. Bibliotecas universitárias. Business Process Management (BPM). Business Process Model Notation (BPMN).

ANA CAROLINA OLIVEIRA DA FONSECA

PRAÇA ARLINDO RUDOLPHO WEBER: CAUSAS E IMPACTOS DE ADITIVOS NO CONVÊNIO FIRMADO ENTRE O GOVERNO FEDERAL E O MUNICÍPIO DE SAPIRANGA

Objetivo: Descrever as causas e impactos gerados em consequência dos aditivos de valores e prazos, no contrato de repasse firmado entre o Governo Federal e o município de Sapiiranga, para a execução da obra de reforma e cobertura da Praça Rudolpho Arlindo Weber. **Métodos:** Pesquisa documental de documentos públicos como o processo licitatório, tanto do contrato para a elaboração do projeto, quanto da contratação da empresa executora da obra, com ênfase nos termos de alterações contratuais referentes a aditivos e de prazos e valores; documento da celebração do contrato entre a União e o município de Sapiiranga. **Resultados:** Foi identificado que, em relação aos inúmeros aditivos de prazo, os quais culminaram em um extenso prazo de obra, que o problema foi consequência majoritariamente dos atrasos nos repasses do Governo Federal. **Conclusão:** As análises trouxeram à luz informações essenciais para a formulação de propostas a fim de erradicação ou mitigação das falhas identificadas, na busca constante pelo aperfeiçoamento da gestão na Administração Pública.

Palavras-chave: Administração Pública. Transferências voluntárias. Federalismo Fiscal Brasileiro. Aditivos de Valor. Aditivos de Prazo.

ANA CRISTINA BRAGA DE SOUZA BRAGA

AVALIAÇÃO DA USABILIDADE DO SISTEMA ELETRÔNICO DE INFORMAÇÕES - SEI PELOS SERVIDORES DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL – UFRGS

Introdução: O Sistema Eletrônico de Informações (SEI) é um sistema por intermédio do qual ocorreu a implantação do processo eletrônico na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), substituindo os tradicionais processos administrativos de papel. Além de atender a normativa do Ministério da Educação, o SEI permite a rápida tramitação dos processos administrativos, reduz o uso de papel e torna os documentos mais acessíveis com maior segurança e transparência, por meio de uma interface considerada amigável. **Objetivo:** Avaliar a usabilidade do Sistema Eletrônico de Informações- SEI da Universidade Federal do Rio Grande do Sul-UFRGS. **Métodos:** Estudo quali-quantitativo, com aplicação de questionário e observação participante, buscando analisar a usabilidade do SEI a partir das variáveis acessibilidade, segurança e confiabilidade, operação do sistema e valor socioambiental. **Conclusão:** Os usuários do SEI- UFRGS, de maneira geral, avaliaram a usabilidade do sistema como satisfatória. Alguns benefícios também foram reconhecidos, além de sugestões de ajustes para ações de melhorias no sistema, adequando o SEI aos propósitos da UFRGS.

Palavras-chave: Administração Pública. Usabilidade. Interface, Sistemas da Informação.

ANDERSON TORRES MARTINS CARVALHO

OTIMIZAÇÃO DE PROCESSOS – CONTROLE NO USO DE HIDRÔMETROS

Introdução: A Sabesp é uma empresa de economia mista responsável pelo tratamento de água, coleta e tratamento de esgoto de 365 municípios do estado de São Paulo. Nas conferências de estoque de medidores retirados da rede se observa um saldo negativo na relação de medidores instalados versus medidores devolvidos no estoque, gerando prejuízos financeiros a empresa e possibilidade de geração de fraudes através das carcaças desviadas. **Objetivo:** Elaborar um projeto de otimização da logística e movimentação de hidrômetros para o controle patrimonial. **Métodos:** Aplicação de etiquetas RFID com códigos de barra nos ativos hidrômetros da companhia, através de estudos de casos e prototipagem. **Resultados esperados:** Um maior controle durante a vida útil do medidor e a melhoria na eficiência do processo, gerando menos perdas e aumentando a confiabilidade do processo. **Palavras-chave:** Administração Pública. Hidrômetro. Etiqueta RFID. Controle Patrimonial.

ANDRÉ BON BALSEMÃO

AS VANTAGENS DO PREGÃO SOBRE AS DIVERSAS MODALIDADES LICITATÓRIAS

Objetivo: Apresentar as vantagens trazidas pela modalidade de licitação conhecida como Pregão, em suas diversas formas de condução, sobre as outras modalidades licitatórias. Método: pesquisa documental. Conclusão: Após analisar a legislação vigente, bem como as doutrinas sobre as formas de aquisição de bens e serviços da Administração Pública é possível concluir que o Pregão é a modalidade licitatória mais moderna da legislação atual, visto que apresenta o tempo de publicação mais célere, com apenas oito dias úteis de prazo de publicação do edital e a possibilidade da oferta de lances, fato esse que traz ao Pregão os melhores valores nas aquisições e contratações por parte da Administração. Palavras-chave: Administração Pública. Licitação. Pregão.

ANDRESSA FETALIAN

CONTRIBUIÇÕES DE UM PROJETO PÚBLICO PRIVADO NA PERMANÊNCIA DOS JOVENS NO CAMPO

Introdução: O Projeto Escola no Campo é uma iniciativa da Syngenta, desenvolvida em parceria com a Fundação Abrinq. Visa contribuir com o desenvolvimento sustentável das comunidades do campo por meio da qualidade da educação, promovendo a reflexão sobre os Direitos de Crianças e Adolescentes, o combate ao Trabalho Infantil e a Valorização da Vida no Campo. Em 2018 o projeto beneficiou mais de 16 mil alunos e 1.100 educadores, estando presentes em mais de 400 escolas em todo o Brasil. Objetivo: Identificar em que medida o projeto “Escola no Campo” inspira e incentiva a permanência dos jovens no meio rural, do município de Espumoso, no Rio Grande do Sul. Métodos: Realização de entrevistas com os professores da Escola Municipal de Ensino Fundamental Emílio Henrique Schmitt envolvidos no projeto (n=4). Conclusão: Segundo a percepção dos professores, o projeto encoraja os jovens, alunos da escola e moradores da localidade, a conservar as aspirações da agricultura familiar. Palavras-chave: Administração Pública. Parceria Público-Privada. Políticas Sociais. Agricultura Familiar.

ANDRESSA VENÇO

RELAÇÕES FEDERATIVAS NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL: MECANISMOS DE INDUÇÃO DO GOVERNO FEDERAL AO LOCAL, UMA ANÁLISE NO MUNICÍPIO DE RELVADO/RS

Introdução: A Constituição Federal de 1988 consolidou no país o modelo federativo de Estado, dispondo sobre a descentralização que alcançou estados e municípios. **Objetivo:** Descrever as relações federativas na implementação de políticas públicas de educação infantil, considerando os mecanismos de indução e cooperação dispostos pelo Governo Federal ao município de Relvado (RS) na efetivação da política pública de alimentação escolar, através da análise da implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. **Métodos:** Observação do processo de estruturação da educação infantil no município de Relvado, considerando o contexto anterior e posterior a implementação do PNAE nesta etapa de ensino. **Resultados:** É percepção dos entrevistados que as ações do programa refletem na vida cotidiana dos alunos envolvidos e estes demonstram seu interesse por meio da participação na escola e no compartilhamento das vivências e descobertas que fazem por meio das práticas diárias que acompanham fora dela, em sua propriedade.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Educação Infantil. Programa Nacional de Alimentação Escolar.

ANUAR CORRÊA DE MELLO

DIAGNÓSTICO DA POLÍTICA DE DADOS ABERTOS DO GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

O valor da transparência dos atos governamentais está intrinsecamente ligados a democracia, e nesse sentido, os dados abertos são um novo ativo da sociedade, que deve ser, além de preservado, aperfeiçoado para exercer toda sua potencialidade. **Objetivo:** Identificar e avaliar a política de Dados Abertos, no âmbito do Poder Executivo do estado do Rio Grande do Sul (RS). **Métodos:** Rastreamento dos dados do Portal de Dados Abertos - RS (www.dados.rs.gov.br), empregando o *Benchmarking Open Government* para análises. Foram analisados os 25 grupos de dados, divididos por áreas de interesses, bem como, os conjuntos de dados não classificados nos grupos, em um total de 1106 conjuntos. **Resultados:** O índice eGovOI em 2019 foi de 0,4066, superior aos 0,326 de 2014. Apesar do crescimento do eGovOi, alguns dos indicadores que o compõe apresentaram queda nos seus desempenhos como os indicadores de Transparência, Atualização e Descrição. **Conclusão:** O RS apresenta-se em um estágio intermediário no processo de implantação desta política, necessitando ampliar e aprofundar a natureza dos dados disponibilizados.

Palavras-chave: Política Pública. Governo eletrônico. Administração Pública.

BEN HUR MONSON CHAMORRA

GESTÃO DA SAÚDE OCUPACIONAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS EM CINCO MUNICÍPIOS DA SERRA GAÚCHA/RS, 2019

Introdução: Diversos autores apontam para a existência de fragilidades ou inexistência de ações voltadas à atenção da saúde do servidor público, as quais não integram uma política pública. **Objetivo:** Identificar a existência de políticas ou programas de gestão da saúde dos servidores públicos dos cinco maiores municípios da região da serra do estado do Rio Grande do Sul. **Métodos:** Pesquisa documental e realização de entrevista com roteiro semi-estruturado com servidores ligados à área da saúde do trabalhador. **Resultados:** Apesar de alguns municípios, sobretudo os dois mais populosos, possuírem políticas e programas de saúde ocupacional dos servidores, institucionalizados, os mesmos não atingem seus objetivos na prática. Os dados de afastamento dos servidores não são utilizados para melhorias nos ambientes e condições de trabalho, mas apenas como controle individual. **Conclusão:** este estudo detectou que, apesar da existência de algumas políticas institucionalizadas, estas não promovem as devidas melhorias nas condições de saúde, qualidade de vida e consequente qualidade dos serviços prestados aos cidadãos.

Palavras-chave: Saúde do trabalhador. Administração pública.

Servidor Público Municipal.

BRUNA FERREIRA CORRÊA

AS ESTRATÉGIAS DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL: SUBSÍDIOS PARA O APRIMORAMENTO DAS PROTEÇÕES SOCIAIS NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)

Introdução: As “Mostras de Experiências em Vigilância Socioassistencial” apresentam as estratégias que os municípios e os estados brasileiros vêm realizando no campo da Vigilância Socioassistencial e a sua interlocução com as demais áreas que compõem o SUAS. **Objetivo:** Identificar as estratégias da Vigilância Socioassistencial na produção de subsídios técnicos para o aprimoramento das ações das proteções sociais no âmbito do SUAS. **Métodos:** Pesquisa documental, utilizando como fonte de dados os quatro últimos Encontros Nacionais (2014, 2015, 2017 e 2018) e as duas Mostras de Experiências em Vigilância Socioassistencial (2017 e 2018). **Resultados:** As estratégias descritas são efetivas no que diz respeito à qualificação dos serviços e dos equipamentos socioassistenciais, ao delineamento da busca ativa da população prioritária do SUAS, à identificação das situações de vulnerabilidade e risco social e ao conhecimento da realidade social das famílias que necessitam do acesso à política de assistência social.

Palavras-chave: Vigilância Socioassistencial. Proteção Social Básica.

Proteção Social Especial.

BRUNO SILVA KAUSS

A ESTRATÉGIA DA PROFILAXIA PRÉ-EXPOSIÇÃO AO HIV (PREP) NA PERSPECTIVA DO PLANEJAMENTO PÚBLICO E DE DIREITO À SAÚDE EM PORTO ALEGRE/RS

Introdução: A Profilaxia Pré-Exposição ao HIV – PrEP – implica no uso diário de medicamentos antirretrovirais para prevenção ao HIV. **Objetivo:** Investigar os desafios ao planejamento público da PrEP, a partir das percepções de profissionais de um serviço de saúde em Porto Alegre/RS. **Métodos:** Entrevistas em profundidade com profissionais de saúde e observação de cunho etnográfico. **Resultados:** Atividades de capacitação e o compartilhamento do conhecimento sobre PrEP entre os profissionais contribuíram positivamente no processo na incorporação da profilaxia. Como desafios ao planejamento percebidos pelos profissionais estão: superar a carência de recursos humanos no atendimento de PrEP, a realização de atividades de educação continuada, a descentralização das ações de PrEP para a atenção básica e a implantação de ações para atingir a inclusão das populações-chave na PrEP.

Palavras-chave: Profilaxia Pré-Exposição ao HIV. Gestão Pública. Serviços de Saúde. Profissionais de Saúde. Direito à Saúde.

CAMILA FAGUNDES XAVIER

GESTÃO INTEGRADA DAS ETAPAS DE IMPLANTAÇÃO DE REDES DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA EM LOTEAMENTOS NO DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE ÁGUA E ESGOTO DE PORTO ALEGRE/RS

Introdução: A implantação de redes de abastecimento de água no município de Porto Alegre é de competência do Departamento Municipal de Água e Esgoto de Porto Alegre. Quando um Loteamento deseja se implantar no município em uma região que não possui redes de abastecimento e nem previsão de implantação, o Loteador pode executar as mesmas por suas custas e entregar ao DMAE para realizar a operação e manutenção. **Objetivo:** Identificar o fluxo da rede organizacional existente entre as etapas de aprovação, fiscalização e cadastramento de projetos de redes de abastecimentos de água de Loteamentos no DMAE. **Métodos:** Com base na análise documental e procedimental, foram propostos procedimentos a serem regulamentados internamente no Departamento a fim de minimizar os problemas encontrados durante a análise do processo. **Conclusão:** Muitos dos problemas identificados são gerados pelo fato de o processo passar por uma série de equipes distribuídas em diretorias, gerências e coordenações distintas, todas atuando em uma rede de cooperação com um mesmo objetivo final de atender ao cliente.

Palavras-chave: Redes. Gestão integrada. Fluxo de rede.

CAMILA JULIANE MARQUES DA SILVA

A COMPREENSÃO DA INFORMAÇÃO CONTÁBIL E FINANCEIRA DISPONÍVEL NO PORTAL DE TRANSPARÊNCIA DO MUNICÍPIO DE SÃO LEOPOLDO/RS

Introdução: O trabalho procura responder a seguinte questão: “seriam os relatórios contábeis e financeiros do município de São Leopoldo (disponíveis no portal de transparência) compreensíveis para a população em geral?”. **Métodos:** Pesquisa documental e análise descritiva do portal da transparência, onde verifica-se a eficiência através da análise do cumprimento da lei e através da aplicação de questionário à população em geral (n=20). **Resultados:** Os relatórios disponíveis no portal da transparência estão em conformidade legal, disponíveis e atualizados. Mas, para a finalidade de controle social, e transparência acessível a todo os cidadão, pecam na falta de simplicidade e detalhamentos. Entre os respondentes, a maioria (n=16) apresentou interesse pelo termo transparência e informou ter dificuldade com as informações contábeis e financeiras (n=13). **Conclusão:** Por meio de análise dos dados disponíveis do sitio do TCE/RS, foi possível identificar uma boa nota obtida através das informações disponibilizadas no portal. Porém, verificou-se a necessidade de informações mais simplificadas e claras ao público em geral.

Palavras-chave: Administração Pública. Contabilidade. Finanças.

Portal da Transparência. Controle Social. Accountability.

CAMILA SCHMITT CACCIA

ANÁLISE DAS CONDIÇÕES DAS CALÇADAS VISANDO A PROMOÇÃO DE ROTAS ACESSÍVEIS NA ÁREA URBANA DE COTIPORÃ/RS

Introdução: A implantação de passeios públicos acessíveis, seguros, funcionais e adaptados às normas e à legislação brasileira, é importante para a garantia do direito de livre acesso ao meio físico e de livre locomoção e inclusão das pessoas, principalmente as com mobilidade reduzida. **Objetivo:** Elaborar um diagnóstico dos passeios públicos em caminhos estratégicos do município de Cotiporã, no Rio Grande do Sul. **Métodos:** Delineamento dos caminhos, com intuito de promover rotas acessíveis, envolveu a escolha de locais de maior concentração de beneficiários, de forma a englobar todos os locais de prestação de serviços públicos, educacionais, de saúde e de assistência social, além de estabelecimentos comerciais e de serviços particulares. **Resultados:** Foi criado um banco de dados com todas os dados levantados e, posteriormente, o mapeamento dessas informações. **Conclusão:** A proposta do diagnóstico é servir de instrumento técnico para o planejamento e implantação de políticas de mobilidade urbana e operação de ações ligadas à qualificação e melhoria das condições de deslocamento e acessibilidade da população.

Palavras-chave: Administração Pública. Acessibilidade. Passeios públicos.

Rotas Acessíveis.

CARLA DOS SANTOS MENDES

VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER: LEGISLAÇÃO PARA PREVENÇÃO E AUXÍLIO ÀS MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA

Introdução: A violência contra a mulher é um problema social crescente no Brasil. **Objetivo:** Descrever os resultados de programas sociais na prevenção e auxílio das mulheres em situação de violência do espaço Casa Lilás, um centro de referência de atendimento à mulher no município de Gravataí – RS, em 2017. **Métodos:** Coleta de dados documentais e secundários com base em números de atendimentos e entrevista semiestruturada com a coordenadora do local. **Resultados:** em 2017 ocorreram 62.972 registros de violências contra mulheres no RS, 1.658 em Gravataí. A Casa Lilás realizou 2003 atendimentos psicológicos, 175 acolhimentos e 72 evoluções de casos de atendimento social, entre outros. **Conclusão:** Existem muitos registros de violência da cidade, porém apenas 19% das mulheres procuram auxílio e orientação na Casa Lilás.

Palavras-chave: Violência. Mulher. Lei Maria da Penha. Administração Pública.

CARLOS FABIANO ALTENETA GARSS

O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA APLICADO NAS LICITAÇÕES, MODALIDADE PREGÃO ELETRÔNICO, NO DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE ÁGUA E ESGOTOS DE PORTO ALEGRE - RS

Introdução: O Departamento Municipal de Água e Esgoto (DMAE), de Porto Alegre (RS) é uma autarquia com autonomia financeira e gerencial, podendo efetuar o certame de licitação independente da Administração centralizada do município. **Objetivo:** Descrever o princípio da eficiência na modalidade pregão eletrônico na contratação de serviços no âmbito do DMAE. **Métodos:** Questionário aplicado através da plataforma google forms (n=30), entrevista realizada com três servidores da gerência de licitações e um estudo de caso (análise de um processo administrativo que recebeu serviço com problemas de execução na área ambiental). **Resultados:** Segundo os servidores que elaboram os editais, o maior problema encontrado é a falta de clareza no objeto do projeto básico e e falta de dados necessários para a elaboração do edital. Já os gestores informatam que receberam o serviço de maneira correta e que o serviço foi bem especificado, embora considerem o critério de julgamento por menor preço não seja o adequado. **Conclusão:** A modalidade pregão eletrônico é eficiente, obedecendo à previsão constitucional. A morosidade no certame se deve à falta de capacitação para a elaboração do projeto básico, o qual dá sustentação para a elaboração do edital.

Palavras-chave: Administração Pública. Licitação. Eficiência.

CAROLINA LEONARDI DE OLIVEIRA

O MOVIMENTO ESCOLA SEM PARTIDO E A AUTONOMIA DOS SERVIDORES TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS DA FACULDADE DE EDUCAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Objetivo: Descrever a opinião dos servidores técnico- administrativos da Faculdade de Educação/UFRGS a respeito das possíveis implicações sobre a democracia e a autonomia universitária que teriam os Projetos de Lei inspirados no Movimento Escola Sem Partido, caso fossem aprovados. Métodos: Pesquisa documental da proposta do MESP através do conteúdo disponibilizado em seu endereço eletrônico, de anteprojetos federais e projetos de lei apresentados na Assembléia Legislativa do RS. Para o levantamento da opinião dos servidores foi aplicado um questionário online. Resultados: De acordo com a opinião dos respondentes, a aprovação dos PLs poderia ter impacto em suas atividades profissionais, tanto as atribuídas a seus cargos como as atividades praticadas no cotidiano da universidade, como a participação em conselhos, em cursos de capacitação ofertados ou não pela UFRGS, eventos, palestras, atividades sindicais e etc. Conclusão: A aprovação dos Projetos de Lei inspirados no Programa Escola Sem Partido, poderia prejudicar a busca por uma sociedade mais justa e democrática, sendo essa uma das premissas da universidade pública.

Palavras-chave: Educação. Administração Pública. Política Educacional. Políticas Públicas.

CRISTIANE FISCHER ACHUTTI

ANÁLISE DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO DA SECRETARIA ESTADUAL DE SAÚDE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (SES/RS): UMA VISÃO A PARTIR DOS CRÉDITOS ADICIONAIS SUPLEMENTARES

Introdução: O orçamento público é um instrumento de planejamento que estima as receitas e fixa despesas possibilitando ao gestor público priorizar as ações que serão realizadas no ano com os recursos existentes. Entretanto, esse instrumento está sujeito a readequações durante o exercício que ocorrem por meio de dispositivos denominados créditos adicionais. Objetivo: Analisar as realocações das dotações orçamentárias do exercício de 2018 relativas à SES/RS, especificamente àquelas cujas fontes de recursos decorreram de anulação total ou parcial de dotações, buscando identificar de que forma o gestor se utilizou dos créditos adicionais suplementares para modificar seu planejamento orçamentário. Métodos: Empreg do banco de dados do sistema de Finanças Públicas do Estado (FPE), através de Termo de Autorização Institucional (TAI). Conclusão: Os resultados evidenciam, além do número desregado de realocações orçamentárias, falhas no processo de planejamento, que permitiram concluir que a secretaria se utilizou desse dispositivo de forma rotineira e causuística, preferindo o planejamento à improvisação.

Palavras-chave: Orçamento Público. Planejamento. Créditos Adicionais. Administração Pública.

