



ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:

ENTRE A TEORIA
E A PRÁTICA

Organização:

Pablo Luiz Martins

Reitor

Sérgio Augusto A. da Gama Cerqueira

Coordenadora NEAD/UFSJ

Elisa Tuler de Albergaria

Coordenador UAB

Elisa Tuler de Albergaria

Comissão Editorial:

Elisa Tuler de Albergaria

Fábio Alexandre de Matos

Maria Rita Rocha do Carmo

Pablo Luiz Martins

Rafael Silva Brandão



Edição

Núcleo de Educação a Distância

Comissão Editorial - NEAD-UFSJ

Comissão Científica e Pedagógica

Caroline Miriã Fontes Martins

Clarisse Ferrão

Luciana C. da Costa L. Walther

Maria do Carmo Santos Neta

Pablo Luiz Martins

Rejane Correia da Rocha

Sálvio de Macedo Silva

Vânia Aparecida Rezende

Revisão Ortográfica

Ana da Consolação Oliveira

Design Gráfico

Aleska Oliveira Alves

Rafael Silva Brandão

M386a Martins, Pablo Luiz

Administração pública : entre a teoria e a prática / Pablo Luiz Martins (organizador). São João del Rei, UFSJ, 2020.

349 f.:

ISBN: 978-65-88228-00-5

1. Administração pública. 2. Teoria. 3. Prática. I. Martins, Pablo Luiz (organizador). II. Título.

CDD 35(035)

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:

ENTRE A TEORIA
E A PRÁTICA

Organização:

Pablo Luiz Martins

APRESENTAÇÃO



A presente obra, é uma coletânea dos trabalhos de conclusão de curso dos alunos do bacharelado em Administração Pública, ofertado na modalidade a distância, pelo Núcleo de Educação a Distância da Universidade Federal de São João del-Rei – NEAD/UFSJ, nascida da iniciativa deste coordenador do curso, pretendendo valorizar a produção científica destacando a riqueza e a importância dos mesmos em nossas experiências, sejam como professores orientadores ou como ex-alunos, atuais Bacharéis em Administração Pública; levando ao grande público o resultado de suas pesquisas apresentadas com o objetivo de término do curso.

Administração Pública: Entre a Teoria e a Prática, apresentamos em forma de seções, desde a implementação do ensino na modalidade a distância na Universidade Federal de São João del-Rei-UFSJ, até os resultados das pesquisas realizadas nas três áreas de formação específicas que são apresentadas em nosso curso a saber: Gestão Pública Municipal, Gestão Pública em Saúde e Gestão Governamental.

Após esta definição, destacando nossa perspectiva para a divulgação de nossas pesquisas, no sentido da experiência, apresentamos na PRIMEIRA SEÇÃO – O ENSINO NA MODALIDADE A DISTÂNCIA E O CURSO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL-REI – temos dois capítulos que abrangem o êxito da experiência institucional da UFSJ com o ensino na modalidade a distância, o curso de Bacharelado em Administração Pública e a relação deste ensino com os tutores, peça fundamental, nesta modalidade de ensino. No primeiro capítulo, A implementação do Ensino na Modalidade a Distância e uma análise das ofertas do curso de Bacharelado em Administração Pública da Universidade Federal de São João

del-Rei – UFSJ, apresento um relato da implementação do ensino na modalidade a distância na UFSJ e a realizo a apresento uma análise das ofertas do curso de Bacharelado em Administração Pública desde sua criação a sua mais recente oferta realizada em 2018. No segundo, Tutor a distância: Quem sou eu? Um dos muitos dilemas da EaD, relato em conjunto com as professoras da UFSJ e componentes do curso de Administração Pública, Bernadete Sidney Vianna Dias e Maria do Carmo Santos Neta, os questionamentos deste profissional tutor que atua em nosso curso de Administração Pública, quais são seus desejos, críticas e elogios ao modelo de tutoria adotado pela UFSJ de acordo com os parâmetros definidos pela Universidade Aberta do Brasil – UAB.

Na SEGUNDA SEÇÃO – CONTRIBUIÇÕES NA ÁREA DE GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL – são apresentadas pesquisas da linha de formação específica do curso no que tange a gestão Pública Municipal e sua importância para as localidades atendidas pelo curso de Administração Pública da UFSJ. Começamos assim com Mobilidade Urbana no contexto da cidade histórica de São João del-Rei/MG, em que Alessandro Magela Nascimento e Paulo Henrique de Lima Siqueira, apresentam uma pesquisa onde destacam qual a importância da mobilidade urbana para uma cidade histórica localizada no interior de Minas Gerais, apresentando análises e conceituações a respeito do tema. Na pesquisa seguinte A importância do poder público municipal na promoção do desenvolvimento sustentável: o caso de Sertãozinho/SP, Rosileide Januário Arrais e Múcio Tosta Gonçalves, partem do da importância do desenvolvimento sustentável aplicado a uma cidade do interior de São Paulo, onde são apresentadas as ações realizadas pela prefeitura local. No terceiro e último capítulo desta seção: Transparência pública efetiva: um estudo de caso sobre o portal eletrônico do município de Ribeirão Preto/SP, Raul Diego Prezotto Armando e Norberto Martins Vieira, trazem a importância da transparência pública, imposta por lei, dentro dos portais eletrônicos municipais, um estudo de caso da importante cidade do estado de São Paulo, Ribeirão Preto, onde são apresentadas as ferramentas que a população dispõem para

acompanhar os gastos e receitas públicas municipais.

Na TERCEIRA SEÇÃO – CONTRIBUIÇÕES NA ÁREA DE GESTÃO PÚBLICA NA SAÚDE – iniciamos apresentando o trabalho Surdez e saúde: o desafio do atendimento ao Surdo no Sistema Único de Saúde, de autoria de Hélio de Oliveira e Karina Cardoso, onde são apresentados os dilemas que sofrem as pessoas portadoras de deficiência auditiva dentro do Sistema Único de Saúde – SUS no Brasil e quais são as formas de minimizar este desafio. Em seguida, Aline Augusta Mendes Vieira, Carla Agostini e Pablo Luiz Martins, apresentam: Políticas públicas aplicadas no combate da obesidade: um desafio à saúde pública, destacando de que forma a Administração Pública pode auxiliar no combate a esta doença que por muitos autores já é considerada uma das mais fatais do século XXI e finalizando esta seção Consórcios Intermunicipais de Saúde na gestão pública: um estudo de caso do CISVER, de autoria de Ana Carolina de Souza e Rodrigo Lessa de Almeida, destacam por meio de um estudo de caso realizado no consórcio intermunicipal de saúde das Vertentes do Estado de Minas Gerais, qual a importância dos mesmos para a otimização de recursos públicos destinados pelas esferas federal, estadual e municipal para os pequenos municípios, buscando assim melhores resultados.

Finalizando esta obra em sua QUARTA SEÇÃO - CONTRIBUIÇÕES NA ÁREA DE GESTÃO PÚBLICA GOVERNAMENTAL, tem seu início com o trabalho Administração pública e sustentabilidade: um estudo sobre as compras públicas sustentáveis no estado de Minas Gerais, de autoria de Carlos Henrique Viana e Érika Loureiro Borba, onde retornamos ao tema sustentabilidade, porém desta vez apresentando um estudo detalhado das compras públicas realizadas no estado de Minas Gerais, durante determinado período e sua consequência e termos de ações de sustentabilidade. Logo após Marta Maria Firmino e Luciana Martins Ezequiel Sousa Lima, apresentam A importância da auditoria operacional governamental: um instrumento de promoção à qualidade na gestão pública, onde por meio de uma análise descritiva destacam a

importância das ações de auditoria como forma de trabalhar os pilares da Administração Pública, buscando melhor eficiência em suas ações. Kamilla Lukeštik Campos e Fabíola de Oliveira Alvarenga autoras de Ciberdemocracia: a Administração Pública e sua inserção frente aos avanços tecnológicos, destacam os avanços tecnológicos que estão cada vez mais presentes dentro da Administração Pública e seus benefícios dentro de um ambiente democrático e de direito. Continuando dentro da utilização da tecnologia temos A Tecnologia da Informação e Comunicação na Administração Pública, dos autores Claudio Dany's Moreira e Kelly Aparecida Torres, onde são apresentadas novas contribuições nas áreas de tecnologia e comunicação, buscando o aprimoramento das ações realizadas pelas instituições públicas. Em seguida em A implantação de modelo de excelência de gestão em órgãos públicos, Sergio Augusto Barbosa e Daniel Formagio, relatam por meio de estudo de caso, a implementação de um modelo de excelência em um órgão público e apresentam os resultados preliminares desta implementação finalizando esta obra Cláudio Campos, Claudia Nazaré dos Santos, Maria do Carmo Santos Neta e eu apresentamos no artigo Aspectos Positivos e Negativos Relativos a Privatização com Enfoque no setor das Telecomunicações, o quanto pode ou não ser vantajoso a privatização de serviços públicos, destacando neste trabalho setor das Telecomunicações e apresentando o que os outros setores podem utilizar de experiência para os próximos processos de privatizações.

Sendo assim reiteramos que a proposta desta Obra foi abranger vários temas relacionados Administração Pública, trazendo os arcabouços teóricos para a prática nas esferas municipal, estadual e federal, além de apresentação da metodologia de trabalho do ensino na modalidade a distância, e o curso de Bacharelado em Administração Pública da Universidade Federal de São João del-Rei, possibilitando, assim, ao leitor conhecer a diversidade temática envolvida na Administração Pública brasileira.

As ferramentas utilizadas são diversas, porém, se o administrador público não tiver conhecimento sobre elas ou não conhecer os arca-bouços teóricos, as ferramentas aqui apresentadas podem não apre-sentarem efeitos positivos, resultando deficiência na utilização dos recursos públicos.

Não posso finalizar este texto sem antes agradecer a todos e todas que direta e indiretamente colaboraram para a finalização deste livro, para que o mesmo possa contribuir para a pesquisa na área de gestão publica, como: toda a equipe técnica e pedagógica do NEAD-UFSJ; aos professores e alunos que atuaram como co-autores neste livro, aos coordenadores dos pólos de apoio presencial onde atuamos; meus demais alunos, amigos e familiares e a minha estrela (mãe) que brilha lá no céu...

Boa Leitura.

Pablo Luiz MARTINS

Organizador

SUMÁRIO

1. O ENSINO NA MODALIDADE A DISTÂNCIA E O CURSO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA UFSJ

1) A implementação do Ensino na Modalidade a Distância e uma análise das ofertas do curso de Bacharelado em Administração Pública da Universidade federal de são João del-rei - UFSJ	14
2) Tutor: Quem sou eu?	38

2. CONTRIBUIÇÕES NA ÁREA DE GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

1) Mobilidade urbana no contexto da cidade histórica de São João del-Rei	66
2) A importância do poder público municipal na promoção do desenvolvimento sustentável	88
3) Transparência pública efetiva	112

3. CONTRIBUIÇÕES NA ÁREA DE GESTÃO PÚBLICA NA SAÚDE

1) Surdez e saúde	138
2) Políticas públicas aplicadas ao combate da obesidade	164
3) Consórcios Intermunicipais de Saúde na gestão pública	194

4. CONTRIBUIÇÕES NA ÁREA DE GESTÃO PÚBLICA NA GOVERNAMENTAL

1) Administração pública e sustentabilidade	220
2) A importância da auditoria operacional governamental	240
3) Ciberdemocracia	264
4) A Tecnologia da Informação e Comunicação na Administração Pública	290
5) A implantação de modelo de excelência de gestão em órgãos públicos	312
6) Aspectos positivos e negativos relativos à privatização com enfoque no setor das telecomunicações	328

O ENSINO NA MODALIDADE A DISTÂNCIA E O CURSO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA UFSJ

A IMPLEMENTAÇÃO DO ENSINO NA MODALIDADE A DISTÂNCIA E UMA ANÁLISE DAS OFERTAS DO CURSO DE BACHARELADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL-REI - UFSJ

A política pública de fomento ao ensino à distância é fundamental para que o Estado, no exercício de suas funções, consiga promover a universalização e democratização do acesso ao ensino no país. O presente trabalho buscou responder à seguinte questão: como ocorreu a implementação do ensino na modalidade a distância e quais foram as ofertas do curso de Administração Pública da Universidade Federal de São João Del Rei nos anos de 2010 a 2018? O tema se faz relevante pelo fato de poder contribuir para o desenvolvimento de novas práticas que visem otimizar a expansão do EAD enquanto política pública. Como objetivo geral tem-se: descrever o processo de implementação da modalidade de ensino a distância e analisar as ofertas realizadas no curso de Administração Pública da UFSJ no período de 2010 a 2018. E como objetivo específico: promover uma autoavaliação em relação ao quantitativo de vagas a serem oferecidas e a localização dos polos parceiros. A metodologia utilizada utilizou-se dos paradigmas da exploratória, descritiva, teórica aplicada e estudo de campo. E como conclusão destaca-se a importância do ensino a distância e do planejamento das ações no sentido de buscar a otimização do número de vagas ofertadas e a escolha dos polos de apoio presencial no sentido de contemplar mais localidades e regiões, promovendo a expansão da oferta do ensino público.

¹ Doutor em Ciências da Linguagem – Universidade Vale do Sapucaí (UNIVAS), Professor Adjunto na Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ) – pablo@ufsj.edu.br

PALAVRAS-CHAVE: Políticas públicas de ensino, Administração

Pública, Ensino a Distância

1 Introdução

A educação é um direito de todos os cidadãos e demanda uma atividade ativa do Estado no sentido de promover e buscar as melhores alternativas para a sua efetivação em todo território nacional.

O ensino a distância (EAD) se mostra como uma política pública, dentro do rol das políticas educacionais, que objetiva a universalização e democratização do acesso ao ensino no país, ou seja, mais uma forma de combater as desigualdades regionais e minimizar o déficit educacional nacional.

Desta forma, esta pesquisa buscou responder à seguinte questão: como ocorreu a implementação do ensino na modalidade a distância na Universidade Federal de São João del-Rei – UFSJ e consecutivamente as ofertas do curso de Administração Pública nos anos de 2010 a 2018?

O tema se justifica pelo fato de contribuir para a discussão sobre a etapa de implementação de um curso à distância, que poderá contribuir para o desenvolvimento de novas práticas que visem otimizar ainda mais a expansão do EAD enquanto política pública.

Como objetivo geral tem-se: analisar as ofertas realizadas no curso de Administração Pública da UFSJ no período de 2010 a 2018. E como objetivo específico: promover uma autoavaliação em relação ao quantitativo de vagas a serem oferecidas e a localização dos polos parceiros.

Com relação à metodologia utilizada na pesquisa, Vergara (1997) propõe a categorização da pesquisa quanto aos fins e aos meios. Quanto aos fins, essa pes-

quisa pôde ser classificada como: qualitativa, exploratória, descritiva, teórica aplicada e estudo de campo. Em relação à classificação quanto aos meios propôs-se: documental e pesquisa de campo.

O trabalho está dividido em capítulos que contemplam as seguintes temáticas: o ensino a distância como política pública, a implementação do Ensino na modalidade a distância na instituição e o desenvolvimento do curso de Administração Pública da Universidade Federal de São João del-Rei – UFSJ.

2 O ensino à distância como política pública

As políticas públicas correspondem à ação governamental que gera impactos na sociedade ou em parte dela (CARVALHO, 2005), cujas decisões partem de organizações ou de vários indivíduos que compõem o sistema político e pelas relações entre o Estado e a sociedade (KELMA, 2006).

O direito à educação pressupõe o papel ativo e responsável do Estado na formulação de políticas públicas voltadas para esta temática e, principalmente, na obrigatoriedade de ofertar o ensino com iguais possibilidades a todos. Porém, mesmo no século XXI, ainda não foi desenvolvido um sistema de educação que possa ser denominado nacional devido às disparidades entre as redes, sistemas de ensino, entre regiões e estados (ARAÚJO, 2011).

Neste sentido, o ensino a distância (EAD) pode ser compreendido como mais uma ferramenta concreta de universalização e democratização do acesso ao ensino no país, ou seja, mais uma forma de combater as de-

sigualdades regionais e minimizar o déficit educativo nacional. Nesta modalidade, segundo Carvalho (2006), todos têm acesso ao mesmo nível de aprendizado, com oportunidades iguais na obtenção do conhecimento.

O uso das tecnologias é importante para romper as distâncias que, em alguns casos, são dificultadores do acesso à educação, e na divulgação das informações com maior rapidez. Portanto, o EAD, como prática educativa, se diferencia da modalidade de ensino presencial, sendo uma alternativa pedagógica de grande alcance, que utiliza novas tecnologias para atingir os objetivos propostos, considerando as necessidades das populações (ROCHA, 2010).

A comunicação bidirecional, ou seja, de mão dupla incentivada pelo ensino a distância, segue a perspectiva de Freire (1996) ao consolidar o entendimento de que o estudante não é apenas um receptor de conhecimentos, sendo necessário o fomento do diálogo, as críticas e a participação ativa do aluno nas relações de ensino e aprendizagem.

O ensino a distância desenvolveu seu primeiro formato no século XIX, mas somente nas duas últimas décadas se destacou como mais um recurso pedagógico. O crescimento de uma ação institucionalizada de educação a distância teve início a partir da metade do século XIX. Vale dizer que, ao final da primeira Guerra Mundial, desenvolveram-se novas iniciativas de ensino a distância, devido à grande demanda social por educação na época (PIMENTEL, 2006).

Cerca de 80 países nos cinco continentes desenvolvem o ensino a distância em todos os seus níveis de

ensino, de forma pública ou privada. Sendo assim, é preciso ressaltar que cada localidade tem um perfil de estudante e uma demanda de ensino que está diretamente interligada ao desenvolvimento social e econômico da comunidade. Dessa forma, não é possível seguir um modelo padrão de ensino a distância; é preciso observar as necessidades educacionais de cada população, o apoio político e social, e o desenvolvimento das tecnologias de comunicação e informação para que sejam criadas formas metodológicas, projetos e estruturas compatíveis com as realidades apresentadas (PIMENTEL, 2006).

É possível observar diante desta primeira análise que o ensino a distância é utilizado como recurso para superação das deficiências educacionais e visa a qualificação profissional, o aperfeiçoamento e/ou a atualização do conhecimento. Esta modalidade é usada também como complemento às demais formas de ensino, se revelando como mais uma prática de construção e partilha do conhecimento.

O processo de democracia contempla o exercício dos direitos sociais, as políticas públicas estatais quando as mesmas buscam a redução das desigualdades sociais e, principalmente, o exercício da cidadania participativa onde o indivíduo passa a ser atuante nas decisões dos negócios públicos (PEREIRA, 2011).

Sendo assim, o ensino a distância contribui para a democracia no momento em que a mesma concorre para a redução das desigualdades, na emancipação e no fomento de práticas cidadãs por meio da educação, que se revela como uma política pública prioritária no Brasil.

Diversos autores se dividem entre o entusiasmo, a descrença e a resistência em relação ao EAD, mas num ponto todos concordam: é inegável seu potencial para a inclusão de parte considerável da população educacional do Brasil e do mundo (PIMENTEL, 2006, p. 30).

Esta inclusão está diretamente ligada à possibilidade dada ao indivíduo de se profissionalizar ou desenvolver sua educação de forma continuada sem ter que sair do seu entorno familiar, tendo a possibilidade de se tornar um agente de transformação de sua comunidade.

O Brasil possui um histórico positivo com relação ao fomento do ensino a distância, destacando-se as iniciativas do Instituto Rádio Monitor e do Instituto Universal Brasileiro, em 1939. É importante salientar que as instituições dedicadas ao ensino superior não tiveram nenhuma relação com o ensino a distância até o final do século XX.

O marco do EAD no país foi o fomento do ensino via correspondência, no ano de 1904, meio pelo qual as instituições privadas ofertavam cursos técnicos profissionalizantes sem a necessidade de que o aluno possuísse qualquer formação anterior.

Os cursos supletivos realizados pela modalidade a distância começaram a ser efetivados nas décadas de 70 e 80 por fundações privadas e ONGs, utilizando-se de videoaulas gravadas e materiais impressos. Tal fato inaugurou a segunda geração de ensino a distância no Brasil. A década de 90 foi marcada pela inserção das instituições de ensino superior no ensino a distância, tendo como fator relevante a popularização da internet, a partir de 1994, contribuindo para impulsionar esta mo-

dalidade de ensino no país (PIMENTEL, 2006). E o governo criou leis para regular a modalidade de ensino a distância em todo o país.

As organizações públicas causam grande impacto em nossas vidas, seja na qualidade de vida dos cidadãos ou de uma coletividade. Na perspectiva de Denhart (2011), as políticas públicas, são resultados da atividade governamental e, por esta razão, sua formulação e implementação são questões relacionadas diretamente aos processos políticos.

A causa principal da elaboração de uma política pública é a promoção do interesse público, que se caracteriza por ações que proporcionam o bem comum à coletividade e aos particulares ao mesmo tempo, no sentido de auferir benefícios.

Assim, com a efetivação do ensino a distância, o Ministério da Educação (MEC), por meio da Universidade Aberta do Brasil (UAB) tem como principais objetivos: a promoção do interesse público no sentido de dar prioridade à oferta de cursos de licenciatura, formação inicial e continuada para professores da educação básica; oferecer cursos superiores para os indivíduos que trabalham diretamente nas esferas públicas dos estados, distrito federal e municípios; ofertar cursos superiores privilegiando diferentes áreas de conhecimento; ampliar o acesso à educação superior pública; reduzir as desigualdades de oferta de ensino superior entre as regiões do país; e fomentar a pesquisa e o desenvolvimento de novas tecnologias que contribuam com a inovação e dinamização do ensino a distância (BRASIL, 2006).

A primeira legislação sobre o ensino a distância surgiu durante a reforma educacional no país, no ano de 1996, presente na Lei de Diretrizes Básicas (Lei 9394/96) que oficializou o ensino a distância como uma modalidade válida para todos os níveis de ensino, educação continuada e, principalmente, como política nacional de fomento à educação que deve ser incentivada pelo poder público.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) tem como principal finalidade definir as bases para todo o processo de formação educacional no Brasil, em todos os seus níveis e também é base para a formação de professores. No ano de 1998 o Ministério da Educação (MEC) estabeleceu decretos e portarias que complementam a LDB, delimitando procedimentos principais de condução das políticas de ensino a distância no país.

O decreto 2494 de 10 de fevereiro de 1998 estabelece em seu artigo 1º que a educação a distância é uma forma de ensino que possibilita a autoaprendizagem, com a mediação de recursos didáticos sistematicamente organizados, apresentados em diferentes suportes de informação, utilizados isoladamente ou combinados, e veiculados pelos diversos meios de comunicação (BRASIL, 1998).

Este decreto regulamenta a oferta dos programas de ensino a distância, ou seja, seus requisitos, objetivos e diretrizes curriculares. Trata ainda sobre o credenciamento das instituições federais de ensino nos programas de EAD, como também os fatores que geram o descredenciamento.

A portaria 301 de 07 de abril de 1998 foi criada para normatizar os processos de credenciamento de instituições para cursos de graduação e tecnológicos a distância (BRASIL, 1988). E o decreto 5800 de 08 de junho de 2006 foi responsável pela instituição do sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) que tem como meta desenvolver o ensino a distância no país, regulando e monitorando a oferta de cursos e programas de educação superior.

Desta forma, a política de ensino a distância se constitui como uma política efetiva de ampliação do acesso à formação superior, além de potencializar o fomento da cidadania e da participação, de forma a impulsionar os indivíduos a trabalharem pelo desenvolvimento de suas comunidades.