CRISTIANO CONCEIÇÃO DA ROSA

LEI 8.666 E AS FRAUDES NAS LICITAÇÕES PÚBLICAS

Introdução: De acordo com a lei 8.666/93, a licitação é um procedimento administrativo prévio e obrigatório e será realizada toda vez que a Administração Pública deseja contratar obras, serviços, compras, alienações e locações com o privado. Sendo assim a lei tem seus dispositivos para prevenir o mau uso do erário público. **Objetivo:** Sistematizar as práticas fraudulentas que são cometidas no âmbito das licitações por meio dos agentes públicos e privados. **Métodos:** Pesquisa documental e revisão bibliográfica. **Resultados:** Entre os maiores desafios da administração pública está o impedimento das fraudes nas licitações. Aos gestores públicos e seus agentes esta designada a incumbência de impedir através do conhecimento da lei 8.666/93 às ações fraudulentas e cumprir com as normas licitantes para o bom desenvolvimento da coisa pública em benefício da coletividade. **Palavras-chave:** Lei n° 8.666/93. Licitações. Orçamento Público. Administração Pública.

CRISTINA GRESPAN

ANÁLISE DOS ÍNDICES DE UNIVERSALIZAÇÃO DE ÁGUA E DE ESGOTO NAS ÁREAS URBANAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Introdução: A Lei 11.445/2007, conhecida como a Lei do Saneamento, prevê a implantação do Plano Nacional de Saneamento Básico, o qual estabelece diretrizes, metas e ações de saneamento básico para o Brasil no vintênio 2014-2033. Para o acompanhamento e a verificação do atendimento às metas do Plano, o Sistema Nacional de Informações do Saneamento (SNIS) é o sistema no qual os dados são informados pelas prestadoras de serviços de saneamento, de forma voluntária. **Objetivo:** Descrever a situação da universalização de água e esgoto no Estado do Rio Grande do Sul (RS) em relação às metas dos indicadores do Índice de Atendimento Urbano de Esgoto referido aos municípios atendidos com água e do Índice de Atendimento Urbano de Água. **Resultados:** Estimou-se que para que as metas de universalização de água e esgoto, nos 20 anos, são necessários R\$ 303 bilhões. **Conclusão:** A avaliação dos índices indicou boas perspectivas de atendimento da meta para a universalização de água nas áreas urbanas do estado do Rio Grande do Sul, mas foi preocupante nos índices de esgotamento sanitário. **Palavras-chave:** Saneamento Básico. Políticas Públicas. Indicadores de Saúde.

DAIANA DA COSTA SILVA

SERVIÇO DE ACOLHIMENTO EM FAMÍLIA ACOLHEDORA NO MUNICÍPIO DE SAPUCAIA DO SUL/RS: OS DESAFIOS DA GESTÃO COMPARTILHADA DO CUIDADO

Introdução: O Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora no município de Sapucaia do Sul (RS) é uma alternativa ao acolhimento institucional, buscando um processo mais humano e menos traumático para os envolvidos. **Objetivo:** Descrever o processo de execução e gestão do Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora no município de Sapucaia do Sul na defesa e garantia dos direitos das crianças e adolescentes. **Métodos:** levantamento bibliográfico sobre o tema, seguido de observações em campo no Serviço Família Acolhedora, e entrevistas abertas junto às diretoras das proteções sociais da Secretaria de Desenvolvimento Social. **Resultados:** Desde setembro de 2018, um grupo de quatro irmãos já foram adotados e houve três retornos à família de origem; quatro adolescentes acolhidos tiveram um feedback positivo da escola (melhora visível nas dificuldades de aprendizado). **Conclusão:** Embora ainda possua o serviço de acolhimento em abrigos institucionais, o município vêm avançando na união de diversos atores para garantir os direitos das crianças e adolescentes.

Palavras-chave: Crianças e Adolescentes. Política Pública. Serviço de Acolhimento.

DANIELA FERRETTO DEFAVERI

TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE NOVA PRATA/RS: ANÁLISE DO “PORTAL DA TRANSPARÊNCIA” MUNICIPAL

Introdução: A transparência na gestão pública tem se tornado uma prática dos entes públicos devido às exigências da legislação quanto à publicidade de informações em seus portais eletrônicos. **Objetivo:** centralizado nos portais eletrônicos de informação do município de Nova Prata, Portal da transparência, Site oficial do Município e Licitação Web, buscou verificar o cumprimento das exigências da Lei de Acesso à Informação e Responsabilidade Fiscal, relacionando a legislação embasadora e os quesitos avaliativos, conforme metodologia do TCE-RS, análise do Portal eletrônico do Município e percepção da evolução no período de 2012 a 2017. **Resultados:** O município de Nova Prata apresenta conformidade com as práticas de gestão pública, cumprindo com as exigências da Legislação quase na sua totalidade. Houve carência do município em atender ao quesito avaliativo Ferramenta de pesquisa geral. **Conclusão:** Foi observada evolução do município na publicidade e transparência de seus atos, mantendo os mecanismos de transparência no decorrer do tempo.

Palavras-chave: Gestão Pública. Transparência. Acesso à Informação.

DANIELLI POHLMANN ROCHA

ANÁLISE DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO PARTICIPATIVA DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE EM CAXIAS DO SUL: CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE E CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE SAÚDE

Introdução: As instâncias de participação social na gestão pública de saúde no município de Caxias do Sul são o Conselho Municipal de Saúde, os Conselhos Locais de Saúde, e a Conferência Municipais de Saúde. **Objetivo:** Identificar se as opiniões emitidas nas instâncias participativas são levadas em consideração pelos gestores políticos na tomada de decisões. **Métodos:** Pesquisa documental por meio de consulta ao ordenamento jurídico relacionado ao tema (Constituição Federal, Leis, Decretos e outros), documentos oficiais (atas de reuniões do CMS, Plano Municipal de Saúde 2018-2021), e questionário encaminhado ao Presidente do CMS e aos Conselheiros, além de observação participante. **Resultados:** Vislumbra-se a existência um ambiente com muitos conflitos, dificuldade de interação e diálogo entre os atores sociais envolvidos. **Conclusão:** Os atores políticos apresentam pouco comprometimento com as decisões emitidas pelas instâncias de participação social. **Palavras-Chave:** Participação popular. Sistema Único de Saúde. Direito à saúde. Conselho Municipal de Saúde. Administração Pública.

DEISE BUFFON

VIABILIDADE DA CONTRATAÇÃO DE TRANSPORTE ESCOLAR TERCEIRIZADO NO MUNICÍPIO DE ENCANTADO/RS

Introdução: o transporte escolar surge na legislação como forma de garantir e assegurar a permanência e o acesso aos estudantes à educação. **Objetivo:** Verificar a viabilidade da terceirização do serviço de transporte escolar no município de Encantado-RS através de um comparativo entre os custos das duas formas de prestação de serviços. **Métodos:** Pesquisa documental, através da coleta de dos brutos e informações nos arquivos e documentos da Prefeitura. **Resultados:** A contratação de transporte escolar terceirizado se mostrou viável para a maioria de suas rotas de transporte, devido principalmente aos valores gastos com a manutenção da frota de veículos escolares municipais. Em sua maioria as rotas realizadas por veículos da municipalidade apresentaram valores maiores aos que seriam pagos na execução indireta através de licitação. **Conclusão:** No ano de 2018 a terceirização do serviço de transporte escolar apresentou maior viabilidade perante o transporte próprio para a maioria dos roteiros existentes no município de Encantado-RS. **Palavras-chave:** Transporte Escolar. Custos. Administração Pública. Políticas Sociais. Educação.

DENÍLSON ALMEIDA DOS SANTOS

ANÁLISE SOBRE PROCESSO DE SUBSTITUIÇÃO GRADUAL DA EQUIPE DE EXAMINADORES DE TRÂNSITO DO DETRAN/RS NO PERÍODO ENTRE 2014 E 2018

Introdução: Buscando adequação à legislação vigente, a partir de 2014 o Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN-RS) iniciou um processo gradual de substituição de examinadores emergenciais por examinadores efetivos. Objetivo: Verificar a existência de influência do processo de substituição gradual de Examinadores Emergenciais por Examinadores Efetivos sobre a aplicação de exames de habilitação aplicados no Rio Grande do Sul no período entre 2014 e 2018. Métodos: Pesquisa documental e dados presentes no sistema de informações DETRAN-RS. Resultados: Em 2013 os examinadores emergenciais representavam quase 80% do total de examinadores; em 2018 eram pouco mais de 20% do efetivo. Conclusão: Até o momento, a substituição dos examinadores não influenciou no atendimento à população.

Palavras-chave: Código de Trânsito Brasileiro. Gestão de Processos. Administração Pública.

DENISE GOLDMEIER MATTES

CUSTO ALUNO E A SUFICIÊNCIA DE INVESTIMENTO: ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE TEUTÔNIA/RS

Objetivo: Verificar se o custo aluno definido no âmbito federal supre os investimentos necessários para que a educação seja mantida no município de Teutônia (RS). Métodos: Levantamento de dados junto à secretária de educação, pesquisa documental, entrevista com informante-chave. Resultados: O gasto com alunos do ensino fundamental em 2018 foi de R\$ 23.222.461,61, ou seja, o município investiu o montante de R\$ 13.573.454,39, a mais do que o recebido. Conclusão: O valor repassado pelo governo federal para o financiamento do ensino fundamental é insuficiente, fazendo com que o município deva demandar maior esforço próprio de investimento de recursos no setor educacional.

Palavras-chave: Educação. Financiamento. Administração Pública. Políticas Públicas.

DENISE SANDRA MÖRSCHBÄCHER

ANÁLISE DE FATORES DE INSTAURAÇÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR EM DESFAVOR DE SERVIDORES PÚBLICOS NO MUNICÍPIO DE CACHOEIRINHA/RS NO PERÍODO DE 2014 A 2018

Introdução: O controle dos atos praticados pela administração pública é também exercido pelo processo administrativo disciplinar, instrumento destinado a investigar, analisar e punir servidores que praticaram atos em discordância com os preceitos legais, éticos e morais. **Objetivo:** Descrever as infrações cometidas pelos servidores públicos que motivam a instauração dos Processos Administrativos Disciplinares ou Sindicâncias no período de 2014 a 2018, no Município de Cachoeirinha (RS). **Métodos:** Pesquisa bibliográfica (leituras técnicas), análise documental (processos e demais documentações que tramitaram na Corregedoria) e análise de conteúdo (entrevistas e notas de observação participante). **Resultados:** As principais infrações funcionais praticadas por servidores públicos do município de Cachoeirinha nos últimos cinco anos foram a falta de urbanidade do servidor público no relacionamento com colegas, elevado número de horas negativas e ainda, o não comparecimento ao trabalho (faltas não justificadas). **Conclusão:** A maioria dos processos disciplinares poderiam ser evitados se as chefias estivessem atuando de forma ativa, evitando que a maioria dos casos progredissem a processos disciplinares.

Palavras-chave: Controle da Administração. Processo Disciplinar. Administração Pública. Eficiência.

DIANA WEBER BARTZ

ANÁLISE DA INSERÇÃO DO PROFISSIONAL FONOAUDIÓLOGO NO SERVIÇO PÚBLICO DOS MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL

Introdução: A inserção do fonoaudiólogo no serviço público ocorre em diversas áreas como a saúde, educação e assistência social, porém não há uma regulamentação específica quanto à sua colocação, o que acaba causando discrepância quanto à sua presença e o quantitativo necessário para atender as demandas existentes nos contextos populacionais. **Objetivo:** Descrever a distribuição dos postos de trabalho público municipal do fonoaudiólogo no Rio Grande do Sul. **Resultados:** Foi observada uma grande disparidade e déficit quanto à distribuição e presença do profissional fonoaudiólogo, sendo que na maioria nos municípios, independente do número de habitantes, existe apenas um profissional. **Conclusão:** Somente 52,51% dos municípios dispõem do profissional fonoaudiólogo, com uma razão de um profissional/23 mil habitantes, sendo que o mínimo seria de 1/10 mil habitantes.

Palavras-chave: Fonoaudiologia. Saúde Pública. Sistema Único de Saúde. Desigualdades em Saúde. Administração Pública.

DIANE LENZ MOSSMANN

PERFIL DO NÍVEL DE ESCOLARIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO ATIVO DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL: ANÁLISE ENTRE ESCOLARIDADE EXIGIDA E EFETIVA

Introdução: O número de servidores ativos no Rio Grande do Sul era de 155.898 em 2016, sendo que o Poder Executivo (administração direta) é responsável 132.045 (84,7%). **Objetivo:** Descrever a escolaridade dos servidores públicos administração direta do Poder Executivo do Rio Grande do Sul em relação ao exigido no cargo de provimento. **Métodos:** Foram empregadas informações fornecidas pelo banco de dados da Secretaria de Modernização Administrativa e dos Recursos Humanos, data de jan/2019. **Resultados:** Mais de 70% dos servidores já completaram algum tipo de curso em nível superior, existindo importante diferença entre a escolaridade exigida e a efetiva - 81% possui escolaridade maior que a exigida para o cargo. **Conclusão:** A gestão de pessoas pode auxiliar o melhor uso dos talentos disponíveis.

Palavras-chave: Escolaridade. Servidor público. Administração direta. Gestão pública.

DIOGO LUIZ PILZ DOS SANTOS

INTERSETORIALIDADE NA IMPLEMENTAÇÃO DA ESTRATÉGIA SAÚDE DA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE SANTA CRUZ DO SUL/RS

Introdução: A efetivação de políticas públicas no Brasil é uma tarefa complexa que exige recursos, aprendizado institucional e interesse político. **Objetivo:** Descrever a presença da intersectorialidade na implementação do serviço Estratégia Saúde da Família, no município de Santa Cruz do Sul – RS, tendo como foco de análise os elementos institucional, profissional e social que permeiam essa tarefa. **Métodos:** Pesquisa documental. **Resultados:** Não há presença de ações intersectoriais na execução do programa. O que se observa nos planos municipais avaliados, é a perspectiva, a intenção e o entendimento dessas integrações multidisciplinares, porém, sem um mediador que pudesse conectar as distintas secretarias e ser o responsável pela articulação entre esses departamentos. **Conclusão:** Existe a compreensão intersectorial, mas falta um intermediário com competências executivas para concretizar as ações.

Palavras-chave: Política Pública. Intersectorialidade. Programa Estratégia Saúde da Família. Administração Pública.

DIONATAN MICHEL BATIROLLA

CAPACIDADES ESTATAIS NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO: RELAÇÕES ENTRE O CONSELHO DO FUNDEB E O EXECUTIVO MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

Introdução: O poder de produzir políticas públicas por meio da burocracia do Estado e dos seus recursos institucionais provê o Poder Executivo de capacidades estatais, como a administrativa e a relacional, o que pode facilitar ou não o diálogo com a sociedade civil. **Objetivo:** Descrever as relações presentes no conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) de Novo Hamburgo, especialmente, no que concerne à implementação das políticas públicas do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate) e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (Peja). **Métodos:** Aplicação de cinco questionários, contemplando quatro das sete representações presentes no conselho do Fundeb de Novo Hamburgo. **Resultados:** Há carência no aspecto relacional entre os atores estatais e sociais, o que prejudica a tomada de decisões e a implementação das políticas públicas estudadas em cada um de seus próprios ciclos. **Conclusão:** Propõe-se a necessidade de rever a organização do conselho do Fundeb, considerando o aspecto relacional na Gestão Pública e seus desdobramentos no diálogo entre o Estado e a sociedade civil.

Palavras-chave: Poder Executivo. Políticas de Educação. Administração Pública.

EDERSON WINCK

A IMPLANTAÇÃO DE PRÊMIO PRODUTIVIDADE NO SETOR DE FISCALIZAÇÃO TRIBUTÁRIA DA SECRETARIA DA FAZENDA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE LAJEADO/RS

Introdução: O incremento da arrecadação de receitas próprias tem se mostrado desafiador para os gestores do município de Lajeado/RS. Organizar uma nova política de fiscalização no Setor de Fiscalização Tributária da Secretaria da Fazenda do município, com foco na implantação de prêmio produtividade para os Fiscais Fazendários lotados no setor, tende a ser uma forte aliada no incremento da arrecadação de suas receitas municipais próprias. **Objetivo:** Analisar os critérios para implantação de prêmio produtividade a ser concedido aos servidores do setor de Fiscalização Tributária da Secretaria da Fazenda de Lajeado/RS. **Métodos:** Pesquisa documental. **Conclusão:** Baseada na realidade específica do município de Lajeado, a motivação no setor público é um elemento fundamental para o seu sucesso, estabelecendo os critérios para se implementar o prêmio produtividade.

Palavras-chave: Fiscalização Tributária. Tributos Municipais. Administração Pública. Orçamento Público.

ELAINE PLASTER CRUZ

SISTEMA DE TRANSPORTE COLETIVO POR ÔNIBUS DE PORTO ALEGRE DESAFIOS DE INSERI-LO COMO UM DIREITO SOCIAL A PARTIR DO EDITAL DE CONCORRÊNCIA 1/2015

Introdução: O transporte coletivo por ônibus tem se tornado pauta de amplas discussões no campo das políticas públicas, principalmente diante da insatisfação da população em relação ao serviço oferecido quando se compara o serviço efetivo com a tarifa cobrada. **Objetivo:** Analisar se as políticas públicas voltadas para o transporte coletivo urbano de Porto Alegre têm assegurado o direito social ao transporte. **Métodos:** Pesquisa documental. **Resultados:** A licitação de Porto Alegre, realizada em 2015, trouxe um arcabouço de regramentos, incluindo requisitos de qualidade que deveriam ser observados durante a concessão de 20 anos, na expectativa de qualificar o serviço e torná-lo autossustentável. **Conclusão:** Para tornar o transporte efetivamente um direito social é necessário que a tecnologia proposta no edital e na legislação posterior, combinados com a atuação efetiva do órgão gestor na fiscalização, aperfeiçoe a prestação do serviço com transparência e como instrumento de desenvolvimento social.

Palavras-chave: Direito Social. Regulamentação. Transporte Público. Tarifa. Qualidade.

ELISÂNGELA ONGARATTO

A IMPORTÂNCIA DO CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA PREFEITURA DE PORTO ALEGRE/RS

Introdução: O controle interno na gestão pública municipal é uma ferramenta importante de fiscalização, visando o cumprimento dos princípios da administração pública. Através do controle interno são apontados os erros, as inconsistências, com atuação corretiva e preventiva. **Objetivo:** Descrever a importância, os pontos positivos e negativos do controle interno no município de Porto Alegre (RS). **Métodos:** Dados de 2015 a 2019 existentes na Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão, Secretaria Municipal de Transparência e Controle, onde existe a Controladoria - Geral do Município. Foram realizadas entrevistas com gestores e servidores municipais. **Resultados:** Apesar das dificuldades que o Controle Interno possui, pode-se notar uma atuação constante, com acompanhamentos mensais até anuais nas principais áreas da organização, demonstrando atuação efetiva no período informado. **Conclusão:** O Controle Interno é uma ferramenta importante na fiscalização da gestão municipal, auxiliando os gestores públicos na execução de sua gestão, evitando assim erros, fraudes e danos ao erário público.

Palavras-chave: Controle Interno. Gestão Pública. Orçamento Público. Administração Pública.

EMILY EDUARDA BRAUN

FEIRA DO LIVRO DE GRAMADO: UMA POLÍTICA PÚBLICA DE CIDADANIA CULTURAL QUE FOMENTA E INCENTIVA A DEMOCRACIA CULTURAL

Objetivo: Identificar de que modo o evento Feira do Livro de Gramado, promovido pela Prefeitura Municipal de Gramado, através de sua Secretaria da Cultura, contribui no fomento e incentivo à democracia cultural. Métodos: A coleta de dados teve por base entrevistas semiestruturadas e análise documental. As entrevistas foram realizadas, com a Primeira Coordenadora da Feira do Livro de Gramado; a Coordenadora da 22a edição da Feira do Livro de Gramado; o Secretário Municipal da Cultura de Gramado em 2018; duas professoras da rede de ensino do município de Gramado; e uma visitante da 22a edição da Feira. Resultados: Um evento como este, em que o artista local é valorizado, a presença de escritores renomados é constante, a participação da comunidade é relevante, é a chave para que a democratização da cultura seja cada vez maior e efetiva.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Cidadania. Democracia Cultural. Feira do Livro.

FABIANE LOURENÇO AIRES

TRANSPARÊNCIA NOS MUNICÍPIOS DE PORTO ALEGRE E DE SANTA MARIA/RS: UMA ANÁLISE COMPARATIVA NO PERÍODO DE 2015 A 2018

Objetivo: Mensurar o nível de transparência, por meio da evidenciação de informações públicas obrigatórias nas páginas eletrônicas dos municípios de Porto Alegre e de Santa Maria, do estado do Rio Grande do Sul, de 2015 a 2018. Métodos: O nível de transparência, no ano de 2018, foi medido a partir de 32 indicadores representativos de um conjunto de informações explicitadas na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei de Acesso à Informação. Os níveis foram medidos a partir de uma lista de critérios avaliados pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Resultados: Nenhum dos municípios cumpre na totalidade o que a legislação exige, mesmo assim apresentaram bons níveis de transparência, com exceção do ano de 2016, em que os dois obtiveram queda significativa desses níveis. Calculando a média dos níveis de transparência dos municípios, ao longo desses quatro anos, o município de Porto Alegre apresenta uma gestão pública mais transparente que o município de Santa Maria. Conclusão: Os dois municípios apresentaram bons níveis de transparência, em especial a capital, mas ainda têm que melhorar, para atender a totalidade do que a legislação exige.

Palavras-chave: Transparência. Administração Pública. Controle Social.

FABIANE MACHADO TEIXEIRA

ANÁLISE DO DESEMPENHO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO MUNICÍPIO DE SAPUCAIA DO SUL/RS NO PERÍODO DE 2015-2018

Introdução: O planejamento orçamentário nas instituições públicas é um instrumento que auxilia o gestor público na definição de ações e programas a serem priorizados e ofertados em prol da população. **Objetivo:** analisar o desempenho econômico-financeiro do município de Sapucaia do Sul (RS), através da análise de suas demonstrações contábeis, utilizando índices e quocientes para verificar o impacto que o cumprimento dos limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) tem na oferta de serviços à população. **Métodos:** Pesquisa documental (demonstrações contábeis do de Sapucaia do Sul, no período de 2015 a 2018). **Resultados:** Foi identificado o cumprimento da maioria dos limites estabelecidos na LRF, exceto em 2018 na função educação. **Conclusão:** A LRF teve um impacto positivo em relação às finanças municipais de Sapucaia do Sul, considerando a importância de não haver endividamento significativo que possam afetar a oferta de serviços à população.

Palavras-chave: Finanças Públicas Municipais, Responsabilidade Fiscal, Orçamento Público. Administração Pública

FELIPE GUIMARÃES CIBILS

PREGÃO ELETRÔNICO: UMA ANÁLISE DE SUA UTILIZAÇÃO EM UM ÓRGÃO PÚBLICO FEDERAL SOB O ASPECTO DA ECONOMICIDADE

Introdução: Dentre as modalidades de licitação, o pregão eletrônico, tem sido associado como importante instrumento de controle na aplicação de recursos públicos. **Objetivo:** Analisar os benefícios proporcionados pela utilização do pregão eletrônico nas compras em um Órgão Público Federal sob o aspecto da economicidade. **Métodos:** Dados presentes nas atas de 95 pregões eletrônicos realizados pela Procuradoria da República no Estado do Rio Grande do Sul – PR/RS no período de 2009 à 2017. **Resultados:** As aquisições e contratações de serviços através da modalidade pregão eletrônico proporcionaram uma economia de R\$ 2.218.639,16, correspondendo a uma economia total de 14,2%. A média economizada por pregão eletrônico foi de R\$ 23.354,10. Já a média economizada por ano foi de R\$ 246.515,46. **Conclusão:** Os resultados obtidos demonstram que, no período analisado, os procedimentos realizados na modalidade pregão eletrônico proporcionaram economicidade na utilização dos recursos públicos da instituição pesquisada.

Palavras-chave: Compras públicas. Licitação. Pregão eletrônico. Administração Pública.

FERNANDA CRISTINA CAMILLO

AÇÕES AFIRMATIVAS PARA NEGROS: O CICLO DE CONSTRUÇÃO DAS COTAS RACIAIS

Introdução: A identificação dos processos de construção da ação afirmativa de cotas perpassa o passado escravagista do Brasil, o período pós-abolicionista, as teorias de branqueamento da sociedade e da democracia racial até o protagonismo do movimento negro na busca pela equidade no acesso à educação e ao trabalho e os diplomas legais impostos pelo Estado como alternativa à problemática da desigualdade raciais **Objetivo:** Descrever os aspectos históricos e políticos que compõem o ciclo de construção das cotas raciais como política de reparação da desigualdade racial existente no acesso à educação e trabalho para o negro. **Métodos:** Pesquisa bibliográfica e emprego de dados pertencentes aos censos demográficos 2000 e 2010 e dados divulgados em relatórios do IPEA, INEP e ANDI-FES. **Resultados:** Embora as estatísticas comprovem que as cotas raciais estejam cumprindo com o seu objetivo de aumentar o número de negros no ensino e no serviço público, o Brasil ainda está longe de atingir a equidade ideal.

Palavras-chave: Políticas Sociais. Ação Afirmativa. Cotas Raciais. Administração Pública.

FERNANDO FONTANA DIAS

FATORES RELATIVOS À PERMANÊNCIA NO CURSO DE GRADUAÇÃO À DISTÂNCIA “BACHARELADO EM DESENVOLVIMENTO RURAL-PLAGEDER” DA UAB/UFRGS

Este trabalho foi realizado com a finalidade de desenvolver o conhecimento de um dos fenômenos mais relevantes da EAD, a permanência dos alunos, relacionando os aspectos de oferta do curso com a opinião dos alunos a respeito dos fatores de permanência. **Objetivo:** Identificar o modo pelo qual os fatores organizacionais e motivacionais contribuíram para a permanência e conclusão da terceira edição do curso a distância Bacharelado em Desenvolvimento Rural, no Âmbito da Universidade Aberta do Brasil (UAB). **Métodos:** Aplicação de questionários aos alunos do curso (com perguntas objetivas em geral, utilizando a escala likert) e atores envolvidos com a oferta do curso (com maioria de perguntas abertas). **Resultados:** Houve uma diferença significativa da permanência nos diferentes polos onde foi ofertado o curso, variando de 16% a 54,8%. De um modo geral foi possível verificar que fatores relacionados a atividades presenciais foram considerados mais importantes pelos alunos do que os fatores relacionados às atividades a distância para a decisão de permanecer no curso. **Conclusão:** A relação entre a limitação de tempo disponível para o estudo e a falta de autodisciplina, como obstáculos para a conclusão do curso, compõem um paradigma interessante apresentado nos resultados.

Palavras-chave: Educação a distância. Administração Pública. Políticas de Educação.

FERNANDO NAGEL BURATTO

ESCOLA MELHOR: SOCIEDADE MELHOR - AVALIAÇÃO DA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NAS ESCOLAS DA REDE PÚBLICA ESTADUAL DO RIO GRANDE DO SUL

Introdução: O Programa do Governo do Estado do Rio Grande Sul “Escola Melhor: Sociedade Melhor” tem como objetivo estabelecer Parcerias Público-Privadas (PPP) para melhoria das escolas da rede estadual de ensino. Objetivo: Analisar a implementação e efetividade do programa “Escola Melhor, Sociedade Melhor”, a partir da experiência dos Gestores Escolares das unidades de ensino do município de Guaíba-RS. Métodos: Consulta de todas as etapas legais do processo: Projeto de Lei, Lei, Decreto e Parecer Final no Diário Oficial. Dados quantitativos obtidos através do site do próprio Programa, disponibilizados pela Secretaria de Educação (SEDUC). Entrevistas com gestoras de quatro escolas municipais. Resultados: Das 20 unidades escolares, 18 se cadastraram junto ao Programa, mas apenas uma realizou uma PPP. Conclusão: Nem todas as escolas aderiram ao programa e, entre as que aderiram, houve um baixo número de parcerias estabelecidas. Palavras-chave: Educação. Política Pública. Parceria Público-Privada. Administração Pública.

FERNANDO PEIXOTO STECA

CONTROLE DE MATERIAIS DE CONSUMO DE UMA UNIDADE DE UMA INSTITUIÇÃO PÚBLICA: UM ESTUDO DE CASO NO COLÉGIO POLITECNICO DA UFSM

Introdução: No âmbito da Administração Pública, os novos sistemas, bem como a própria demanda da sociedade por uma maior transparência nas ações da gestão, geram uma crescente preocupação com a melhoria dos seus processos. Objetivo: Avaliar os processos existentes no Almoxarifado do Colégio Politécnico da UFSM e, com base nesta avaliação, propor melhorias nos processos que possam melhorar o controle da saída e entrada de materiais. Métodos: Estudo de caso no Colégio Politécnico da UFSM, utilizando o controle de estoque através da elaboração de planilhas. Foram observadas as atividades relacionadas pedidos, entrada e saída de materiais e foi proposto mudanças nos processos a partir de uma entrevista com o diretor do Departamento de Administração. Resultados: A implantação de controles no almoxarifado em uma instituição pública, fazendo uso de tecnologia da informação, pôde contribuir na eficiência e economicidade no controle do uso de materiais, gerando mais qualidade na execução dos serviços prestados à comunidade. Palavras-chave: Gestão Pública. Processos. Orçamento Público. Políticas de Educação.

FLÁVIO BITTENCOURT DE CASTRO JÚNIOR

AUTONOMIA DA AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO – ANM – FRENTE AS DEMAIS AGÊNCIAS REGULATÓRIAS E AUTARQUIAS BRASILEIRAS

Introdução: Desde a década de 1990, o governo brasileiro se preocupou em estabelecer agências reguladoras para dar suporte às novas práticas de gestão governamental. Contudo, somente no final de 2018, cerca de 15 anos após a criação da última agência, o governo instituiu a Agência Nacional de Mineração (ANM), seguindo o mesmo modelo que vinha sendo adotado nos demais setores. **Objetivo:** Analisar a independência do ponto de vista de resultados políticos empregando dois fatores explicativos principais para o comportamento do Poder Executivo: nível de independência formal e as preferências do executivo quanto à independência das agências. **Métodos:** revisão da literatura e estudo documental de ações do governo. **Conclusão:** Foi possível perceber que o aumento de uma independência formal não necessariamente é um empecilho eficaz contra a interferência do Poder Executivo contrário à independência das agências, principalmente se ocorrer situações de crise no setor escopo.

Palavras-chave: Agências Reguladoras. Administração Pública. Reforma do Aparelho do Estado.

FRANCISCO CARLOS TABOADA DA ROCHA

AS CONTRIBUIÇÕES DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: UMA ANÁLISE DO MUNICÍPIO DE CANOAS/RS (2019)

Introdução: As ocupações irregulares fazem parte da realidade dos grandes centros urbanos. Apesar de possuírem a base legal e os instrumentos de gestão urbana e habitacional exigidos por lei, uma parcela dos municípios brasileiros enfrenta problemas para implantar e concluir seus processos de regularização fundiária. **Objetivo:** Analisar a contribuição do Planejamento Estratégico Situacional e a aplicação das ferramentas de análise situacional, para a formulação da política de regularização fundiária no município de Canoas (RS). **Métodos:** Emprego de fontes documentais, registros em arquivos, entrevistas semiestruturadas, observação direta e observação participante. **Resultados:** Há certa desconformidade na elaboração do Diagnóstico Socioambiental, quando ocorre a identificação das áreas e dos reais beneficiários do programa de regularização, e a ausência de um acompanhamento específico para a atualização das informações cadastrais e a inaplicabilidade das sanções pelo descumprimento do que estabelece a lei e as normas relacionadas. Como resultado, propõe-se uma formulação de políticas públicas de regularização fundiária com o auxílio das ferramentas do Planejamento Estratégico Situacional.

Palavras-Chave: Urbanização. Loteamentos Irregulares. Políticas Públicas. Planejamento Estratégico Situacional.

GABRIEL DE OLIVEIRA CHOTGUES

O DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO DO RIO GRANDE DO SUL COMO ENTIDADE REGULADORA

Introdução: O Departamento Estadual de Trânsito do Rio Grande do Sul - DETRAN/RS é o órgão executivo de trânsito do Estado do Rio Grande do Sul. É detentor de diversas competências, como gerenciar, fiscalizar, controlar e executar as atividades relacionadas à formação de condutores, ao registro de veículos e ao trânsito, sendo também uma importante fonte de arrecadação estadual. **Objetivo:** Comparar as atividades do DETRAN/RS com aquelas desenvolvidas por entidades reguladoras, tentando demonstrar se o DETRAN/RS poderia ser comparado ou até mesmo se tornar uma dessas entidades. **Resultados:** Compreendendo o momento da criação da Autarquia, pode-se inferir que sua estrutura foi desenvolvida nos moldes da reforma gerencial, concedendo serviços públicos à esfera privada por meio de credenciamento e tratando de regular as atividades da prestação dos serviços por meio de normas e fiscalização. **Conclusão:** O DETRAN/RS exerce os dois tipos de regulação, exercendo típico poder de polícia com a imposição de limitações administrativas, como as penalidades na CNH (pontos, suspensão, cassação), fiscalização da alcoolemia (balada segura) e exames de trânsito, além das atividades que regulam e controlam a prestação de serviços públicos pelos credenciados, como expedição de normativas e ações de fiscalização.

Palavras-chave: Reforma do Aparelho de Estado. Administração Pública. Agências Reguladoras. Administração Indireta.

GISELE PITOL FALCADE

ANÁLISE DE COMO É REALIZADO O PLANEJAMENTO DO ORÇAMENTO MUNICIPAL E OS IMPACTOS NA GESTÃO FINANCEIRA DO MUNICÍPIO DE COTIPORÁ/RS

Objetivo: Descrever como é realizado o planejamento do orçamento municipal e os impactos na gestão financeira do município de Cotiporá. **Métodos:** pesquisa documental das Leis de Orçamento Anual, os Planos Plurianuais e as Leis de Diretrizes Orçamentárias vigentes e seus projetos de lei com a respectiva justificativa. **Resultados:** No ano de 2018 foram realizados 79 decretos e 10 leis de abertura de crédito especial, inclusão de programas ou suplementação de valores (em média mais de 7 atos normativos por mês), realizando alterações na lei de diretrizes orçamentárias ou lei orçamentária anual. **Conclusão:** Os ordenadores de despesa não têm a preocupação e o conhecimento para realizar compras ou solicitar licitações, não acompanham o orçamento e a execução dos programas e ações previstos. **Palavras-chave:** Orçamento Público. Planejamento. Administração Pública.

GUILHERME BARBOZA DE OLIVEIRA

DIAGNÓSTICO DO PROJETO DE ACORDOS DE COOPERAÇÃO PARA REFORMA DA REDE ELÉTRICA DAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS ESTADUAIS DE ENSINO SOB A ÓTICA DE GERENCIAMENTO DE PROJETOS PROPOSTO PELO PMBOK

Objetivo: Diagnosticar, sob a ótica do Project Management Institute Body of Knowledge (PMBok), o projeto de reforma da rede elétrica das instituições públicas estaduais de ensino envolvendo os acordos de cooperação entre o Governo do Estado do Rio Grande do Sul (RS) e universidades gaúchas. Métodos: Emprego de dados existentes no Sistema de Gestão de Obras, disponibilizado para servidores da Administração Direta do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, referente a 9 polos e 10 universidades. Os resultados envolvem projetos entregues, licitados ou não, obras em andamento ou concluídas. Resultados: Apesar das 156 entregas de projeto de reforma elétrica apresentar o projeto como eficiente dada a quantidade de entregas, sob o critério de eficácia (planejado versus executado) os resultados do projeto podem ser questionados, na medida em que há poucas obras em execução, dado o prazo restrito de utilização dos recursos. Conclusão: A viabilidade de novos acordos de cooperação envolvendo universidades precisa se orientar para agregar as contribuições acadêmicas no âmbito de pesquisa para qualificar o serviço público, não possuindo viés de linha de produção.

Palavras-chave: Gerenciamento de Projetos. Administração Pública. Políticas de Educação.

GUILHERME OSTJEN GONÇALVES

O PROJETO DE MODERNIZAÇÃO INSTITUCIONAL NA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL E O IMPACTO NO ACESSO À JUSTIÇA

Objetivo: Identificar os impactos na promoção do acesso à justiça ofertada ao cidadão destinatário da política pública após a execução do projeto de reforma jurídico-administrativa da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul (DPE/RS). Métodos: Coleta de materiais de estudo diretamente nos bancos de dados públicos, portais da transparência e notícias disponibilizadas eletronicamente, bem como relatórios institucionais anuais e boletins informativos direcionados à prestação de contas dos resultados do projeto. Resultados: As dimensões Fortalecimento da DPE; Automação e informatização; Estruturação Física; e, Capacitação das Pessoas comprovam a idealização do Projeto de Modernização Institucional (PMI) como uma modernização administrativa também voltada para atividade-fim da DPE, ou seja, a política pública de acesso à justiça. Conclusão: O PMI se estruturou dentro do que propunha, ou seja, um planejamento de ações estratégicas e inovadoras voltadas à modernização do órgão.

Palavras-chave: Acesso à justiça. Reforma do Aparelho do Estado. Cidadania. Administração Pública. Defensoria Pública.

GUILHERME SPERONI LENTZ

A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E AS DESPESAS DE PESSOAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Introdução: A Lei de Responsabilidade Fiscal impõe regras e limitações sobre vários aspectos como o orçamento, a dívida e as despesas de pessoal. Nas despesas com pessoal, a legislação previu um critério de avaliação em que as despesas líquidas de pessoal deveriam ser confrontadas com as Receitas Líquidas de Pessoal e, no caso dos Estados, não poderiam ser superiores a 60%. **Objetivo:** Analisar a despesa de pessoal do Estado do Rio Grande do Sul (RS), sob a luz dos critérios da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei complementar 101/2000. **Métodos:** Pesquisa documental dos dados de receita e despesas de pessoal do RS. **Resultados:** O RS calcula seus índices segundo o critério do Tribunal de Contas do Estado, que é menos rigoroso que o critério defendido pela Secretaria do Tesouro Nacional. Segundo o critério do Tribunal de Contas do Estado, no período de vigência da LRF, o Estado nunca extrapolou os limites de despesa de pessoal, inclusive a variação da Receita Corrente Líquida foi superior à Despesa nesse período. **Conclusão:** Como despesas com ativos e inativos são computadas como despesa de pessoal, o limite da LRF, aliado às limitações financeiras, serviu como barreira à reposição dos servidores. O que resultou na diminuição do número de servidores, incluindo os que prestam serviços diretos à população como educação e segurança pública.

Palavras chave: Lei de Responsabilidade Fiscal. Despesa de Pessoal. Administração Pública.

HÉBER DOS SANTOS

ANÁLISE DO SISTEMA DE CONTRATAÇÃO GOVERNAMENTAL PORTUGUÊS COMPARATIVAMENTE COM O SISTEMA BRASILEIRO

Introdução: A Administração Pública, para funcionar e prestar serviços aos cidadãos necessita rotineiramente efetuar compras de bens e serviços. A legislação brasileira traz, na busca de se evitar os desvios do patrimonialismo, diversas medidas e procedimentos visando à realização de procedimento impessoal. **Objetivo:** Comparar as normas de contratações governamentais estabelecidas no Brasil e em Portugal. **Métodos:** Pesquisa documental em dispositivos legais, doutrina e sítios da internet, tanto brasileiros quanto portugueses. **Resultados:** Na comparação da legislação portuguesa com a brasileira, é possível identificar uma grande diferença na possibilidade de negociação existente na legislação portuguesa em comparação com a restrita a valores do direito brasileiro. Uma das possíveis causas é a já mencionada idade da legislação brasileira, em uma visão ultrapassada que se preocupa apenas com preços e valores, em comparação com a atualizada legislação portuguesa, dada sua participação na União Europeia.

Palavras-chave: Administração Pública. Compras Governamentais. Administração Pública.

HENRIQUE GREFF APPELT

O QUE É E QUAIS AS CONSEQUÊNCIAS DA CORRUPÇÃO NA VISÃO DA MÍDIA BRASILEIRA? UMA COMPARAÇÃO ENTRE AS EXPLICAÇÕES DO JORNAL A FOLHA DE SÃO PAULO E DO PROGRAMA RODA VIVA, EM PROCESSOS DA OPERAÇÃO LAVA JATO, EM 2018

Objetivo: Sistematizar as consequências da corrupção, na visão abordada pelos jornais e programas de televisão, Folha de São Paulo (FSP) e Programa Roda Viva, além da maneira com que o tema é retratado. Métodos: Levantamento de dados das seguintes categorias de análise: formas de corrupção e desvio, os efeitos da corrupção na democracia e formas de dificultar a ação dos corruptores sobre uma das operações judiciais anticorrupção mais comentadas – as ações na “Operação Lava Jato” Resultados: A FSP possuía 636 reportagens sobre o assunto em 2018 e o Programa Roda Viva dois vídeos. As reportagens no Jornal Folha de São Paulo foram bem noticiadas, com poucas distorções e erros no noticiado em comparação com o que é vinculado na mídia oficial da Polícia Federal. Já quanto ao programa Roda Viva, observou-se uma qualidade jornalística diferente, já que a estrutura do programa é um debate, observando-se mais de perto os meandros processuais.

Palavras-Chave: Administração Pública. Corrupção. Operação Lava Jato.

ILSE BORBA DOS SANTOS

POLÍTICA TRIBUTÁRIA E O FINANCIAMENTO DA SAÚDE PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO/RS

Introdução: A Lei nº 141/12 garante a participação dos cidadãos no planejamento das ações de serviços de saúde e na prestação de contas, no entanto a maioria da população não exerce esse papel de co-gestor e agente fiscalizador. Objetivo:

Verificar quais tributos e os seus respectivos percentuais/valores financiaram a Saúde Pública de Novo Hamburgo/ RS e quais serviços foram prestados para a população em 2018. Métodos: As fontes foram os os documentos oficiais de planejamento: Plano Plurianual (PPA), Lei Orçamentária Anual (LOA), Relatório Anual de Gestão (RAG), Plano Municipal de Saúde (PMS), Planejamento Anual de Saúde (PAS) e as leis vigentes sobre a Saúde e Política Tributária. Resultados: O dinheiro recolhido com o pagamento do IPTU foi utilizado, também, para construir 13 novas escolas de educação infantil, uma Unidade de Pronto Atendimento (UPA), manutenção de vários programas e ampliação do valor pago no chamado Aluguel Social.

Palavras-chave: Política Tributária. Sistema Único de Saúde (SUS). Financiamento da Saúde Pública. Administração Pública.

INÊS CAROLINA BENEDUSI

PROJETO SERVIR: APRENDIZAGEM E QUALIFICAÇÃO ATRAVÉS DE UMA ENTIDADE DE CLASSE

O “Projeto Servir”, uma iniciativa do Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Bento Gonçalves, vem oportunizando aprendizagem e qualificação aos servidores públicos municipais, seus dependentes e comunidade em geral de Bento Gonçalves desde 1979. Objetivo: Realizar um resgate histórico do Projeto Servir, como subsídio para publicação dentro da programação dos 30 anos do Sindicato. Métodos: Métodos: Pesquisa documental e pesquisa de opinião entre os alunos dos cursos de idiomas do Projeto Servir. Resultados: O Projeto se configura como um processo de educação continuada, promovendo o desenvolvimento pessoal, a capacitação dos servidores, de seus dependentes e da comunidade em geral, contribuindo para o aprimoramento educacional, profissional e ainda no desenvolvimento de potencialidades e habilidades dos educandos. Palavras-chave: Sindicato. Políticas públicas. Qualificação. Educação. Trabalhadores.