3 A implementação do ensino na modalidade a distância na Universidade Federal de São João del-Rei - UFSJ

O ensino na modalidade a distância na Universidade Federal de São João del-Rei – UFSJ, teve seu início no ano de 2004, com a inclusão da instituição ao Consórcio Pró-Formar, que tinha como objetivo ofertar o curso licenciatura em Pedagogia na modalidade a distância para professores da Educação Básica das redes de ensino públicas municipais, atendendo a uma demanda de formação, gerada por exigências da LDB 9394 de 1996, tal consorcio foi constituído por seis universidades públicas parceiras, sendo elas: Universidade Federal de Ouro Preto - UFOP, Universidade Federal de Lavras - UFLA, Universidade Federal do Mato Grosso - UFMT, Universidade Estadual do Mato Grosso - UNE-

MAT, Universidade Federal de São João del-Rei - UFSJ e Universidade Federal do Mato Grosso do Sul - UFMS.

Com o sucesso desta parceria, a reitoria da UFSJ, convidou os professores do Departamento de Ciências da Educação - DECED, para comporem e liderarem uma equipe para juntos elaborarem propostas de projetos pedagógicos de cursos na modalidade a distância, em atendimento ao Edital 01 de 2005, do MEC - FNDE que implantava o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB).

Desta forma, foram elaborados e apresentados dois projetos de cursos de Pós-graduação em nível de lato sensu, sendo: um em Práticas de Letramento e Alfabetização e outro em Educação Empreendedora, direcionados prioritariamente a professores em exercício, seguindo assim exigência contidas no referido edital da UAB.

Sobre o curso de Educação Empreendedora Pater-noster (2018), desta que:

Com o objetivo geral de ampliar a visão conceitual e metodológica dos profissionais participantes, no campo da educação empreendedora e um público-alvo constituído, prioritariamente, de profissionais da educação e graduado, o curso vem sendo ofertado com carga horária total de 360 horas/ aula com duração de 18 meses, conferindo uma titulação de especialista em educação empreendedora à uma gama de profissionais até então estacionados à margem do processo de educação continuada nas fronteiras compreendidas entre Minas Gerais e São Paulo. (PATERNOSTER, 2018, p. 51).

Assim conforme relata Santana (2018):

A partir desses dois projetos, com o apoio incondicional da Reitoria e com os recursos advindos do FNDE, criou-se uma Comissão para implementação da EAD na UFSJ, que culminou na Resolução de criação do Núcleo de Educação a Distância da Universidade em 27 de março de 2008 e, posteriormente, com o credenciamento da UFSJ, no MEC, para a oferta de ensino na modalidade a distância.

Foram disponibilizados pela instituição, como infraestrutura de apoio: parte do 3º andar do prédio da Biblioteca do Campus Santo Antônio, linhas telefônicas, material permanente e de consumo, serviço de gráfica e de internet, incentivo para capacitação dos primeiros integrantes do NEAD. (ROCHA, 2018, p.116).

O Núcleo de Educação a Distância da Universidade Federal de São João del-Rei – NEAD UFSJ, adota as seguintes diretrizes básicas para nortear as suas atividades no campo da Educação a Distância:

- a) Promoção de ações que visem à democratização do acesso à educação.*
- b) Garantia de continuidade e melhorias na criação, aperfeiçoamento, divulgação de conhecimentos culturais, científicos, tecnológicos e profissionais que contribuam para superar os problemas regionais, nacionais e internacionais e para o desenvolvimento sustentável dos seres humanos, sem exclusões, nas comunidades e ambientes em que vivem.*
- c) Redução da exclusão social mediante ações concretas de práticas educativas.*
- d) Diminuição das barreiras geográficas e de tempo, em que a universidade vá até o aluno que não pode vir até ela, a partir do uso das tecnologias como possibilidade de uma nova concepção de Educação.*

e) *Desenvolvimento de programas que estejam em sintonia com as necessidades do mercado através de parcerias com empresas locais, regionais e nacionais.* (REGIMENTO INTERNO DO NEAD, p.2, 2008).

No ano de 2019, o Núcleo de Educação a Distância da Universidade Federal de São João del-Rei – NEAD/UFSJ, ofertou os seguintes cursos:

Cursos de pós-graduação lato sensu: *Educação Empreendedora, Práticas de Letramento e Alfabetização, Mídias na Educação. Matemática, Gestão Pública Municipal, Gestão Pública, Gestão em Saúde.*

Cursos de graduação: *Administração Pública, Matemática, Pedagogia e Filosofia*

Curso de Mestrado Profissional - *PROFMAT: Matemática*

Cursos de extensão e Aperfeiçoamento: *Formação de Tutores, Formação de Professores e oficinas.* (RELATÓRIO DE ATIVIDADES DO NÚCLEO DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA, 2019)

Em relação ao número de matriculados e profissionais envolvidos, dados do relatório apontam que:

O número de alunos matriculados nos cursos (graduação e especialização) chega a 7.520 (sete mil e quinhentos e vinte), sendo que estão envolvidos no processo educacional, 150 (cento e cinquenta) professores (mestres e doutores), 526 (quinhentos e vinte e seis) tutores e 39 (trinta e nove) funcionários. (RELATÓRIO DE ATIVIDADES DO NÚCLEO DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA, 2019)

O mesmo relatório aponta que a área de atuação do NEAD/UFSJ, concentra-se nos Estados de Minas Gerais e São Paulo e são desenvolvidos em 46 Polos de Apoio

Presenciais, descritos a seguir:

Araras - SP, Araxá - MG, Barretos - SP, Barroso - MG, Bicas - MG, Boa Esperança - MG, Campo Belo - MG, Diadema - SP, Divinolândia de Minas - MG, Formiga - MG, Franca - SP, Francisco Sá - MG, Ilícinea - MG, Ipanema - MG, Itamarandiba - MG, Itamonte - MG, Jaboticatubas - MG, Jaú - SP, Matão - SP, Passos - MG, Patos de Minas - MG, Pompéu - MG, Santa Isabel - SP, São João da Boa Vista - SP, São João da Ponte - MG, São José do Rio Preto - SP, São Paulo - Balneário São Francisco, São Paulo - Cangaíba, São Paulo - Chácara Dona Olívia, São Paulo - Guapira, São Paulo - Interlagos, São Paulo - Jaraguá, São Paulo - Jardim Esmeralda, São Paulo - Jardim Paulistano, São Paulo - Jardim São Roberto, São Paulo - Mirangaia, São Paulo - Vila das Belezas, São Paulo - Jardim Moreno, São Paulo - Jardim Santa Lucrecia, São Paulo - Jardim São Carlos, Serrana - SP, Sete Lagoas - MG, Timóteo - MG, Tiradentes - MG, Ubá - MG e Votorantim - SP. (RELATÓRIO DE ATIVIDADES DO NÚCLEO DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA, 2019)

4 O curso de Administração Pública na UFSJ e suas ofertas

O curso de Administração Pública faz parte do Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP), criado em 2009, como uma continuidade do curso-piloto de Administração a distância, já desenvolvido no âmbito da Universidade Aberta do Brasil, e representa mais uma forma de promoção do desenvolvimento científico e tecnológico na perspectiva regional de geração de emprego e equidade social. A construção do programa se desenvolveu de forma colaborativa entre as universidades já parceiras da UAB e com a

participação do Conselho Federal de Administração, a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e a Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) para a solidificação do projeto básico (UFSC, 2019).

Este programa tem como objetivo desenvolver cursos de bacharelado em administração pública, especializações em gestão pública, gestão pública municipal e gestão em saúde para promover a formação e qualificação de pessoal de nível superior para atuarem em âmbito federal, estadual e municipal, visando o exercício de atividades gerenciais, em instituições governamentais e não governamentais, de forma a contribuir para a transformação e o desenvolvimento do país (NEAD/UFSJ, 2019).

Todas as instituições de ensino superior que fazem parte do sistema da Universidade Aberta do Brasil podem participar dos editais de adesão dos programas, contribuindo para a consolidação da oferta do programa em todo o território nacional (PNAP, 2019).

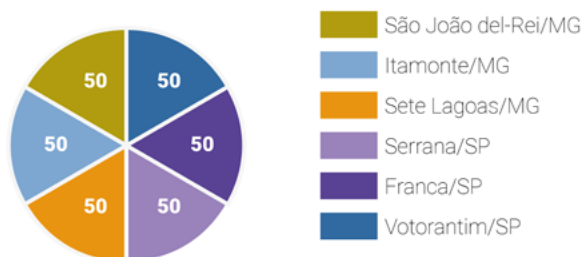
Desta forma, o curso de Administração Pública é desenvolvido por meio da parceria entre a Universidade Federal de São João Del Rei (UFSJ) e a Universidade Aberta do Brasil (UAB), por intermédio do Núcleo de Educação a Distância – NEAD/UFSJ. Sua criação de baseia no atendimento uma de demanda por gestores públicos com capacidade de visão crítica das ações administrativas e das políticas desenvolvidas, para auxiliar na gestão das três esferas governamentais. Este curso conta atualmente com a participação de onze polos de apoio presencial.

É necessário esclarecer que o curso iniciou em

2010, por meio da Resolução nº 028, de 10 de agosto de 2009, com a oferta inicial total de 300 vagas que foram distribuídas de forma igualitária em 06 polos de apoio presencial localizados nos estados de Minas Gerais e São Paulo, sendo eles: São João del-Rei, Sete Lagoas, Itamonte em Minas Gerais e Franca, Serrana e Votorantim no estado de São Paulo, conforme apresentado no gráfico 01 abaixo:

Gráfico 01: Distribuição de vagas na primeira oferta do curso de Administração Pública pela UFSJ

Vagas ofertadas por polo (2010)



Os critérios de seleção de polos e número de vagas oferecidas foram definidos pelo projeto pedagógico do curso e o aprovado no edital de adesão ao PNAP, que após aprovação foi assinado entre a UFSJ e o PNAP.

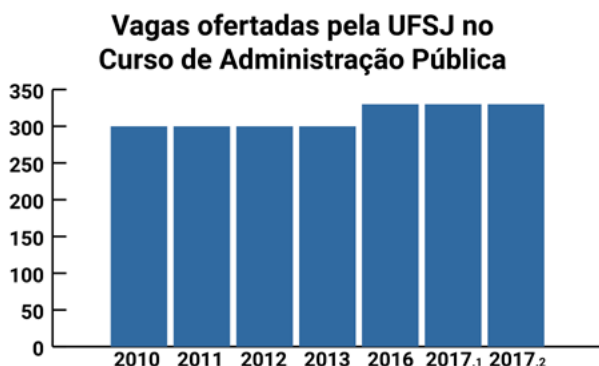
Assim, segundo este edital, as universidades devem ofertar, independentemente do número de polos, no mínimo cento e vinte e cinco vagas para o bacharelado e o mínimo de cento e cinquenta vagas para os cursos de pós-graduação contemplados pelo programa. Com relação à escolha dos polos, cada universidade teve liberdade para indicar os mesmos, desde que justifique a viabilidade destes polos que, por sua vez, serão

avaliados em duas dimensões: aptidão e anuência. Porém, a CAPES poderia vetar a escolha de determinado polo, como também de solicitar outra cidade para ser contemplada, o que não ocorreu nas ofertas realizadas pela UFSJ.

O número de vagas, a abertura de polos e a distribuição de vagas são fatores condicionantes de uma análise de conjuntura econômica, estrutural e de demanda.

Desde então, o Núcleo de Educação a Distância da Universidade Federal de São João del-Rei já promoveu 07 ofertas regulares do curso de Administração Pública, nos anos e com a quantidade de vagas apresentadas no gráfico 02 abaixo:

Gráfico 02: Vagas ofertadas em todas as ofertas do curso de Administração Pública pela UFSJ

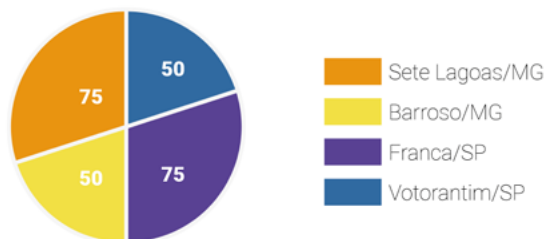


Conforme podemos observar no quadro acima, o curso até o ano de 2012 ofertava 300 vagas em cada oferta e era de forma contínua, a única alteração de ofertas que ocorreu neste período foi que a partir do ano de 2013, a CAPES passou a credenciar os polos que encontravam-se aptos para o recebimento de novas

vagas no sistema UAB e os polos de São João del-Rei e Itamonte, ambos localizados no estado de Minas Gerais, e o polo de Serra na no estado de São Paulo, onde já ocorriam ofertas do curso, não encontroavam-se aptos para o recebimento de novas turmas, mesmo em ambas localidades apresentando demanda para novas ofertas não puderam ser contempladas, desta forma parte das vagas foram remanejadas para o polo de Sete Lagoas no estado de Minas Gerais e para o polo de Franca no estado de São Paulo, que apresentaram os maiores números de inscritos no processo seletivo daquele ano e foi incluído o polo da cidade de Barroso, no estado de Minas Gerais que encontra-se localizada geograficamente próxima a São João del-Rei com o objetivo de aproveitar a demanda que já encontrava-se qualificada na região.

Gráfico 03: Distribuição de vagas na oferta do ano de 2013 do curso de Administração Pública pela UFSJ

Vagas ofertadas por polo (2013)



Nos anos de 2014 e 2015 a UFSJ não realizou ofertas do curso, uma vez que o sistema de aprovação de novas ofertas passou a ser realizado de forma de lançamento de editais esporádicos realizados pela CAPES, e não houve oferta do mesmo no período.

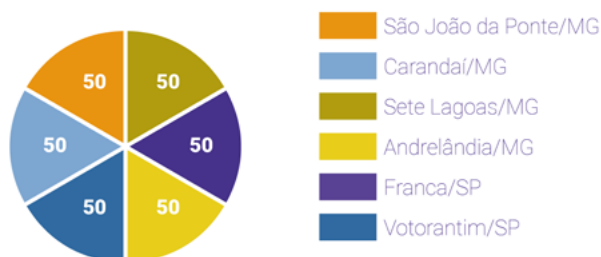
No ano de 2016 apresentou-se novo edital e desta forma a UFSJ apresenta proposta de nova oferta do curso, inclusive foram alterados os polos ofertados, para atender a todos os polos que o NEAD/UFSJ oferece cursos e com isso apresentar maiores resultados de expansão da área de atuação e consecutivamente levar uma educação pública, gratuita e de qualidade na modalidade a distância para outras regiões que apresentavam demanda.

Desta forma para a oferta do ano de 2016, o Núcleo de Educação da Distância da Universidade Federal de São João del-Rei – NEAD/UFSJ, iniciou uma consulta de demanda dentre os polos que já ofertavam algum curso para verificarem se os mesmos tinham interesse em oferecer o curso de Administração Pública em sua localidade, tal consulta levou em consideração quais polos encontravam-se aptos juntos a CAPES e qual tinha a demanda qualificada para a UFSJ, uma vez que para ingresso nos cursos superiores ofertados pela instituição os candidatos devem ter realizado o Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM em uma das três últimas edições do exame, para este ano em questão os candidatos deveriam ter sido aprovados no ENEM com nota mínima de 300 pontos e não terem zerado a redação em pelo menos uma das edições dos anos de 2014, 2015 ou 2016.

Sendo assim, foram selecionados junto a demanda apresentada os seguintes polos: São João da Ponte, Sete Lagoas, Andrelândia, Carandaí no estado de Minas Gerais e os polos de Votorantim e Fraca no estado de São Paulo, com o quantitativo de vagas apresentado no gráfico 04 abaixo:

Gráfico 04: Distribuição de vagas na oferta do ano de 2016 do curso de Administração Pública pela UFSJ, com a inclusão de novos polos

Vagas ofertadas por polo (2016)



Desta forma podemos verificar que nesta oferta o curso contou pela primeira vez com mais vagas destinadas para polos localizados no estado de Minas Gerais, uma vez que a demanda apresentada na consulta realizada evidenciou uma maior possibilidade de preenchimento das vagas oferecidas em sua totalidade.

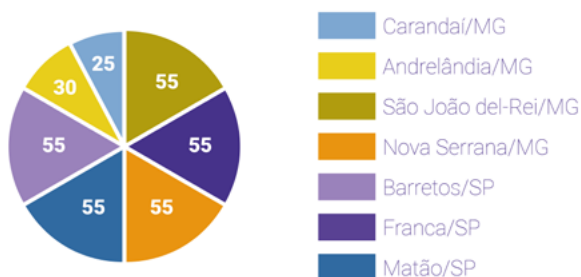
Para o ano de 2017, devido a uma possibilidade apresentada pelo edital da CAPES, foi possível pela primeira vez desde o início da oferta do curso pela UFSJ de oferecimento de duas ofertas dentro do mesmo ano, para tal também foi realizado um estudo de quais polos seriam contemplados com a oferta de vagas, principalmente levando em consideração a demanda qualificada já apresentada anteriormente para preenchimento de vagas. Graças a uma articulação com a CAPES a partir desta oferta, a UFSJ obteve um aumento de 10% no número de vagas ofertadas, passando a ofertar 330 vagas para o curso de Administração Pública.

Sendo assim para a oferta de 2017.1 foram selecionados os polos: Andrelândia, Carandaí, Nova Serrana e

São João del-Rei no estado de Minas Gerais e nos polos de Barretos, Franca e, Matão no estado de São Paulo, destacamos aqui a oferta pela primeira vez nos polos de Nova Serrana, Barretos e Matão, as vagas foram distribuídas conforme gráfico abaixo:

Gráfico 05: Distribuição de vagas na oferta do ano de 2017.1 do curso de Administração Pública pela UFSJ, com a inclusão de novos polos

Vagas ofertadas por polo (2017.1)



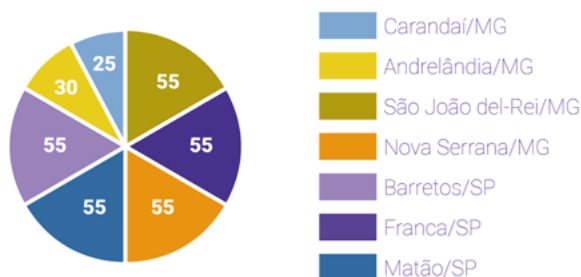
Podemos destacar que nesta oferta realizada em 2017.1, pela primeira vez deste o início do curso alguns polos não apresentaram demanda qualificada para ingresso no curso, e algumas vagas disponibilizadas no processo seletivo ficaram sem ser preenchidas, acredita-se que tal evento ocorreu devido ao perfil do candidato para o curso de Administração Pública, que conforme pesquisas já apresentadas em sua maioria são pessoas que não se encontram mais em idade escolar e muitas das vezes não realizam o ENEM.

Desta forma para a oferta de 2017.2, optou-se por realizar processo seletivo somente para os polos que apresentaram demanda na oferta anterior que foram: Andrelândia, Carandaí, São João del-Rei e Sete Lagoas

em Minas Gerais e Franca, Votorantim e Serrana, em São Paulo, apesar do Estado de Minas Gerais apresentar mais polos do que o de São Paulo, podemos observar pela distribuição do número de vagas apresentadas no quadro abaixo, que foram divididas praticamente de forma igual para ambos os estados.

Gráfico 06: Distribuição de vagas na oferta do ano de 2017.2 do curso de Administração Pública pela UFSJ, com a inclusão de novos polos

Vagas ofertadas por polo (2017.1)



Em relação as ofertas realizadas no ano de 2017, podemos destacar que além de apresentar um aumento de 10% nas vagas, foram ofertadas pela primeira vez vagas do curso de Administração Pública que representam um aumento real de 22% no número de polos contemplados pela UFSJ.

5 Considerações finais

A pesquisa apresentada foi realizada com o objetivo analisar a criação e evolução do ensino a distância, além da oferta e distribuição das vagas oferecidas pelo Núcleo de Educação a Distância da Universidade Federal de São João del-Rei – NEAD/UFSJ do curso de Admi-

nistração Pública na modalidade a distância, para uma reflexão a respeito dos polos e destinação das vagas.

A literatura especializada contribuiu com muitos dados a respeito da contextualização da Educação a Distância no Brasil, sempre levando em conta a sua importância para a formação de bons profissionais por meio de uma educação pública, gratuita e de qualidade. Destaca-se ser uma política fundamental para a expansão o ensino no país.

Os dados coletados foram referentes às ofertas realizadas no período de 2010 a 2018, bem como os polos que foram contemplados para oferecimento. Desta forma podemos verificar que no período analisado o curso apresentou um aumento de 10% em seu número total de vagas oferecidas, o que deve-se destacar que existe atualmente uma carência de cursos de Administração Pública no país, principalmente se tratando de cursos gratuitos, por esse motivo foi criado e implantado o projeto PNAP, que encontra-se destacado nesta pesquisa, que possibilitou o oferecimento deste curso pela Universidade.

Em se tratando de número de polos atendidos apresentamos neste trabalho que a Universidade no período analisado obteve um aumento de 83% passando de 06 polos ofertados inicialmente para 11, contribuindo assim com o objetivo da educação a distância, que é de levar educação para todos, a universidade partindo deste princípio oferece o curso desde a o curso na cidade onde a Universidade encontra-se instalada até polos com mais de 1000 quilômetros de distância e mesmo assim realiza encontros regulares com todos os alunos por acreditar que o curso deve ser apenas ofertado na

modalidade a distância, mas não distante dos seus alunos.

Apresentamos também que foi necessário o ajuste de vagas em determinado momento para as ofertas realizadas nos polos, uma vez que alguns não apresentaram demanda suficiente para uma nova oferta, pois as vagas oferecidas não foram preenchidas, podemos afirmar que tal movimentação realizada para a troca de vagas é um processo normal dentro do sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB, uma vez que é permitido por meio de edital a alteração de polos e de números de vagas sempre objetivando levar a educação a distância para todas as localidades.

Objetivando-se assim a incessante procura pelo aperfeiçoamento acadêmico, pesquisa documental, espera-se que a partir deste trabalho, as pessoas envolvidas na oferta de novos cursos, possam analisar os resultados obtidos e promover uma autoavaliação em relação ao quantitativo de vagas a serem oferecidas e a localização dos polos, de acordo com uma demanda qualificada e específica para sua Instituição ofertante.

6 Referências

BRASIL, Presidência da República. **Decreto 2.494 de 10 de fevereiro de 1998**. Regulamenta o art. 80 da LDB (Lei nº 9.394/96). Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/D2494.pdf> Acesso em 15/01/2020.

BRASIL, Presidência da República. **Decreto 5.800 de 08 de junho de 2006**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/

Decreto/D5800.htm Acesso em 15/01/2020.

CARVALHO, M. A. Uma introdução à análise de políticas públicas: análise custo-benefício, árvores de decisão e modelos de multiatributos. In: Encontro nacional da associação dos programas de pós-graduação em administração, 29. 2005, Brasília. **Anais...** Brasília: ANPAD, 2005. CD-ROM.

DENHART, R. B. **Teorias da administração pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

FREIRE, P. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

KELMA, C. M. S. C. K. Subsídios para a elaboração e implementação de políticas públicas com recorte de gênero e raça na agricultura familiar. In: Congresso da sociedade brasileira de economia e sociologia rural, 44., 2006, Ribeirão Preto. **Anais**. Ribeirão Preto: SOBER, 2005. CD ROM.

Núcleo de Educação a Distância. Universidade Federal de São João del-Rei. **Regimento Interno**, 2008.

Núcleo de Educação a Distância. Universidade Federal de São João del-Rei. **Relatório de Atividades do Núcleo de Educação a Distância**, 2019.

PATERNOSTER, Luanna Cristina Souza; CARDOSO, Merilane Emanuele; MOURA, Mirtes Zoé da Silva. O curso de Educação Empreendedora a distância da UFSJ: relato de uma experiência exitosa via UAB. **Tecnologia Educacional** [on line], Rio de Janeiro, n. 223, p.49-58, 2018. ISSN: 0102-5503.

PEREIRA, J. R. **Gestão social de políticas públicas: interfaces e delimitações**. Lavras: Editora UFLA, 2011.

PIMENTEL, N. M. **Educação a distância**. Florianópolis: SEAD/UFSC, 2006.

ROCHA, M. M. S. da. **Introdução à educação a distância**. São

João Del Rei: UFSJ, 2010.

PNAP- **Programa Nacional de Formação em Administração Pública**. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/educacao-a-distancia/pnap>. Acesso em: 15/01/2020.

ROCHA, Marise Maria Santana da; MOURA, Mirtes Zoé da Silva. Universidade Aberta do Brasil: implantação e implementação no âmbito da UFSJ. **Tecnologia Educacional** [on line], Rio de Janeiro, n. 223, p.115-124, 2018. ISSN: 0102-5503.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL REI – Núcleo de Educação a Distância – **Curso de Administração Pública** (bacharelado a distância). Disponível em: <https://www.nead.ufsj.edu.br/porta/> Acesso em: 15/01/2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA, Centro de Educação a Distância – **Curso de Administração Pública** (bacharelado a distância). Disponível em: <https://ead.ufsc.br/administracaopublica/>. Acesso em 15/01/2020.

TUTOR: QUEM SOU EU?

UM DOS MUITOS DILEMAS DA EAD

Educação a Distância apresenta marcas e características específicas que a concretizam num tempo e espaço diferenciado, estabelecendo uma dinâmica continuada e aberta de aprendizagem, de tal maneira que o indivíduo possa se tornar sujeito ativo de seu conhecimento. Além disso, utiliza materiais educativos, sustentada por meios e formas de comunicação diferenciados, num trabalho autônomo de construção do conhecimento, baseado nas trocas aluno-professor, aluno-tutor, aluno-aluno e professor-tutor situados em diferentes espaços. Um desses sujeitos envolvidos na EAD – o tutor – está inserido no sistema da Universidade Aberta do Brasil como um bolsista, com atribuições (direitos e deveres) especificados em resoluções no âmbito federal. Como bolsista, muitas vezes, assume essa atribuição como um bico, como uma forma complementar de renda, embora tenha como atribuição intermediar a comunicação entre material impresso, material on line e o docente responsável pela disciplina. A tutoria é uma atividade que demanda tempo e ocupação constante, como um trabalho qualquer. Nessa direção, quem é esse tutor? As questões quem sou eu, ou quem somos nós, nos leva ao modo de como nos localizamos e concebemo-nos nesse mundo, além de como concebemos o Outro e como com ele interagimos. Essas questões são elaboradas dinamicamente pelos sujeitos que indicam o seu desenvolvimento, numa interação contínua com o meio onde vive. Indicam a sua inserção no mundo e sua relação com o outro que conduz ao signifi-

¹ Doutora em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Professora Adjunta na Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ) – bernadete@ufsj.edu.br

² Doutor em Ciências da Linguagem – Universidade Vale do Sapucaí (UNIVAS), Professor Adjunto na UFSJ – pablo@ufsj.edu.br

³ Doutora em Educação – Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Professora Associada na UFSJ – sneta@ufsj.edu.br

cado do termo identidade. Da mesma forma, a identificação só existe como tal enquanto representação de imagens que se forma a partir da visão do Outro, esse outro enquanto uma unidade comparável ao eu. O tema identidade é bastante discutido em várias áreas do conhecimento, observado por diversas vertentes e dimensões. O processo de construção de identidades não se constitui sozinho, mas em contínuo movimento de troca simbólico - histórico e cultural. Como construção, envolve a desconstrução e reconstrução, interagindo com os valores culturais da sociedade. Esse trabalho, nesse viés, tem como objetivo entender quem é esse profissional, como relaciona-se com essa atividade de tutoria e compreender sua identidade profissional a partir de sua percepção. Assim, realizou-se uma pesquisa envolvendo os tutores, por meio de um questionário estruturado, encaminhado via email para responder as questões apresentadas. Os resultados indicam que os tutores gostam de estudar e trabalhar com a educação a distância, são dedicados comprometidos e responsáveis, disciplinados, persistentes, observadores e curiosos. Consideram a atuação como tutor como uma carreira, embora transitória..

PALAVRAS-CHAVE: Educação a distância, Tutor, Identidade

1 Introdução

As características do mundo moderno, em constante transformação social, econômica e cultural, invadem o mundo do trabalho, refletindo no contexto organizacional e educacional, exigindo o desenvolvimento de novos conhecimentos, habilidades e atitudes, com o aprimoramento das práticas de trabalho para uma maior competitividade e produtividade (Fisher, 1998). Novos valores decorrentes dessa nova ordem sugerem novas formas de percepção e interpretação da sociedade como um todo e suas formas de produção, assim como novos formatos, processos e papéis sociais com capacidade de reinventar estratégias e estruturas constantemente para que se desenvolva a geração de valor em mercados altamente competitivos.

Dentro do contexto dessa nova sociedade, novas tecnologias e novas práticas de comunicação possibilitaram as mudanças dos conceitos de tempo e espaço que privilegiaram o desenvolvimento de novos formatos educacionais diferenciados da educação tradicional, onde educandos e educadores compartilham o mesmo espaço e tempo para atingir os objetivos da aprendizagem. Nesse sentido, desenvolve-se a Educação a Distância - EAD nos últimos anos como alternativa para sujeitos que tinham a necessidade de formação contínua e permanente e que por alguma razão não pode ou não quer participar de cursos tradicionais de educação presencial.

Moran (2002) diz que Educação a distância é o processo de ensino-aprendizagem, mediado por tecnologias, onde professores e alunos estão separados espacial e/ou temporalmente e que vem modificando todas as formas de ensinar e aprender, inclusive as presenciais, que começam a utilizar cada vez mais metodologias semipresenciais, flexibilizando a necessidade de presença física, reorganizando os espaços e tempos, as mídias, as linguagens e os processos. (MORAN, 2011)

É uma modalidade que apresenta marcas e características específicas que a concretizam num tempo e espaço diferenciado, estabelecendo uma dinâmica continuada e aberta de aprendizagem, de tal maneira que o indivíduo possa se tornar sujeito ativo de seu conhecimento. Além disso, utiliza materiais educativos, sustentada por meios e formas de comunicação diferenciados, num trabalho autônomo de construção do conhecimento, baseado nas trocas aluno-professor, aluno-tutor, aluno-aluno e professor-tutor situados em

diferentes espaços.

Mill (2010) diz que há uma equipe de trabalhadores que desempenham as atividades do trabalho docente em EaD, sendo o trabalho extremamente fragmentado. A esse conjunto articulado de trabalhadores, necessário para a realização das atividades de ensino-aprendizagem na EaD, o autor denomina de polidocência.

Um desses sujeitos envolvidos na EAD – o tutor – está inserido no sistema da Universidade Aberta do Brasil como um bolsista, com atribuições (direitos e deveres) especificados em resoluções no âmbito federal. Como bolsista, muitas vezes, assume essa atribuição como um bico, como uma forma complementar de renda, embora tenha como atribuição intermediar a comunicação entre material impresso, material on line e o docente responsável pela disciplina.

Por sua vez, o reconhecimento oficial para a educação superior a distância no Brasil surge com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei Federal n. 9.394, de 1996. Ela estabelece no artigo 80 a validade e o incentivo do Poder Público à EaD, em todos os níveis e modalidade de ensino:

Art. 80. O Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada.

§ 1º A educação a distância, organizada com abertura e regime especiais, será oferecida por Instituições especificamente credenciadas pela União.

§ 2º A União regulamentará os requisitos para a realização de exames e registros de diplomas relativos aos cursos de educação a distância.

§ 3º As normas para produção, controle e avaliação de programas de educação a distância e a autorização para sua implementação, caberão aos respectivos sistemas de ensino, podendo haver cooperação e integração entre os diferentes sistemas. (BRASIL, 1996).

Em 2006, foi instituído o Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB, voltado para o desenvolvimento da modalidade de educação a distância, com a finalidade de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no País, constituído de instituições públicas de ensino superior credenciadas pelo Ministério da Educação.

Desde então, vem sendo desenvolvido pelas instituições credenciadas um modelo de educação a distância que sustenta um sistema para o oferecimento de cursos (de graduação, especialização e aperfeiçoamento) com qualidade, apoiado em resoluções do Ministério da Educação, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação-FNDE e da CAPES.

As resoluções estabeleceram orientações e diretrizes para o pagamento de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes dos cursos dos programas de formação superior no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), vinculado à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e definiram os beneficiários destas bolsas.

Os “Referenciais de Qualidade para Educação Superior a Distância”, estabelecido pelo Ministério da Educação em 2003 e atualizado em 2007 (BRASIL, 2007) estabelece que o Projeto Político Pedagógico de um curso na modalidade à distância deve apresentar uma

Equipe multidisciplinar com funções de planejamento, implementação e gestão dos cursos a distância, em que três categorias profissionais são essenciais para uma oferta de qualidade: docentes, tutores e pessoal técnico-administrativo.

A Resolução N°008/2010/FNDE diz quem é o tutor:

profissional selecionado pelas IPES vinculadas ao Sistema UAB para o exercício das atividades típicas de tutoria, sendo exigida formação de nível superior e experiência mínima de 1 (um) ano no magistério do ensino básico ou superior, ou ter formação pós-graduada, ou estar vinculado a programa de pós-graduação. O valor da bolsa a ser concedida é de R\$ 765,00 (setecentos e sessenta e cinco reais) mensais, enquanto exercer a função. Cabe às IPES determinar, nos processos seletivos de tutoria, as atividades a serem desenvolvidas para a execução dos Projetos Pedagógicos, de acordo com as especificidades das áreas e dos cursos.

O bolsista – tutor do Sistema UAB tem as seguintes atribuições:

- Mediar a comunicação de conteúdos entre o professor e os cursistas;
- Acompanhar as atividades discentes, conforme o cronograma do curso;
- Apoiar o professor da disciplina no desenvolvimento das atividades docentes;
- Estabelecer contato permanente com os alunos e mediar as atividades discentes;
- Colaborar com a coordenação do curso na avaliação dos estudantes;

- Participar das atividades de capacitação e atualização promovidas pela Instituição de Ensino;
- Elaborar relatórios mensais de acompanhamento dos alunos e encaminhar à coordenadoria de tutoria;
- Participar do processo de avaliação da disciplina sob orientação do professor responsável;
- Manter regularidade de acesso ao Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA) e dar retorno às solicitações dos cursistas no prazo máximo de 24 horas;
- Apoiar operacionalmente a coordenação do curso nas atividades presenciais nos polos, em especial na aplicação de avaliações.

A tutoria é uma atividade que demanda tempo e ocupação constante, como um trabalho qualquer. Nessa direção, quem é esse tutor? Esse trabalho, nesse viés, tem como objetivo entender quem é esse profissional, como relaciona-se com essa atividade de tutoria e compreender sua identidade profissional a partir de sua percepção.

Assim, realizou-se uma pesquisa envolvendo os tutores, por meio de um questionário estruturado, encaminhado aos tutores via e-mail para responder as questões apresentadas.

O debate conceitual sobre identidade individual e coletiva e suas abordagens centradas em diferentes perspectivas são apresentadas para logo em seguida expor os resultados da pesquisa. Espera-se contribuir com o conhecimento e desenvolvimento de novas pesquisas em educação a distância, assim como conhecer esse sujeito em construção.

2 Identidade

As questões quem sou eu, ou quem somos nós, nos leva ao modo de como nos localizamos e concebemo-nos nesse mundo, além de como concebemos o Outro e como com ele interagimos. Essas questões são elaboradas dinamicamente pelos sujeitos que indicam o seu desenvolvimento, numa interação contínua com o meio onde vive. Indicam a sua inserção no mundo e sua relação com o outro que conduz ao significado do termo identidade. Da mesma forma, a identificação só existe como tal enquanto representação de imagens que se forma a partir da visão do Outro, esse outro enquanto uma unidade comparável ao eu.

O tema identidade é bastante discutido em várias áreas do conhecimento, observado por diversas vertentes e dimensões. O processo de construção de identidades não se constitui sozinho, mas em continuo movimento de troca simbólico - histórico e cultural. Como construção, envolve a desconstrução e reconstrução, interagindo com os valores culturais da sociedade.

Advinda da lógica, da álgebra e da filosofia clássica, identidade teve vários significados. De acordo com Caldas e Wood Jr. (1997), indica permanência, uniformidade, continuidade, nem sempre bem utilizados nas ciências sociais. Para esses autores, duas dimensões podem ser combinadas: a dimensão individual e a coletiva e a dimensão do interno para o externo, tentando integrar identidade e identificação.

Do ponto de vista sociológico, a realidade é fruto de experiência subjetiva e intersubjetiva, construída socialmente, sendo percebida e construindo significados

pelos indivíduos de acordo com os diferentes grupos sociais aos quais pertencem. Assim, o indivíduo constrói a realidade social e é ao mesmo tempo construído por ela (BERGER E LUCHMANN, 2005).

A identidade se expressa no modo de ser, pensar, sentir, agir e interagir do sujeito, permitindo-lhe e permitindo-nos dizer quem ele é. Coloca o homem em relação as suas dimensões sócio-histórico-culturais, constituindo - o como sujeito social.

Dessa forma, podemos considerar que toda e qualquer identidade é construída socialmente. A principal questão, na verdade, diz respeito “a como”, “a partir de que”, “por quem”, e “para que” isso acontece. O conteúdo simbólico de uma identidade depende de quem a constrói e para que é construída. Indivíduos, grupos sociais e sociedades reorganizam seu significado em função de tendências sociais e projetos culturais enraizados em determinada estrutura social, que define certa visão de tempo e espaço.

Pesquisas da sociologia, da psicologia e da psicanálise buscam redefinir identidade, incluindo aspectos sociais e relacionais, trazendo uma conotação de fenômeno social ao termo. Hall (2005) desenvolve em seus estudos a noção da constituição da identidade a partir da interação do sujeito com o outro e com a coletividade, na qual pessoas significativas para o indivíduo funcionavam como mediadoras de valores, sentidos, símbolos, cultura do mundo, sendo o sujeito constituído por suas relações sociais cotidianas. Neste sentido, a identidade interligaria o mundo pessoal e o público, o interior e o exterior, o sujeito e a estrutura.

As pessoas buscam uma estabilidade na construção de sua história, o que tem sido complicado pois, em período de intensas e profundas mudanças, ou da mudança como um fetiche (GREY, 2004), os atributos simbólicos da organização tendem a ser alterados (FERNANDES, 2008). Muitos são os estudos realizados sobre a identidade organizacional, em diversos aspectos, entendendo-se em vários deles, a preservação dos atributos organizacionais que vão, aos poucos, incorporando as identidades pessoais (WOOD e CALDAS, 2006).

Os trabalhos de Cooley (2004) e Mead (2004), de Tajfel e Turner (1987), levaram a três propostas de orientação da identidade: pessoal (comparação de traços individuais com os dos outros), relacional (benefícios de papéis desempenhados diante do outro, na comparação com o padrão estabelecido) e coletiva (comparação do perfil do sujeito ao protótipo do grupo a que pertence) (HATCH e SHULTZ, 2004), que mobilizam o sujeito ao autoconhecimento, à ação e à autoavaliação. Esses três níveis existem de maneira simultânea no sujeito, mas dependem de contextos e momentos para serem ativados e podem motivar muito do comportamento dos indivíduos no ambiente de trabalho. Portanto, o sujeito pode construir várias identidades ao longo de sua vida.

Grey (2004) observa que os processos de mudança têm sido vistos como algo tão comum e necessário que se tornam um verdadeiro “fetiche”, o que na análise de Albert, Ashforth e Dutton (2000), tomado quanto à intensidade das mudanças, envolve o papel das organizações na construção das identidades dos sujeitos. Através de processos identificatórios, as organizações

podem favorecer a autodefinição e autoestima na medida em que oportunizam às pessoas um sentimento de pertença mais estável; mas, diante de mudanças, rupturas e instabilidades, reforça-se a transitoriedade, quebrando o valor do que era antes rígido, forte e duradouro. Transferindo-se para as pessoas a construção de sua trajetória profissional, tem-se a necessidade de busca de novos valores que as levem a diferentes formas de legitimação (DIMAGGIO, POWEL, 1995). Isso poderia provocar crises identitárias nas pessoas (BAUMAN, 2005), quebrando redes, conexões firmes e seguras, e relacionamento maduros, muitas vezes com impunidade.

3 Perspectiva individual

Os estudos de identidade que enfocam a perspectiva individual são apresentados por alguns autores como referência: Charles Horton Cooley (1864-1929) - *Human Nature and the Social Order*(1902); Georg Herbert Mead (1863- 1931), *Mind, self and society* (); Erving Goffman (1922-1982), *The presentation of self in everyday life* (1959) e *Estigma*(1967); Erik Erikson (1902-1994) – *Identidade, juventude e crise*(1967).

Para Cooley (1902), sociólogo americano, a sociedade se constituiria a partir de um processo interativo entre indivíduo e organização social. Sociedade e indivíduo não são fenômenos inseparáveis, mas aspectos coletivos de uma mesma coisa, ou seja, o indivíduo é considerado como um membro de um todo social, sendo a sociedade e o indivíduo em uma relação orgânica considerados como indissociáveis, ou seja, não há sociedade ou grupo sem uma visão coletiva das pessoas

e da mesma forma não há pessoa que não possa ser considerada como uma visão particular dos grupos sociais. A única coisa real é a Vida Humana, que pode ser considerada em um aspecto individual ou no social, ou seja, um aspecto geral, mas é sempre, por uma questão de fato, tanto individual e geral. Como não há sociedade ou grupo que não é uma visão coletiva das pessoas, portanto, não há pessoa que não pode ser considerada como uma visão particular dos grupos sociais.

Para esse autor, o individualismo e o socialismo, como tese e antítese, cada pessoa é considerada um agente independente e todos os fenômenos sociais são pensados como originários da ação desses agentes. O indivíduo é a fonte, o independente, a única fonte humana, dos acontecimentos e sociedade e o indivíduo, considerado como causas distintas; individualismo primitivo, expressão tem sido usada para descrever a visão de que a sociabilidade segue individualidade no tempo, é um produto posterior e adicional de desenvolvimento e uma visão social.

Por sua vez, para Mead (1938), o self seria a dimensão da personalidade composta pela consciência que um sujeito tem de si mesmo:

A organização do self é, simplesmente, a organização, pelo organismo individual, da série de atitudes sobre seu meio social que está em condições de adotar. (1938, p. 128).

O conceito de self, a dimensão da personalidade composta pela consciência que um sujeito tem de si mesmo, é conceito chave para esse autor. Não pode existir à margem da sociedade: o self nasce com a experiência social, não é algo puramente biológico, não

é parte do corpo humano, nem nasce com o indivíduo. Sem contato social, o corpo pode se desenvolver, mas não o self.

Pesquisando o desenvolvimento de conceitos na obra de Freud, percebemos que este autor elabora alguns conceitos que vão se relacionando ao longo do tempo. O conceito de identificação aparece em vários textos ao longo da obra de Freud, desdobrando-se em identificações que irão demarcar o eu como instância identificatória. Desde a “Interpretação dos sonhos” e o “Eu e o isso”, assume progressivamente o valor central que faz dela a operação pela qual o sujeito humano se constitui (LAPLANGE, 2006:228).

Para Erikson (1987), identidade e identificação têm raízes comuns, o percurso existencial de cada indivíduo gira em torno da construção de um sentimento de identidade. É ainda um fenômeno que se processa ao longo da vida do indivíduo, atuando como mecanismo regulador das interações sociais e da presença do outro na vida pessoal.

Erikson para exemplificar o sentimento de identidade ou o que chama de “sentimento subjetivo de uma revigorante uniformidade e continuidade” analisa duas declarações de conceituados autores: uma de Willian James que descreve um sentimento de identidade” o caráter de um homem é discernível na atitude mental ou moral que diz “Isto é o que realmente eu sou”) e outra de Sigmund Freud . Essa , segundo Erikson, foi a única vez que Freud usou o termo “identidade”, como sentimento de um povo, revelando que a identidade de uma

pessoa ou grupo pode ser relativa à de outras pessoas ou grupos e que o orgulho de conquistar uma identidade forte pode significar uma emancipação interior da identidade de um grupo mais dominante. Essas duas declarações são apresentadas por Erikson para estabelecer as dimensões da identidade e

explicar por que motivo o problema é tão universal e, no entanto não difícil de apreender; pois estamos tratando de um processo "localizado" no âmago do indivíduo e, entretanto, também no núcleo central de sua cultura coletiva, um processo que estabelece de fato, a identidade dessas duas identidades... (ERIKSON, 1987, p. 21).

Assim, a formação da identidade compreende o processo essencial no âmago do indivíduo e a inserção na cultura coletiva. Identificação por sua vez, diz respeito às pessoas significativas com que o adolescente convive. Estas funcionam como um modelo de identificação e são como um espelho que lhe devolve a imagem que a sociedade tem a seu respeito.

Goffman(1974) utiliza uma abordagem sociopsicológica no estudo da identidade do indivíduo institucionalizado nas "instituições totais", bem como da identidade do indivíduo estigmatizado, isto é, do indivíduo plena e socialmente rejeitado assim como indivíduo que representa papeis. O foco de seus estudos é chegar a uma versão sociológica da estrutura do eu.

Quando o indivíduo desempenha papeis fundamentais seja como personagem, uma figura admirável ou como ator fabricante de impressões, ou como personagem, como uma espécie de imagem, tenta induzir os outros que é digno de crédito. O "eu, como um persona-

gem representado surge em uma cena dramática, com o interesse em saber se será acreditado ou desacreditado. Como ator, treina seu papel, aprende e se expõe pouco.

No prefácio do Livro “A representação do eu na vida cotidiana, o autor diz que:

Considerarei a maneira pela qual o indivíduo apresenta, em situações comuns de trabalho, a si mesmo e às outras pessoas, os meios pelos quais dirige e regula a impressão que formam a seu respeito e as coisas que pode ou não fazer, enquanto realiza seu desempenho diante delas. (GOFFMAN, 1975, p. 9)

Sociólogo, neste livro, o foco de análise é dirigido para a interação face a face. Quando um indivíduo se apresenta diante dos outros, manipula as impressões que pode apresentar aos outros. Considerando a interação social como a influência recíproca dos indivíduos sobre as ações uns dos outros, quando em presença física imediata, utiliza-se de metáforas sobre a representação teatral para descrever essas interações sociais. Considera o indivíduo como um ator, que desempenha vários papéis, ou seja, indivíduos em situação de interação “representam” de forma similar ao realizado pelos atores em uma peça teatral. A representação comporta, de um lado, as necessidades e as expectativas daquele que “representa” e, de outro, a interinfluência com o “outro” e com a “plateia”. Num fluxo contínuo de interação o sujeito está atento às impressões que causa nos outros, e às manifestações e expectativas destes. Há, portanto, um componente de ilusão, de causar impressões em acordo com intenções determinadas.

Sem chegar a definir o que entende por identida-

de, Goffman utiliza o conceito nestes estudos, segundo um modelo tridimensional interdependente. Considera a identidade como constituída por três dimensões interdependentes: a identidade social, a pessoal e a do eu. Deste modo, são elementos constitutivos da identidade: os dados pessoais e os itens biográficos (identidade pessoal), as categorias e os atributos que os outros conferem ao indivíduo (identidade social) e as concepções e sentimentos que o indivíduo adquire em relação a si próprio (identidade do eu).

4 Perspectiva coletiva

Ao estudar os processos identificatórios, Fernandes (2008) trabalhou com perspectivas como análise de componentes cognitivo, afetivo e valorativo do processo identificatório propostos na teoria da identidade social e na teoria da teorização do self; análise da categorização por atributos da organização e semelhanças no comportamento das pessoas; análise da socialização nas empresas; e análise dos tipos de vínculos das pessoas com as organizações.

A identidade social, interação e comunicação com os demais, segundo Hatch e Shultz (2004), estudada desde 1902 por Cooley, é entendida como a percepção que as pessoas têm da forma como os outros a vêem, formaria a noção de imagem organizacional.