ISABELA DE ALMEIDA RODRIGUES

DIAGNÓSTICO DO IMPACTO DAS MUDANÇAS CURRICULARES DO CURSO DE BACHARELADO EM ESTATÍSTICA DA UFRGS EM RELAÇÃO ÀS DEMANDAS DO MERCADO

Introdução: O dinamismo e as mudanças tecnológicas que a sociedade está vivenciando exigem que as instituições de ensino superior estejam preparadas para formar um profissional, cada vez mais, alinhado com as exigências do mercado. Objetivo: Identificar as ações que estão sendo tomadas para melhorar a qualidade do curso de Estatística da UFRGS para se adequar às exigências do MEC e demandas do mercado de trabalho. Métodos: Pesquisa documental e bibliográfica, entrevista com servidores e pesquisa de campo com alunos, por meio de formulários via e-mail. Resultados: De uma maneira geral, o resultado demonstrou que as mudanças curriculares estão na direção do mercado, pois a pesquisa constatou que os alunos sentem necessidade de disciplinas mais práticas e voltadas para novas tecnologias, softwares e linguagem de programação, e isso foi cumprido na reforma curricular do curso em 2016/1. Um aspecto importante a se destacar diz respeito aos comentários sobre os conhecimentos/saberes que eles sentem falta no mercado de trabalho, onde se destacou a palavra Programação. Essa constatação é de relevância para definir que as disciplinas de programação estejam mais em evidência no currículo, pois a expansão do mercado de estatística necessita cada vez mais de ferramentas que utilizem linguagem de programação. Palavras-Chave: Política Pública. Educação. Avaliação do Ensino Superior. Estatística. Mercado de Trabalho. Mudanças Curriculares.

IURI DE OLIVEIRA MARIANO

ANÁLISE DA CARTEIRA DE INVESTIMENTOS E SUSTENTABILIDADE DO PREV-ESTEIO

Objetivo: Analisar a sustentabilidade do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) do município de Esteio – Prev-Esteio. Métodos: Foram empregados os dados contidos no Relatório de Gestão do Prev-Esteio, as informações contidas no Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social – CADPREV, através dos relatórios enviados periodicamente à Secretaria de Previdência – SPREV. Resultados: Foi possível verificar que a proporção de ativos e inativos/pensionistas é favorável à formação de patrimônio do RPPS. Tratando-se de um Regime de Previdência instituído há poucos anos e que conta com um número baixo de aposentados e pensionistas, as contribuições repassadas mensalmente ao PREV-ESTEIO são suficientes para o pagamento dessas despesas e para novas aplicações no mercado financeiro, sem a necessidade de aportes adicionais da Prefeitura Municipal.

Palavras-chave: Previdência. Regime Próprio de Previdência Social. Sustentabilidade. Análise de Investimentos. Administração Pública.

IZABEL CRISTINA DE OLIVEIRA MARTINEZ

A PERCEÇÃO DOS USUÁRIOS SOBRE O PROCESSO VIRTUAL DE SUBSTITUIÇÃO DE FUNÇÃO POR FÉRIAS E AFASTAMENTOS DA UFRGS

Objetivo: Avaliar a percepção e a aceitação dos usuários sobre o trâmite atual do processo de substituição de função por férias e por afastamentos, via Portal do Servidor. Métodos: Análise documental (índices de não atendimentos demandados, e identificação dos pontos problemáticos no trâmite processual), questionários aplicados a 945 servidores titulares e substitutos de CDs/FGs, lotados em Órgãos da Administração Central e em Unidades Acadêmicas e observação participante. Resultados: Foram citados falta de clareza sobre a localização e o trâmite do processo no Catálogo de Serviços do Portal do Servidor e o entendimento difuso sobre o papel de cada servidor nas fases informativas, bem como, para a resistência à utilização do formulário virtual e dos tutoriais disponibilizados.

Palavras-chave: Administração Pública. Servidores Públicos. Gestão de Pessoas.

JACQUELINE PEDROSO COMELLI

O DESENVOLVIMENTO DOS EXAMINADORES DE TRÂNSITO NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Objetivo: Realizar uma pesquisa bibliográfica e documental descritiva sobre os processos de lotação de pessoal que envolvem os exames de direção veicular no RS, em uma evolução cronológica. Métodos. Dados secundários extraídas dos sites do Governo, Tribunal de Contas e Assembleia Legislativa do Estado do RS, entre outros meios, de 2009 (assunção dos exames de direção veicular por servidores emergenciais) à 2018. Como complemento, entrevista com alguns examinadores. Resultados: A medida que os anos avançaram, o número de renovações diminuiu. O órgão iniciou com 170 examinadores emergenciais, conforme Lei Estadual 13.088/2008 e, dez anos depois, em 2018, foram mantidos apenas 47 contratações de excepcional interesse público, conforme Lei Estadual 15.227/2018, devido a incorporação gradual de servidores de carreira da instituição na atividade de examinador de direção veicular.

Palavras-Chave: Administração Pública. Autarquia. Gestão de Pessoas. Trânsito.

JAIME PEGORINI

IMPLICAÇÕES DO TELETRABALHO NO DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO DO RIO GRANDE DO SUL

O teletrabalho, também conhecido como trabalho remoto, é uma modalidade de trabalho que representa uma promissora ferramenta de gestão, com o potencial de conferir ao trabalhador maior qualidade de vida e, ao gestor, melhores resultados em produtividade. No âmbito do serviço público, onde sua utilização ainda é incipiente, vem sendo implementado de forma cautelosa por alguns poucos órgãos, como o Departamento Estadual de Trânsito do Rio Grande do Sul (DETRAN/RS). Objetivo: Identificar implicações do teletrabalho para servidores e gestores no Departamento Estadual de Trânsito do Rio Grande do Sul. Métodos: Emprego de documentos administrativos, relatórios, bancos de dados organizacionais, legislação e portarias internos da instituição pesquisada, em especial as Portarias DETRAN/RS n.º 554/2017 e 621/2018. Aplicação de questionário a teletrabalhadores (n=78) e gestores (n=12). Resultados: Houve convergência entre as percepções de gestores e trabalhadores sobre os impactos positivos do teletrabalho, tanto na produtividade dos setores como na qualidade de vida dos trabalhadores, bem como algumas dificuldades a serem superadas. Conclusão: Destaca-se a influência do ambiente de trabalho na capacidade de concentração dos trabalhadores e a satisfação destes com a maior autonomia sobre sua jornada de trabalho.

Palavras-chave: Teletrabalho. Gestão de Pessoas. Qualidade de Vida. Produtividade.

JAIR ARMÔNICO DE OLIVEIRA

AVALIAÇÃO DO TRABALHO DOS LEITURISTAS DA COMUSA COM O USO DA TIC NA LEITURA E ENTREGA DAS FATURAS DA ÁGUA

A COMUSA - Serviços de Água e Esgoto de Novo Hamburgo criou plataformas digitais de seus serviços, bem como aplicativos utilizados como um meio de aproximação da companhia com os usuários de seus serviços, agilizando os processos e facilitando o acesso às informações. Objetivo: Descrever a percepção dos leituristas sobre o uso de Tecnologia da Informação e Comunicação disponíveis para realização do trabalho de leitura e entrega das faturas de água. Métodos: Foi aplicado um questionário contendo nove questões abertas a dez leituristas nas dependências do setor de leitura e cadastro, no mês abril de 2019. Resultados: Cada leiturista visita uma média de 300 economias/imóveis diariamente, perfazendo, na soma de todos, um total de aproximadamente 3600 leituras/dia e mais de 50000 mensais. Conclusão: Sua utilização para leitura e entrega simultânea utilizada pela autarquia passou por diversas etapas, mas até o momento não atendeu todas as reivindicações dos leituristas em relação ao Aplicativo Sisan Mobile, desenvolvido pela autarquia e que é utilizado para esta finalidade, para tornar mais produtivo o trabalho. Palavras-chave: Administração Pública. Tecnologia da Informação e Comunicação. Saneamento Básico. Serviços Públicos.

JAIRO BERLEZE GUERRA

A PRÁTICA DE MAPEAMENTO DE PROCESSOS: UM ESTUDO DE CASO NA SECCIONAL DA CONTADORIA E AUDITORIA-GERAL DO ESTADO JUNTO AO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL

Introdução: um dos maiores desafios do Estado é de natureza gerencial, carecendo da implantação de um novo modelo de gestão com maior foco em resultados, capaz de colocar a burocracia (rotinas, normas e controles) a serviço dos cidadãos de forma transparente e que favoreça o controle social. Objetivo: Estabelecer um padrão para as atividades do processo de concessão de adiantamentos de numerário e prestação de contas na Seccional da Contadoria e Auditoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul (CAGE) junto ao Tribunal de Justiça-RS. Métodos: Foi utilizado estudo de caso descritivo-exploratório com a observação direta na Seccional da CAGE junto ao Poder Judiciário, para então aplicar uma adaptação da metodologia de análise de processos proposta por Krajewski (2009). Resultados: Após a descrição das atividades envolvidas, elaboração dos fluxogramas do processo, identificação de problemas e propostas de melhorias, culminando na padronização do processo de acordo com as sugestões de melhoria. Palavras-chave: Gestão Pública. Mapeamento de Processos.

JANAÍNA DE OLIVEIRA

NÚCLEO FINANCEIRO DO CAMPUS LITORAL NORTE: UM ESTUDO SOBRE O PROCESSO DE SAÍDAS DE CAMPO

Introdução: O mapeamento de processos é uma ferramenta de gestão que permite visualizar as atividades e as tarefas de um processo criando um fluxo por onde os recursos são consumidos e pelo qual oportunidades de melhorias podem ser identificadas. **Objetivo:** Agregar racionalidade e eficiência ao processo de saída de campo executado pelo Núcleo Financeiro do Campus Litoral Norte da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), no período de 2016 a 2018. **Resultados:** a utilização de sistemas gerenciais que mantenham um histórico do processo, como o uso do SEI são mais eficazes, pois facilitam o acesso aos dados, sejam para correção ou consulta; a criação de formulários digitais, a exemplo do despacho memória de cálculo, que são mais sintéticos, facilitam as autorizações; a redução de formulários impressos se mostra necessária, pois além de questões de sustentabilidade, que não podem ser esquecidas, novos meios digitais de comunicação cumprem o fim de agregar otimização do tempo e dos recursos, por fim, a digitalização dos documentos comprobatórios ainda é a melhor forma de mantê-los arquivados de modo seguro e de fácil acesso em caso de auditorias.

Palavras-chave: Administração Pública. Ferramentas de Gestão. Tecnologia da Informação e Comunicação.

JAQUELINE ALBANI SILVEIRA

ASPECTOS POSITIVOS E NEGATIVOS DA CRIAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCENTIVO FISCAL A CONSTRUÇÕES DE GRANDE PORTE NO MUNICÍPIO DE TRAMANDAÍ/RS

Introdução: O Município de Tramandaí (RS) possui enorme potencial turístico e de desenvolvimento e crescimento na área da construção civil. **Objetivo:** desenvolver uma análise sobre as consequências positivas e negativas que poderiam advir da criação e implementação de políticas públicas de incentivos fiscais às construções de grande porte no Município de Tramandaí (RS), em especial os efeitos tributários e os efeitos ambientais. **Métodos:** Estudo descrito empregando documentos internos e externos à Prefeitura Municipal de Tramandaí e entrevistas. **Resultados:** O maior benefício encontrado seria o aumento na arrecadação tributária municipal, mas que em contrapartida existem riscos ambientais causados: pela ausência ou ineficiência de esgotamento sanitário em toda a área urbana da cidade; pelo aumento na dificuldade na coleta e destinação de resíduos sólidos; e pelas alterações na qualidade de vida da população em razão do maior adensamento urbano. **Palavras-chave:** Políticas Públicas Fiscais. Administração Pública. Orçamento Público.

JESSÉ SOUZA RODRIGUES

O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL COMO FERRAMENTA DE CONSTRUÇÃO DAS AÇÕES EDUCACIONAIS NO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL: UMA ANÁLISE NO MUNICÍPIO DE SÃO LEOPOLDO/RS

Objetivo: Estabelecer uma relação entre o orçamento municipal, já instituído legalmente, e o que se materializa através do PPA (Plano Plurianual) e da LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias), e o planejamento desenvolvido pela Secretaria Municipal de Educação de São Leopoldo (RS). Métodos: Buscou-se uma relação entre a percepção dos entrevistados e a teoria que embasa a utilização do Planejamento Estratégico-Situacional (PES), aplicada especificamente para a área educacional. Resultados: Constatou-se a imperiosa necessidade de um planejamento único que contemple outros planejamentos já existentes dentro de um órgão, para que, assim, torne-se um instrumento de gestão que englobe as ações desenvolvidas na secretaria municipal de educação, conciliando por exemplo o PPA, a LDO, a LOA, o PME, o PPP e planejamentos internos executados em unidades administrativas menores, para que confluam ao fim único das metas estabelecidas.

Palavras-chave: Administração Pública. Políticas de Educação. Planejamento Estratégico.

JÉSSICA HOEPERS MÜLLER

AFINAL, O QUE QUEREM E NECESSITAM OS ALUNOS DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL?

Objetivo: Identificar demandas, de diferentes ordens, dos pós-graduandos da modalidade stricto sensu nos diferentes PPGs da UFRGS. Métodos: Aplicação de um questionário online em escala Likert, com 5 níveis de respostas, aplicadas a 28 perguntas objetivas e uma dissertativa, de resposta opcional. Para fins de cálculo de amostragem, considerou-se como população o número total de estudantes ativos dos PPGs (n=9623 alunos), um nível de confiança de 95% e uma margem de erro amostral tolerável de 4%. Foi utilizada a calculadora amostral disponível no site Survey Monkey, resultando em uma amostra de 566 respondentes. Resultados: Das sugestões de melhoria apresentadas, pode-se destacar, especialmente, as relacionadas ao suporte à saúde mental na universidade, como a possibilidade de ampliação do atendimento psicológico da PRAE, (disponibilizado, até o momento, para os graduandos) para os pós-graduandos. Também foram apresentadas sugestões acerca de busca de fomento para além da esfera pública, contando com o apoio da iniciativa privada para suprir as demandas da academia, assim como para se criar uma maior interação entre pós-graduação e mercado de trabalho. Outro ponto que merece destaque, ainda, é o que se refere à necessidade de aumento do rigor com casos de assédio moral, evidenciados nas respostas discursivas.

Palavras-chaves: Pós-Graduação Stricto Sensu. Políticas Públicas. Políticas de Educação. Educação Superior.

JÉSSICA RODRIGUES DE MEDEIROS

PLANEJAMENTO MUNICIPAL: COMPARAÇÃO ENTRE PLANO PLURIANUAL E LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO MUNICÍPIO DE ARROIO DO SAL/RS

Introdução: A constituição de 1988 atribuiu a função de planejamento e orçamento ao PPA (Plano Plurianual), a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e a LOA (Lei Orçamentária Anual). **Objetivo:** Identificar se existem diferenças em relação aos programas e ações relacionadas no PPA 2018/2021 do município de Arroio do Sal/RS e a execução na LOA do exercício de 2018. **Métodos:** Pesquisa documental nos arquivos disponibilizados na internet (portal da transparência) e da prefeitura municipal (atas de audiência públicas, reuniões). **Resultados:** A partir das alterações freqüentes no PPA, podemos concluir que existem diferenças entre o planejamento (PPA) x execução (LOA). Chama a atenção que, em cinco programas selecionados houve redução nos recursos financeiros para suplementar despesa com a folha de pagamento e que os créditos adicionais utilizados para financiar os gastos com pessoal foram reduzidos de dotações relativas a obras. **Conclusão:** O planejamento não é observado e realizado criteriosamente e, conseqüentemente, as ações e programas não se cumprem, não alcançando o objetivo de bem atender e envolver a população. **Palavras-chave:** Administração Pública. Planejamento. Plano Plurianual. Orçamento Público.

JÔNATAS ELIAS FLORÊNCIO

EMATER/RS – ASCAR E SUA RELAÇÃO COM O ESTADO DO RS

Introdução: A área de atuação da Emater vai desde etapas primárias, como obtenção de documentos pessoais até a compra da terra própria ou até mesmo obtenção de negócio próprio (agroindústria), iniciando na semente indo à colheita, armazenagem. **Objetivo:** Descrever como a Emater-Ascar se organiza para proporcionar o desenvolvimento da agricultura familiar e dos povos tradicionais do RS. **Métodos:** A fonte principal de coleta de dados foi a Emater/RS-Ascar, através de seu acervo de fotos, revistas, jornais, publicações, teses, e relatos de funcionários. Simultaneamente foram captadas informações das Extintas Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR), Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater). **Conclusão:** Com um trabalho muitas vezes criticado e pouco reconhecido, a Emater/RS-Ascar vem sendo referência no trabalho de Extensão Rural do País, através de sua forma de atuação trazendo desenvolvimento Social e Rural para o interior do Estado. **Palavras-chave:** Extensão Rural. Agricultura Familiar. Gestão Pública. Políticas Públicas.

JONATHAN VARGAS LOPES

CARTA DE SERVIÇOS AO USUÁRIO: O CASO DO DETRAN/RS

Introdução A Carta de Serviços do DETRAN/RS engloba, em sua maioria, serviços prestados indiretamente ao cidadão, por intermédio de profissionais e empresas credenciadas. Objetivo: Descrever o processo de elaboração da Carta de Serviços do Departamento Estadual de Trânsito do Rio Grande do Sul (DETRAN/RS) segundo as suas principais características e orientações para a sua implantação que os gestores dos órgãos públicos devem observar. Métodos: Estudo de caso, empregando dados e legislação relacionada ao órgão e aos serviços públicos em geral. Resultados: As dificuldades no atendimento ao cidadão permencem ocorrendo, com serviços que demandam uma grande quantidade de tempo, e com valores que, na relação custo-benefício, não compensam, representando ineficiência. Como resultado para o cidadão, constatamos que neste cenário híbrido entre processos burocráticos e gerenciais, ele segue não tendo suas necessidades atendidas. O cidadão continua sendo atendido por um órgão público dentro de uma lógica racional-burocrática, almejando ser tratado pela lógica gerencial. A ausência de uma gestão por processos ainda resulta na simples representação do meio físico para o digital, sem ganho de produtividade, tampouco representando redução de custos.

Palavras-chave: Carta de Serviços. Gestão Pública. Consumidor. Trânsito. Políticas Públicas. Reforma da Aparelho do Estado.

JORGE ANDRÉ HENZ

UMA ANÁLISE DA EFETIVIDADE DOS SERVIÇOS PRESTADOS NA AGÊNCIA FGTAS/SINE DE LAJEADO NO PERÍODO DE 2014 À 2015

Objetivo: Analisar a efetividade dos serviços prestados pela Agência da Fundação Gaúcha do Trabalho e Ação Social – FGTAS/Sine de Lajeado no período de 2014 à 2015. Métodos: estudo de caso com emprego de dados secundários quanto ao benefício social do Seguro Desemprego. Resultados: Considerando os desempregados que deram entrada ao Seguro Desemprego, aconteceu um grande aumento (quase 38%) nos interessados que aceitaram serem encaminhados para entrevista de emprego pelo sistema de intermediação do SINE, sendo repetido esse percentual de aumento no número de beneficiados que aceitaram trabalhar e foram admitidos. Conclusão: Houve um aumento pela procura das vagas, assim como na quantidade de colocações, apesar da diminuição da oferta de vagas de emprego na agência diante do cenário de crise.

Palavras-Chave: Seguro Desemprego. Políticas Sociais. Emprego e Renda. Administração Pública. Seguridade Social.

JOSÉ RICARDO PIBER DOS SANTOS

AVALIAÇÃO DO NÍVEL DE COMPREENSÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS EM RELAÇÃO A PROCESSOS LICITATÓRIOS E A FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS – O ESTUDO DE UMA AUTARQUIA ESTADUAL

Introdução: O nível de compreensão dos processos licitatórios e das obrigações do fiscal de contratos contribui para uma melhor utilização dos recursos públicos, já que auxilia tanto os servidores quanto os gestores no planejamento e execução dos contratos firmados com a Administração Pública. Objetivo: Verificar o nível de compreensão dos servidores de uma Autarquia Estadual do Rio Grande do Sul sobre processos licitatórios e fiscalização de contratos. Métodos: Pesquisa documental e aplicação de questionário em uma Autarquia Estadual do Estado do Rio Grande do Sul; análise em dois processos de compra de material e contratação de serviços. Resultados: O nível de compreensão é baixo, já que as respostas obtidas através de questionário divergem das ocorrências verificadas nos processos. Conclusão: Muitas das repostas obtidas no questionário apontam pouco conhecimento dos servidores em relação aos assuntos abordados nesse estudo, evidenciado pela análise dos processos somente evidencia esse fato.

Palavras-chave: Administração Pública. Licitação. Orçamento Público.

JOSEANE RODRIGUES SCHNEIDER

ESTUDO DO PROGRAMA DE AGROINDÚSTRIA FAMILIAR DE PRODUTOS ORIGEM ANIMAL, ACOMPANHADO PELA SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, NO MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DE PAULA/RS

Introdução: O projeto de implantação do programa de agroindústria familiar no município de São Francisco de Paula (RS) iniciou em maio de 2013, com o objetivo de legalizar a venda de produtos de origem animal, para a maior geração de renda aos produtores rurais e seus dependentes, bem como gerar segurança alimentar aos consumidores finais. Objetivo: Analisar como o Programa de Agroindústria Familiar vem sendo desenvolvido dentro do município. Métodos: Entrevistas com o responsável pela implantação do projeto dentro do município, bem como com os produtores que se adequaram ao programa. Resultado: Foram identificados empreendimentos familiares, como as agroindústrias, vêm contribuindo com o desenvolvimento das propriedades rurais e do município, visto que os produtos podem ser vendidos dentro da cidade, bem como em outros municípios, trazendo renda e prosperidade para a cidade e claro, também, para os próprios estabelecimentos.

Palavras-chave: Administração Pública. Governo municipal. Agroindústria. Produtor Rural.

JOSIANE RODRIGUES CAMUCCE

ECONOMIA CRIATIVA: ESTUDO DOS ASPECTOS CULTURAIS DA REGIÃO CARBONÍFERA COMO FOMENTO PARA A ECONOMIA LOCAL

Introdução: A Região Carbonífera do Rio Grande do Sul tem seu legado histórico de desenvolvimento à base do charque e do carvão como valor cultural a ser explorado. **Métodos:** Foram entrevistados gestores públicos, personalidades políticas, funcionários públicos, produtores e agentes locais que atuem com história local, arte, cultura ou turismo, referente aos municípios da região Carbonífera. Como forma de estabelecer parâmetros utilizou-se o Escopo dos Setores Criativos da UNESCO (2010) para investigação da economia criativa como estratégia de crescimento e desenvolvimento na Região Carbonífera. **Conclusão:** Acredita-se que havendo valorização da história local e despertando a capacidade das pessoas, é possível transformar realidades através de iniciativas atreladas às políticas públicas que fomentem economias regionais.