Conhecida como teoria social da identidade, segundo Fernandes (2008), os trabalhos de Tajfel e Turner (1979; 1985) aproximam, no desenvolvimento das pesquisas, a teoria de categorização do self – foco: bases psicológicas do comportamento do grupo- e as condi-

ções de pertencimento a que o sujeito se submete. A autora percebe que, “a partir destas teorias, o indivíduo faz parte de diversos grupos sociais e se envolve em múltiplas identificações”(FERNANDES, 2008, p. 32) com vários sentidos de pertencimento que possibilitam que faça comparações e categorizações, que levam-no a construir as bases de sua autodefinição e autoestima.

Para Hall (2005), os processos de instabilidade, de mudanças, de extinção de instituições, o processo de formação da identidade defrontam-se com o desengajamento social, produzindo crises identitárias e fragmentação nas autodefinições. Para Fernandes (2008, p. 36), as organizações passam a determinar a trajetória socio-profissional das pessoas e a construção de suas identidades, detendo uma “suposta identidade, numa alusão ao self individual. Surge, assim, a metáfora identidade organizacional...”.

Identidade organizacional é entendida por Albert e Wetthen (1985) como resultado das afirmativas sobre atributos centrais, distintivos e duradouros da organização, aspectos interdependentes que envolvem símbolos, cultura, valores organizacionais. Entendendo a centralidade como percepção das pessoas sobre o que é essencial ou não para os objetivos da organização, tem-se aí um aspecto subjetivo da identidade organizacional.

De acordo com Fernandes (2008), a literatura organizacional aborda sobre três tipos de identificação: a pessoal: sujeito adquire qualidades do outro, aumentando sua autoestima; a identificação social: entrelaçamento psicológico do sujeito com o destino de um grupo ou categoria social, importante para autodefini-

ção; a identificação social: o sujeito incorpora a visão de mundo, a relação com o futuro, as possibilidades, interiorizando valores, normas e códigos simbólicos. A identificação organizacional seria, para a mesma autora, quando crenças do sujeito sobre a organização onde trabalha tornam-se referências para a sua identidade.

Na identidade organizacional as interações simbólicas envolvem os significados que o sujeito atribui à organização, importantes para entender os comportamentos no trabalho e a construção das identidades pessoais. Sentindo-se pertencendo ao grupo, pode perceber o destino do grupo atrelado ao seu, não havendo necessidade de esforços extras para atingir objetivos coletivos, pois os objetivos do grupo confundem-se com os seus.

Processos identificatórios são fundamentais na vida da organização podendo transformar e reescrever trajetórias sociais e subjetivas dos sujeitos e quanto maior a identificação, maior o desempenho e menor o turnover, de acordo com dados de pesquisas mais quantitativas levantadas por Fernandes (2008).

Uma das formas de favorecer a identificação das pessoas com a organização é a socialização. De acordo com Berger e Luckman (2005), maior identificação pode combinar com maior dedicação da pessoa com a organização, tendo esses contextos carga afetiva e as situações têm significados, envolvendo o sujeito. Exemplo dado pelos autores é o de indivíduos que ocupam altos cargos hierárquicos na empresa, havendo a tendência de aumento dos níveis de dedicação e exposição a fortes cargas emocionais, favorecendo sua identificação com a organização.

5 Metodologia

Para responder as questões apresentadas anteriormente sobre quem é o tutor, como relaciona-se com as atividades de tutoria e compreender como esse profissional percebe-se, foi realizada uma pesquisa de natureza exploratória.

Elaborou-se um questionário estruturado, que para Lakatos e Marconi (2003) é um instrumento de coleta de dados que constitui-se de uma série ordenada de perguntas, que devem ser respondidas sem a presença do pesquisador.

A elaboração do questionário foi efetuada com a utilização de variáveis não métricas, representadas por atributos de natureza qualitativa. Hair (2005) descreve os dados não métricos como características ou propriedades categóricas que descrevem um objeto e destaca a utilização frequente dessas escalas em estudos que envolvem a ciências do comportamento. Assim, realizou-se um estudo exploratório de natureza descritiva e qualitativa (Gil, 2002;)

Para a realização da pesquisa, foi criado um formulário no Google Docs e encaminhando aos tutores (presenciais e a distância) atuantes do curso graduação de administração pública de um núcleo de educação a distância de uma universidade federal. Obteve-se resposta de quinze tutores de um total de vinte e oito.

6 Tutores: quem somos nós – resultados

Os resultados são apresentados a seguir. Inicialmente expõe-se as características dos respondentes. A seguir, as categorias de análise identificadas são as

apresentadas: escolha da tutoria, significado de ser tutor, características do tutor.

Os respondentes são tutores presenciais (21%) e a distância (79%) que foram selecionadas em janeiro de 2017, para atuarem como bolsistas da Universidade Aberta do Brasil, no curso de Administração Pública a distância, em uma Universidade Federal.

Quanto a faixa etária, 64 % dos tutores tem idade entre 30 anos e 40 anos; 14% tem idade entre 20 a 30 anos, 14% tem idade entre 40 a 50 anos e 8% acima de 50 anos, sendo 64% do sexo feminino e 36% do sexo masculino.

Quanto ao tempo de atuação como tutor, 57% dos respondentes declaram que estão há mais de três anos nesta atividade, 15% entre dois a três anos e 28 % há menos de seis meses como tutores.

A escolha pela tutoria é apresentada como uma opção, com o objetivo de desenvolvimento pessoal e da profissão docente. Veem-se como docentes em formação:

Sou apaixonado pela EAD e já atuei como professor de disciplinas à distância. Sou professor universitário e resolvi experimentar esta outra visão de educação numa tentativa de compreender as diversas facetas do ensino de Matemática nesta modalidade. Estou gostando muito de atuar como tutor e tenho visto um vasto campo de pesquisa a ser explorado da área de Matemática. Não vejo a tutoria como uma profissão, mas como uma extensão da minha prática docente. Acredito que a atuação como tutor vem complementar a minha formação. Pretendo continuar atuando como tutor enquanto possível. (Tutor 1)

Desde criança quero ser professora, encontrei na tutoria uma forma de exercitar o ensino aprendizagem antes da sala de aula (Tutor 2)

Possibilidade de adquirir praticas docentes por meio da EAD (Tutor 3)

Até 2009 não conhecia muito bem sobre a EAD e em específico a função do tutor no contexto educacional. Como também sou formada em Ciências exatas minha primeira graduação, mas não segui a carreira como professora, vi a oportunidade de engajar na educação através da tutoria. Que se trata de uma área que eu gosto muito. (Tutor 4)

Outro ponto apresentado é a remuneração para a escolha dessa atividade:

É uma forma de sempre estar estudando e se mantendo atualizado, além de contribuir com uma remuneração extra (Tutor 5)

Está atualizando e aprendendo os novos conteúdos da área administrativa, ajuda financeira. (Tutor 7)

Questionado sobre o que significa ser tutor, os respondentes identificam essa atividade com a atividade docente:

Significa aprender todos os dias novas formas de ensinar. (Tutor 4)

Estar aprendendo sempre e atualizando conhecimentos e com possibilidades para estar viajando (Tutor 2)

Aprendizado constante (Tutor 3)

Ser tutor é acompanhar, incentivar, orientar e estimular a aprendizagem autônoma do aluno, utilizando metodologias e meios adequados para facilitar a aprendizagem. (Tutor 7)

Um Professor a distância. (Tutor 8)

Ajudar os alunos em sua formação educacional (Tutor 9)

Mediador de conhecimento (Tutor 10)

Um trabalho diferente e gratificante (Tutor 11)

Para os respondentes, ser tutor é

Professor. Formador. Mediador. Facilitador. Aprendiz. (Tutor 1)

Empatia; atuante; atitude; disposição; respeito. (Tutor 2)

Estudioso, compreensivo, flexível, responsável, comprometido (Tutor 3)

Orientador, incentivador, apoiador, motivador, educador (Tutor 4)

Dedicação, sensatez, agilidade, percepção conhecimento. (Tutor 5)

Pessoa responsável em fazer um bom trabalho (Tutor 6)

Mediador, conselheiro, astuto, paciente e persistente. (Tutor 7)

Responsável, Disciplinado, Esforçado Interessado, estudioso (Tutor 7)

Motivador, organizado, empático, conhecedor, espécie de ponte (Tutor 10)

Auxiliador, moderador, professor, apontador e amigo (Tutor 10)

7 Considerações finais

Os tutores desse núcleo de educação a distância percebem-se como docentes em desenvolvimento e dizem que são tutores, pesquisadores, formadores e aprendizes.

Gostam de estudar e trabalhar com a educação a distância, são dedicados comprometidos e responsáveis, disciplinados, persistentes, observadores e curiosos. Consideram a atuação como tutor como uma carreira, embora transitória.

Verificou-se que a remuneração contribui para a escolha de ser tutor. A visão dos tutores é que a remuneração proporciona um acréscimo de motivação que conduz as atividades e o comprometimento.

É importante ressaltar que esse artigo se apresenta como um estudo exploratório, como uma primeira etapa de uma pesquisa em fase inicial, sem esgotar os resultados e as pesquisas sobre o tema, ficando assim, limitado aos aspectos propostos.

8 Referências

ALBERT S. et all. Identification with organizations. In WETTHEN D. A.; GODFREY, P. C. (Eds.). **Identity in organizations: building theory through conversations**. Thousand Oaks: Sage, 1998

ALBERT, S.; WETTHEN, D. A. **Organizational identity**. Research in organizational behavior. Stamford, v.7; p. 263-296; 1985

BAUMAN, Z. **Identidade**: Entrevista a Benedetto Vecchi. Rio de Janeiro: Jorge Zaar, 2005

BERGER, P., L.; LUCKMANN, T. **A construção social da realidade**: tratado de sociologia do conhecimento. 25 ed. Petrópolis: Vozes, 2005.

CALDAS, M. P.; TONELLI, M. J. O homem camaleão e os modos gerenciais: uma discussão sociopsicanalítica do comportamento modal nas organizações. In: MOTTA, F.; FREITAS, M. E. **Vida psíquica e organização**. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

CALDAS, M. P.; WOOD, T. Jr.

Identidade organizacional. RAE Revista de Administração de empresas, São Paulo: v. 37, n.1. p. 6-17, 1997

CARVALHO, M.L.;GRISCI, C.L.I. Gerenciamento de impressão em entrevista de seleção: camaleões em cena. **ANais: XXVI ENANPAD**, Salvador, 2002. (CDROM)

COOLEY, C.H. Society and the individual. In HATCH, M. J.; SCHULTZ M. (Ed.) **Organizational Identity: a reader**. New York: Oxford University, 2004

DI MAGGIO, P., POWELL, W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American Sociological Review**, n.48, p.147-160, 1983.

ERICKSON, E. H. **Identidade, juventude e crise**. 2.ed. Rio de Janeiro:Zahar, 1987

FREUD, S. El malestar em La cultura. In FREUD, S. **Obras completas** 3 ed. Madrid: Biblioteca Nueva, 1973. Tomo III, p. 3017-3066.

_____. El porvenir de uma ilusion.. In FREUD, S. **Obras completas** 3 ed. Madrid: Biblioteca Nueva, 1973. Tomo II, p. 2961-2992066.

_____. El Yo e el Ello. In FREUD, S. **Obras completas** 3 ed. Madrid: Biblioteca Nueva, 1973. Tomo III, p. 2701-2728.

_____. Introduccion al narcisimo. In FREUD, S. **Obras completas** 3 ed. Madrid: Biblioteca Nueva, 1973. Tomo II, p. 2017-2034.

_____. La Interpretacion de los sueños. In FREUD, S. **Obras completas** 3 ed. Madrid: Biblioteca Nueva, 1973. Tomo I, p. 330-720.

GERGEN, K. **The saturated self: Dilemmas of identity in Contemporary life**, New York: Basic Books, 1991

GOFFMAN, E. **A representação do eu na vida cotidiana**. Petropolis: Vozes. 2008

GOFFMAN, E. **Manicômios, prisões e conventos**. São Paulo: Ed. Perspectiva.

GREY, C. O fetiche da mudança. **RAE Revista de Administração de Empresas**. São Paulo: v.44. n.1. p. 10-25. 2004

HALL, D.T. **The career is dead, long live the career: a relational approach to careers**. San Francisco: Jossey-Bass, 1996.

_____. **A identidade cultural na pós modernidade**. 10 ed. Rio de Janeiro: DP&A 2005

HALL, P. A.; SOSKICE, D. **Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage**. Oxford: University Press, 2001.

HATCH M. J.; SHULTZ, M. Introduction. In: **The dynamics of organizational identity** (Ed.) Organizational identity a reader. New York: Oxford University, 2004

MEAD, G. H. The self: the I and the me. In **Organizational identity: a reader**. New York: Oxford University, 2004

MILL, Daniel Ribeiro Silva; RIBEIRO, Luiz Roberto de Camargo & OLIVEIRA, Marcia Rozenfeld Gomes de. (Orgs.) **Polidocência na Educação a Distância** - múltiplos enfoques. São Carlos: EdUFSCAR, 2010

PEREIRA. M.C., BRITO, M.J., CARRIERI, A.P., LIMA, J.B., CAPPELLE, M.C.A. A abordagem sócio-construcionista e a produção de sentidos sobre o desemprego: um estudo no setor industrial da região metropolitana de Belo Horizonte. **Organização & Sociedade**, v.15. n.47. out/dez/2008

TAJFEL, H.; TURNER, J. C. An integrative theory of intergroup conflict. In WORCHEL, S., AUSTIN, W. G. (Eds.) **The social psychology of intergroup relations**. Monterey: Brooks/ Cole, 1979

WOOD, T. Jr.; CALDAS, M. P. Legacy identities during organizational change: the case of an Enron Subsidiary in Brazil. In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO ENANPAD – 30 – 2006 – Salvador. **Anais eletrônicos**, Rio de Janeiro ANPAD 2006 CD-ROM 1

CONTRIBUIÇÕES NA ÁREA DE GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL



MOBILIDADE URBANA NO CONTEXTO DA CIDADE HISTÓRICA DE SÃO JOÃO DEL-REI

Tendo em vista o constante crescimento da quantidade de veículos automotores que são licenciados anualmente pelo departamento nacional de trânsito (DETRAN), nas últimas décadas na cidade de São João del - Rei / MG e que por consequência estão em circulação nesta, e também a insatisfação da população são joanense com a qualidade, quantidade e irregularidades do serviço de transporte público em vigência no município. Torna-se notório que a cidade pacata de outrora, tem passado por um processo de transformação referente às questões relacionadas à mobilidade urbana. O objetivo geral deste estudo foi identificar pontos falhos da administração pública municipal de São João del-Rei, nas últimas décadas; possibilidades e alternativas para minimizar os problemas e as consequências referentes ao aumento da quantidade de veículos automotores e ao transporte público ineficiente. Com indicadores negativos e resultados obtidos com a realização desse trabalho, torna-se evidente a necessidade de intervenção da Administração Pública municipal, no sentido de viabilizar uma otimização de todas ações, comportamentos e projetos pertinentes ao trânsito da cidade, bem como o oferecimento de serviços de transporte público que atendam com excelência as necessidades da população e aos princípios da administração pública.

¹ Bacharel em Administração Pública pela Universidade Federal de São João del-Rei - *ale-magnas@yahoo.com.br*

² Doutor em Administração - Professor Adjunto na Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ) - *paulo-siqueira@ufsj.edu.br*

PALAVRAS-CHAVE: Mobilidade Urbana, Transporte Público, Transformação

1 Introdução

Trânsito intenso, stress, horário de pico ou hora do rush, aumento do índice de acidentes, aumento da poluição do ar e da poluição sonora. Resguardada as devidas proporções, esta realidade que em um passado recente era vivenciada apenas em cidades de médio e grande porte, tem se tornado cada vez mais presente e de forma intensa na rotina da cidade de São João del-Rei / MG.

Tanto como observador, pedestre ou como condutor de veículo automotor fica fácil para os cidadãos sentirem, perceberem e também se envolverem no novo cenário de mobilidade urbana desta cidade que atualmente pode ser considerado crítico com tendências a ficar caótico.

O transporte coletivo que poderia e deveria ser uma alternativa para minimizar os problemas trazidos pelo aumento do número de veículos na cidade, tem sido alvo de protestos em razão da insatisfação da população com a qualidade dos serviços prestados, tarifas altas, itinerários que não atendem algumas localidades, horários inadequados com grandes intervalos entre uma viagem e outra, quantidade insuficiente de ônibus que tem como consequência a superlotação.

Conforme informação publicada no jornal Gazeta de São João del-Rei, edição nº 791 do dia 26 de outubro de 2013 com o seguinte título: “Transporte urbano gera polêmica na Câmara Municipal”, foi abordado nesta matéria as polêmicas que se tornaram constantes na Casa Legislativa, na maioria das vezes que o assunto em pauta era o transporte coletivo urbano.

De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no ano de 2010 a frota da cidade era de 39.747 (trinta e nove mil setecentos e quarenta e sete) veículos e ainda de acordo com dados do IBGE, o aumento da frota na cidade é de aproximadamente 12% ao ano. Sendo assim, a tendência é de que ao final do ano de 2014 a frota esteja próxima de 50 mil veículos.

Os pedestres por sua vez, também são bastante prejudicados com tal situação, pois, não faz parte da cultura da grande maioria dos motoristas desta cidade, dar preferência para estes, que mesmo estando nas faixas destinadas aos pedestres, constantemente são ignorados e até mesmo ameaçados.

O objetivo geral deste estudo foi identificar pontos falhos da administração pública municipal de São João del-Rei nas últimas décadas, possibilidades e alternativas para minimizar os problemas e as consequências referentes ao aumento da quantidade de veículos automotores e ao transporte público ineficiente; tendo também como objetivos específicos a verificação e avaliação da viabilidade da municipalização do trânsito, levantamento junto ao público usuário do transporte coletivo de quais são as necessidades de mudança, fazer comparação com outros municípios com características viárias semelhantes à São João del-Rei e municípios onde o trânsito já é municipalizado.

Esse trabalho está dividido em seis seções, a começar por essa introdução, na qual é delimitado o tema-problema e são definidos os objetivos. Na segunda seção, “Mobilidade Urbana”, conceitua-se a mobilidade urbana e apresenta-se o porquê da importância da

municipalização do trânsito brasileiro e a evolução do transporte coletivo. Na terceira seção apresenta-se a metodologia do trabalho. Em seguida, na quarta seção são apresentados os resultados desse trabalho, mostrando a evolução da mobilidade urbana na cidade, a percepção dos entrevistados quanto aos desafios e as necessidades de melhorias e as sugestões do que deveria ser feito para melhorar. Finalmente, na última seção apresenta-se as considerações finais desse trabalho.

2 Mobilidade urbana

O conceito que não deve ser confundido com o direito de ir e vir, previsto na constituição federal, pode ser entendido como sendo a capacidade de deslocamento de pessoas e bens no espaço urbano para a realização de suas atividades cotidianas, num tempo considerado ideal, de modo confortável e seguro (ASSOCIAÇÃO VIVA O CENTRO, 2008).

Baddini (2011), Engenheira Civil com Especialização em Urbanismo e Mestre em Transportes e Trânsito pela COPPE - Universidade Federal do Rio de Janeiro comenta e conceitua mobilidade urbana da seguinte forma:

[...] Quando uma cidade proporciona mobilidade à população, oferece as condições necessárias para o deslocamento das pessoas. Em outras palavras, ter mobilidade é conseguir se locomover com facilidade de casa para o trabalho, do trabalho para o lazer e para qualquer outro lugar onde o cidadão tenha vontade ou necessidade de estar, independentemente do tipo de veículo utilizado. Ter mobilidade urbana é pegar o ônibus com a garantia de que se chegará ao local

e no horário desejado, salvo em caso de acidentes, por exemplo. É ter alternativas para deixar o carro na garagem e ir ao trabalho a pé, de bicicleta ou com o transporte coletivo. É dispor de ciclovias e também de calçadas que garantam acessibilidade aos deficientes físicos e visuais. E, até mesmo, utilizar o automóvel particular quando lhe convier e não ficar preso nos engarrafamentos.

Destarte, podemos dizer que mobilidade urbana são os deslocamentos necessários que as pessoas precisam fazer diariamente, pelos mais variados motivos (estudar, trabalhar viajar, passear, fazer compras etc.) e com a utilização dos mais diversos modos de transporte desde o mais antigo que é o caminhar a pé, passando pela bicicleta, carro, moto, ônibus, trem, metrô, etc.

O atendimento das necessidades sociais e econômicas das pessoas requer seu deslocamento no espaço, que pode ser feito a pé ou por meio de veículos de transporte motorizados ou não motorizados. Em economias em desenvolvimento como o Brasil, as pessoas que moram nas cidades realizam, em média, dois deslocamentos por dia, valor correspondente à metade dos deslocamentos de pessoas em países desenvolvidos (VASCONCELLOS, apud LEMOS, 2011).

De acordo com a pesquisa publicada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em 25 de maio de 2011, os dados divulgados mostram uma mudança recente ocorrida de 1977 a 2005 nas grandes Regiões Metropolitanas do Brasil (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza) com considerável queda no uso do transporte público (de 68% para 51% do total de viagens

motorizadas) e o aumento no uso do automóvel (de 32% para 49%).

Acrescenta ainda a pesquisa do IPEA (2011) que, atualmente, o sistema de mobilidade urbana dos maiores centros urbanos brasileiros está caracterizado pelo intenso uso do transporte individual motorizado, com todos os efeitos que isso representa na vida da população e que, nas cidades com população acima de 60.000 habitantes, por exemplo, a frota circulante no ano de 2007 era de 20 milhões de veículos, sendo 15,2 milhões de automóveis e veículos comerciais leves (75,2%). Nas áreas urbanas desses municípios, são realizadas por dia cerca de 148 milhões de deslocamentos.

A Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável, elaborada pelo Ministério das Cidades, define que a mobilidade urbana para construção de cidades sustentáveis, deve ser produto de políticas que proporcionem o acesso amplo e democrático ao espaço urbano, priorizem os modos coletivos e não motorizados de transporte, eliminem ou reduzam a segregação espacial e contribuam para inclusão social favorecendo a sustentabilidade ambiental (BRASIL, 2012).

Destaca-se que a lei de mobilidade Urbana que foi sancionada em janeiro de 2012, torna obrigatório que as cidades com população acima de 20 mil habitantes elaborem o Plano de Mobilidade Urbana, sendo que as cidades que não cumprirem o que está previsto na referida lei no prazo de três anos, poderão ser punidas com a suspensão dos repasses federais destinados ao setor.

Em contradição ao Plano Nacional de Mobilidade, na contramão do discurso, no mesmo ano de 2011, o

governo federal reduziu o IPI dos automóveis e ampliou o crédito, entre outros benefícios, desta forma incentivou e obteve êxito no seu propósito, contribuindo sobremaneira com o expressivo aumento do número de veículos em circulação. Em razão da facilidade de sua aquisição, vivenciada, sobretudo, pelas transformações positivas ocorridas na economia brasileira nas últimas décadas, aumento do crédito ofertado pelas instituições financeiras, consequente expansão do prazo para contratação de parcelamentos, associados também às facilidades e atrativos disponibilizados pela indústria automobilística.

2.1 Municipalização do trânsito

Conforme consta no manual de municipalização do trânsito, elaborado no ano 2000, pelo Ministério da justiça, através do Departamento Nacional de Trânsito – DENATRAN, a municipalização do trânsito é o processo legal, administrativo e técnico, por meio do qual o município assume integralmente a responsabilidade pelos serviços de engenharia, fiscalização, educação de trânsito, levantamento, controle e análise de dados estatísticos, Juntas Administrativas e Recursos de Infrações (JARIS).