Palavras-chave: Economia Criativa. Administração Pública.

JOSUÉ PINTO MACHADO

MELHORIAS NO PROCESSO DE ARRECADAÇÃO DO IPTU NO ORÇAMENTO PÚBLICO DO MUNICÍPIO DE CACHOEIRINHA/RS

Introdução: A maior parte dos recursos obtidos pelas Prefeituras provê das transferências Intergovernamentais, o que demanda por parte do chefe do Poder Executivo local, uma atuação mais rígida no controle da arrecadação dos recursos próprios. **Objetivo:** analisar as ocorrências que estão incidindo sobre os cadastros imobiliários do município de Cachoeirinha, a fim de buscar propostas de melhoria nos processos, e que contribuam com o aumento da participação do IPTU no grupo de Receitas Correntes do Orçamento Público municipal. **Métodos:** pesquisa documental em meio impresso ou eletrônico. **Resultados:** Foi possível observar que não existe uma rotina padronizada e as inconsistências são sanadas apenas quando há uma ocorrência no imóvel, normalmente detectada quando provocada por atendimento ao contribuinte no balcão da Fazenda municipal. Esta falta de padronização, conjugada com a grande quantidade de economias ativas no cadastro imobiliário e a equipe responsável pela manutenção desses cadastros com quadro reduzido tem gerado erros cadastrais que refletem em lançamento a menor no valor do IPTU.

Palavras-chave: Finanças Públicas. IPTU. Gestão de Processos. Administração Pública.

JULIANO CARNIEL

ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DA GESTÃO COMPARTILHADA PELO MODELO DE PUBLICIZAÇÃO NO ATENDIMENTO DE URGÊNCIA E EMERGÊNCIA DA SAÚDE PÚBLICA NO MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL

Introdução: Na Unidade de Pronto Atendimento Zona Norte localizada junto a região norte do município de Caxias do Sul (RS), o modelo administrativo se dá por publicização, onde o município concedeu a gestão da unidade a uma empresa privada por meio de licitação para a prestação do serviço. **Objetivo:** Avaliar as consequências do modelo para a administração, para o colaborador e para a comunidade usuária do serviço. **Métodos:** Busca por informações junto a secretaria da saúde, assim como a administração da UPA Zona Norte, além da coleta de informações com membros da comissão em saúde e de representantes do legislativo envolvidos. **Resultados:** O modelo é mais econômico do que o modelo convencional, mas fica evidente a falta de continuidade dos trabalhos por parte do trabalhador devido a grande rotatividade de profissionais.

Palavras-chave: Gestão Pública. Sistema Único de Saúde. Serviços de Saúde. Políticas de Saúde. Assistência à Saúde.

KARINE ECKERT

IMPACTOS E DESAFIOS DA IMPLANTAÇÃO DO PRÓ-GESTÃO NO INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA DOS SERVIDORES MUNICIPAIS DE NOVO HAMBURGO

Introdução: A gestão eficiente dos regimes próprios de previdência é imprescindível para a sustentabilidade dos mesmos. **Objetivo:** Realizar uma análise dos processos envolvidos para o atendimento dos requisitos de obtenção da certificação do Pró-Gestão Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) pelo Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores Municipais de Novo Hamburgo (Ipasem). **Métodos:** Análise documental na legislação municipal que o rege, informações sobre a certificação a ser implantada, onde a principal fonte foi o Manual do Pró-Gestão RPPS, aprovado pela Portaria SPREV nº 03, de 31 de janeiro de 2018. Aplicação de entrevistas nos setores envolvidos nas atividades inerentes à certificação. **Conclusão:** Considerando as premissas e os desafios encontrados, conclui-se que a adoção de práticas de gestão de projetos, como o proposto pelo PMI, se faz necessária para a boa condução dos ajustes que o Ipasem terá que fazer para a certificação Pró-Gestão RPPS. **Palavras-chave:** Administração Pública. Previdência Social. Gestão de Projetos.

KARINE SCOTI

QUALIDADE DE VIDA E BEM-ESTAR NO TRABALHO: PESQUISA APLICADA AOS SERVIDORES DO MUNICÍPIO DE CACHOEIRINHA/RS

Introdução: Para que as organizações tenham sucesso em seu objetivo é necessário que seus colaboradores estejam motivados e satisfeitos, ou seja, o nível de satisfação dos trabalhadores influencia diretamente no resultado de seu trabalho, e por consequência, na qualidade do produto ou serviço oferecido pela organização ou instituição. **Objetivo:** Descrever a percepção de satisfação quanto à Qualidade de Vida no Trabalho (QVT) dos servidores do Centro de Saúde da Secretaria Municipal de Cachoeirinha (RS). **Métodos:** Aplicação de questionário estruturado aos trabalhadores de saúde com base nas categorias propostas no modelo de QVT de Walton (n=75). **Resultados:** A pesquisa evidencia o resultado satisfatório nas categorias uso e desenvolvimento da capacidade humana e integração social. Nas categorias trabalho e espaço total de vida e constitucionalismo houve uma neutralidade no resultado, ou seja, a maioria dos pesquisados não estão satisfeitos e nem insatisfeitos. As categorias compensação justa e adequada, condições de trabalho e oportunidade de crescimento e segurança se caracterizam por um elevado grau de insatisfação, sendo estes os fatores que precisam de um cuidado mais urgente.

Palavras-chave: Qualidade de Vida no Trabalho. Administração Pública.

LAIS CRISTINA GROSS GERHARDT

PERCEPÇÃO DOS SERVIDORES SOBRE AS AÇÕES PROMOVIDAS PELA ESCOLA DE DESENVOLVIMENTO DE SERVIDORES DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL (EDUFRGS) NO QUE DIZ RESPEITO AO SEU APERFEIÇOAMENTO PROFISSIONAL

Introdução: O PCCTAE Instituído pela Lei nº 11.091/2005 é um avanço para as IFES e tem como objetivo principal o estímulo à capacitação e ao aperfeiçoamento permanente dos servidores, no esforço pela valorização do capital humano. **Objetivo:** Descrever a percepção dos servidores sobre as ações promovidas pela Escola de Desenvolvimento de Servidores da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (EDUFRGS) no que diz respeito ao seu aperfeiçoamento profissional. **Métodos:** Aplicação de um questionário *online* e dados secundários foram referentes às capacitações ofertadas no período de 2013 a 2018 pelo Programa "Formação Integral de Servidores UFRGS". **Resultados:** Houve uma evolução, ao longo dos anos, com o aumento no número de vagas nos cursos de capacitação através do Programa Formação Integral de Servidores, com predomínio do sexo feminino em todo o período analisado.

Palavras-chave: Capacitação. Gestão por Competências. Serviço Público.

LEANDRO MATTE

UM OLHAR SOBRE A DINÂMICA DE PROJETOS DA SECRETARIA DA CULTURA DE NOVO HAMBURGO

Introdução: Na Biblioteca Pública, alguns números revelam que nos últimos anos houve uma acentuada redução na procura dos serviços prestados. Vejamos o demonstrativo que reflete a participação e o envolvimento da população. **Objetivo:** Identificar como os projetos são elaborados na Secretaria da Cultura de Novo Hamburgo e como esses projetos indiretamente afetam os trabalhos da Biblioteca Pública Municipal. **Métodos:** Aplicação de questionário a servidores da secretaria da saúde (n=7) e pesquisa documental. **Resultados:** A elaboração de projetos está centralizada na Secretaria, fora do conhecimento (ambiente) da Biblioteca, e os projetos praticamente inexistem, ou somente são planejados. Os servidores da Biblioteca e da Secretaria da Cultura, mostraram boa vontade, mas pouca motivação para a realização de projetos, que estão emperrados em falta de recursos e autonomia. **Palavras-chave:** Gestão de Projetos. Administração Pública. Política Cultural. Biblioteca.

LEANDRO PRADE DE ALMEIDA

ANÁLISE DO TEMPO DE RESPOSTA AOS USUÁRIOS DOS SERVIÇOS PRESTADOS PELOS CREDENCIADOS AO DETRAN/RS PELA OUVIDORIA DA AUTARQUIA

Introdução: A ouvidoria do DETRAN RS possui uma grande gama de competências em função dos diversos serviços prestados pela autarquia por meio de seus credenciados, assim se faz necessário um bom tratamento das situações onde o cidadão tem dúvida ou necessita de uma ajuda oficial para busca da conclusão de seus serviços. **Objetivo:** Identificar a linha de tempo de retorno para os cidadãos que utilizam o canal para solicitações de informações, reclamações ou outras questões correlatas. **Métodos:** Emprego de dados secundários, buscando as informações já disponíveis dentro do banco de informações da Ouvidoria ("Fale Conosco"), empregando uma amostragem de 120 protocolos. **Resultados:** A visão geral das análises das demandas foi satisfatória. Contudo, alguns pontos negativos que são possíveis de acentuar dentro das análises são as demandas citadas com atraso do retorno ou com resposta dispensável em função da situação do cidadão já estar concluída. **Palavras-chave:** Ouvidoria. Atendimento. Serviço Público.

LEONARDO SILVANO RODRIGUES

SISTEMAS DE INFORMAÇÃO NO AUXÍLIO DE POLÍTICAS PARA A SEGURANÇA PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE TRAMANDAÍ/RS

Introdução: Atualmente a administração de Tramandaí/RS, assim como em todo o Estado do Rio Grande do Sul, não possui o efetivo adequado de policiais civis e/ou militares necessária para combater a criminalidade imposta na região. **Objetivo:** Apresentar como os sistemas de informação podem auxiliar na segurança pública, bem como identificar como instituições públicas e privadas podem atuar em conjunto na segurança pública de Tramandaí. **Métodos:** Levantamento quanto aos crimes mais ocorridos em Tramandaí nos últimos cinco anos e seus períodos de maiores incidências e entrevistas com infrnmates-chave na área de Segurança Municipal. **Resultados:** Foi identificada a necessidade do município em investir em políticas públicas ou em ações que utilizem tecnologias para que se possam auxiliar os demais órgãos a realizarem as suas competências constitucionais de forma mais eficientes e eficazes devido ao baixo efetivo e recursos que possuem.

Palavras-chave: Segurança Pública. Sistemas de Informação. Redes Públicas. Políticas Públicas.

LETÍCIA INÊS SCHUMACHER

CIRCUITOS DE CICLOTURISMO NA CIDADE DE SAPIRANGA/RS

O cicloturismo se caracteriza fundamentalmente como toda viagem que utiliza a bicicleta como principal meio de transporte. Prática relativamente recente no Brasil, atualmente encontra-se em processo de expansão, sendo incentivada pelo governo por contribuir para diminuir a sazonalidade das atividades turísticas nos destinos. **Objetivo:** Elaborar circuitos de cicloturismo na cidade de Sapiranga/RS. **Resultados:** A partir das informações encontradas pode-se concluir que o cicloturismo, que se constitui em uma prática rica em possibilidades para a vivência criativa do lazer, tem muito terreno para se desenvolver em Sapiranga. Tal intervenção possibilitou a formatação de três circuitos de cicloturismo na zona rural da cidade, que podem ser experimentados por ciclistas iniciantes e também pelos mais experientes. A organização desses circuitos considerou aspectos importantes como oferecer belas paisagens e uma estrutura básica de apoio aos cicloturistas, além de prever mecanismos de divulgação e organização que devem ser geridos por uma futura associação.

Palavras chave: Cicloturismo. Turismo no Espaço Rural. Políticas Públicas.

LETÍCIA PAULA GIOVANAZ

PROPOSTA DE CADEIA DE VALOR PARA O OBSERVATÓRIO SOCIAL DO MUNICÍPIO DE LAJEADO, TENDO O CONTROLE SOCIAL COMO RESULTADO

Introdução: Em muitos municípios têm surgido entidades e grupos que realizam o controle social através de atividades diretamente ligadas aos órgãos públicos, e instigam a população a participar e exigir a transparência da administração. Dentre estes, os observatórios sociais utilizam metodologia de monitoramento de compras nos municípios, acompanhando desde a publicação do edital até a entrega do produto ou serviço. **Objetivo:** Apresentar uma análise de cadeia de valor para o Observatório Social do município de Lajeado/RS, apontando as atividades essenciais para a produção de valor, nesse caso, controle social efetivo. **Métodos:** Análise documental da página eletrônica da organização, complementada com entrevista aberta com um voluntário do Observatório Social de Lajeado. **Resultados:** Através do mapeamento dos procedimentos, pode-se constatar que várias atividades trazem valor à organização. Elas podem ser divididas em macroprocessos de fiscalização e controle da gestão dos recursos públicos, promoção e transparência do controle social, planejamento e gestão, gestão da comunicação e relacionamentos, gestão de pessoas e administração geral.

Palavras-chave: Observatório Social. Controle Social. Administração Pública.

LIANA OPPERMANN CORDONI

ANÁLISE DA IMPLANTAÇÃO DA GESTÃO POR PROCESSOS NA EMPRESA PÚBLICA DE TRANSPORTE E CIRCULAÇÃO DE PORTO ALEGRE/RS

Introdução: A Reforma Administrativa ocorrida no Brasil nos anos 1990 incorporou o princípio da eficiência à Administração Pública, exigindo dos gestores públicos melhores resultados. É neste cenário que a Empresa Pública de Transporte e Circulação de Porto Alegre (EPTC) inicia a implantação da Gestão por Processos na empresa. **Objetivo:** Identificar as principais dificuldades encontradas na implantação da gestão por processos pela EPTC. **Métodos:** Questionário encaminhado aos gestores da EPTC. **Resultados:** A empresa foi constituída a partir de uma estrutura organizacional departamentalizada, verticalizada, com alto vínculo hierárquico e centralização de autoridade. O organograma da empresa demonstra a hierarquia setorial de forma explícita, características estas que foram herdadas pelo modelo burocrático de Estado vivenciado pelo país durante anos. É com relação a esta realidade que se concentram as principais dificuldades encontradas pela empresa quando da iniciativa de implantação da gestão por processos, a resistência dos funcionários impede que a Gestão por Processos se torne parte da cultura organizacional, pois ainda identificam a empresa através dos setores e não pelos processos.

Palavras-chave: Administração Pública. Gestão Por Processos. Modelo de Gestão.

LIEGE KRACK

O TRATAMENTO DIFERENCIADO CONCEDIDO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS E AOS MICROEMPREENDEDORES INDIVIDUAIS NO MUNICÍPIO DE SÃO LOURENÇO DO SUL/RS

Introdução: A Lei Complementar n.º 123, de 14 de dezembro de 2006 – LC 123/06, é o instrumento jurídico mais importante na diferenciação e favorecimento das microempresas, empresas de pequeno porte e dos microempreendedores individuais, servindo como norte para as políticas públicas direcionadas a esta parte da sociedade. Cabe a cada município editar as suas regras a fim de dar efetividade às políticas públicas no âmbito municipal. **Objetivo:** Identificar quais foram as medidas adotadas pelo Município de São Lourenço do Sul/RS, bem como quais poderiam ser adotadas a fim de concretizar o tratamento diferenciado concedido pela LC 123/06. **Resultados:** Algumas medidas já foram adotadas pelo Município, através da Lei n.º 3.097, de 2009, e do Decreto n.º 4.783, de 2018, porém importantes políticas ainda devem ser criadas com a pretensão de tornar efetivo os benefícios trazidos pela LC 123/06 às micro e pequenas empresas e aos microempreendedores individuais no âmbito municipal, como a entrada única e via internet das licenças municipais e a isenção de taxas e emolumentos para os microempreendedores individuais.

Palavras-chave: LC 123/06. Políticas públicas. Micro e pequenas empresas.

LILIAN SOUZA STROHMEIER

GERENCIAMENTO DE RISCOS EM LICITAÇÕES EM UMA ESTATAL FEDERAL PRESTADORA DE SERVIÇOS DE SAÚDE APÓS A LEI 13.303/2016

Introdução: Este estudo aborda o gerenciamento de riscos nas estatais públicas após a publicação da Lei 13.303/2016, que determina a necessidade de elaboração de matrizes de riscos para os processos licitatórios. **Métodos:** Consiste em um projeto de intervenção realizado em um hospital público federal, durante a fase de planejamento da contratação. **Resultados:** Para o desenvolvimento do projeto, propõem-se um modelo de matriz de riscos baseado em orientações de órgãos de controle. Essa matriz é apresentada e discutida em oficinas de mapeamento de riscos realizadas com os atores responsáveis pelo processo de aquisições da estatal. Após a formalização e validação dos riscos e controles internos elencados, utilizou-se um questionário apresentado aos participantes com o propósito de identificar suas percepções quanto à importância do processo de gerenciamento de riscos bem como para avaliar a eficácia da metodologia aplicada.

Palavras-chave: Licitações. Gestão de Riscos. Empresas Estatais. Administração Pública.

LIZANDRO MELLO PEREIRA

LIMITES E POSSIBILIDADES DA FURG MULTICAMPI: DIAGNÓSTICO E INTERVENÇÃO RUMO A UM MODELO DE GESTÃO RETICULAR

A Universidade Federal do Rio Grande (FURG) possui uma história institucional, um desenho de sua estrutura, cultura organizacional e limitações jurídico-políticas que conformam sua gestão num formato eclético entre a burocracia mecanizada e a burocracia profissional, com alguma incidência sistêmica em ações e políticas isoladas. Objetivo: Fornecer um diagnóstico dos fatores que mantém o modelo atual de gestão arraigado e, a partir daí, apontar possibilidades para que um gestão de modelo reticular possa ser incorporado como padrão. Resultados: A FURG deu um *salto* à *multicampia*, passando de seus três *campi* nominais da sede para verdadeiros Campi fora de sede em três cidades do RS. Esse salto, dada a maneira verticalizada como foi conduzido e a intempestividade de sua implementação, ainda não foi absorvido pelo pensamento organizacional em todos os níveis, especialmente nos atores da sede que participam de Conselhos Superiores e vêm de uma experiência longa sob a burocracia profissional. Disso resulta que a *multicampia* não é uma unanimidade, quanto mais uma percepção na vivência administrativa. Palavras-chave: Gestão Pública. Políticas de Educação. Ensino Superior.

LUCAS MACHADO PAIM

AValiação DA IMPLANTAÇÃO DA UNIDADE DE SAÚDE ANIMAL NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE/RS

Introdução: Este trabalho apresenta uma avaliação do impacto nas políticas públicas para animais domésticos após a implantação da Unidade de Saúde Animal no Município de Porto Alegre. Objetivo: Avaliar a implantação da Unidade de Saúde Animal e seu impacto junto às políticas públicas para animais domésticos em Porto Alegre (RS). Métodos: A implantação foi avaliada com base em critérios como eficiência, eficácia, economicidade, utilizando-se de pesquisa documental e realizando uma ponderação entre valores investidos e serviços entregues à população, de 2015 a 2018. Como complemento, entrevistas junto às Protetoras de Animais usuárias do serviço para mensurar o nível de satisfação com a implantação da Unidade de Saúde Animal, estabelecendo uma comparação entre os resultados da inauguração da nova unidade veterinária e a percepção do público. Resultados: A inauguração da estrutura do hospital veterinário não trouxe melhoras na eficácia dos resultados das ações de políticas públicas para animais domésticos, entendidas como esterilização e atendimento, em valores superiores aos estimado se realizado pela rede privada. Conclusão: Os fatores negativos foram apontados de maneira superior aos positivos, concentrando-se na falta de internação dos animais, falta de exames, falta de cirurgias complexas, falta de tratamento quimioterápico. Palavras-chave: Políticas Públicas. Animais Domésticos. Gestão Pública.

LUCIANA MORAES

AQUISIÇÃO DE BENS COMUNS DE BOA QUALIDADE E FUNCIONALIDADE EM LICITAÇÕES NA MODALIDADE DE PREGÃO, COM ÊNFASE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Introdução: A aquisição de bens comuns de boa qualidade é um desafio histórico para órgãos e entidades públicas. **Objetivo:** Analisar ferramentas que possam garantir a compra eficiente na modalidade licitatória Pregão. **Métodos:** Pesquisa bibliográfica e documental. **Resultados:** Foram apresentadas alternativas que dão direções para compra eficiente, passando pela fiscalização e controle, que abrange do recebimento até o consumo do bem adquirido. Depois se ilustra um processo licitatório para aquisição de kit cavalete (material hidráulico) pela Comusa – Serviços de Água e Esgoto de Novo Hamburgo (RS). **Conclusão:** A compra vantajosa dependerá do bom desempenho de todas as fases do processo licitatório, sendo, a capacitação dos envolvidos e o planejamento e controle do estoque, fundamentais para sua efetivação.

Palavras-chave: Pregão. Orçamento Público. Administração Pública.

LUCIÉLEN GUEDES DE CAMPOS

ANÁLISE DA IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO PERMANENTE EM SAÚDE NO MUNICÍPIO DE GRAVATAÍ/RS

Introdução: A Educação Permanente em Saúde (EPS) é um conceito abrangente e, por vezes, distinto, mas compreendido como práticas que buscam a melhoria dos processos de trabalho em saúde. **Objetivo:** Descrever a implantação do Núcleo Municipal de Educação em Saúde Coletiva (NUMESC) de Gravataí, um município da região metropolitana de Porto Alegre no Rio Grande do Sul. **Métodos:** Pesquisa descritiva com base em observações e entrevistas com servidores que formam o colegiado do NUMESC em Gravataí, que entrou em funcionamento no ano de 2015. **Conclusão:** É necessário contextualizar o conceito e a prática da EPS, além de planejar a construção de um programa de EPS condizente com a realidade, mas estas iniciativas não podem se restringir ao planejamento. Por fim, salienta-se que a EPS no cotidiano é constituída de processos simples, mas que devem estar de acordo com a realidade de cada espaço de trabalho.

Palavras-chave: Educação em Saúde. Política Capacitação de Recursos Humanos em Saúde. Saúde Pública. Política de Educação Permanente em Saúde.