Sendo está a forma de garantir ao administrador municipal as condições de atender, de forma direta, as necessidades da população. O administrador terá sob sua jurisdição, a implantação de uma política de trânsito capaz de atender as demandas de segurança, fluidez e mais facilidade para a articulação das ações de trânsito, transporte coletivo e de carga, e o uso do solo. Essas ações são fundamentais para a consecução de um projeto de cidade mais humana e adequada à convivência com melhor qualidade de vida.

Os planos diretores dos municípios não podem deixar de tratar as questões relacionadas a essas três ações, porque as pessoas não teriam como chegar em seus trabalhos ou em suas residências. É ao prefeito que as pessoas reclamam sobre os problemas de trânsito, pois não só a vida da cidade, mas a própria vida das pessoas estão relacionadas ao circular, caminhar, parar e estacionar. O município, mesmo aquele de pequeno porte, deve assumir o seu trânsito, pois o Código de Trânsito Brasileiro (CTB) é feito principalmente para preservar as vidas das pessoas no trânsito sejam pedestres, ciclistas, motociclistas ou motoristas de automóveis, caminhões ou ônibus.

Por menor que seja a cidade, deve ser feito tratamento especial para a circulação segura dos pedestres, dos ciclistas ou das carroças. O trânsito não é feito só de automóveis ou caminhões.

A cidade será tão mais saudável quanto mais seguro for o deslocamento de pessoas e bens. Como a prefeitura é responsável pela autorização das construções de edificações que atraem ou geram deslocamentos de pessoas e veículos, é forçoso reconhecer que ela própria é a responsável pela situação criada no trânsito e, portanto, pela solução dos problemas decorrentes.

É a Prefeitura que autoriza, também, que uma casa possa se transformar numa lojinha ou eventualmente numa escolinha, passando a gerar um número de deslocamentos muito maior do que o inicial, provocando um aumento considerável de veículos e pessoas em uma determinada via ou região.

Ainda de acordo com o manual de municipalização do trânsito, a fiscalização de trânsito, conforme definido no Anexo 1 do CTB, é o “ato de controlar o cumprimento das formas estabelecidas na legislação de trânsito, por meio do poder de polícia administrativa de trânsito, no âmbito de circunscrição dos órgãos e entidades executivos de trânsito e de acordo com as competências definidas neste código” (CTB, 2008, p. 55), sendo de responsabilidade da autoridade de trânsito e de seus agentes devidamente treinados e credenciados.

A fiscalização constitui a ferramenta complementar da operação de trânsito, na medida em que confere aos agentes municipais o poder de atuar e consequentemente “sensibilizar” o usuário no sentido de respeitar a legislação, fato que assegura a obtenção de melhorias nas condições de segurança e fluidez para o trânsito.

A fiscalização de trânsito é uma atividade visada pela população influenciando diretamente na imagem do órgão ou entidade municipal de trânsito que deverá obedecer aos seguintes critérios para a constituição de um corpo de agentes civis municipais (DETRAN, 2000):

- concurso público para seleção de pessoal com perfil adequado à função de operação e fiscalização de trânsito;
- treinamento e capacitação do pessoal selecionado mediante cursos e estágios;
- credenciamento e designação dos agentes de operação e fiscalização através de portaria, relacionando nominalmente cada agente.

O treinamento e estágio prático podem ser feitos através de convênios com outros municípios que já têm

experiência de operação e fiscalização ou com empresas de consultoria e treinamento existentes no mercado. É possível que a fiscalização seja feita também pela Polícia Militar, com base no artigo 23 do CTB, “quando e conforme convênio” firmado entre o Município e o Estado. O convênio deve definir a forma de trabalho e de relacionamento dos policiais militares com o dirigente do órgão de trânsito municipal, que será a autoridade de trânsito do município.

Em meados do ano de 2013, para fins de adequação às exigências previstas no Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) firmado entre a Prefeitura Municipal e o Ministério Público Estadual, foram contratados de forma provisória e em caráter de urgência, agentes de trânsito para atuarem na fiscalização e orientação do trânsito. Em razão da forma como aconteceram as contratações e diante do desempenho dos agentes de trânsito, tornou-se ainda mais notório a necessidade da municipalização do trânsito em curto prazo e não em médio ou longo prazo, conforme projeto anunciado pela administração municipal (2013 – 2016).

A educação para o trânsito também é outra atribuição que o município passa a ter, significando na prática, uma nova oportunidade de se envolver diretamente, de forma intensiva, no principal canal disponível para estar diretamente incorporado, ao trânsito no Brasil, novos conceitos de respeito à vida.

O CTB estabelece a obrigatoriedade da existência de uma Coordenadoria Educacional de Trânsito e de uma Escola Pública de Trânsito em cada órgão ou entidade do Sistema Nacional de Trânsito, conforme artigo 74, parágrafos 1º e 2º e resoluções.

3 Metodologia

Para elaboração do presente trabalho, foi desenvolvida pesquisa descritiva e exploratória e também foram levantados dados qualitativos através de realização de entrevistas informais.

Richardson (2011) define entrevista informal ou não estruturada àquela que em vez de responder à pergunta por meio de diversas alternativas ou opções pré-formuladas, visa obter do entrevistado o que ele considera como aspectos mais importantes referentes a um determinado problema: as suas descrições de uma situação de estudo. Por meio de uma conversação guiada, pretende-se obter informações detalhadas que possam ser utilizadas em uma análise qualitativa.

Segundo Ortinau et al (2010) pesquisa exploratória é a pesquisa que foca a coleta de dados secundários ou primários e utiliza um formato não estruturado ou procedimentos informais para interpretá-los.

Foram realizadas pesquisas bibliográficas, que permitiram a aquisição de conhecimentos, que também serviram de base para a realização de entrevistas em pontos de ônibus desta cidade com usuários do serviço de transporte coletivo. Também foram realizadas visitas às cidades de Lavras/MG, onde o trânsito já é municipalizado; e em Ouro Preto/MG que possui características viárias comuns às cidades históricas, portanto, bastante semelhante à estrutura viária de São João del-Rei. Em Ouro Preto, também foram realizadas entrevistas informais referentes ao trânsito e ao transporte coletivo.

Foram entrevistadas 30 pessoas entre usuários do Transporte coletivo de São João del-Rei, usuários e

motoristas de taxi lotação em Ouro Preto, sendo que as perguntas estavam relacionadas à frequência de utilização do serviço, nível de satisfação, percepção sobre as mudanças de trânsito e possíveis sugestões de melhorias.

Em São João del-Rei foi realizado monitoramento visual do trânsito, durante os meses de outubro, novembro e dezembro do ano de 2013, especialmente em datas que estavam acontecendo algum tipo de evento na Avenida Presidente Tancredo Neves, resultando em interdição parcial da via, tornando o trânsito ainda mais caótico. Foi realizado acompanhamento de reuniões na Câmara Legislativa, principalmente quando estavam em pauta questões referentes ao transporte coletivo e à comissão especial de transportes.

4 Diagnóstico da mobilidade urbana em São João del-Rei e sugestão de melhorias

A cidade histórica pode ser definida como aquela portadora de um núcleo central ou centro histórico, compreendido como um espaço vivo, em constante transformação, no qual as marcas da passagem do tempo se fazem presentes em construções que expressam valores históricos e estéticos (JOKILEHTO, apud ZANIRATO, 2008). Ela é assim uma parte do ambiente cotidiano dos seres humanos, que expressa a presença viva do passado que lhe deu forma.

São João Del Rei, a exemplo de outras cidades de médio e grande porte, não está imune às dificuldades contemporâneas referentes à mobilidade, e vem enfrentando problemas com o expressivo aumento de veícu-

los nas ruas, transporte coletivo deficitário e ainda com o agravante da estrutura viária de uma cidade histórica.

A lei nº 4.068 de 13 de novembro de 2006, institui o Plano Diretor Participativo do Município de São João del-Rei, nos termos do artigo 182 da Constituição Federal, do capítulo III da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade e do capítulo II do Título IV da Lei Orgânica do Município de São João del-Rei.

Na referida lei, também são tratadas questões referentes à mobilidade urbana e conforme consta em pesquisa elaborada pela pesquisadora da PUC Minas, Alvares (2008), o plano diretor estabelece os objetivos e diretrizes gerais para a gestão do sistema viário, de transporte público e de trânsito. As diretrizes de cada sistema estão descritas nos Artigos 52, 54 e 55. Além dessas diretrizes gerais, propõem-se a criação do Plano Viário Municipal e do Plano Municipal de Transporte e Trânsito. O Plano Municipal de Transportes e Trânsito deverá atender às diretrizes da Política Municipal, ligadas à mobilidade e ao transporte. O Plano Viário Municipal, além de estar submetido às diretrizes gerais da Política de Mobilidade e Transportes, deverá atender às diretrizes específicas previstas no Artigo 53º.

No que se refere à ampliação da mobilidade da população e promoção de serviços de transporte público de qualidade, o Plano Diretor aborda, em algumas de suas diretrizes, a questão da adequação dos itinerários do transporte coletivo às novas demandas e, em caso de necessidade, a ampliação ou criação de novas linhas. Vale ressaltar que não há estabelecimento de nenhum tipo de programa de intuito social como, por exemplo, programa de redução de tarifas. Não há definição de in-

vestimentos voltados para a promoção de políticas que visem o investimento em transportes alternativos, não poluentes e/ou não motorizados. Estabelece somente, a elaboração do projeto de ciclovias, mas sem especificar nenhum tipo de investimento para esta modalidade.

Fica estabelecido também que o Município deverá elaborar e implantar um projeto de sinalização informativa urbana, um projeto de ciclovias e um projeto de melhorias das vias vicinais. No entanto, é importante ressaltar que não há definição de suas diretrizes e, muito menos dos instrumentos específicos para viabilizar a implantação de planos e projetos. Nota-se também o não estabelecimento de metas, o que revela um baixo grau de concretude das diretrizes gerais que irão subsidiar os planos, programas e projetos.

É importante ressaltar que não é mencionada na “Política Municipal para os Sistemas Viários, de Transporte Público e de Trânsito” a utilização de instrumentos vinculados à política de transporte / mobilidade, tais como operações urbanas consorciadas para viabilizar intervenções no sistema viário e ou sistemas de transporte coletivo, transferência de potencial construtivo de perímetros a serem atingidos por obras de implementação de infraestrutura e outorga onerosa de potencial construtivo. No Capítulo III que aborda a questão dos instrumentos jurídicos e políticos, é destacado que as operações urbanas consorciadas objetivam, entre outros aspectos, a implantação de melhorias na infraestrutura e no sistema viário. O plano remete para Lei específica, que tratará das questões ligadas ao plano de operação urbana consorciada. No caso da transferência do direito de construir, prevista na seção VI do Art. 89º,

não fica clara a sua vinculação com a política de mobilidade e transporte.

Como mencionado anteriormente, o Plano Diretor prevê a criação do Plano Viário Municipal e do Plano Municipal de Transporte e Trânsito. Esses planos, conforme previsto no parágrafo 1º do Art. 94, terão um prazo de 25 meses para serem elaborados a partir da publicação do Plano Diretor. São estabelecidas diretrizes específicas para o Plano Viário Municipal (ver Art. 53º). Com relação ao Plano Municipal de Transportes e Trânsito, o plano diretor não prevê objetivos concretos. Fica estabelecido apenas que ele deverá atender as diretrizes da Política Municipal para os Sistemas Viários, de Transporte Público e de Trânsito. De um modo geral, não há definição de alternativas de articulação com as outras esferas de governo, nem mesmo menção a instituição de fundo específico ou de desenvolvimento para fins de mobilidade e transportes. No que tange à existência de definições relativas ao orçamento municipal (PPA, LDO e LOA), não há menção na política de mobilidade e transporte proposta. Como em todas as políticas já mencionadas, o Plano Diretor não menciona a definição de critérios de gênero e etnia, ou outras políticas afirmativas.

Pode-se afirmar que o grau de autoaplicabilidade das definições estabelecidas na política de mobilidade e transporte é baixo. Apesar de o plano estabelecer prazos para a elaboração de alguns planos como os de transporte, trânsito e sistema viário, suas metas concretas e objetivos não estão claros. Tais fatos, somados à inexistência de instrumentos e de programas específicos com fundos próprios para sua implantação, fazem

com que o plano diretor de São João del-Rei assuma um caráter mais diretivo e menos operacional.

O Plano Diretor não define a utilização de nenhum instrumento ou mecanismo de controle social na política de mobilidade e transporte. Também não define uma política clara de extensão da rede de serviços de transporte público na expansão urbana. No entanto, aponta entre as diretrizes da gestão do sistema de transportes, que o poder público local deverá não só adequar os itinerários do transporte coletivo às novas demandas, como também ampliar a oferta existente a partir da criação e/ou aumento da capacidade de novas linhas.

Conforme mostrado acima, a questão da mobilidade urbana em São João del-Rei, realmente é um desafio que deve receber a devida atenção por parte da Gestão Pública, afim de dar uma resposta satisfatória em todos os sentidos à população.

De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), São João del-Rei contava naquele ano com aproximadamente 39,7 mil veículos em circulação, sendo que estes números equivalem a um veículo para cada dois habitantes. A média é superior à da capital do Estado, Belo Horizonte. Levando-se em consideração o tamanho do município e a estrutura histórica, os números representam um enorme inchaço no tráfego.

Para o diretor do Departamento de Trânsito local, Laurivaldo Alves, exatamente no ano de 2014, a cidade poderá entrar em colapso caso nada seja feito para controlar tal situação. “É preciso planejar de forma estratégica o andamento da frota, fiscalizar o que está nas

ruas. Isso só acontece na prática se o trânsito for municipalizado. Em síntese: se ele for adequado ao Código de Trânsito Brasileiro (CTB), com todas as atribuições que ele exige, se integrando ao Sistema Nacional de Trânsito” explicou, em entrevista ao Jornal Gazeta de São João del-Rei, de 31/03/2013.

De acordo com o artigo 24 do CTB, para municipalizar o trânsito as cidades precisam se adequar a 21 pontos legais, incluindo “implantar, promover a manutenção e operar o sistema de sinalização”, “coletar dados estatísticos e elaborar estudos sobre os acidentes de trânsito e suas causas” e “executar a fiscalização de trânsito, autuar e aplicar as medidas administrativas cabíveis (...) exercício regular do Poder de Polícia de Trânsito”. Isso significa que São João del-Rei vai precisar contar com a já fadada Guarda Municipal, discutida há tantos anos. “Esse é um processo relativamente longo, mas é preciso dar os primeiros passos. A cidade vai precisar de pelo menos 30 agentes, de preferência todos concursados e treinados. Serão meses de dedicação só a essa parte. Por isso podemos dizer que vamos precisar de pelo menos um ano para adiantar o processo de municipalização”, comentou Alves.

Ainda de acordo com a revista, o secretário de Governo Leonardo Silveira concordou com o diretor do departamento de trânsito local e disse que são necessárias mais discussões e negociações. “Agora nosso trabalho será mais interno. Já estudamos alguns pontos e recebemos o pedido de criação do projeto. Vamos trabalhar na secretaria para que ele seja montado e possa ser analisado publicamente no momento certo”, disse.

Conforme mencionado pela Comissão Especial de Transportes, em reunião na Câmara Legislativa da cidade, o serviço de transporte coletivo com a utilização de ônibus começou a ser oferecido à população de São João del-Rei na década de 70, passados mais de quarenta anos, somente quatro empresas atuaram na oferta deste serviço na cidade. A prestação desse serviço começou com a Viação Sandra, seguida pela Viação Meier e desde o ano de 2001 o sistema de transporte coletivo municipal de São João del-Rei é realizado pela empresa Viação Presidente que opera as linhas urbanas na cidade (sede e distritos). Atualmente, a viação Vale do Ouro também circula em algumas áreas da cidade com algumas restrições na oferta do serviço.

Diariamente, aproximadamente 17 mil pessoas utilizam os ônibus urbanos na cidade e a cidade dispõe de cerca de vinte e duas linhas urbanas regulares, interligando as diversas regiões do município. Existem diversos questionamentos levantados pelos entrevistados referentes à prestação do serviço pela referida empresa que vão desde a legalidade e regularidade do processo licitatório, tarifas altas, grandes intervalos entre uma viagem e outra, itinerários que não atendem todos os bairros, ausência de transporte após as 23 horas, pontos de parada de ônibus inadequados e monopólio na prestação do serviço.

A sociedade pacata e acomodada de outrora está com o senso crítico cada vez mais apurado e tem cobrado de diversas formas os seus direitos, inclusive o direito de usufruir de um sistema de transporte coletivo de qualidade. A crise referente à mobilidade urbana, que envolve tanto o trânsito caótico quanto o transporte co-

letivo deficitário culminou em diversos protestos populares nesta cidade no mês de junho de 2013, sendo que a tarifa cobrada pela utilização do transporte coletivo foi reduzida em R\$ 0,15 centavos e, posteriormente, o chefe do executivo municipal anunciou a anulação do processo licitatório que autoriza a empresa Viação Presidente a executar e ou explorar o serviço na cidade.

Diversas são as opções que os gestores públicos podem tentar implantar, desde que tal ação seja precedida de planejamento estratégico, podendo começar com restrições aos transportes de carga e descarga em áreas críticas, rodízios de circulação de veículos, levando em consideração os números das placas, restrição de acesso em determinadas áreas da cidade, fechamento de ruas para veículos, sendo autorizado somente o fluxo de pedestres, até chegar ao que parece ser um dos últimos recursos que é a cobrança de pedágio urbano conforme consta no artigo 23, inciso III da Lei nº 12.587/2012 (BRASIL, 2012).

No contexto da cidade de São João del-Rei, as alternativas que parecem ser as mais viáveis, a princípio seria a municipalização do trânsito com todos seus desfechos, conforme mencionado em tópico anterior, podendo-se também levar em consideração os resultados positivos obtidos nesta área na cidade de Lavras/MG, onde o trânsito foi municipalizado; abertura de um processo licitatório onde prevaleça os princípios da administração pública; e implantação de um sistema de taxis lotação, conforme experiência positiva que funciona satisfatoriamente na cidade de Ouro Preto/MG, que tem características viárias semelhantes à São João del-Rei. O sistema de lotação de Ouro Preto está previsto

na lei orgânica do município, é regulado pela Secretaria Municipal de Defesa Social e o reajuste de tarifas acompanha o mesmo que é aplicado ao transporte coletivo feito por ônibus, de acordo com o decreto 3.101 de 30 de maio de 2012 desta cidade.

5 Considerações finais

Os indicadores levantados junto aos entrevistados e as evidências observadas durante a realização desta pesquisa, na sua maioria retrataram a insatisfação da população são-joanense e também o cenário caótico referente à mobilidade urbana na cidade. Sem dúvida não se trata de uma tarefa fácil a resolução das questões referente ao transporte público e mobilidade urbana em São João del-Rei. Diante de tantos impedimentos, restrições e agravantes de uma cidade histórica, seria no mínimo utópico sugerir e ou propor uma transformação imediata, mas algo precisa ser feito e não se pode mais esperar, pois a principal falha identificada nas Administrações Municipais que estiveram à frente da cidade nas últimas décadas, foi justamente a ausência de execução e conclusão de um planejamento eficiente e eficaz.

Considerando que o planejamento é a base para uma ação bem-sucedida, a atual gestão municipal deve priorizar um planejamento estratégico referente à mobilidade urbana e colocá-lo em prática, afim de ao menos amenizar a insatisfação da população e melhorar a qualidade de vida de todos.

6 Referências

- ALVARES, K. V. **Rede de Avaliação e capacitação para Implementação de Planos Diretores Participativos**. Avaliação Final Plano Diretor de Itaguaí. Itaguaí, nov. 2008.
- BADDINI C. **De olho no trânsito**. Diário do Grande ABC, 14 abr 2011. Disponível em: <<http://olhonotransito.blogspot.com/2011/04/o-que-e-mobilidade-urbana.html>> Acesso em: 20 de novembro de 2013.
- BRASIL. Lei Federal nº 9.503 de 20 de setembro de 1997. **Institui o Código de Trânsito Brasileiro**, 1997.
- BRASIL. Lei Federal nº 12.587 de 03 de janeiro de 2012. **Institui as diretrizes nacionais da Política de Mobilidade Urbana**, 2012.
- BRASIL. Lei Municipal nº 4.068 de 13 de novembro de 2006. **Plano Diretor do Município de São João del-Rei**, estabelece diretrizes gerais da política urbana para o município de São João del Rei e dá outras providências, 2006.
- BRASIL. Ministério das Cidades. **Caderno PlanMob**: para orientação aos órgãos gestores municipais na elaboração dos Planos Diretores de Mobilidade Urbana. Brasília 2007.
- BRASIL, Ministério da Justiça. Denatran (Departamento Nacional de Trânsito). **Manual de Municipalização do trânsito**: roteiro para implantação / Apresentação: Ministro da Justiça José Gregori. Brasília-DF: Denatran, 2000.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Informações sobre municípios brasileiros**. Disponível em [HTTP://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php](http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php) acesso em 30/12/2013.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **A Mobilidade Urbana no Brasil: Infraestrutura social e urbana no Brasil**, subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Série eixos do desenvolvimento brasileiro, comunicado nº 94 de 25 maio 2011. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 25 outubro 2013.
- LEMOS, R. **O emprego do policiamento ostensivo de trânsito e a Mobilidade Urbana durante a realização da Copa do Mundo de futebol de 2014**. 2011. 128 f. Monografia (Especialização) – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, Belo Horizonte, 2011
- RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. São Paulo: Editora Atlas, 2011.
- ORTINAU, D. J.; HAIR Jr., J. F.; WOLFINBARGER, M. BRUSHM R. **P. Fundamentos de pesquisa de marketing**. Bookman, 2010.
- ZANIRATO, S. H. **Mobilidade nas Cidades Históricas e a Proteção do Patrimônio Cultural**. Revista Eletrônica de Turismo Cultural, 2008.

A IMPORTÂNCIA DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL NA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O CASO DE SERTÃOZINHO - SP

O presente artigo tem como objetivo analisar a importância do poder público municipal para a execução de estratégias orientadas para a promoção de um desenvolvimento local sustentável. O artigo foi baseado em pesquisa de tipo documental e bibliográfico bem como em pesquisa de campo, esta última realizada por meio de entrevista com o Secretário do Meio Ambiente do município de Sertãozinho, no estado de São Paulo, utilizando-se um roteiro específico. Foi realizada uma discussão sobre gestão ambiental e desenvolvimento sustentável, bem como sobre o papel do poder público local, por meio de estratégias de gestão ambiental, concluindo-se pela efetividade das ações públicas ambientais no município analisado.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Ambientais; Gestão Ambiental; Sertãozinho - SP.

¹ Bacharel em Administração Pública pela Universidade Federal de São João del-Rei - roseloopes.stz@hotmail.com

² Doutor em Ciências Sociais - Professor Adjunto na Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ) - mucio@ufs.edu.br

1 Introdução

Parece consensual afirmar que desde a primeira Revolução Industrial veem ocorrendo muitas e grandes transformações econômicas, sociais e tecnológicas, com a geração de benefícios e de problemas sociais profundos. Dentre os últimos, ressaltam aqueles relativos ao meio ambiente (CAVALCANTI, 2003). Entretanto, apesar da magnitude e rapidez das transformações aludidas, foi só em meados de 1970, que alguns governos começaram a produzir esforços para solucionar problemas ambientais e só no final da década de 1980, que a sociedade começou a perceber a importância de promover um desenvolvimento sustentável (NASCIMENTO, 2012).

Ainda assim, não se pode dizer que as muitas ações que foram e que vem sendo tomadas, nos últimos quarenta anos, tenham sido suficientes para promover a compatibilidade entre o desenvolvimento do capitalismo e a maneira de se usufruir os recursos naturais. As medidas até agora tomadas para sanar a poluição e degradação da natureza ocasionada, principalmente, pelo processo de industrialização⁰ ainda não foram suficientes e não acontecem na mesma velocidade em que ocorre o processo intensivo de industrialização mundial. Exemplos são a transferência de unidades produtivas dos países desenvolvidos para países em desenvolvimento, como no caso da Union Carbide Corporation (causadora em 1984 do desastre químico em Bhopal, Índia, que causou a morte de mais de dez mil pessoas); ou a poluição, como nos casos da fumaça que cobriu Londres em 1952 (durante uma semana em dezembro, combinada ao fog, o que gerou forte crise sanitária, com

mais de sete mil casos de morte e de quinze mil internações hospitalares e que gerou a edição do Clean Air Act em 1956); do naufrágio do navio Exxon Valdez (que provocou um vazamento de 36 mil toneladas de petróleo e poluiu 1.800 Km de praias no Alasca , em 1989); ou ainda do vazamento da usina nuclear de Chernobyl, na Ucrânia, em 1986, na então União Soviética (SOUZA, 2009; CALIXTO, 2013).

Tendo esses elementos como referência, o objetivo geral do presente artigo é descrever a importância do poder público na formulação e implantação de estratégias de gestão ambiental, com o objetivo de impedir o abuso e o desrespeito à natureza e ao ser humano. Para alcançar tal objetivo, foi realizado um estudo sobre a gestão ambiental na cidade de Sertãozinho, no estado de São Paulo.

2 Desenvolvimento sustentável

A partir dos anos 1960, a intensificação da poluição e o aumento significativo de riscos para a saúde humana e para a conservação de um ambiente limpo e saudável propiciou os elementos para a formação de uma consciência ambiental coletiva. Conforme Cavalcanti (2003) *“de forma esparsa, começaram nos anos 60, e ganharam no final dessa década e no início dos anos 70 uma certa densidade, que possibilitou a primeira grande discussão internacional culminando na Conferência de Estocolmo em 1972”*.

Essa conferência foi resultado também do alerta produzido por documentos como o livro “Primavera Silenciosa” de Raquel Carson (que alertou contra o uso

indiscriminado de pesticidas e inspirou vários movimentos ambientalistas) e o Relatório do Clube de Roma, dentre outros. As Conferências internacionais sobre meio ambiente, em especial as de Estocolmo (1972), do Rio de Janeiro (1992) e de Johannesburgo (2002), e os documentos que elas produziram influenciaram enormemente todos os países do planeta – porém, o comprometimento com o que foi estipulado em cada uma delas ocorre em níveis e formas diferentes para cada nação.

De toda forma, um resultado importante da internacionalização das discussões sobre o tema foi o estabelecimento da ideia de que o desenvolvimento deve ser sustentável. Conforme o Relatório “Nosso Futuro Comum” (WCED, 1987), desenvolvimento sustentável é um modelo de organização da produção e consumo de bens e serviços que privilegia a utilização de recursos no presente preocupando-se com os impactos para futuras gerações, ou seja, é um modelo que busca garantir o desenvolvimento material, para que haja melhora na qualidade de vida das pessoas no presente permitindo a preservação do meio ambiente, isto é, do planeta, para as gerações futuras.

Essa definição implica mudar o paradigma do “desenvolvimento econômico”, inserindo neste último conceito a preocupação constante com o gerenciamento e a preservação dos recursos para as gerações futuras, por meio de um pacto intergeracional que expresse as preocupações quanto ao atendimento às necessidades básicas de todos os humanos (CAVALCANTI, 2003; BARBIERI, 2007).

3 Gestão ambiental

Gestão Ambiental trata da administração das atividades que norteiam a sociedade para o uso racional e adequado dos recursos ambientais, incluindo tudo que possa servir de ferramenta para uma gestão adequada da conservação e da preservação ambiental. Conforme São Paulo (2011):

A Gestão Ambiental é entendida como um processo participativo, integrado e contínuo, que visa promover a compatibilização das atividades humanas com a qualidade e a preservação do patrimônio ambiental. Para que isto ocorra, a política ambiental deve se aprimorar, criando instrumentos e ferramentas para a adequada prática da gestão ambiental. Sua aplicação pode ocorrer no dia a dia das pessoas, nas corporações, nas organizações governamentais e não governamentais (SÃO PAULO, 2011, p. 8).

Não há uma única definição para o que seja Gestão Ambiental, porém pode-se assumir que sua eficácia depende da obediência ao que é preconizado pelo “Relatório Brundtland” (CMDMA, 1987). Nesse sentido, isso implica que a Gestão Ambiental, um plano gerencial ambiental e as ações propostas e executadas por uma equipe de gerenciamento ambiental devem buscar produzir documentos e ações ou práticas conduzidas por: (1) enunciados claros a respeito dos objetivos ambientais perseguidos; (2) montagem de bancos de dados confiáveis; (3) formulação e aplicação de estratégias de comunicação eficazes entre todos os envolvidos, valorizando especialmente a transparência e a divulgação das ações e resultados; (4) inclusão da noção de processos de melhorias contínuas; (5) importância da motivação e da capacitação, com estímulo à pesquisa; (6) definição

de parâmetros para avaliação de performances ambientais; (7) definição de normas e procedimentos em todos os níveis (CMDMA, 1987).

3.1 Gestão Ambiental no Brasil

O Brasil criou suas normas de política e gestão ambiental como resposta às mudanças internacionais sobre políticas ambientais, segundo Magrini (2001). Isso ocorreu tardiamente em comparação às outras políticas públicas e também como resposta a pressões dos movimentos ambientais internacionais a partir da década de 1970 (SOUZA, 2009). Para Viola (2009) colaborou para o avanço de políticas ambientais no Brasil o esgotamento do modelo de industrialização baseado na substituição de importação.

Até então, de acordo com Sousa (2009), não havia necessariamente uma política ambiental, mas apenas ações isoladas voltadas para questões como o incentivo à exploração dos recursos naturais, a exploração de zonas nacionais, o saneamento rural, a educação sanitária e para os impactos entre os interesses econômicos internos e externos. E esse atraso no estabelecimento de normas ambientais e de agências especializadas, no controle da poluição ambiental, demonstra que a matéria não figurava entre as prioridades da política pública brasileira (LUSTOSA & YOUNG, 2002).

A política ambiental brasileira elaborada a partir da Conferência de Estocolmo fundamentou-se, basicamente, no controle da poluição e na criação de unidades de conservação da natureza, enquanto problemas como o crescimento populacional e o saneamento básico não foram contemplados (LUSTOSA; YOUNG, 2002; SOUSA,

2009).

A partir da década de 1980, as disposições legais referentes à proteção ambiental apresentaram maior fôlego, com a edição da Lei Federal nº 6.938, de 1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA. O ápice desse movimento foi a promulgação da Constituição Federal de 1988, que dedicou um capítulo inteiro ao tema. Em 1989, visando unificar a política ambiental, foi fundado o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente – IBAMA (MEDEIROS, 2004).

A instituição da PNMA foi importante, pois definiu conceitos, objetivos específicos, diretrizes e instituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA e diversos instrumentos de política ambiental no país (SÃO PAULO, 2011). Segundo a Lei 6.938/81, o objetivo principal da Política Nacional de Meio Ambiente é: *“a preservação ambiental propícia à vida, visando assegurar, no país, condições para o desenvolvimento socioeconômico, os interesses da segurança nacional e a proteção da dignidade da vida humana”*.

Em 1992, foi criado o Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal (MMA) (Lei 8.490/92) que assumiu a coordenação da PNMA, sendo responsável pela definição de objetivos, metas e políticas ambientais para o País. Com isso, o SISNAMA passou a compor-se, basicamente, de duas esferas: uma de formulação de políticas, do qual fazem parte o CONAMA, órgão superior do sistema e o MMA, órgão central; e outra, de execução de políticas, formada pelo IBAMA, executor da política federal de meio ambiente e pelos demais órgãos setoriais, estaduais e municipais

(SIRVINSKAS, 2009; MORAES; TUROLLA, 2004).

Em 1992, realizou-se no Brasil a segunda Conferência Internacional sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente, conhecida como Rio-92. Dando continuidade às discussões iniciadas na primeira Conferência realizada em Estocolmo vinte anos antes, a Rio-92 deixou como seu principal legado a Agenda 21, documento resultante das negociações realizadas entre governos e a sociedade civil organizada, e que contém uma soma de programas e de instrumentos para implantação de planos e metas de políticas em todos os níveis, sobretudo aquelas de iniciativa local. Assim, questões como Desenvolvimento Sustentável, Biodiversidade, Mudanças Climáticas, Águas (doces e oceanos) e Resíduos (tóxicos e nucleares) tornaram-se problemas globais (SOUSA, 2009).

Porém, após a realização da Rio-92, o debate sobre as questões ambientais no Brasil diminuiu, o que se deveu a fatores tais como a perda de importância da questão ambiental na opinião pública, a exacerbação de conflitos organizacionais, a diminuição de recursos financeiros das ONGs e a bifurcação do processo de socialização das lideranças (VIOLA, 2009).

Esse modelo de gestão ambiental entrou em crise e alguns órgãos como o IBAMA e o próprio MMA tiveram dificuldades de gestão e implantação de medidas, colocando em pauta a necessidade de uma reordenação da política ambiental e do próprio papel do Estado brasileiro (BREDARIOL, 2001).

Assim, com o objetivo de uma política mais efetiva quanto à promoção do desenvolvimento sustentável

brasileiros, o MMA procurou transferir, total ou parcialmente, para os estados, municípios e organizações não governamentais o planejamento e a execução de políticas ambientais. Vale destacar que gradativamente essa descentralização já havia ocorrido, pois estados e município já possuíam ou vinham criando instituições e órgão que pudessem atender a demanda de denúncias por parte da população e tentando resolver problemas locais (SOUSA, 2009).

De acordo com Lustosa e Young (2002), vários fatores dificultaram a eficácia das políticas ambientais e a execução da gestão ambiental no Brasil no início do século XXI, dentre as quais se destacam:

- (1) A ação das agências tende a ser reativa, ou seja, a expansão das suas atividades reflete um agravamento de problemas não resolvidos anteriormente;
- (2) A carência técnica, financeira e de pessoal somada à falta de apoio político e à crise fiscal de diversas administrações estaduais têm impedido a ação efetiva das agências estaduais de controle, exigindo maior atuação das agências municipais. No entanto, essa multiplicidade de níveis administrativos dá origem a conflitos de competência, com prejuízos para as comunidades envolvidas;
- (3) A falta de investimento em infraestrutura e serviços urbanos que são de outras competências administrativas (saneamento, transporte público, lixo urbano) e que favorecem a manutenção de padrões de consumo insustentáveis e

de bolsões de pobreza e miséria;

- (4) A falta de recursos humanos e financeiros nos órgãos responsáveis pelo controle e fiscalização ambiental; e
- (5) A rigidez do sistema de normas que retira a flexibilidade dos gestores, tornando-os pouco efetivos no sentido de criar estímulos aos agentes sociais para que adotem práticas ambientalmente corretas.

A partir dos elementos apresentados anteriormente, será feita na próxima seção uma descrição e uma avaliação da política ambiental em Sertãozinho, SP, no período de 2013 a 2016.

4 Avaliação da gestão ambiental na cidade de Sertãozinho-SP

Sertãozinho é um município criado em 1906 e que possui uma população estimada em aproximadamente cento e vinte mil habitantes. Está localizada a nordeste do estado de São Paulo, distante 325 km da capital. Situa-se na região de Ribeirão Preto e destaca-se como um importante polo industrial, sendo a primeira produtora de açúcar e álcool do estado. A área do município é de 403,089km², com uma densidade demográfica de 273,22 habitantes/km² (IBGE, 2010).

O município possui 700 empresas espalhadas por quatro distritos industriais, 90% das quais voltadas para o setor sucroalcooleiro, mas com atuação também nas áreas de papel e celulose, alimentícia e outras. A vocação industrial da cidade teve início na década de 1970, com o incentivo governamental ao Programa Nacional

do Álcool – Pro-Álcool.

Tendo em vista os aspectos da promoção do desenvolvimento sustentável, procurou-se compreender como Sertãozinho desenvolveu uma estratégia local de gestão ambiental que, no caso do estado de São Paulo, deve estar consoante as metas do Programa “Município Verde Azul” – PMVA, que busca incentivar os municípios a se adaptarem às demandas da promoção do desenvolvimento sustentável. Para atender a esse objetivo foi entrevistado o Secretário do Meio Ambiente de Sertãozinho que exerceu o cargo no período analisado. A entrevista buscou identificar se as ações propostas pelo PMVA veem sendo alcançadas - de modo a produzir ganhos em termos de qualidade de vida para a população local e, por extensão, propiciar uma boa posição do município no referido ranking.

Em São Paulo, a execução da política ambiental é realizada no âmbito do Sistema Estadual de Administração da Qualidade Ambiental, Proteção, Controle e Desenvolvimento do Meio Ambiente e Uso Adequado dos Recursos Naturais de São Paulo - SEAQUA, instituído pela Lei Estadual nº. 9.509/97, que tem por objetivo organizar, coordenar e integrar as ações de órgãos e entidades da administração direta, indireta e fundacional instituídas pelo poder público, visando à proteção, ao controle e ao desenvolvimento do meio ambiente (SÃO PAULO, 2011).

O órgão central é a Secretaria do Meio Ambiente do estado - SMA que tem a finalidade de planejar, coordenar, propor normas e supervisionar a Política Estadual do Meio Ambiente e conta com órgãos executores e setoriais. A estrutura da Secretaria do Meio Ambiente

é composta por três Coordenadorias: Planejamento Ambiental, Educação Ambiental e Biodiversidade e Recursos Naturais. Conta, também, com três Institutos de pesquisa: o Botânico, o Florestal e o Geológico (SÃO PAULO, 2011).

Em Sertãozinho, a Secretaria do Meio Ambiente é o órgão central da gestão ambiental da cidade, e suas funções são *“planejar, organizar, executar e controlar as atividades empreendidas pelo Município na área do desenvolvimento ambiental, promovendo medidas que protegem a boa qualidade de vida e do meio ambiente”*. A Secretaria ainda é responsável por analisar e vistoriar os pedidos de ocupação do espaço urbano e da paisagem natural, analisando os impactos ambientais; fiscalizando ações que infringem a legislação ambiental e uso dos recursos naturais.

4.1 O Selo “Município Verde Azul” – PMVA do estado de São Paulo

O programa foi lançado em 2007, pela Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo e tem o objetivo de *“estimular e auxiliar as prefeituras paulistas na elaboração e execução de suas políticas públicas estratégicas para o desenvolvimento sustentável do estado de São Paulo”*, conforme informação da página da Internet da Secretaria estadual (SISTEMA AMBIENTAL PAULISTA, 2016).

As ações propostas pelo PMVA compõem as dez diretrizes norteadoras da agenda ambiental local, abrangendo os seguintes temas estratégicos: esgoto tratado; resíduos sólidos; biodiversidade; arborização urbana;

educação ambiental; cidade sustentável; gestão das águas; qualidade do ar; estrutura ambiental; e Conselho ambiental.

Ao final de cada ciclo de avaliação é publicado um ranking dos municípios paulistas. Aqueles que atingirem pontuação superior a 80 pontos recebem o Selo. Os 50 primeiros colocados (de um total de 645 municípios existentes no estado) recebem recursos financeiros do Fundo Estadual de Controle da Poluição – FECOP, que visa apoiar a execução de projetos relacionados ao controle, preservação e melhoria das condições ambientais no estado de São Paulo (SISTEMA AMBIENTAL PAULISTA, 2016).

Desde o lançamento do Programa “Município Verde Azul” em 2007, Sertãozinho já recebeu o Selo Verde Azul seis vezes, a primeira delas em 2012. Merece destaque o de 2015, quando o município alcançou o segundo lugar no ranking, com pontuação 97,18. Como prêmio pela colocação, o município recebeu um caminhão no valor de 150 mil reais, que está sendo usado para ampliação da coleta seletiva. Também em 2015 recebeu o prêmio Franco Montoro, concedido aos municípios melhores colocados no ranking, em cada uma das Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos (no caso de Sertãozinho, foi o primeiro colocado entre as cidades que fazem parte da Bacia do Rio Mogi-Guaçu). Em relação à pontuação de 2016, publicada em 13 de dezembro, caiu de posição, ficando em vigésimo lugar com 91.55 pontos (SISTEMA AMBIENTAL PAULISTA, 2016).

A estrutura da gestão ambiental do município de Sertãozinho, conforme mencionado, tem seu centro na Secretaria Municipal de Meio Ambiente - SMMA, cria-

da em 25 de novembro de 2010 pela Lei Municipal nº 5129 e reorganizada pela Lei Municipal nº 6197, de 12 de dezembro de 2016. Outra unidade dessa estrutura é o Serviço Autônomo de Água, Esgoto e Meio Ambiente de Sertãozinho – SAEMAS, autarquia criada em 2005, fazia a gestão das políticas ambientais até a criação da Secretaria do Meio Ambiente. No momento a SAEMAS tem a finalidade de executar e explorar os serviços de água e esgoto; administrar e fiscalizar os serviços relativos à coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos realizados no município; e fiscalizar as operações do aterro sanitário, coordenando os serviços necessários e visando a preservação ambiental¹.

Existe um Conselho Municipal do Meio Ambiente, criado pela Lei nº 4712, de 22 de julho de 2008, tendo participação de 50% da sociedade civil e 50% de órgãos públicos, com atribuição de auxiliar a política municipal de meio ambiente e incentivar a participação popular na gestão ambiental. Em 2012, foi promulgada a Lei 5449 que alterou dispositivos da Lei de Reorganização do Conselho.

Tendo em vista a estrutura descrita, foi perguntado ao Secretário quais as medidas tomadas pela atual gestão municipal que incentivam o uso racional dos recursos naturais, levando-se em consideração a promoção de uma cidade sustentável. Ele listou as seguintes ações, como resposta:

1 As informações e dados descritos a partir desse ponto do texto e até o final da presente seção foram obtidas por meio de entrevista realizada com o Secretário municipal de Meio Ambiente, em seções realizadas no mês de 2015, salvo indicação de outras fontes e/ou referências.

- (1) Promoção, em junho de 2016, da Semana do Meio Ambiente, com objetivo de levar informações e ações educativas à população. Nessa ação foram realizadas feira de tecnologias ambientais, doação de mudas de árvores, feira de doação de animais, feira de “troca trecos”, palestras, workshops e outras atividades relacionadas a educação ambiental;
- (2) Inauguração, em maio de 2016, da Central de Resgate de Animais em Situação de Risco do Canil Municipal, ligado à SMMA, com funcionamento 24 horas.
- (3) Implantação do Programa “Selo Verde 2016” – iniciativa do município que certifica empresas com práticas ambientalmente sustentáveis. Esse selo certificou 11 empresas em Sertãozinho, que se destacaram por sua gestão ambiental eficiente. A pontuação deve ser igual ou maior que 70 e verifica, por exemplo, tratamento ou destinação adequada de resíduos industriais; política interna de coleta seletiva de resíduos; controle de poluição do ar, entre outros.
- (4) Promoção, pelo SAEMAS, de ações de conscientização sobre o uso racional da água, com distribuição de panfletos em praças e explicações para a população. Dentre tais ações consta a realização de concurso sobre uso racional da água, integrando a SMMA e a Secretaria de Educação, envolvendo crianças do ensino básico e fundamental da rede municipal de ensino.

Foi perguntado ao Secretário se existe algum pro-

grama municipal formal ou informal de educação ambiental. Conforme ele respondeu, em outubro de 2015 foi sancionada a Lei municipal Nº 5.986, de acordo com a Lei Federal nº 9.795 de 27 de abril de 1999 e a Lei Estadual nº 12.780 de 2007.

Para orientar a grade escolar foi homologado em conjunto com a lei de educação municipal o Decreto Nº 6437, de 07 de outubro de 2015, que estabelece as diretrizes pedagógicas da educação ambiental para a rede municipal de Sertãozinho, em conformidade com a Constituição de 1988.

Sobre a educação informal Sertãozinho possui a Escola Municipal de Educação Ambiental “Clóvis Badelotti” criada pela Prefeitura em 2008 (Lei Municipal 4.753, de 09 de setembro de 2008) de acordo com as diretrizes da Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA), definidas pela Lei nº 9.795/99. A escola tem o objetivo de promover atividades para direcionar o ensino de uma maneira que vai além do que é aprendido em sala de aula, conforme a Cartilha da Escola.

A Escola possui dois projetos principais e vários projetos temáticos: o primeiro é denominado “Jovem Agricultor do Futuro”, e tem por objetivo instruir os alunos sobre o plantio, capacitando-os para os cuidados com agricultura e a se tornarem cidadãos mais conscientes sobre as questões ambientais; o segundo projeto, denominado “Semeando Proteção”, produz espécies florestais nativas brasileiras para recuperar as matas ciliares da região. Ambos os projetos são desenvolvidos em parceria com empresas privadas sediadas no município, que disponibilizam material de consumo (sementes, adubo, alimentação dos animais etc.) e permanen-

te (como equipamentos agrícolas). O primeiro projeto conta também com parceria com o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural - SENAR.

A equipe da Escola Ambiental, em 2015, tendo em vista o desafio de fortalecer o ensino e aprendizagem em relação ao meio ambiente, criou projetos como: (i) “Cine Tela Verde”, originado do Circuito Tela Verde do Ministério do Meio Ambiente, que aborda o tema “resíduos sólidos” em curtas animados de um minuto de duração (entre março de 2015 e junho de 2016 participaram 1.276 educandos de nove escolas); (ii) Projeto “Água”, que aborda o consumo e o desperdício da água potável, sendo desenvolvido primeiramente para atender alunos do ensino infantil de 04 a 06 anos de idade (entre março de 2015 e junho de 2016, participaram 949 educandos de seis escolas); e (iii) Projeto “CEP Ambiental Correto”, que ensina a importância e as técnicas da prática do plantio (participação de 350 educandos em 2015).

Em relação ao tema da biodiversidade, foi perguntado quais são os cuidados adotados pela Secretaria em relação à fauna e à flora em Sertãozinho. Sobre esse tema a resposta foi sucinta: *“o município vem desempenhando um trabalho de reflorestamento de áreas livres de vegetação e em matas ciliares, a fim de preservar os recursos naturais, a biodiversidade, bem como trazer melhorias climáticas, entre outras”*.

Do ponto de vista da gestão das águas, foi perguntado quais são as ações implantadas para a promoção do uso racional da água na cidade. Segundo o entrevistado, para que o Município promova o uso racional da água, foram instalados e substituídos 1562 hidrômetros

em residências e identificados 123 pontos de vazamentos, utilizando aparelho de medição acústica em 2015. Em 2016 o SAEMAS celebrou um convênio para aquisição de um aparelho de monitoramento dos poços artesianos da cidade, conforme informações disponíveis no site da prefeitura. A previsão para instalações e início das operações será é até agosto de 2017.

Quanto à qualidade do ar, foi indagado como são medidos os níveis de poluição e qual é o setor responsável pela avaliação, instrumento de avaliação e periodicidade. A resposta dada foi que, com a finalidade de controlar as emissões de poluentes provenientes dos veículos a diesel da frota municipal e terceirizada no município, está em vigor a Lei Municipal nº 4.906 de 20 de julho de 2009, que cria o serviço de inspeção veicular da frota própria e terceirizada do município e dá outras providências. Com intuito de regulamentar a legislação vigente foi instituído o Decreto nº 6.438/15, que define o setor responsável pela inspeção, o instrumento e a periodicidade da avaliação.

Os veículos da frota municipal e terceirizada deverão ser submetidos à avaliação ambiental semestral, para verificação de emissão de fumaça preta, por agentes técnicos competentes da administração municipal ou de entidades devidamente capacitadas e auditadas, anualmente e devidamente acreditados pelo Instituto Nacional de Metrologia e Qualidade Industrial - INMETRO.