LUÍS EVANDRO TIMÔTHEO DA SILVA

EDUCAÇÃO, SAÚDE E TRABALHO: ELEMENTOS E PRÁTICAS DA POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO PERMANENTE EM SAÚDE NO MAIOR COMPLEXO HOSPITALAR DO SUL DO PAÍS

Introdução: A Política Nacional de Educação Permanente em Saúde (PNEPS), proposta pelo Ministério da Saúde em 2004, surge como possibilidade de alinhamento entre formação, atenção, gestão e controle social. **Objetivo:** Identificar as ações adotadas pelo Grupo Hospitalar Conceição (GHC), maior instituição pública do Sul do país com atendimento 100% SUS, para atender à proposta ético-pedagógica da PNEPS. **Métodos:** Pesquisa descritiva documental, estruturada a partir da coleta de dados secundários. **Resultados:** A Política de Planejamento, Avaliação e Desenvolvimento do GHC é constituída por quatro níveis distintos – mas interdependentes – de sistematização”, formando um quadrilátero de avaliação, composto pela Avaliação de Desenvolvimento Institucional, Avaliação de Desenvolvimento das Equipes de Trabalho, Avaliação de Desenvolvimento dos Gestores e Avaliação de Desenvolvimento Individual. **Conclusão:** Em tempos de precarização das relações de trabalho, as estratégias adotadas pelo GHC parecem caminhar na contramão dessa realidade. **Palavras-chave:** Educação Permanente em Saúde. Gestão Participativa e Colegiada. Gestão em Saúde.

LUIS HENRIQUE BRUSIUS FILHO

INDICADORES DE SANEAMENTO: AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE SUBSTITUIÇÃO DE REDES DE ÁGUA NO MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO NOS ÚLTIMOS DEZ ANOS

Introdução: Atualmente, 40% da população do planeta sofre as consequências da falta de água e um dos motivos disto é o elevado índice de perdas. Diante disto, a COMUSA – Serviços de Água e Esgoto de Novo Hamburgo (RS), adotou uma política pública de substituição de redes de distribuição de água. **Objetivo:** Analisar os resultados alcançados pela substituição de redes de água, no município de Novo Hamburgo, em termos operacionais nos últimos dez anos. **Métodos:** Comparação de dois indicadores de desempenho: o índice de perdas e o número de ocorrências de vazamentos anuais, 2007-2017. **Resultados:** após dez anos de implantação do programa de substituição de redes, a COMUSA já substituiu por tubulações de Polietileno de Alta Densidade (PEAD), 350,62 km (40,4%) de redes antigas. Em 2016, o índice de perdas de faturamento foi de 37,8% e 1865 vazamentos. **Conclusão:** A estabilidade do Índice de Perdas de água reforça a teoria de não estar atrelado somente às perdas operacionais de manutenção de redes, mas também a outras causas, como as ligações clandestinas e por dificuldades relacionadas à gestão (erros de medição, fraudes, entre outros). **Palavras-chave:** Saneamento. Políticas Públicas. Administração Pública. Indicadores de Saúde. Avaliação de Desempenho.

LUIZ FERNANDO KOVARA VIEIRA

PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UMA ANÁLISE DA GESTÃO DE RECURSOS NO MUNICÍPIO DE CACHOEIRINHA/RS

Introdução: Este trabalho versa sobre a análise de gestão de recursos do Programa Bolsa Família (PBF) no município de Cachoeirinha/RS. **Objetivo:** Descrever de que forma o município de Cachoeirinha/RS faz a gestão dos recursos direcionados ao Programa Bolsa Família. **Métodos:** Levantamento de dados secundários e realização de entrevista com dois informantes da Secretaria de Assistência Social (SAS) do Município de Cachoeirinha, RS. **Resultados:** Os recursos destinados ao PBF não passam pelo caixa do município, sendo alocados diretamente ao beneficiário através do cartão do bolsa família e da Caixa Econômica Federal. **Conclusão:** Apesar de o governo municipal não ter envolvimento direto no controle de recursos do Programa Bolsa Família, há uma série de envolvimento indiretos para que se obtenha a máxima exatidão na aplicação destes recursos, como as averiguações de rotina, visitas de técnicos e cruzamentos de dados de educação.

Palavras-chave: Bolsa Família. Accountability. Gestão de Recursos. Administração Pública.

MAIQUEL ALVES PERES

COWORKING PÚBLICO NO BRASIL: UMA FERRAMENTA SOCIAL

Introdução: O surgimento do coworking no mundo, por iniciativa privada, agora começa a surgir em alguns lugares públicos, cada um com identidade própria. **Objetivo:** Analisar a viabilidade do sistema de coworking, na gestão pública, para suprir demandas sociais da população. **Métodos:** Estudo de múltiplos casos - o projeto SEED (MG), que apresenta opções de aplicações de espaço de coworking na gestão pública, de coworking legislativo (SP), e o coworking POA.HUB (RS) – além de entrevistas semiestruturadas com gestores públicos que estão participando no processo gerencial dos espaços de coworking público. **Resultados:** Em cada local, os gestores públicos estruturam fisicamente e normativamente cada local de forma distinta. Entretanto, todos os formatos de coworking público se apresentam dentro da sistemática da coprodução pública. **Conclusão:** Os coworkings públicos atuais estão mais conectados com a proposta de coprodução representativa de sustentabilidade.

Palavras-chave: Coworking Público. Gestão Pública. Estudos Organizacionais. Coprodução do Bem Público.

MANOELA GUERRA LEAL

IDENTIFICAÇÃO DE MELHORIAS NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO RELATÓRIO DE AUTOAVALIAÇÃO INSTITUCIONAL (RAAI) DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Introdução: O Relatório de Autoavaliação Institucional da UFRGS é um documento que mobiliza toda a Universidade com o intuito de apontar fragilidades e potencialidades institucionais. **Objetivo:** identificar e registrar as melhorias ocorridas no processo de elaboração do RAAI da UFRGS que conduziram à melhoria da qualidade do texto do Relatório. **Métodos:** Pesquisa documental e entrevista de seis servidores envolvidos no processo de elaboração do RAAI de seus setores que compõem o documento final. **Resultados:** A maioria das modificações identificadas foram consideradas positivas e as sugestões de melhoria serão utilizadas para o planejamento da elaboração da próxima edição do RAAI, retroalimentando, desse modo, o ciclo de melhoria contínua dos processos sob responsabilidade da Secretaria de Avaliação Institucional e, conseqüentemente, da instituição como um todo.

Palavras-chave: Gestão da Qualidade. Melhoria de Processos. Autoavaliação.

Administração Pública. Políticas de Educação. Educação Superior.

MARIONI INÊS DORNELLES DA SILVA

FUTURO DA PESQUISA AGROPECUÁRIA NO RIO GRANDE DO SUL/RS: CASO DA EXTINÇÃO DA FEPAGRO

Introdução: Este trabalho busca analisar o impacto da extinção da Fepagro para o desenvolvimento da pesquisa agropecuária no estado do Rio Grande do Sul (RS). **Objetivo:** Identificar a percepção dos pesquisadores sobre as conseqüências dessa extinção e apresentar os argumentos, tanto favoráveis quanto desfavoráveis, dos diversos atores que participaram do processo. **Métodos:** Estudo de caso, com pesquisa documental, entrevista e aplicação de questionários, no período de março a abril de 2019. **Resultados:** Apesar do posicionamento de defesa de diversos atores partícipes do debate, os argumentos utilizados não foram levados em consideração pelo Governo. A extinção da Fepagro não se baseou por motivos de economia, mas por uma posição ideológica do Governo de José Ivo Sartori (PMDB). A perda de autonomia e de identidade da Instituição, que teve suas atividades repassadas para um departamento vinculado à Secretaria da Agricultura, foram as principais conseqüências levantadas pelos pesquisadores.

Palavras-chave: Reforma do Aparelho de Estado. Administração Pública.

Pesquisa agropecuária.

MARLIRE DOMINGUES MARQUES

A IMPORTÂNCIA DA CAPTAÇÃO DE RECURSOS NA GESTÃO PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE CANOAS/RS

Objetivo: Ressaltar a importância do trabalho de Captação de Recursos para Gestão Pública do Município de Canoas (RS). Métodos: Levantamento de dados históricos referente ao trabalho de captação de recursos do município, por meio, do sistema SICONV, no período de 2009 a 2018, relacionando o volume de recursos captados com estrutura de trabalho oferecida, bem como o corpo profissional que compunha esta equipe. Resultados: Foi possível comprovar a importância de ter uma estrutura de captação adequada, com uma equipe técnica capacitada para fazer a gestão destes recursos. Além disto, foi possível mensurar o impacto financeiro dentro do orçamento do município, e o reflexo da aplicação destas verbas transformadas em políticas públicas. Conclusão: O trabalho da captação de recursos, independentemente do porte do município é de significativa importância, visto que desonera o caixa municipal, e principalmente, auxilia no processo de concretização de políticas públicas que, sem a captação destas verbas, seriam inviáveis ao orçamento do município. Palavras-chave: Orçamento Público. Administração Pública. Políticas Públicas.

MARSA DANIELA ARMBRUST

LIMITES DO PROGRAMA DE INTEGRAÇÃO TRIBUTÁRIA (PIT) NO MUNICÍPIO DE SAPUCAIA DO SUL/RS

Introdução: O Programa de Integração Tributária (PIT) é um tema recentemente abordado por parte do município de Sapucaia do Sul (RS). Desde que a Auditoria Fiscal foi ativada no município através da Secretaria Municipal da Fazenda (SMF), em 2015, percebe-se o interesse em contribuir para o aumento do Valor Adicionado Fiscal (VAF) que retorna como pecúnia ao município de Sapucaia do Sul. Objetivo: Descrever o que o município de Sapucaia do Sul vem fazendo e o que se faz necessário para que o retorno do PIT seja elevado. Métodos: Pesquisa documental e documentos internos e externos como dados da SEFAZ/RS. Resultados: O objetivo é que dentro de alguns anos, Sapucaia do Sul possa atingir os 80 pontos necessários para o aumento do PIT, com pontuações máximas nos Grupos I a IV, através do efetivo trabalho na parte de Educação Fiscal e, futuramente, a busca pela implementação de TVM para alcançar 100% da pontuação possível. Palavras-chave: Administração Pública. Orçamento Público. Política Tributária.

MARTA GILVAINÉ GERALDO

GESTÃO DE PESSOAS E A ANÁLISE DAS DEMANDAS JUDICIAIS DE PESSOAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Introdução: O panorama econômico, cultural e social do Brasil tem imposto novos desafios governamentais, dentre eles, o modelo de gestão com foco nas pessoas, ou seja, o usuário do serviço público, o fornecedor e o agente público. Objetivo: Analisar causas, impactos e alternativas de solução no contexto dos litígios e das demandas judiciais de pessoal da Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo (RS). Métodos: Pesquisa descritiva, com dados examinados no ambiente da Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo (RS), e questionários com a Gestora de Desenvolvimento Humano e os Procuradores responsáveis pela Justiça Comum e Trabalhista. Resultados: No TJ da 4ª região, o Município de Novo Hamburgo tinha no dia 20 fevereiro de 2019, 358 precatórios alimentares para pagar na Justiça do trabalho, e além disso, em média 4.500 processos em tramitação. Conclusão: Neste contexto, é absolutamente imperioso que algo seja feito urgentemente, para que de alguma maneira, haja redução dessas demandas.

Palavras-chave: Gestão de Pessoas. Administração Pública. Justiça do Trabalho.

MILENE PINHEIRO MACHADO

A QUALIFICAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA SAÚDE POR MEIO DA EDUCAÇÃO PERMANENTE EM SAÚDE – UMA REVISÃO, 2004-2018

Objetivo: Realizar uma revisão integrativa da produção indexada na Biblioteca Virtual em Saúde (BVS) quanto ao tema “Educação Permanente em Saúde”, publicada entre 2004 e 2018. Métodos: Busca bibliográfica de artigos publicados no período de 2004 a 2018 nas bases de referências da Literatura Latino-Americana e do Caribe em Ciências da Saúde (LILACS), Sistema Online de Busca e Análise de Literatura Médica (MEDLINE) e Scientific Electronic Library Online (SciELO), contempladas pela Biblioteca Virtual em Saúde (BVS), com os descritores “Educação Permanente em Saúde” e “Educação em Saúde”. De um total de 531 textos identificados foram selecionados 36 artigos para análise individual e comparativa. Resultados: Metade dos trabalhos apresentaram como objetivo avaliar o processo de Educação Permanente em Saúde (EPS) vinculados aos diversos serviços de saúde; os demais descreveram os processos de implantação e as metodologias empregadas. Dos 36 artigos, 13 apresentaram como região geográfica de estudo o Sul-Sudeste; 19 (52,7%) artigos referiram que as ações de EPS foram atingidas de forma satisfatória e 11 (30,5%) consideraram que estas não atingiram o objetivo. Conclusão: Em mais da metade dos artigos, houve a transformação das práticas profissionais e da própria organização do trabalho, e como consequência a aprendizagem significativa.

Palavras-chave: Educação Permanente em Saúde. Recursos Humanos em Saúde. Administração Pública. Administração e Planejamento em Saúde.

NAIRO VENÍCIO WESTER LAMB

AS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DE RECURSOS FINANCEIROS DA UNIÃO ATRAVÉS DE EMENDAS PARLAMENTARES E SEU IMPACTO NA GESTÃO MUNICIPAL: O CASO DO MUNICÍPIO DE RIO PARDO/RS

Objetivo: Descrever as transferências voluntárias realizadas por meio de emendas parlamentares ao município de Rio Pardo (RS) entre os anos de 2015 e 2018 e seus impactos no planejamento e na gestão local. Métodos: Pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas, realizadas com gestores e técnicos da Prefeitura de Rio Pardo que atuam com o SICONV e o processo de captação de recursos. Resultados: Apesar da necessidade de articulação política e alto custo da contrapartida em obras públicas, estes recursos proporcionam que o município amplie sua receita para investimentos e atendam demandas previstas em seus documentos de planejamento. Conclusão: As transferências voluntárias oriundas de emendas parlamentares foram benéficas para o município, pois atendem as demandas previstas nos instrumentos próprios, sendo que os recursos financeiros aportados são muito superior àquele previsto na lei orçamentária local para investimentos com recursos próprios.

Palavras-chave: Emendas parlamentares. Orçamento público. Administração Pública. Financiamento.

NATÁLIA MITIKO CUSTÓDIO INAGAKI

O FOMENTO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR E DAS PRÁTICAS DE CONTROLE SOCIAL NO MUNICÍPIO DE ESTEIO/RS

Introdução: A promoção do acesso da população à informação, proporcionada pelo desenvolvimento dos atuais meios de mídia (em especial à Internet), ocasionou um aumento drástico na visibilidade dos atos de qualquer pessoa, inclusive de agentes públicos, os quais possuem reflexos consideráveis na vida de todos. Objetivo: Avaliar a viabilidade de fomentar práticas de controle social no Município de Esteio (RS). Métodos: Dados secundários, obtidos frente a trabalhos publicados (artigos, resumos de congressos) e sites de órgãos oficiais. Resultados foi verificada a existência de número adequado de Conselhos Municipais, a contrabalançar a baixa adesão a audiências públicas e a inexistência atual de um observatório social. No entanto, frente aos desafios políticos municipais atuais, e tendo em mente a pequena extensão geográfica territorial e a possibilidade de disseminação de informações entre a população, há motivos suficientes para a obtenção de sucesso no fomento do envolvimento popular em práticas de controle social.

Palavras-chave: Controle Social. Observatório Social. Conselho Municipal. Administração Pública.

NATHAN ORTIZ KLASSMANN

ANÁLISE DO SANEAMENTO BÁSICO GAÚCHO SOB A PERSPECTIVA DO RANKING NACIONAL DO SANEAMENTO

Introdução: A avaliação da qualidade do serviço de saneamento básico é de extrema importância para a formulação de políticas públicas voltadas a este setor. A principal forma de avaliação da atividade é o Ranking Nacional do Saneamento (RNS), que considera apenas os cem maiores municípios brasileiros. **Objetivo:** Verificar a qualidade do saneamento básico no estado do Rio Grande do Sul, replicando a metodologia utilizada no RNS. **Métodos:** Mineração de dados via *Knowledge Discovery in Databases* (KDD) em diferentes sistemas de informações, sempre utilizando os dados mais recentes disponíveis, abrangendo o período de 2015 a 2018. **Resultados:** A presença de uma empresa estatal (Corsan) é sinônimo de piora na qualidade do serviço, apesar de não ser possível evidenciar o porquê deste resultado negativo. Os fatores população e PIB municipais são sinônimo de melhora na nota do índice, pressupondo-se que o reflexo seja pelo fato de haver mais recursos disponíveis para os altos investimentos necessários à evolução do saneamento básico. **Palavras-chave:** Gestão Pública. Saneamento Básico. Indicadores. Ranking Nacional do Saneamento.

NISTELY LUIZA GRELLMANN PACHECO

AValiação DE POLÍTICAS PÚBLICAS EX ANTE E O PAPEL DO CONTROLE SOCIAL NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE ALVORADA

Introdução: O ciclo de política pública é altamente influenciado pela qualidade das informações utilizadas pelos atores envolvidos. Dessa forma, a avaliação de políticas públicas *ex ante* possibilita o aperfeiçoamento da racionalidade da política pública, ao orientar as decisões dos atores sociais para que optem pela alternativa mais efetiva, eficaz e eficiente. **Objetivo:** Identificar as possíveis contribuições da avaliação *ex ante* para o controle social por meio da atuação do CMAS na implementação do SUAS em Alvorada (RS). **Métodos:** Estudo de caso, análise documental e entrevista semiestruturada com profissional participante da implantação do SUAS no município. **Resultados:** Identificou-se a existência de elementos da avaliação *ex ante*, como o setor de Monitoramento e Avaliação da STASC, mas também a ausência, como do diagnóstico socioterritorial do município para a assistência social, além da atuação do CMAS limitada à fiscalização. **Palavras-chave:** Avaliação de Políticas Públicas. Gestão Pública. Controle Social. SUAS.

OTTO VALDEMAR KAMINSKI STANGE

A BALADA SEGURA E OS 08 ANOS DA DÉCADA DE AÇÃO PELA SEGURANÇA NO TRÂNSITO

Introdução: A Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas definiu o período de 2011-2020 como a Década Mundial de Ação pela Segurança no Trânsito pretendendo diminuir em 50% o número de vítimas fatais até o final da Década. Dentre as medidas adotadas pelo governo do RS para alcançar a meta no estado, a Operação Balada Segura foi criada para fiscalizar e educar a população acerca da combinação nociva entre álcool e direção. **Objetivo:** Avaliar a política pública de combate à alcoolemia no trânsito através da análise dos dados estatísticos das operações e estimar o número de vítimas fatais no trânsito gaúcho para os dois últimos anos da Década: 2019 e 2020. **Métodos:** Dados coletados através de contato por *e-mail* com a Assessoria Técnica do DETRAN/RS. **Resultados:** Foi verificado que a tendência de crescimento no número de mortes anterior à Década se inverteu. A meta de reduzir em 50% o número de vítimas fatais ao final da Década está bastante próxima de ser alcançada: está em 46,6% em 2018, podendo chegar a 54,2% em 2020. Estima-se que 6.331 vidas foram preservadas nos primeiros oito anos da Década. **Conclusão:** A política pública se apresenta sólida, operando no Rio Grande do Sul de maneira padronizada e sendo eficiente administrativamente.

Palavras-chave: Trânsito. Balada Segura. Alcoolemia. Administração Pública. Saúde Pública.

PAULO IGNACIO FALCHI

ANÁLISE DO PERFIL PROFISSIONAL DOS SECRETÁRIOS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA SANTA RITA - RS E SUBSÍDIOS PARA O DESENVOLVIMENTO DE LIDERANÇAS

Introdução: A administração pública possui características intrínsecas, que fazem ela diferente da administração privada. Começa com sua estrutura burocrática, que afeta as relações de trabalho e os processos, que legalmente precisam de controle e normatizações. **Objetivo:** Descrever o perfil dos secretários municipais de Nova Santa Rita no estado do Rio Grande do Sul (RS), procurando subsidiar o desenvolvimento de suas lideranças. **Métodos:** Entrevistas com todos os secretários municipais do município (n=11), procurando identificar características pessoais, profissionais e políticas da trajetória dos entrevistados. **Resultados:** A maioria dos entrevistados era homem (n=8), filiado ao mesmo partido político do Prefeito, idade média de 52 anos, com atuação em cargos públicos anteriormente, escolaridade de nível médio na maioria dos casos.

Palavras-chave: Secretários Municipais. Administração Pública.

PAULO RICARDO TEIXEIRA DA SILVA

A AMPLIAÇÃO DA ESTRATÉGIA DE SAÚDE DA FAMÍLIA EM GRAVATAÍ/RS A PARTIR DA IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA MAIS MÉDICOS

Introdução: O Programa Mais Médicos do Governo Federal foi implantado em 2013 através da Lei 12.871/2013 com o objetivo principal de melhorar a distribuição de médicos, tentando equalizar o número de profissionais, o acesso ao atendimento médico e a distribuição dos recursos financeiros para todas as cidades brasileiras. **Objetivo:** Identificar se o Programa Mais Médicos gerou a ampliação da cobertura da Estratégia de Saúde da Família (ESF) no município de Gravataí/RS. **Métodos:** Coleta de dados referentes à cobertura da Estratégia de Saúde da Família anteriores e posteriores à implantação do Programa Mais Médicos no município, no período de 2013-2018. **Resultados:** Houve ampliação da cobertura pela ESF, passando de 29,48% em 2013 a 47,65% de cobertura populacional em 2018 e do Programa de Agentes Comunitários de Saúde, passando de 24,19% em 2013 a 28,84%, em 2018. **Conclusão:** Passados cinco anos da sua implementação, o município de Gravataí apresentou melhoras na cobertura das Estratégias de Saúde da Família, validando assim, a eficácia do Programa.

Palavras-chave: Administração e Planejamento em Saúde. Administração Pública. Políticas de Saúde. Recursos Humanos em Saúde.

PRISCILLA MAIO DA SILVA

A IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA ELETRÔNICO DE INFORMAÇÃO (SEI) NO DMAE

Objetivo: Explicitar a relevância de se considerar a Gestão Documental na implementação do Sistema Eletrônico de Informação (SEI), que vem sendo adotado por inúmeros órgãos governamentais. **Métodos:** Estudo de caso, através da descrição da experiência de implantação da ferramenta no Departamento Municipal de Água e Esgotos de Porto Alegre (DMAE/RS). **Conclusão:** Por ser uma nova tecnologia da informação novos estudos podem auxiliar a qualificar a prática de atuação de diversas disciplinas da ciência da informação. Pelo fato de ser um software de governo abre-se caminho para novas pesquisas visando ampliar a eficiência da administração pública.

Palavras-chave: Gestão Documental. Sistema Eletrônico de Informação. Administração Pública.

RAFAEL DOS SANTOS

IMPLICAÇÕES DOS GASTOS TRIBUTÁRIOS EM SAÚDE NA EQUIDADE DO SISTEMA DE SAÚDE BRASILEIRO

Introdução: Os usuários de planos privados têm a possibilidade de serem assistidos através de uma via dupla de acesso – sistema privado e público - e socializar os custos privados por meio da restituição no imposto de renda. **Objetivo:** Apurar o gasto tributário da União com pessoas físicas e jurídicas consumidoras de serviços de privados de assistência à saúde e a sua relação com equidade do sistema de saúde. **Métodos:** Pesquisa documental, bibliográfica, de cunho quantitativo e baseada em dados secundários. **Resultados:** Os dados apontam um crescimento elevado dos gastos tributários ao longo da série histórica 2008-2017 e indicam um aumento substancial das receitas dos planos de saúde, com um alto grau de correlação entre os gastos tributários em saúde com pessoas físicas e jurídicas. **Conclusão:** Sugere-se um olhar mais amplo sobre este expediente fiscal, considerando as perspectivas sociais e econômicas que o envolve.

Palavras-chave: Gastos Tributários. Equidade. Planos de Saúde. Sistema Único de Saúde. Sistema Suplementar de Saúde.

REJANE MARIA BASSO

SISTEMA INTEGRADO DE GESTÃO DE SAÚDE PÚBLICA EM CAXIAS DO SUL/RS E A PNIIS

Introdução: O uso de sistemas de informações na área da saúde pública sofreu uma expansão desordenada desde a adoção dos primeiros sistemas pelos órgãos públicos, acarretando diversos problemas como a falta de interoperabilidade e duplicação de dados, entre outras deficiências que ocasionam uma subutilização dos recursos de tecnologia da informação para subsidiar ações governamentais. **Objetivo:** Verificar se o sistema que está sendo implantado no município de Caxias do Sul (RS) está alinhado com a Política Nacional de Informação e Informática em Saúde (PNIIS). **Métodos:** Pesquisa documental a partir de portarias, resoluções e notas técnicas relacionadas aos sistemas de informação em saúde pública e documentos que compõe o edital do processo licitatório para aquisição do sistema integrado de gestão de saúde pública para o município. **Resultados:** O estudo identificou aderência dos requisitos do sistema integrado com as ações relacionadas ao uso das informações previstas na PNIIS. Alguns sistemas específicos de abrangência nacional ainda apresentam problemas como a falta de interoperabilidade. **Conclusão:** Mesmo com o uso de um sistema integrado, persistirão desafios como subsidiar ações de promoção e prevenção na saúde, ampliar a participação da população no acompanhamento e monitoramento dos resultados das políticas públicas em saúde e construir de novos conhecimentos clínicos.

Palavras-chave: Administração Pública. Tecnologia da informação. Sistemas de informação. Administração e Planejamento em Saúde.

RENATA LAUERMANN

O REUNI COMO POLÍTICA PÚBLICA DE FINANCIAMENTO DA EXPANSÃO DA UNIVERSIDADE PÚBLICA APLICADO NA UFRGS

Introdução: Com o propósito de criar condições para a ampliação do acesso e da permanência na educação superior, aumentar a qualidade dos cursos e otimizar recursos estruturais e humanos existentes nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), o Governo Federal criou, no ano de 2007, o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. Objetivo: Avaliar o Reuni como política pública de financiamento para a expansão da Universidade Pública aplicado na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Métodos: Emprego de dados secundário e entrevistas com os gestores da UFRGS para entender seu posicionamento frente a implementação e execução do programa REUNI na Instituição e com os Coordenadores de dois cursos de graduação criados através do programa. Resultados: Apesar da estrutura e aparato que envolveu o programa REUNI, observa-se que a discussão está mais direcionada para o compromisso com a expansão de vagas na graduação do que com a reestruturação acadêmica proposta. Esta continuidade do controle no processo de implantação das ações propostas pode comprometer a qualidade do ensino, uma vez que a prioridade, foi de se atingir as metas quantitativas do Programa.

Palavras-chave: Educação Superior. Gestão Universitária. Avaliação de Políticas Públicas. Administração Pública.

RENATA DOS SANTOS GONÇALVES CAGLIONI

CONTABILIDADE PÚBLICA E O IMPACTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NA GESTÃO PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE VERANÓPOLIS

O presente trabalho versa sobre a implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal no âmbito da gestão pública municipal no qual trouxe especial contribuição possibilitando melhor fiscalização e responsabilização dos gestores públicos. A Lei de Responsabilidade Fiscal apresenta princípios norteadores de transparência, planejamento, equilíbrio financeiro e controle buscando a excelência nas prestações dos serviços públicos e equilíbrio financeiro dos entes federativos. Objetivo: avaliar os impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal no aspecto da Contabilidade Pública Municipal e os pontos que convergem com Lei 4.320/64, que rege o direito financeiro para a elaboração dos orçamentos públicos. Métodos: Pesquisa documental, estudo de caso do município de Veranópolis (RS). Resultados: a Lei de Responsabilidade Fiscal impactou a Contabilidade Pública quanto às questões que abrangem a consolidação das contas públicas e às exigências dos relatórios de Gestão, entretanto tais aspectos não modificam e sequer alteram as estruturas conceituais da contabilidade, acontecendo tão somente a implementação de novos procedimentos e técnicas contábeis. Palavras-chave: Lei de Responsabilidade Fiscal. Administração Pública. Orçamento Público. Políticas Públicas.

RENATA HELLWIG FERREIRA

OS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS INTERGOVERNAMENTAIS COMO INSTRUMENTOS DE GESTÃO ASSOCIADA DE SERVIÇOS PÚBLICOS À LUZ DO FEDERALISMO DE COOPERAÇÃO NO BRASIL: UMA ANÁLISE DAS POTENCIALIDADES DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS

Introdução: O federalismo de cooperação é o modelo adotado pelo Brasil ante a existência de competências materiais comuns entes os entes da federação. **Objetivo:** Analisar a gestão associada de serviços públicos pelos entes federados através dos contratos públicos intergovernamentais, notadamente, os consórcios públicos. **Métodos:** Pesquisa documental em instrumentos jurídicos de diversos consórcios, a fim de verificar-se as possibilidades dos contratos de rateio e contratos de programa para a gestão desses serviços. **Resultados:** Identificou-se tratarem de contratos públicos adequados à administração pública consensual, voltados à ação pública, paradigma diverso dos clássicos contratos administrativos imperativos. **Conclusão:** Foi possível verificar as potencialidades através de seus instrumentos de atuação, o contrato de rateio e o contrato de programa, pelo que se depreende que este permite a efetiva gestão associada de serviços públicos.

Palavras-chave: Federalismo de Cooperação. Serviços Públicos. Consórcios Públicos. Administração Pública.

ROCHELE RETAMOSO MOREIRA

AÇÕES DE MELHORIAS PARA PROCESSOS DE LICENCIAMENTO DE EMPRESAS: ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE ESTEIO

Introdução: Este projeto de intervenção é um estudo na reestruturação do processo de licenciamento das empresas no município de Esteio (RS), que vem ocorrendo desde a criação do Escritório do Empreendedor, vindo ao atendimento dos arts. 146, III, d, 170, IX e 179 da Constituição Federal e a Lei Complementar Federal nº 123/06. **Objetivo:** propor ações para obter uma maior transparência e eficácia no processo de licenciamento de empresas no Município de Esteio, como forma de atrair novos empreendimentos. **Métodos:** Descrição de como o processo de licenciamento de empresas acontece atualmente no município de Esteio com quatro entradas distintas, sendo uma para cada órgão e a proposta de um licenciamento intersetorial com uma única entrada de documentos. **Resultados:** A partir da análise feita nos setores responsáveis pela emissão de licenças da Prefeitura Municipal de Esteio, é possível identificar as contribuições que a técnica de mapeamento de processos proporciona em termos de qualidade para as organizações. Esta técnica possibilita que os gestores tenham uma visão clara sobre o fluxo das atividades realizadas, a identificação de falhas e a aplicação de correções que proporcionam o desenvolvimento de processos eficientes e eficazes, capazes de atingir com mais êxito seus objetivos, que é a obtenção do serviço público em um curto espaço de tempo.

Palavras-chave: Gestão de Processos. Administração Pública.

RODRIGO SCHILLING

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SANEAMENTO BÁSICO: INSERÇÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Introdução: O investimento em saneamento básico e saúde trazem ganhos significativos de bem-estar à população, ajudando a diminuir a pobreza e promovendo a cidadania. É o que busca o Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB), uma política pública exigida pelo governo federal. **Objetivo:** Investigar como a participação, inserção e mobilização social podem ser aplicadas na execução do PMSB. **Métodos:** Leitura sistemática das diretrizes fornecidas pelo governo federal para elaboração do PMSB. **Resultados:** É fundamental em qualquer intervenção de políticas públicas, inserir e promover a participação social em uma determinada obra ou serviço. Ciente desse desafio, o município de Novo Hamburgo buscou desde a elaboração do seu plano de saneamento, até mesmo após a execução das obras, estar próximo dessa comunidade, em constante diálogo e promovendo a troca de conhecimento e levando informações e conscientizando por meio da educação ambiental. **Palavras-chave:** Saneamento Básico. Políticas Públicas. Participação social. Administração Pública.

SAMUEL LENIN DA LUZ ARAUJO

ANÁLISE DOS NORMATIVOS QUE ORIENTAM O PROCESSO DE APLICAÇÃO DE SANÇÕES ADMINISTRATIVAS A LICITANTES INADIMPLENTES DECORRENTES DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS FIRMADOS À LUZ DA LEI Nº 8666 DE 1993 E DA LEI Nº 10.520 DE 2002

Introdução: A licitação é processo fundamental para o funcionamento da Administração Pública, assim os contratos administrativos decorrentes dos processos licitatórios gozam de prerrogativas exclusivas se comparados aos contratos de natureza particular. Dentre tais, destacam-se as cláusulas que dão a possibilidade à Administração Pública de aplicar Sanções Administrativas aos licitantes inadimplentes. **Objetivo:** Analisar as legislações e normativos existentes que tratam da aplicação de sanções administrativas à licitantes inadimplentes decorrentes de contratos administrativos firmados sob a orientação da Lei nº 8666 de 1993 e da Lei nº 10.520 de 2002. **Resultados:** Verificou-se que as orientações emanadas das legislações vigentes se mostram insuficientes para subsidiar o gestor público de forma satisfatória para a condução de um seguro processo de aplicação de sanções administrativas a licitantes. **Palavras-chave:** Administração Pública. Sanção Administrativa. Contrato Administrativo. Licitação Pública.

SÉRGIO AUGUSTO BONFANTI JUNIOR

PLANEJAMENTO PÚBLICO: UMA DISCUSSÃO SOBRE A METODOLOGIA ATUAL DE ELABORAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL DO MUNICÍPIO DE ARROIO DO SAL

Introdução: A Constituição Federal de 1988 instituiu o Plano Plurianual (PPA) como ferramenta de planejamento de médio prazo para transcrever o Plano de Governo em programas estratégicos, constituídos por ações modelados pela Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) e efetivamente executadas pela Lei Orçamentária Anual (LOA). **Objetivo:** Analisar o processo de construção do planejamento estratégico do município de Arroio do Sal (RS), no que diz respeito à elaboração do PPA, comparando as metodologias utilizadas pelo governo federal. **Métodos:** Pesquisa documental, comparando o PPA do município de Arroio do Sal - por meio de documentos e da observação participante - com o PPA do governo federal - por meio das orientações do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Resultados:** O PPA de Arroio do Sal é visto hoje como uma obrigação legal burocrática, pois ocupa tempo dos agentes políticos e técnicos que possuem prazos legais a serem cumpridos, na entrega de relatórios para órgãos maiores e muito mais estruturados, que pouco devem saber da rotina e realidade estrutural do município.

Palavras-chave: Administração Pública. Planejamento Estratégico. Plano Plurianual. Orçamento Público.

SIBELE ORSATTO

GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL: A UTILIZAÇÃO DOS INDICADORES NA TOMADA DE DECISÃO DO MUNICÍPIO DE IOMERE/SC

Introdução: O uso dos indicadores pode contribuir na gestão pública auxiliando a aplicação dos recursos, cooperar na fase de monitoramento e avaliação, evidenciando a realidade em que está sendo trabalhada. **Objetivo:** Verificar de que maneira a utilização dos indicadores na gestão pública municipal podem contribuir para o bom desenvolvimento das atividades públicas no município de Iomerê (SC). **Métodos:** Pesquis documental e emprego de dados coletados junto aos responsáveis pela contabilidade da Prefeitura de Iomerê - SC. **Resultados:** Os principais indicadores utilizados na gestão pública municipal de Iomerê (SC) são: Dívida Consolidada, Receita Corrente Líquida, Aplicação em saúde, Aplicação em educação e Gastos com pessoal. **Conclusão:** Os indicadores são considerados uma ferramenta importante para a gestão pública municipal, contribuindo no controle de gastos, investimentos, demonstrando o nível de endividamento, utilizando os indicadores em concordância com as políticas públicas, aos objetivos e metas do município

Palavras-Chave: Indicadores. Planejamento Estratégico. Administração Pública.

SIMONE ELISA BENDER

ADMINISTRANDO PESSOAS: A GESTÃO POR COMPETÊNCIAS APLICADA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Introdução: O trabalho apresenta o modelo de Gestão por Competências, que visa integrar competências, desenvolvimento e desempenho, como ferramenta de gestão dos recursos humanos. **Métodos:** Estudo de caso com o objetivo de mapear competências e sugerir mudanças nos processos de Recursos Humanos, como ponto de partida para implantação da Gestão por Competências na Secretaria Municipal de Administração de Esteio/RS. Para tanto, além da pesquisa documental, foi aplicado um questionário aos servidores que exercem o cargo de auxiliar de escritório na referida Secretaria, a fim de realizar um levantamento das competências essenciais à função. **Resultados:** Foi referida uma importância maior às competências ligadas às atitudes e em menor grau às competências específicas ao desenvolvimento técnico do trabalho. **Conclusão:** Com o auxílio da pesquisa documental e da avaliação feita pelos próprios servidores, foi possível propor algumas melhorias nos processos de Recursos Humanos, como seleção, lotação, avaliação de desempenho e capacitação. Alguns programas já estão em andamento na Administração Municipal, como o projeto de Banco de Talentos e a Escola de Gestão.

Palavras-chave: Administração Pública. Gestão de Recursos Humanos.

Administração Municipal.

SIMONE MEINEN DA CRUZ

O USO DO APLICATIVO TUDOFÁCIL NA BUSCA PELA DESBUROCRATIZAÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL VISANDO A EFICIÊNCIA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Introdução: Há uma preocupação da Administração Pública com a desburocratização e um melhor acesso às informações governamentais. Como exemplo temos a publicação da Lei 15.178/2018 do RS, assegurando a eficácia e a efetividade da ação governamental, promovendo a simplificação de trâmites, através de um melhor aproveitamento dos recursos, reduzindo as exigências burocráticas desnecessárias, redundantes e ineficientes. **Objetivo:** Investigar o uso e a funcionalidade do aplicativo TudoFácil no estado do Rio Grande do Sul (RS). **Métodos:** Pesquisa documental, no site do aplicativo Tudofácil e dados obtidos junto ao Comitê de Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação – CGTIC da Secretaria de Planejamento Governança e Gestão. **Resultados:** O aplicativo TudoFácil, centraliza em seu aplicativo, vários serviços para disponibilizar à sociedade, entre eles: Alvará de Folha Corrida, Carteira de Identidade, Carteira de Trabalho, Passaporte, Seguro-Desemprego, uma gama variada de necessidades do cidadão.

Palavras-chave: Eficiência. Reforma do Aparelho do Estado. Tecnologia de Informação e Comunicação. Aplicativos de celular.

SUÉLEN TOMBINI MAYER

O CUMPRIMENTO DE CONDICIONALIDADES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A SUPERAÇÃO DA POBREZA EM CAMPOS BORGES/RS

O Programa Bolsa Família (PBF) visa a melhoria da qualidade de vida e o resgate da cidadania com a satisfação dos direitos sociais. O Programa, criado pelo Governo Federal em 2003, traz uma proposta de transferência de renda para as famílias abaixo da linha de pobreza. Como contrapartida é exigido das famílias beneficiadas que sejam cumpridas condicionalidades, como forma de favorecer o acesso aos serviços sociais, garantir a educação, a saúde e reduzir o trabalho infantil. Objetivo: Verificar os índices de cumprimento das condicionalidades no período de 2013 a 2016 no município de Campos Borges/RS. Métodos: Emprego de dados secundários e no âmbito do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), no Município de Campos Borges/RS. Resultados: no período de 2013 a 2016 houve uma redução de famílias beneficiadas pelo PBF, porém o índice de acompanhamento as famílias e o índice de cumprimento as condicionalidades, tanto na área da saúde, quanto na educação, aumentaram, demonstrando assim uma ligação entre elas. No mesmo período, houve uma diminuição de 24% de famílias no Cadastro Único consideradas pobres e de 27% das famílias extremamente pobres.

Palavras-chave: Transferência de Renda. Programa Bolsa Família. Administração Pública.

TALITA SCHNEIDER

A SITUAÇÃO DE TRABALHO INFANTIL EM ARROIO DO TIGRE/RS

Introdução: O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) é um conjunto de ações que têm o objetivo de retirar crianças e adolescentes menores de 16 anos do trabalho precoce, exceto na condição de aprendiz a partir de 14 anos. O Programa, além de assegurar transferência direta de renda às famílias, oferece a inclusão das crianças e dos jovens em serviços de orientação e acompanhamento. Objetivo: Avaliar os efeitos da adesão de Arroio do Tigre - RS a programas de combate ao trabalho infantil para seus beneficiários. Resultados: Os programas beneficiaram aproximadamente 460 famílias no ano de 2019. No perfil da saúde foram 362 famílias acompanhadas na pesagem e vacinação e no perfil da educação 545 crianças/jovens acompanhados em sua frequência escolar. Conclusão: A situação de trabalho infantil comprovadamente não traz nenhum benefício, pelo contrário, traz prejuízos irreparáveis a saúde física e mental, “roubando-lhes” a infância e oportunidade de serem adultos saudáveis e bem-sucedidos.

Palavras-chave: Avaliação de Políticas Públicas. Parceria Público-Privada. Trabalho Infantil.

TALLES DIAS MARTINS

A DESCENTRALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS: A CRIAÇÃO DE ENTIDADES AUTÁRQUICAS PARA A PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ÁGUA E ESGOTO NO MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL

O presente trabalho teve como escopo entender quais são as vantagens e desvantagens da criação de uma autarquia para prestação dos serviços de água e esgoto no município de Caxias do Sul-RS, tendo em vista os aspectos financeiros, organizacionais e a eficiência do serviço prestado. Métodos: Pesquisa documental e legislativa e entrevista com o Diretor da Divisão de Planejamento Integrado do Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto - SAMAE. Foram coletados dados sobre a prestação de serviços, como o número de pessoas atendidas, os índices de abastecimento e tratamento de água e de coleta e tratamento de esgoto, bem como a receita e despesas. Resultados: As principais características que diferenciam a prestação de serviços por uma autarquia da prestação centralizada são a especialização e a existência de orçamento próprio, o que permite reinvestimento no serviço e, por conseguinte, uma prestação mais eficiente. O maior prejuízo que os municípios podem sofrer com a criação de uma autarquia para prestação do serviço de saneamento básico, é a impossibilidade de utilização dos recursos arrecadados com a exploração do serviço para investir em outros setores. Conclusão: A prestação de forma descentralizada dos serviços de água e esgoto, especialmente por autarquias, é mais eficiente do que a prestação centralizada e mais vantajosa para o município.

Palavras-chave: Autarquia. Administração Pública. Saneamento Básico.

TÁSSIA TABILLE STEGLICH

PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E POLÍTICAS PÚBLICAS: ANÁLISE DA EFICIÊNCIA DA CONCESSÃO DO TRANSPORTE COLETIVO NO MUNICÍPIO DE IJUÍ/RS

Introdução: A utilização de um modelo mais atual, visando a excelência administrativa e, no contexto público, o enfoque no cidadão, tornou-se essencial para as organizações. Objetivos: Analisar a eficiência da parceria público-privada na execução da política pública de transporte coletivo municipal no Município de Ijuí/RS. Métodos: Pesquisa documental e estudo de caso. Resultados: Inexiste um acompanhamento eficaz do instrumento contratual firmado entre o Município de Ijuí e a empresa cujo objeto consiste na prestação de serviços de transporte coletivo urbano, com dificuldades em encontrar documentos formais, além do instrumento convocatório (edital) e do contrato firmado entre ambas as partes.

Palavras-chave: Eficiência. Parceria Público-Privada. Transporte Público. Administração Pública.

THIAGO SCHLOSSMACHER GADEA

ANÁLISE DA EQUIDADE INTERNA NO SISTEMA DE REMUNERAÇÃO DO QUADRO DE SERVIDORES ESTATUTÁRIOS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE

Introdução: na Administração Municipal de Porto Alegre mais de 50 tipos de gratificações, que podem ser concedidas aos servidores, desde que possuam os requisitos para tal. Entre os critérios existentes para concessão das gratificações está a lotação do servidor; atividade exercida; cargo exercido. **Objetivo:** Analisar a equidade salarial interna a partir do sistema de remuneração dos servidores estatutários de Porto Alegre (RS). **Métodos:** Emprego de dados presentes no Manual do Servidor da Prefeitura de Porto Alegre, documento que compila, dentre outras informações, as questões relativas à vida funcional dos servidores; os planos de carreira da Administração Centralizada e Descentralizada Municipal; As leis e decretos referentes às gratificações existentes para concessão aos servidores municipais. **Resultados:** Com relação aos vencimentos básicos e às gratificações de regime de trabalho, foi identificado, no âmbito do padrão remuneratório, a existência de equidade e isonomia para os servidores, independente da lotação e, ou, atividade exercida. Porém, existe uma diferenciação de regimes conforme o grau de escolaridade exigido para o cargo, e dois regimes de trabalho específicos para os cargos de Médico e Professor.