Quanto à arborização urbana, perguntou-se se existe um plano municipal. A resposta dada foi que em 2015 foi elaborado um Estudo de Arborização Urbana que engloba a área total do município, contemplando frequên-

cia de espécie, projeção de copa, áreas prioritárias para plantio, critérios para implantação, definição de manejo de podas e remoções e cronograma de plantio.

O município, ademais, conta com um viveiro municipal com infraestrutura para produção de 50.000 mudas/ano, contando com duas estufas de germinação, local para rustificação, depósito de sementes e escritório adequado para administração do local e de grande área para ampliação, o qual fornece mudas nativas para reflorestamentos e arborização urbana de forma gratuita à população, e ainda realiza parcerias com município da região que não dispõe de viveiros.

Quanto aos resíduos sólidos, foi indagado o que tem melhorado com a implantação da lei Nº 278, de 18 de abril de 2012, que instituiu o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos no Município de Sertãozinho. Segundo o Secretário, a Lei Complementar visa instituir o Plano Municipal de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos e através dela é que ocorre a execução desde a coleta até a destinação correta dos resíduos.

Essa legislação está integrada com a implantação da Política Nacional de Resíduos Sólidos – Lei 12.305/2010, que normatiza a reciclagem, o reuso, a compostagem e a coleta seletiva do lixo. A lei nacional instituiu um prazo para a erradicação dos lixões que foi prorrogado até 2021. Desde 2008 todo resíduo domiciliar é encaminhado ao Aterro Sanitário de Guataporã. O lixo domiciliar é coletado por caminhões compactadores porta a porta e destinado diretamente ao aterro.

Até 2015 o lixo reciclável era coletado em 40% do município. A partir de 2016 esse número subiu para 50%. Em maio de 2016 iniciou a obra de construção de uma Central de Triagem de Resíduos Recicláveis em uma área de 7.500 m². No momento a empresa terceirizada que cuida da coleta seletiva ainda não possui espaço suficiente para triagem e armazenamento dos materiais recicláveis que atenda toda a população sertaneza. Com a obra concluída espera-se conseguir atingir 100% da população com a coleta seletiva e tirar várias famílias que vivem de coleta de recicláveis da informalidade. Segundo o Secretário, a central também contará com atividades de educação ambiental e também abará a coleta de lixo eletrônico.

Sertãozinho tem cem por cento de seu esgoto tratado desde 2011, mas com uma eficiência de 62%. Com as obras de ampliação da Estação de Tratamento de Esgoto (ETE) iniciadas em maio de 2016, a qualidade do tratamento das águas deve atingir uma eficiência de 90%, melhorando a qualidade das águas do Córrego Sul e do Rio Mogi-Guaçu. A obra tem previsão de término em 18 meses.

Encerrando a entrevista, foi perguntado ao Secretário se ele considera adequada a estratégia de gestão ambiental e seus incentivos e apoio tal como vem sendo adotada pelo município.

Ele respondeu que sim, que a considera adequada, mas ainda insuficiente. A administração da cidade busca promover seu crescimento cuidando das carências básicas, principalmente saneamento básico, assim damos o apoio cuidando do gerenciamento da qualidade do meio ambiente para gerar qualidade de vida a todos.

Para ele, as políticas ambientais vêm sempre em atraso às políticas sociais que em todo governo é prioridade, mas apesar disso tem-se buscado adequar as políticas ambientais locais as nacionais e internacionais, à medida que Sertãozinho cresce e se desenvolve economicamente.

O programa “Município Verde Azul” é importante para todos os municípios, pois direciona o planejamento traçado num âmbito global (todo o estado de São Paulo) para o municipal. Sertãozinho tem alcançado bons resultados com o programa, mas ainda há muito a fazer, como melhorar a qualidade do ar. Sertãozinho como várias cidades do estado de São Paulo, possui uma concentração grande de usinas de açúcar e álcool, porém nem todas seguem os padrões estabelecidos e respeitam as normas ambientais. Apesar de uma busca pela informação da população, há ainda muito o que fazer, especialmente o que tange à ampliação da conscientização dos gestores empresariais.

5 Conclusão

Governos podem ser importantes incentivadores do uso sustentável de recursos naturais. É preciso ações que incentivem a sociedade a usar de forma consciente os recursos, preservando a biodiversidade e a vida.

Como demonstra o caso do Município de Sertãozinho, repercussões locais dos grandes eventos internacionais sobre os debates ambientais são muito lentamente adaptadas e demoram a surtir efeitos. Assim, apesar da Rio-92 ter sido realizada no país, somente em 1999 é que foi criada uma lei federal que regulamentou

a educação ambiental, em 2007 a regulamentação estadual e em outubro de 2015 uma regulamentação da cidade de Sertãozinho, apesar de desde 1988 o artigo 225 da Constituição Federal já tratar do assunto. Da mesma forma, somente em 2010 é que Sertãozinho criou a Secretaria do Meio Ambiente que realiza a gestão das políticas ambientais.

6 Referências

BARBIERI, José Carlos. **Gestão ambiental empresarial**: conceitos, modelos e instrumentos. 2. Ed. São Paulo: Saraiva 2007.

BREDARIOL, Celso. **Conflito ambiental e negociação para uma política local de meio ambiente**. Tese de doutorado. Rio de Janeiro: UFRJ; COPPE, 2001.

CALIXTO, Bruno. Ar da Europa já foi tão poluído quanto o da China. O que mudou? In: **Revista Época**. Blog do Planeta, o meio ambiente que você faz. Produzido em 20/01/2013. Disponível em: <http://colunas.revistaepoca.globo.com/planeta/2013/01/20/ar-da-europa-ja-foi-tao-poluido-quanto-o-da-china-o-que-mudou/>. Acesso em 01/10/2015.

CAVALCANTI, Clóvis (org.). **Desenvolvimento e natureza**: estudos para uma sociedade sustentável. São Paulo: Cortez, 2003.

IBGE Cidades. **Sertãozinho**. Disponível em <http://www.cidades.ibge.gov.br>. Acesso em 12/10/2015.

LUSTOSA, Maria Cecília J.; YOUNG, Carlos Eduardo F. Política ambiental. In: KUPFER, David;

HASENCLEVER, Lia. **Economia industrial**: fundamentos teóricos e práticos no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

MAGRINI, Alessandra. **Gestão ambiental**. Rio de Janeiro: PPE/COPPE/ UFRJ, 2001.

MEDEIROS, Fernanda Luiza. **Meio ambiente**. Dever e direito fundamental. Porto Alegre: Livraria dos Advogados Editoras Ltda., 2004.

MORAES, Sandra R.; TUROLLA, F. A. Visão geral dos problemas e da política ambiental no Brasil. In: **Informações Econômicas**, São Paulo, v. 34, n. 4, abr./2004.

NASCIMENTO, Luís Felipe. **Gestão ambiental e sustentabilidade**. 2ª. Ed. Reimp. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração, UFSC. Brasília: CAPES: UAB, 2012

CMDMA (COMISSÃO MUNDIAL PARA O DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE). **Nosso futuro comum**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria do Meio Ambiente. **Gestão Ambiental**. Cadernos de Educação Ambiental, 16. Governo do Estado de São Paulo, 2011.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 7ª. Ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

SISTEMA AMBIENTAL PAULISTA. **Município Verde Azul**. Disponível em <http://www.ambiente.sp.gov.br/municipioverdeazul/>. Acesso em 28/12/2016.

SOUSA, Ana Cristina A. de. **A evolução da política ambiental no Brasil do século XX**. 2009. Disponível em: <http://www.achegas.net/numero/vinteeseis/ana_sousa_26.htm>. Acesso em: 20/10/2015.

VIOLA, Eduardo. **A globalização da política ambiental no Brasil, 1990-1998**. Disponível em: <<http://www.iea.sp.gov.br/OUT/publicacoes/pdf/tec1-0404.pdf>>. Acesso em: 11/10/2015.

TRANSPARÊNCIA PÚBLICA EFETIVA

UM ESTUDO DE CASO SOBRE O PORTAL ELETRÔNICO DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO/SP

O exercício da cidadania e o direito a participação popular nas decisões políticas foram conquistas que marcaram o processo de redemocratização, ocorrido na década de 1980. Recentes manifestações populares têm como uma das principais reivindicações o fim da corrupção. Nesse sentido, o controle social se mostra como uma das melhores ferramentas para este propósito, uma vez que é exercido diretamente por aqueles que acompanham o gasto público e detêm a titularidade do poder: o povo. Para que seja exercido de maneira adequada, faz-se necessário que o Poder Público promova a publicidade de seus atos. Porém, o que se observa é que essa publicidade é realizada, em sua grande maioria, de maneira que dificulta o entendimento da população em geral. Diante disso, este trabalho procurou identificar o nível em que se efetiva a transparência pública no portal eletrônico do município de Ribeirão Preto/SP, por meio do modelo denominado “Avaliação da Transparência dos Portais Municipais”, proposto por Nunes (2013). Os resultados demonstraram que, embora tenha alcançado pontuação razoável, a transparência pública no município é realizada de forma, predominantemente, em atendimento à legislação e não disponibiliza as informações de modo que contribua para o amplo exercício do controle social.

PALAVRAS-CHAVE: Transparência Pública, Controle Social, Publicidade.

¹ Bacharel em Administração Pública pela Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ) - raul_di@msn.com

² Doutor em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Professor Adjunto na Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ) - norbertovieira@ufsj.edu.br

1 Introdução

A Constituição Federal promulgada em 1988 (CF/88) marca o início de uma nova fase no Estado brasileiro. Fruto de um processo de redemocratização, a CF/88, dentre outras inovações, “elevou o Brasil à categoria de Estado Democrático de Direito, inaugurando um novo regime político: a democracia participativa ou semidireta” (MOTTA FILHO, 2013, p. 146). Com vistas à efetivação desses conceitos, o Poder Constituinte estabeleceu uma série de dispositivos com o propósito de instituir a ideia de que o poder pertence ao povo, e em razão dessa titularidade, procura incentivar, ao longo do texto constitucional, a participação popular nas decisões políticas e no acompanhamento e controle dos atos praticados por aqueles que os representam.

Nesse mesmo sentido, a Lei Complementar nº 101/2000, a conhecida Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabelece mecanismos para assegurar a participação do cidadão durante a elaboração das peças orçamentárias e a prestação de contas em tempo real referente à execução orçamentária e financeira, realizadas pelos gestores públicos. A Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527/2011, tem como uma de suas diretrizes o desenvolvimento do controle social da administração pública, por isso, preocupa-se em fomentar a cultura da transparência, estabelecendo o acesso à informação como regra e o sigilo como exceção. Temos, assim, o controle social estampado na legislação constitucional e infraconstitucional como mecanismo de acompanhamento e controle da administração pública, podendo ser exercido prévia, concomitante e posteriormente aos atos praticados pelos gestores públicos.

De acordo com o professor Bresser-Pereira (1998, p. 139), “toda sociedade dispõe de três mecanismos de controle fundamentais, numa perspectiva institucional: o Estado, o mercado e a sociedade civil”, sendo que, em termos funcionais, o controle realizado pela sociedade constitui o “controle democrático ou social, que se exerce em termos políticos sobre as organizações e os indivíduos”. Já a Controladoria-Geral da União (2010, p. 16) afirma que o controle social pode ser entendido “como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública. Trata-se de importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania”.

Para que o controle social se desenvolva, os gestores públicos devem proporcionar a publicidade de seus atos, sendo este um dos princípios basilares da administração pública brasileira, conforme estampado no caput do artigo 37 da nossa atual Carta Magna. Tal dever também está relacionado com os princípios da boa governança pública, vinculando-se aos conceitos de *accountability*. Para o cumprimento dessa exigência Constitucional, além daquelas infraconstitucionais, todos os Entes e Poderes da Federação têm buscado se adequar, divulgando em portais da internet informações referentes à execução orçamentária, contábil, financeira e administrativa.

Porém, se observa que, na grande maioria das vezes, a publicidade desses atos é realizada de maneira que dificulta o entendimento da população em geral, sendo empregada uma linguagem estritamente técnica e de difícil compreensão, o que acaba por restringir o

alcance dessas informações, comprometendo a transparência pública e inviabilizando um efetivo controle social. Platt Neto *et al.* (2007, p. 76), afirmam que “a transparência é um conceito mais amplo do que publicidade, isso porque uma informação pode ser pública, mas não ser relevante, confiável, tempestiva e compreensível”. Para Cruz *et al.* (2006 *apud* Cruz, 2012, p. 72), a expressão transparência não se confunde com o princípio constitucional da publicidade, pois “não basta a divulgação dos atos e dos números da gestão, mas é necessário que esta seja efetuada de forma que a população em geral tenha condições de interpretá-los”.

Diante disso, este trabalho analisou como tem sido efetivada a transparência no portal eletrônico da Prefeitura de Ribeirão Preto/SP, principal canal de comunicação dos atos públicos do Executivo municipal, em face aos princípios que norteiam a transparência pública e por meio do modelo “Avaliação da Transparência dos Portais Municipais”, proposto por Nunes (2013). Com os resultados obtidos, pode-se contribuir para o aprimoramento da transparência pública no município, incentivar o exercício do controle social e combate à corrupção e demonstrar a existência de mecanismos que auxiliem os eleitores na escolha de seus representantes.

2 Princípio da transparência pública

Transparência, segundo o Dicionário Houaiss (2010, p. 767), pode ser entendida como “clareza, limpidez”, antônimo de “obscuridade”. Por conseguinte, para que seja efetivada no âmbito governamental, a transparência deve possuir competências como “rapidez, facilidade de acesso, integralidade, relevância, qualida-

de, comparabilidade e confiabilidade das informações” (KRISTIANSEN et al., 2008 apud NUNES, 2013, p.41).

Em estudo sobre o termo transparência, Zuccolotto et al. (2015) apontam que, embora seu conceito seja cada vez mais encontrado na literatura, seu significado ainda permanece fluido. O autor indica que na Ciência Política, o conceito de transparência

está associado à divulgação de informações por parte dos governos para atores internos e externos (GRI-GORESCU, 2003) e sua consequente utilização como instrumento de responsabilização (accountability) dos agentes públicos quando estes adotam algum procedimento inadequado ao bom uso dos recursos públicos (LOUREIRO; TEIXEIRA; PRADO, 2008) (ZUC-COLOTTTO; TEIXEIRA; RICCIO, 2015, p. 140).

Já quando aplicado ao campo da Administração Pública,

Birkinshaw (2006) diz que a transparência pode ser entendida “como a gestão dos assuntos públicos para o público, e Black (1997) completa a definição declarando que transparência é o oposto de políticas opacas, em que não se tem acesso às decisões, ao que elas representam, como são tomadas e o que se ganha ou se perde com elas” (ZUCCOLOTTTO; TEIXEIRA; RICCIO, 2015, p. 141).

Cruz et al. (2012, p. 156) afirmam que

de um modo geral, a transparência deve caracterizar todas as atividades realizadas pelos gestores públicos, de maneira que os cidadãos tenham acesso e compreensão daquilo que os gestores governamentais têm realizado a partir do poder de representação que lhes foi confiado.

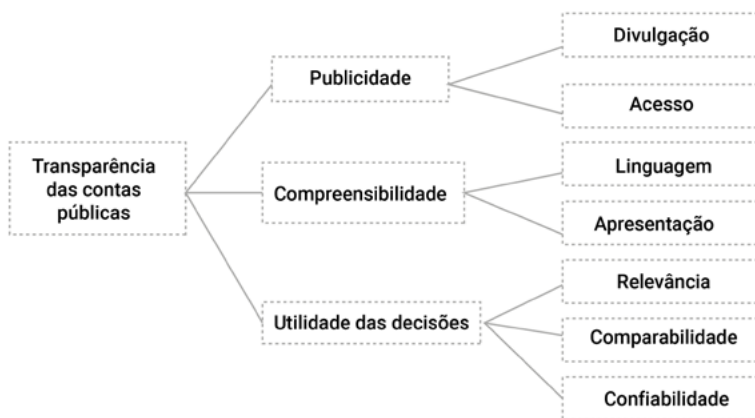
No cenário nacional, Cruz (2012, p. 71) afirma que “o princípio da transparência, que ganhou destaque com a Lei de Responsabilidade Fiscal, tem como origem a ansiedade em tornar realidade o cumprimento do princípio constitucional da publicidade”. Desse modo, a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal consubstanciou a transparência como um dos fatores de uma gestão pública responsável, dedicando a ela um capítulo sobre o tema, intitulado de “Transparência, Controle e Fiscalização” (artigos 48 a 59) ” (BRASIL, 2013, p. 10).

Platt Neto *et al.* (2007, p. 80) afirmam que “a transparência, como princípio da gestão fiscal responsável, pressupõe a publicidade e a compreensibilidade das informações”. Esse aspecto também é destacado pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (2000 apud PLATT NETO *et al.*, 2007) que enfatiza que o princípio da transparência é mais amplo que o da publicidade, pois “a mera divulgação sem tornar o conteúdo compreensível para a sociedade não é transparência, como também não o é a informação compreensível sem a necessária divulgação” (PLATT NETO *et al.*, 2007, p. 80).

Para Veríssimo (2005 apud GALLON *et al.*, 2011, p. 83), “essa transparência tem por finalidade permitir um controle social mais efetivo, pois, conhecendo a situação das contas públicas, o cidadão terá mais condições de cobrar, exigir e fiscalizar”.

De acordo com Platt Neto (2007), a transparência das contas públicas é constituída dos seguintes elementos (FIGURA 1):

Figura 1: Elementos da transparência das contas públicas (Fonte: PLATT NETO et al., 2007, p. 85)



O primeiro elemento ou dimensão da transparência, a publicidade, é entendida como “a ampla divulgação de informações à população, propiciando-se o acesso em múltiplos meios de baixo custo e domínio dos usuários”, pressupondo, ainda, “a oportunidade das informações fornecidas, com tempestividade e em tempo hábil ao apoio às decisões” (PLATT NETO et al., 2007, p. 85).

A compreensibilidade das informações relaciona-se à apresentação visual, incluindo a formatação das informações (demonstrativos, relatórios etc), e ao uso da linguagem. “Busca-se idealmente a simplicidade, a linguagem acessível e orientada ao perfil dos usuários, no sentido de aumentar o entendimento das informações” (PLATT NETO et al., 2007, p. 85).

Já o terceiro elemento da transparência das contas públicas é a utilidade para decisões, que está fundamentada na relevância das informações.

A relevância, por sua vez, pode ou não coincidir com os interesses dos usuários. Associada à relevância, está a confiabilidade das informações a que os usuários têm acesso, ou seja, a garantia de veracidade do que é divulgado. A comparabilidade deve ser propiciada entre períodos e entre entidades (PLATT NETO et al., 2007, p. 86).

Contudo, Zuccolotto et al. (2015) ressaltam a importância de se observar se a escolha de um determinado sistema pode melhorar os níveis de transparência ou apenas aumentar o volume de informação divulgada. Nesse sentido, o autor destaca os conceitos de transparência efetiva e nominal. O autor observa ainda que para a transparência ser efetiva, os receptores devem ser capazes de inferir algo com a informação publicada, ao passo que apenas publicá-la não caracteriza efetivamente a transparência.

Ademais, outro importante conceito para o tema se dá em relação à transparência ativa e passiva. Zuccolotto et al. (2015) explicam que a transparência ativa

consiste na difusão periódica e sistematizada de informações sobre a gestão estatal. Resulta de ações voluntárias dos gestores públicos ou de obrigações legais impostas aos órgãos do Estado, determinando que sejam publicadas informações necessárias e suficientes para que a sociedade possa avaliar o desempenho governamental (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCIO, 2015, p. 148).

Nesse sentido, a Lei de Acesso à Informação (LAI) contém comandos que caracterizam a transparência ativa, impondo à obrigatoriedade de órgãos e entidades públicas, por iniciativa própria, divulgarem informações de interesse geral ou coletivo, salvo aquelas protegidas

por algum grau de sigilo. Tal obrigatoriedade está insculpada no § 2º do artigo 8º da Lei:

§ 2º. Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet) " (BRASIL, 2011).

Já a transparência passiva, “refere-se à obrigação do Estado em conceder a todos os cidadãos que requeiram o acesso tempestivo aos documentos oficiais, salvo aqueles que estiverem legalmente protegidos” (ZUC-COLOTTI; TEIXEIRA; RICCIO, 2015, p. 148).

Diante disso, temos que, “além de disponibilizar informações que o estado/município julgue ser de caráter público e de interesse coletivo, é também dever do ente garantir que as informações solicitadas pela população sejam atendidas”, por meio da transparência passiva (BRASIL, 2013, p. 17).

Portanto, “mais do que garantir o atendimento das normas legais, as iniciativas de transparência na administração pública constituem uma política de gestão responsável que favorece o exercício da cidadania pela população” (PLATT NETO et al., 2007, p. 77).

3 Metodologia de pesquisa

Com relação à abordagem do problema, trata-se de uma pesquisa qualitativa, pois envolve a análise das informações disponibilizadas no portal eletrônico do município, que visem atender a legislação e a gerar transparência dos atos da administração pública. O pro-

cedimento adotado foi o estudo de caso, o qual “se caracteriza como um tipo de pesquisa cujo objeto é uma unidade que se analisa profundamente. Visa ao exame detalhado de um ambiente, de um simples sujeito ou de uma situação em particular.” (GODOY, 1995, p. 25).

Para o desenvolvimento deste estudo foi selecionado o município de Ribeirão Preto/SP, de forma não probabilística e intencional. A coleta dos dados¹ se deu, segundo classificação de Lakatos e Marconi (2003), por meio de pesquisa documental e bibliográfica nos portais virtuais especializados, além de pesquisas em livros, publicações, legislação e portais da transparência de diversos entes públicos.

Para determinar o nível em que se efetiva a transparência pública no município de Ribeirão Preto/SP, utilizou-se o modelo “Avaliação da Transparência dos Portais Municipais”². A escolha pela utilização deste modelo ocorreu em razão de que, além de verificar o cumprimento da legislação, o modelo surgiu de entrevistas e discussões da autora com conselheiros dos Tribunais de Contas de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul “com intuito de identificar elementos indispensáveis para a transparência, na visão dos órgãos fiscalizadores, bem como de propiciar uma discussão relacionada à legislação existente sobre o assunto” (NUNES, 2013, p. 107), adequando-se, portanto, aos propósitos deste trabalho. Cabe ainda ressaltar que, segundo Nunes (2013),

1 A coleta dos dados se deu mediante acesso ao portal eletrônico da Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto/SP (www.ribeiraopreto.sp.gov.br), realizado no mês de outubro de 2015.

2 Para consultar os detalhes da metodologia, consultar Nunes (2013).

o modelo proposto pode ser aplicado em qualquer dos entes da federação, uma vez que a legislação utilizada pelo modelo é exigida de maneira comum.

4 Resultados e discussão

A aplicação da metodologia de Nunes (2013) resultou nos dados constantes na Tabela 1.