Palavras-chave: Recursos Humanos. Gestão de Pessoas. Administração Pública.

THYELE NUNES LA ROSA

ANÁLISE DE UMA POLÍTICA PÚBLICA DE TRÂNSITO: A BALADA SEGURA

Introdução: A Balada Segura atua, principalmente, nas noites e madrugadas, realizando blitzes de fiscalização e educação para combater a alcoolemia no trânsito. Os motoristas abordados são submetidos ao teste do bafômetro. O programa começou em 2011 em Porto Alegre e já conta com 33 municípios engajados na causa, através de convênio com o estado do Rio Grande do Sul (RS). **Objetivo:** Verificar a eficiência da política pública Balada Segura nesses oito anos de atividade no Rio Grande do Sul. **Métodos:** Pesquisa documental, utilizando dados secundários e documentos oficiais do DetranRS e da Balada Segura. **Resultados:** A política pública é eficiente, ajuda a reduzir o índice de pessoas dirigindo sob o efeito de álcool e mostra que ajuda a diminuir a mortalidade no trânsito. Além disso, o aumento nas abordagens, nas autuações por alcoolemia no trânsito e aumento na fiscalização colabora para a segurança no trânsito.

Palavras-chave: Política Pública. Saúde Pública. Alcoolemia no trânsito. Indicadores de Saúde.

TIAGO DE OLIVEIRA PEREIRA

GOVERNO ELETRÔNICO: O USO DE TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO NA GESTÃO EM SAÚDE DE NOVO HAMBURGO/RS

Introudção: O governo eletrônico está grandemente fundamentado numa nova compreensão do uso das tecnologias para o oferecimento de serviços públicos, modificando o modo pelo qual a administração pública interage com o cidadão, empresas e também outros governos. **Objetivo:** Identificar se a utilização de recursos tecnológicos na gestão da saúde pública na cidade de Novo Hamburgo, integrante da região metropolitana da capital estadual do Rio Grande do Sul (RS), trouxe eficiência e redução de custos nos serviços prestados. **Métodos:** Pesquisa documental, com uma avaliação de resultados de indicadores de saúde selecionados, antes e após a informatização da saúde pública do município. **Resultados:** A que a gestão conseguiu mais eficiência nos serviços de saúde prestados pós-informatização, obtendo dados sobre o andamento de seus serviços, possibilitando um melhor planejamento e, em algumas situações, como no Laboratório Público e na Aplicação de Vacinas, aumentar sua produção.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Sistemas de Informação. Gestão em Saúde. Administração Pública.

TICIANA CENCI RIBEIRO

ANÁLISE DA CONSONÂNCIA ENTRE O PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO 2015-2024 E AS LEIS ORÇAMENTÁRIAS DO MUNICÍPIO DE VERANÓPOLIS/RS

Introdução: Alinhar o planejamento orçamentário aos planos setoriais de forma a garantir a execução de políticas públicas é um dos grandes desafios da gestão pública brasileira. **Objetivo:** Verificar se o planejamento da execução orçamentária do Município de Veranópolis (RS) na área da educação está em consonância com o Plano Municipal de Educação 2015-2024. **Métodos:** Pesquisa documental; a partir da legislação consultada no site da Prefeitura e de documento disponibilizado pela Secretaria Municipal de Educação, Esporte, Lazer e Juventude, foi realizada uma análise comparativa entre as metas e estratégias do PME e as leis orçamentárias do Município. **Resultados:** Boa parte do PME está considerada no orçamento, porém, em alguns casos a execução do Plano seria beneficiada pela inclusão de projetos e atividades mais específicos no PPA, com previsão orçamentária própria. Entretanto, para assegurar o cumprimento do PME, se faz necessária sua articulação, para além do orçamento, com outras legislações e instrumentos de gestão, como o Plano de Carreira do Magistério.

Palavras-chave: Políticas de Educação. Orçamento Municipal. Plano Plurianual. Lei de Diretrizes Orçamentárias. Administração Pública.

UBIRATÃ OTÁVIO VIVIAN KIEFFER

AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA VIGENTES NO BRASIL E SUA CORRELAÇÃO COM O “NOVO MUNDO DO TRABALHO”

Introdução: As Políticas de Emprego Trabalho e Renda foram criadas no Brasil com o objetivo de prestar amparo monetário ao trabalhador que perde seu emprego, assim como sua realocação ao trabalho. Objetivo: Verificar como as Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda, representadas pelos programas FGTS, PIS, seguro-desemprego e SINE, interagem com o “Novo Mundo do Trabalho” criado pela “reestruturação produtiva”. Resultados: Como resultado da pesquisa, verificou-se que os programas FGTS, PIS e seguro-desemprego, proporcionam apenas provimento monetário para subsistência do desempregado por tempo determinado, não alterando a relação do indivíduo com o mundo do trabalho. Também se observou que os resultados obtidos pelo SINE na realocação de trabalhadores desempregados apresentaram índices muito baixos para a realidade brasileira e, no que tange a qualificação, o SINE oferece apenas cursos de formação tecnicista indo de encontro com a lógica toyotista, que dá preferência a trabalhadores com maior grau de ensino e polivalência, restando a esse contingente de trabalhadores o emprego precarizado e terceirizado.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Administração Pública. Políticas de Emprego.

VANESSA CARNEIRO MOTTA DA SILVA

ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DE METAS COMO FORMA DE AVALIAÇÃO DE PRESTADORES DE SAÚDE NA GESTÃO MUNICIPAL DE CAXIAS DO SUL/RS

Este trabalho procura analisar o plano operativo do Hospital Geral instalado no Município de Caxias do Sul pelo Departamento de Avaliação, Controle, Regulação e Auditoria da Secretaria Municipal de Saúde de Caxias do Sul no intuito de avaliar a prestação dos serviços prestados pelo Hospital Geral de Caxias do Sul. Métodos: análise realizada através de uma série histórica de planos de metas anteriores, comparando os serviços prestados e o estabelecimento de metas futuras a serem cumpridas pelo Hospital e prestadores de serviço. Através deste trabalho é possível inferir a produtividade e desempenho dos serviços no que tange a prestação de saúde pública, além de observar as maiores dificuldades encontradas por estes para que o Sistema Único de Saúde seja universal.

Palavras-chave: Sistema Único de Saúde. Plano de Metas. Políticas de Saúde. Administração Pública.

VANESSA SCHUMACHER DE OLIVEIRA

JUSTIÇA E SAÚDE: A QUESTÃO DE JUSTIÇA SUBJACENTE À COPARTICIPAÇÃO DO INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA DOS SERVIDORES MUNICIPAIS DE NOVO HAMBURGO/RS

Objetivo: Identificar a concepção de justiça subjacente aos serviços de assistência à saúde, de modo a compreender como tal concepção orienta a definição das faixas de coparticipação aplicadas aos beneficiários do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores Municipais de Novo Hamburgo (IPASEM-NH). Métodos: Levantamentos de número de servidores, percentuais de contribuição e custos em cada faixa de coparticipação. Resultados: O Instituto tem uma preocupação quanto ao se empregar a justiça e equidade nos serviços de saúde, utilizando-se do critério de igualdade e no princípio da capacidade contributiva, fazendo valer-se a questão de ser um plano solidário. Conclusão: A concepção de justiça deve ser priorizada e valorizada, dado as desigualdades existentes. Enquanto existirem tantas desigualdades, é importante que existam benefícios que objetivem reduzir essas disparidades, principalmente em um quesito tão essencial como a saúde.

Palavras-chave: Políticas de Saúde. Equidade. Seguridade Social. Financiamento. Economia da Saúde.

VANUSA BERTOLO

DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL: GESTÃO DAS POLÍTICAS DE SAÚDE CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE SALTO DO JACUI/RS

Objetivo: Identificar como se dá a participação do ao Conselho Municipal de Saúde (CMS) de Salto do Jacuí.(RS) na implementação das políticas públicas de saúde em nível local e da efetividade da sua atuação enquanto espaço de exercício da democracia através da participação da sociedade organizada. Métodos: Pesquisa documental e entrevistas com atores diretamente relacionados à criação e/ou implementação das políticas públicas ligadas à promoção da saúde. Métodos: Estudo de caso, com pesquisa documental e entrevista com atores do CMS. Resultados: É preciso rever a legislação própria e melhorar as condições de trabalho dos conselheiros através da oferta de capacitações, para que eles possam participar de forma mais eficiente na elaboração das políticas, no controle da destinação dos recursos a elas vinculados e, para que se tornem capazes de avaliar a eficiência das políticas públicas voltadas à saúde dos municípios.

Palavras-Chave: Democracia. Políticas Públicas. Conselhos Municipais de Saúde. Administração Pública. Sistema Único de Saúde. Políticas de Saúde.

VERA MARIA SARTORI

GESTÃO EM EDUCAÇÃO SUAS EXPECTATIVAS E DESAFIOS

Introdução: As mudanças das formas de gestão nos estabelecimentos de ensino trazem consigo novas exigências relacionadas às práticas pedagógicas, administrativas, financeiras e relacionais nas instituições. **Objetivo:** Ampliar as temáticas que envolvam a Gestão em Educação, analisando sua importância no processo e as transformações que sua ação pode trazer na esfera administrativa e pedagógica das instituições de ensino. **Métodos:** Pesquisa bibliográfica em obras impressas e em meio eletrônico, buscando a elaboração de um trabalho baseado em autores como Freire, Libâneo, Luck, Vygotsky entre outros. **Resultados:** Há necessidade de rever os possíveis desafios e buscar as compatíveis soluções, discutindo metodologias, organizando mudanças na gestão educacional, priorizando o projeto político pedagógico e viabilizando novas práticas, sem esquecer de oferecer a formação e a capacitação dos professores para um trabalho de excelência. **Conclusão:** A gestão democrática da escola embasa-se no planejamento político e pedagógico, que traz todas as diretrizes a serem seguidas pela equipe gestora. É o plano que orienta e traça as metas que visam melhorias na qualidade de ensino e que devem ser conhecidas por toda a comunidade escolar.

Palavras-Chave: Projeto Político-Pedagógico. Políticas de Educação. Administração Pública. Avaliação de Políticas Públicas.

VIVIANE SPESSATTO DE ALMEIDA

PROGRAMA HABITE LEGAL – LEGAL PARA QUEM? UMA ANÁLISE DA LEI 6722/2017 INSTITUÍDA PELO MUNICÍPIO DE ESTEIO PARA REGULARIZAÇÃO DE IMÓVEIS

Introdução: A aprovação da Lei Federal no 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, estimulou, junto aos municípios, a revisão do Plano Diretor, enquanto instrumento legal básico da política de desenvolvimento e expansão urbanas. O Programa Habite Legal foi criado para facilitar aos contribuintes que possuem obras irregulares, ou seja, imóveis sem projeto aprovado e habite-se, a oportunidade de saírem da clandestinidade, valorizando a sua propriedade no mercado imobiliário. **Objetivou:** Descrever a aplicabilidade do Programa Habite Legal dentro do município de Esteio (RS) e o perfil dos contribuintes que buscaram se beneficiar dele. **Resultado:** O poder econômico vem sendo o mais influente mecanismo de atuação na gestão pública, e, percebe-se o seu envolvimento também no Programa Habite Legal. Os resultados mostraram que metade dos processos encaminhados foram através da população localizada no centro da cidade e nas regiões consideradas mais “nobres” que buscaram a regularização de suas residências.

Palavras-chave: Plano Diretor Urbano. Regularização Fundiária. Mercado Imobiliário. Habite Legal. Políticas Públicas. Políticas Habitacionais.

WILHELM MIGUEL HEINLE

PERCEPÇÕES DO FUNCIONÁRIO CAIXA COM RELAÇÃO À DIGITALIZAÇÃO BANCÁRIA

Introdução: O setor bancário brasileiro passa por um profundo processo de digitalização bancária, com novas e disruptivas tecnologias de informação e comunicação no setor, mudando para um atendimento cada vez mais autônomo por parte do cliente. **Objetivo:** Descrever a percepção que os empregados de uma agência bancária de grande porte têm frente ao processo de digitalização bancária da Caixa Econômica Federal. **Métodos:** Questionários aplicados online aos 30 funcionários de uma agência da Caixa Econômica Federal, de porte grande (acima de 20 funcionários) e alta performance (escore geral acima de 100 pontos), vinculada à Superintendência Regional Vale do Sinos (RS). Do total, 23 (77%) responderam ao instrumento de coleta de dados. **Resultados:** De 23 respondentes, somente 2 informaram que o advento das novas tecnologias digitais bancárias não interfere na manutenção do seu emprego ou da categoria bancária, pelo contrário, facilitará processos e uma nova oportunidade para a busca de novos objetivos e experiências. **Conclusão:** Todos respondentes concordam que as novas tecnologias digitais contribuem positivamente nas suas relações com clientes e nos processos internos e de execução de suas atividades profissionais diárias.

Palavras-chave: Digitalização Bancária. Sistema Financeiro. Cultura Digital. Administração Pública.

WILIAN RAFAEL FONTOURA

ÉTICA EMPRESARIAL: DISCREPÂNCIA ENTRE CÓDIGO DE ÉTICA FORMAL E PRÁTICAS NEGOCIAIS BANCÁRIAS

Introdução: A ética bancária favorece os relacionamentos duradouros de longo prazo ao satisfazer as necessidades dos clientes e usuários e isso tem despertado os interesses dessas organizações em criar e atualizar códigos de ética voltados aos seus colaboradores. **Objetivo:** Identificar na instituição financeira estudada, as causas que acarretam o distanciamento entre o código de ética e as práticas negociais estimuladas pelo administrador da agência bancária da cidade de Parobé (RS). **Métodos:** Formulário autoaplicado composto por 16 perguntas fechadas e 1 pergunta aberta, pelos funcionários da agência bancária (n=18). **Resultados:** Os dados tratados apontam basicamente como geradores do distanciamento o excesso de metas e o recebimento de rebaixamento de cargo. As sugestões para minimizar esse quadro passam por treinamentos e revisão de produtos e serviços, até a revisão conjunta de objetivos e metas. **Conclusão:** A existência de um código de ética escrito, formal e conhecido pelo capital humano da organização não basta para que os colaboradores pautem suas ações pelos preceitos éticos normatizados,

Palavras-chave: Ética empresarial. Administração Pública. Sistema Financeiro.

WILLIAM DA COSTA ALVES

PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO E A EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO ANUAL COMO INSTRUMENTO CENTRAL DA GESTÃO: UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE BALNEÁRIO PINHAL

Introdução: Objetivo: Verificar a conformidade da execução do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, a partir da percepção de gestores municipais sobre tais ferramentas do planejamento orçamentário no município de Balneário Pinhal. Métodos: Pesquisa documental no PPA 2018/2021, na LDO e LOA 2018. Aplicação de questionário aos gestores, com perguntas referentes à importâncias desses três instrumentos e o peso que eles têm sobre a administração. Através de um checklist, foi evidenciado o cumprimento total, parcial ou não cumprimento das metas e objetivos traçados no PPA. Resultados: Um total de 33 das 59 ações analisadas tiveram sua execução conforme o planejado, 3 ações foram parcialmente atendidas e 23 não foram executadas como previsto. Conclusão: Foi observado parcial conformidade da execução física das ações planejadas no PPA.

Palavras-chave: Orçamento. Plano Plurianual. Lei de Diretrizes Orçamentárias. Lei Orçamentária Anual. Financiamento Público. Administração Pública.

Organizadores

Paulo Ricardo Zilio Abdala

Doutor em Administração. Professor adjunto do Departamento de Ciências Administrativas, Escola de Administração, e docente do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Coordenador do Curso de Especialização em Administração Pública/UFRGS, modalidade a distância.

Ronaldo Bordin

Doutor em Administração, Mestre em Educação. Professor associado do Departamento de Medicina Social, Faculdade de Medicina e docente dos Programas de Pós-Graduação em Administração (PPGA) e de Saúde Coletiva (PPGCol) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Coordenador do Curso de Especialização em Gestão em Saúde/UFRGS, modalidade a distância.

Autores

Adriana Paz Nunes

Graduada em Administração. Mestra em Educação, tutora EAD na graduação em Administração Pública.

Alessandra do Carmo Garcia

Museóloga. Especialista em Gestão Pública. Servidora estatutária do Instituto Brasileiro de Museus (Ibram), atuando na Coordenação de Produção e Análise da Informação com os seguintes instrumentos da Política Nacional de Museus: Registro de Museus, Cadastro Nacional de Museus, plataforma Museusbr e Formulário de Visitação Anual (FVA).

Ariston Azevedo

Doutor em Sociologia Política, Mestre em Administração. Professor Associado do Departamento de Ciências Administrativas, Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Bruna Ferreira Corrêa

Graduada em Serviço Social. Especialista em Gestão Pública. Mestranda no PPG de Política Social e Serviço Social/ UFRGS. Atua no quadro de Analistas de Projetos e de Políticas Públicas do estado do Rio Grande do Sul, compondo a equipe de Proteção Social Básica do Departamento de Assistência Social (DAS) vinculado à Secretaria do Trabalho e Assistência Social (STAS).

Clézio Saldanha dos Santos

Doutor em Administração. Professor assistente do Departamento de Ciências Administrativas, Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Docente da área de Administração Pública e Social.

Cristiane Fischer Achutti

Contadora. Especialista em Gestão Pública. Membro da Equipe de Assessoria Técnica de Planejamento da Secretaria Estadual da Saúde do Rio Grande do Sul (SES/RS).

Davide Carbonai

Doutor em Sociologia Econômica, Mestre em Ciência Política. Professor adjunto do Departamento de Ciências Administrativas, Escola de Administração. Docente dos Programas de Pós-Graduação em Administração (PPGA) e de Ciência Política (PPGCP) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Diogo Joel Demarco

Doutor em Educação. Professor associado do Departamento de Ciências Administrativas da Escola de Administração da UFRGS. Docente da área de Administração Pública e Social da EA/UFRGS.

Eduardo Muxfeldt Bazanella

Mestre em Direito, graduado em Ciências Jurídicas e Sociais. Professor da Universidade Luterana do Brasil (Ulbra) - campus Torres/RS.

Érik Álvaro Fernandes

Doutorando em Administração pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Fernanda Cristina Camillo

Graduada em Economia Agroindustrial. MBA Executivo em Negócios. Especialista em Gestão Pública. Técnica Administrativa em Educação no Instituto Federal Sul Riograndense.

Francisco Carlos Taboada da Rocha

Graduado em Administração de Empresas. Especialista em Administração Pública. Gestor Técnico Administrativo da Secretaria Municipal da Fazenda do município de Canoas-RS.

Guilherme Dornelas Camara

Doutor em Administração. Professor adjunto do Departamento de Ciências Administrativas, Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Guilherme Ostjen Gonçalves

Graduado em direito. Especialista em Administração Pública. Técnico-administrativo da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul.

Ilse Borba dos Santos

Graduada em Enfermagem. Especialista em Administração Pública. Enfermeira da Secretaria Municipal de Saúde de Novo Hamburgo (RS).

Julice Salvagni

Doutora em Sociologia, Mestre em Ciências Sociais. Professora adjunta no Departamento de Ciências Administrativas, Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Karine Eckert

Graduada em Tecnologia de Processos Gerenciais. Especialista em Gestão Pública. Tesoureira no Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores Municipais de Novo Hamburgo – IPASEM.

Liana Oppermann Cordoni

Graduada em Administração Pública e Social. Servidora pública na Empresa Pública de Transporte e Circulação (EPTC), da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (RS), na área de Planejamento Estratégico e Mapeamento de Processos.

Lilian Souza Strohmeier

Contadora e Especialista em Administração Pública, com atuação em gestão de riscos, controles internos e auditoria.

Luciana Pazini Papi

Doutora em Ciência Política. Professora adjunta do Departamento de Ciências Administrativas no curso de Administração Pública e Social, Escola de Administração. Docente do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGP/UFRGS).

Marioni Inês Dornelles da Silva

Biblioteconomista. Especialista em Gestão Pública. Bibliotecária do Departamento de Diagnóstico e Pesquisa Agropecuária (DDPA/ Secretaria da Agricultura do RS), antiga Fundação Estadual de Pesquisa Agropecuária (FEPAGRO).

Mellina da Silva Terres

Doutora em Administração. Professora Adjunta de Gestão em Saúde da Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre (UFCSPA).

Nathan Ortiz Klassmann

Graduado em Administração de Empresas. MBA em Gestão Financeira, Auditoria e Controladoria. Especialização em Gestão Pública. Agente administrativo na Companhia Riograndense de Saneamento - Corsan.

Otto Stange

Graduado em Processos Gerenciais. Especialista em Administração Pública. Agente de Fiscalização de Trânsito.

Paulo Rodrigues Cerqueira

Doutorando em Administração pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Rafael Kruter Flores

Doutor em Administração. Professor adjunto do Departamento de Ciências Administrativas, Escola de Administração, e docente do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGA/UFRGS).

Renata Ovenhausen Albernaz

Doutora em Direito. Professora associada do Departamento de Ciências Administrativas, Escola de Administração da UFRGS. Docente do Programa de Pós-Graduação em Memória Social e Patrimônio Cultural da Universidade Federal de Pelotas (PPGMP/UFPel)

Rogério Faé

Doutor em Administração. Professor associado do Departamento de Ciências Administrativas, Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Sueli Goulart

Doutora em Administração. Professora aposentada do Departamento de Ciências Administrativas, Escola de Administração, e docente do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGA/UFRGS).

Tanise Dias Freitas

Bacharel e Mestre em Ciências Sociais, Doutora em Sociologia. Pós-Doutora em Economia e Desenvolvimento. Consultora nas áreas de Diagnóstico, Monitoramento e Avaliação de Programas e Projetos

Tiago de Oliveira Pereira

Graduado em História. Especialista em Gestão Pública. Servidor público da Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo (RS).

GESTÃO PÚBLICA

CASOS, ANÁLISES E PRÁTICAS

PAULO R. Z. ABDALA
RONALDO BORDIN
Organizadores

Agência Brasileira do ISBN
ISBN 978-65-87636-04-7