Tabela 1: Avaliação da Transparência do Portal Municipal de Ribeirão Preto/SP (Fonte: Resultados da pesquisa)

CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO	Taxa de Substituição	Nível de Desempenho	Avaliação (pontuação)	Bom	Neutro	Tx. Contrib. Global
-	-	54	100	0	100%	
1. CONTEÚDO INFORMACIONAL	70%	-	35	100	0	-
1.1. Peças orçamentárias	10%	N3	50	100	0	7%
1.2. Classificação orçamentária	10%	-	20	100	0	-
1.2.1. Unidade Orçamentária	20%	N5	150	100	0	1%
1.2.2. Funcional Programática	20%	N1	-50	100	0	1%
1.2.3. Programa (Projetos, Ações e Atividades)	20%	N2	0	100	0	1%
1.2.4. Natureza da despesa	20%	N2	0	100	0	1%
1.2.5. Fonte de Recursos	20%	N2	0	100	0	1%
1.3. Despesas	10%	-	33	100	0	-
1.3.1. Empenho	34%	N3	50	100	0	2%
1.3.2. Liquidação	33%	N3	50	100	0	2%
1.3.3. Pagamentos	33%	N2	0	100	0	2%
1.4. Beneficiários	10%	N4	100	100	0	7%
1.5. Bem ou serviço prestado	10%	N2	0	100	0	7%
1.6. Processos de contratação	10%	-	38	100	0	-
1.6.1. Procedimento licitatório	25%	N2	0	100	0	2%
1.6.2. Editais e resultados	25%	N3	50	100	0	2%
1.6.3. Contratos	25%	N3	50	100	0	2%
1.6.4. Convênios	25%	N3	50	100	0	2%
1.7. Receitas	10%	-	33	100	0	-
1.7.1. Previsão de Receitas	34%	N3	50	100	0	2%
1.7.2. Lançamento de receitas	33%	N1	-50	100	0	2%
1.7.3. Recebimento de Receitas	33%	N4	100	100	0	2%
1.8. Perfil organizacional	10%	-	125	100	0	-
1.8.1. Competências e estrutura	50%	N5	150	100	0	4%
1.8.2. Informações para contato	50%	N4	100	100	0	4%
1.9. Acompanhamento de obras	10%	N1	-50	100	0	7%
1.10. Força de trabalho	10%	-	0	100	0	-
1.10.1. Remuneração	17%	N1	-50	100	0	1%
1.10.2. Quadro de pessoal	17%	N2	0	100	0	1%
1.10.3. Descrição de servidores	17%	N2	0	100	0	1%
1.10.4. Situação dos cargos	17%	N1	-50	100	0	1%
1.10.5. Concursos públicos	17%	N5	150	100	0	1%
1.10.6. Diárias	17%	N1	-50	100	0	1%
2. USABILIDADE	15%	-	44	100	0	-
2.1. Acesso e pesquisa	34%	-	33	100	0	-
2.1.1. Acesso	34%	N4	100	100	0	2%
2.1.2. Perguntas	33%	N2	0	100	0	2%
2.1.3. Ferramenta de busca	33%	N2	0	100	0	2%
2.2. Tratamento da informação	33%	-	25	100	0	-
2.2.1. Gravação de relatórios	50%	N4	100	100	0	2%
2.2.2. Autenticidade das informações	50%	N1	-50	100	0	2%
2.3. Retorno ao usuário	33%	-	75	100	0	-
2.3.1. Comunicações	50%	N2	0	100	0	2%
2.3.2. Solicitações	50%	N5	150	100	0	2%
3. DISPONIBILIZAÇÃO DE DADOS	15%	-	150	100	0	
3.1. Atualização	50%	N5	150	100	0	8%
3.2. Série histórica	50%	N5	150	100	0	8%

Os resultados obtidos demonstram que o município de Ribeirão Preto alcançou 54 pontos na avaliação global, atingindo o mínimo esperado, ficando entre os níveis neutro e bom.

A pontuação máxima (nível 5) foi atingida em 6 dos 36 critérios avaliados. Já a pontuação que indicaria um nível bom de transparência (nível 4) foi atingida em apenas 5 critérios. Como destaques positivos, que alcançaram o nível máximo, encontramos a disponibilização das seguintes informações:

- (1) Disponibilizar as despesas por meio da Unidade Orçamentária e com possibilidade de realizar consulta por período, unidades orçamentárias, despesas por empenho, liquidação e pagamento em conjunto ou individualizada;
- (2) Divulgar o registro das competências e estrutura organizacional das unidades pertencentes ao órgão, por meio do organograma e apresentar os responsáveis de cada unidade, com o respectivo e-mail;
- (3) Disponibilizar informações sobre os concursos em andamento, como os editais de abertura, etapas do certame e candidatos classificados;
- (4) Viabilizar alternativa para encaminhamento de pedido de acesso informação, identificar o responsável pelo documento para possível contato, existência de um formulário para acompanhamento da situação do pedido e a disponibilização de um fale conosco, para que se houver necessidade mais esclarecimento sobre a informação;

- (5) Disponibilizar as informações no momento do registro contábil no respectivo sistema, apresentar a data da última atualização da página; e
- (6) Disponibilizar as informações dos últimos cinco ou mais anos.

Observa-se que os grandes destaques foram os Pontos de Vista Fundamentais pertencentes à área de preocupação 3 – “Disponibilização de Dados”, que atingiram a pontuação máxima, elevando significativamente a pontuação global alcançada pelo município.

Vale, também, apontar outros aspectos positivos observados durante a coleta de dados e não contemplados na avaliação. O primeiro deles diz respeito ao “Serviço de Atendimento ao Munícipe”, que consiste no canal de comunicação entre a população e a Prefeitura, por meio do telefone 156, atendimento eletrônico e atendimento presencial. A disponibilização de diversos meio de comunicação facilita a interação, como também permite abranger a população de maneira ampla, indiferente do nível de escolaridade e condição econômica do munícipe. Outro fator positivo identificado foi a disponibilização de relatórios quinzenais indicando os afastamentos de servidores, contendo os nomes, o período e o motivo dos afastamentos.

Os 5 critérios que atingiram o nível de avaliação bom (nível 4), alcançando índice satisfatório, demonstraram as seguintes características:

- Informar o nome da pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento, inclusive nos desembolsos de operações independentes da execução orça-

mentária, poder consultar um único fornecedor ou diversos, possibilitar a pesquisa pelo nome e/ou CNPJ;

- Fornecer os valores referentes ao o recebimento da receita, com sua natureza correspondente, possibilidade de consultar por período, disponibilizar até o último nível da rubrica;
- Disponibilizar os endereços, telefones e e-mails das unidades, bem como seus horários de atendimento ao público, possibilidade de consultar os referidos dados pelo nome da unidade;
- Permitir o acesso às informações sem necessidade de cadastramento, bem como senhas para acesso, acessar seus conteúdos por meio do teclado do computador, e possuir na página principal um mapa do site; e
- Possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, em planilhas e textos, ter alternativa para gravação de documentos longos como pdf, permitir o download de documentos (empenhos, editais, contratos etc).

Já os 7 critérios que apresentaram uma classificação intermediária (nível 3), indicando uma transparência entre os níveis neutro e bom, demonstraram:

- Divulgar o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual, seus anexos e a legislação municipal;
- Disponibilizar, de forma total e individualizada, valor do empenho, o número do correspondente processo de execução, número da nota de empenho e

permitir consulta por órgão, classificação orçamentária, período, credor;

- Disponibilizar, de forma total e individualizada, valor da Liquidação, o número do correspondente processo de execução, quando for o caso; permitir consulta por órgão, classificação orçamentária, período, credor;
- Disponibilizar os editais, resultados das licitações, a situação que se encontra o edital (Ex: publicado, em andamento, concluído);
- Disponibilizar informações sobre os contratos celebrados e seus aditivos, com possibilidade de visualizar os respectivos documentos;
- Disponibilizar informações sobre os convênios celebrados; e
- Fornecer os valores referentes à previsão de receitas, com sua natureza correspondente, com possibilidade de consultar por período.

Durante a coleta dos dados, observou-se que o portal do município não disponibilizou de maneira uniforme as informações referentes ao Ponto de Vista Fundamental “Processos de contratação”, omitindo dados de determinados procedimentos licitatórios. Além disso, os resultados obtidos na avaliação deste critério demonstram que a prefeitura cumpre basicamente a legislação que envolve licitações, contratos e convênios, porém, deixa a desejar na realização de uma transparência mais efetiva, haja vista a importância do tema.

O nível 2 (neutro) foi o que mais se repetiu na pesquisa, sendo verificado em 11 dos 36 critérios avalia-

dos. Isso indica que apenas o mínimo exigido pela legislação foi cumprido pelo município em boa parte da análise, convergindo com os estudos apresentados por Platt Neto *et al.* (2007), que apontaram a elaboração de relatórios pelas prefeituras para atendimento exclusivo à legislação. Exemplo disso podemos encontrar no Ponto de Vista Elementar 2.1.2, o qual buscou verificar a disponibilização de perguntas mais frequentes, conforme o art. 8º, VI, da Lei de Acesso à Informação. Na página denominada “Perguntas Frequentes” existem apenas 3 perguntas, as quais são: “O que é Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO? ”, “O que é Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO? ” e “O que é Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)?”, com suas respectivas respostas.

Outro Ponto de Vista Elementar que atingiu o nível 2 e que também merece destaque diz respeito ao item “Programas (Projetos, Ações e Atividades) ”. Nele foi possível verificar que as informações foram divulgadas apenas nas páginas de cada secretaria com textos simples e curtos sem um maior aprofundamento, como valores empregados e prazos, por exemplo. Este item pode ser considerado como um dos fundamentais, pois é por meio dele que a população poderá efetuar um controle mais direto sobre aquilo que vem sendo realizado pelo Executivo Municipal, também se refletindo como um fator que pode influenciar na decisão política dos eleitores.

Como destaques negativos, verificou-se que o nível 1 foi obtido em 7 critérios analisados, indicando a ausência ou impossibilidade de localizar:

1. As despesas por Funcional Programática;

2. Valores referentes ao o lançamento de receitas;
3. As informações para o acompanhamento de obras;
4. As informações sobre remuneração dos servidores;
5. As informações sobre os cargos criados, providos e vagos;
6. As informações sobre a quantidade e valores das diárias pagas; e
7. A ferramenta de autenticidade das informações.

Dentre estes aspectos negativos, chama-se a atenção o Ponto de Vista Fundamental 1.10 – “Força de Trabalho”, que dos 6 critérios analisados, apresentou 3 com nível 1 e 2 com nível 2. Este ponto se revela como o mais crítico, uma vez que o montante despendido para pagamentos de servidores representa quase metade da receita corrente líquida do município (48,81%)³. Além disso, temos historicamente em nosso país escândalos envolvendo servidores públicos dos mais diversos entes da federação ocorrendo de maneira recorrente. Diante desses fatos, fica evidente a sensibilidade no qual o tema se insere, o que exige uma maior responsabilidade da administração pública em fornecer mais transparência.

Outro critério avaliado negativamente e que também merece atenção trata-se do Ponto de Vista Funda-

3 Fonte: Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo de Ribeirão Preto – 1º Quadrimestre.

mental “Acompanhamento de Obras”. De acordo com Gallon *et al.* (2011, p. 93), este seria um dos pontos de maior interesse da população, portanto, necessita de maior transparência por parte do Poder Público. Este item seria avaliado satisfatoriamente, nos termos propostos pela avaliação, se disponibilizasse informações para o acompanhamento de obras, como número do edital de licitação, contrato e a descrição do objeto, englobando em que fase está a obra: licitação, em andamento, parada ou concluída, inclusive com os períodos correspondentes e fotos da situação da obra.

Com relação a forma como a transparência é efetivada pela administração pública, percebeu-se no portal da prefeitura de Ribeirão Preto/SP que as informações prestadas, principalmente as de caráter fiscal, são disponibilizadas de maneira estritamente técnica, inviabilizando um controle social efetivo pela população em geral. Verificou-se a inexistência de ferramentas que visem facilitar a interpretação desses dados pelo cidadão, como glossários e resumos, por exemplo. Além disso, não existem planilhas, gráficos, tabelas, índices e figuras que visem facilitar a realização do controle social sobre qualquer tipo de tema. Estas constatações convergem diretamente com os estudos apresentados anteriormente por Platt Neto *et al.* (2007) e Gallon *et al.* (2011).

Dessa maneira, após a análise realizada do portal eletrônico da prefeitura de Ribeirão Preto/SP visando apurar o nível de transparência pública por meio de metodologia específica, constata-se que, embora tenha alcançado pontuação razoável, a transparência pública no município é realizada de forma predominantemente em

atendimento à legislação. Considerando os princípios que norteiam a transparência pública, constata-se que o portal do município não contribui apropriadamente para sua efetivação, preponderando a mera publicidade dos atos públicos.

5 Considerações finais

Este trabalho identificou o nível em que se efetiva a transparência pública no portal eletrônico do município de Ribeirão Preto/SP por meio do modelo denominado “Avaliação da Transparência dos Portais Municipais”, proposto por Nunes (2013).

Os resultados obtidos apontaram que dos 36 critérios avaliados, 11 indicadores apresentaram os níveis 4 e 5, significando que atingiram pontuação boa e excelente, respectivamente, em menos de um terço do total. Já os níveis 2 e 3, que indicam níveis de referência neutro e intermediário, respectivamente, foram obtidos em 50% dos critérios avaliados, indicando que no portal do município as informações são disponibilizadas, preponderantemente, de forma a simplesmente atender à legislação. O nível 1, que se refere a ausência ou a impossibilidade de localizar a informação, foi diagnosticado em 7 critérios avaliados, representando que 19% do que foi pretendido para uma transparência adequada não está disponível, apontando para uma certa obscuridade do Poder Público Municipal. A pontuação global do município foi de 54 pontos, indicando uma transparência que se mostra entre os níveis de referência neutro e bom.

Ademais, a análise qualitativa do conteúdo empre-

gado no portal, em face aos princípios que norteiam a transparência pública e comparativamente a outros portais, revelou que a administração pública municipal não disponibiliza a informação, de modo que, contribua para o amplo exercício do controle social. Ou seja, não há a uma apresentação de glossários e resumos, que visem facilitar o entendimento sobre determinados assuntos de caráter técnico, tampouco o conteúdo é apresentado por meio de gráficos, figuras, indicadores de gestão e tabelas; que procurem dar um entendimento mais simples e amplo ao conteúdo, para qualquer cidadão que se proponha a verificar e a avaliar o trabalho daqueles que o representam.

Embora boa parte das informações exigidas pela legislação estejam disponíveis no portal eletrônico do município de Ribeirão Preto/SP, ela não o torna necessariamente transparente, pois, para que isto realmente ocorra, a informação deve estar atrelada a características como compreensibilidade, relevância e confiabilidade.

Dessa forma, é possível inferir que, se os representantes eleitos se originam do povo, as ações de transparência devem ser, então, no sentido de garantir que o máximo possível de informações estejam disponíveis para que a partir da avaliação e da inquietação do cidadão, com a informação disponibilizada, possa ele se engajar para combater ou apoiar as ações dos governantes, seja por meio das plataformas políticas, seja por meio de ações diretas junto à sociedade e ao Poder Público. Desse modo, a opacidade da administração pública restringe a informação a apenas aos autores e interessados nas ações, inviabilizando o processo de

politização do cidadão, o que, por consequência, acaba por prejudicar diretamente a democracia.

Dessa maneira, este trabalho contribuiu para os debates em torno do tema transparência pública, visando a conscientização sobre a importância de se estimular a sua efetiva promoção, de modo que, atinja a sociedade de maneira ampla e irrestrita, incentivando o exercício do controle social e o combate à corrupção, além de demonstrar a existência de mecanismos que auxiliem os eleitores na escolha de seus representantes.

Entre as limitações da pesquisa, cabe apontar a escolha do município, que ocorreu de maneira não probabilística e intencional, e a legislação e os portais eletrônicos investigados, que podem sofrer modificações posteriormente a análise.

Por fim, como recomendações para estudos futuros, sugere-se a investigação junto a municípios, usuários do portal eletrônico, para verificar o grau de entendimento sobre as informações ali disponibilizadas e a construção de demonstrativos, que se mostrem mais adequados para a efetivação da transparência pública no município.

6 Referências

PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO. DISPO-NÍVEL EM: <[HTTP://WWW.RIBEIRAOPRETO.SP.GOV.BR/PRINCIPAL.PHP](http://WWW.RIBEIRAOPRETO.SP.GOV.BR/PRINCIPAL.PHP)>. ACESSO EM: OUTUBRO 2015.

BRASIL. CF/88. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 4 set. 2015.

[vil_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 4 set. 2015.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. **Lei de Responsabilidade fiscal**, 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: Acesso em: 4 set 2015.

BRASIL, C. G. D. U. **Manual da Lei de Acesso à Informação para estados e municípios**. 1ª ed. ed. Brasília: [s.n.], 2013. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf. Acesso em: 8 set 2015.

BRASIL, M. D. P. O. E. G. **Programa Gespública** - Participação e Controle Social: Instrumentos jurídicos e mecanismos institucionais. Brasília: MPOG, SEGEF, 2013. Disponível em: http://www.gespublica.gov.br/folder_rngp/folder_nucleo/RJ/pasta.2013-05-20.0206812602/09.%20Participacao%20e%20Controle%20social%20-%20conceitos%20e%20orientacoes.pdf. Acesso em 10 set 2015.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. Brasília: ENAP, 1998.

CRUZ, C. F. D. *et al.* Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, 46, 2012. 153-76. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v46n1/v46n1a08>. Acesso em: 14 set 2015.

CRUZ, F. D. **Auditoria e Controle**. Brasília: CAPES : UAB, 2012.

GALLON, A. V. *et al.* A compreensão dos cidadãos de um município gaúcho acerca dos demonstrativos da lei de responsabilidade fiscal publicados nos jornais. **Revista de**

Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ, 16, 2011. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/ojs/index.php/rcmccuerj/article/download/5480/3976>. Acesso em: 14 set 2015.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.35, n.3, Mai/Jun 1995. 20-29. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rae/v35n3/a04v35n3.pdf>. Acesso em: 15 out 2015.

HOUAISS, A. **Minidicionário Houaiss da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2010.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. D. A. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2003.

MOTTA FILHO, S. C. D. **Direito constitucional**: teoria, jurisprudência e questões. 24ª ed. RJ: Elsevier, 2013.

NUNES, G. S. D. F. **Avaliação da transparência pública à luz da legislação brasileira**: um estudo nos municípios da região sul do Brasil. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) - Programa de Pós-Graduação em Contabilidade da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/123151/324031.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 8 set 2015.

PLATT NETO, O. A. *et al.* Publicidade e Transparência das Contas Públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contabilidade Vista &**

Revista, 18, n. núm. 1, 2007.
Disponível em: <http://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/320/313>. Acesso em: 4 set 2015.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C.; RICCIO, E. L. Transparência: reposicionando o debate. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, Florianópolis, v. 12, n. n. 25, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/contabilidade/article/view/2175-8069.2015v12n25p137>. Acesso em: 14 set 2015.

CONTRIBUIÇÕES NA ÁREA DE GESTÃO PÚBLICA NA SAÚDE



SURDEZ E SAÚDE

O DESAFIO DO ATENDIMENTO AO SURDO NO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE

O presente estudo buscou abordar, através de uma revisão bibliográfica, a surdez e a saúde, desatacando os desafios do atendimento ao Surdo no Sistema Único de Saúde (SUS). No desenvolvimento do referido estudo foi abordada a surdez e saúde, perpassando pelas definições do termo com uma diferenciação entre surdez e deficiência auditiva, passando a seguir para uma análise das legislações que versam sobre o direito à saúde e garantem o acesso dos surdos ao SUS, através da Língua Brasileira de Sinais (LIBRAS). Diante do estudo realizado foram elencados os desafios que podem ser encontrados entre a teoria e a prática referente ao atendimento aos surdos no sistema de saúde brasileiro. Os resultados destacaram três barreiras principais: a dificuldade de comunicação, a falta de formação em Libras dos profissionais da saúde e a dificuldade de colocar em prática da legislação que garante o direito de intérprete de LIBRAS nos serviços de saúde. A comunicação entre paciente e profissional foi a barreira mais evidente que se reforça pela falta de intérpretes no sistema público de saúde, se apresentando assim como grandes entraves para a humanização do atendimento ao surdo. A revisão de literatura demonstrou que o atendimento ao surdo é um desafio para ambos profissionais e os surdos, ressaltando também a necessidade de formação dos profissionais que estão envolvidos no atendimento do paciente surdo no SUS atendendo ao disposto na legislação em vigor.

PALAVRAS-CHAVE: Surdez, Saúde, Desafios, Comunicação,

SUS

¹ Bacharel em Administração Pública pela Universidade Federal de São João del-Rei - heliopce@gmail.com

² Mestre em Educação pelo Centro de Ensino Superior de Juiz de Fora - CES-JF - karinacardoso@mgconnecta.com.br

1 Introdução

O censo realizado em 2010 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), apontou que cerca de 9,7 milhões de brasileiros possuem deficiência auditiva, o que representa 5,1% da população brasileira. Desse total cerca de 2 milhões possuem a deficiência auditiva severa (1,7 milhões têm grande dificuldade para ouvir e 344,2 mil são surdos), e 7,5 milhões apresentam alguma dificuldade auditiva, que está em terceiro lugar entre todas as deficiências do país (IBGE, 2010).

O Ministério da Educação (MEC) define deficiência auditiva como: “Perda total ou parcial, congênita ou adquirida, da capacidade de compreender a fala através do ouvido. Manifesta-se como surdez leve ou moderada, que é a perda de até 70 decibéis e surdez severa ou profunda que é a perda auditiva acima de 70 decibéis” (BRASIL, 1994 p. 14). Já Magrini; Santos (2014) definem o surdo como o sujeito portador de perda auditiva de grau severo ou profundo, que atinge ambas as orelhas, e que apresenta dificuldade de comunicação oral e pouca ou nenhuma oralidade.

O que se observa é que muitas pessoas surdas estão restritas a uma comunicação familiar, pois só os parentes mais próximos como pai, mãe e irmãos desempenham uma comunicação com os mesmos e ainda assim muitas delas por mímicas. Segundo Hall (1997), os membros de uma cultura usam a língua para produzir significado. Dessa forma esses indivíduos ficam restritos e se sentem isoladas em ambientes estranhos. As pessoas com surdez têm necessidades como qualquer cidadão em todos os seguimentos sociais e, possuem os mesmos direitos inclusive àqueles referentes à

saúde. O bloqueio de comunicação entre surdos e profissionais da saúde pode ser considerado um obstáculo para a comunidade surda ao procurar serviços de saúde (CHAVEIRO; BARBOSA, 2005). Tal fato pode comprometer a qualidade de vida e saúde dessas pessoas, além de gerar possíveis complicações na relação médico-paciente, confiança no profissional de saúde e aderência ao tratamento (CASTRO, 2012).

A inclusão social do surdo alcançou respaldo institucional a partir da Lei Federal nº 10.436 de 24 de abril de 2002, que reconheceu a LIBRAS como meio legal de comunicação e que determinou que as instituições públicas e empresas concessionárias de serviços públicos de assistência à saúde devem garantir atendimento e tratamento adequado aos portadores de deficiência auditiva. O Decreto Federal nº 5.626 de 22 de dezembro de 2005 regulamentou o atendimento ao Surdo nas unidades de saúde pública, estabelecendo que pelo menos 5% dos funcionários, servidores e empregados destas unidades do serviço público devem ser capacitados para uso e interpretação da Libras (BRASIL, 2005).

Apesar de leis, decretos e do movimento cada vez maior em prol da inclusão social, a problemática de serviços da área de saúde ao atendimento do indivíduo Surdo ainda é uma realidade. Diante das dificuldades encontradas pelos Surdos no processo de comunicação e como todo brasileiro, ele tem direito universal à saúde, faz-se necessário uma discussão acerca da assistência prestada a eles e da legislação que registra este direito. Neste sentido, quais as legislações que garantem este direito e principalmente quais são os desafios encontrados para o atendimento do Surdo para que o acesso ao

Sistema Único de Saúde seja de fato um direito líquido e certo para ele?

2 Surdez e saúde

2.1 Surdez: definições

Embora os termos “deficiente auditivo” e “surdo” tenham distinções e o presente estudo tem como base a definição estabelecida no Decreto 5.626 de 22 de dezembro de 2005:

Art. 2º - Para os fins deste Decreto, considera-se pessoa surda aquela que, por ter perda auditiva, compreende e interage com o mundo por meio de experiências visuais, manifestando sua cultura principalmente pelo uso da Língua Brasileira de Sinais - Libras (BRASIL, 2005).

De acordo com Bernardino (2000) no Brasil, as diferenciações dos graus de surdez seguem a classificação do foniatra Frances Lafon e, são avaliados conforme a perda auditiva na zona conversacional do melhor ouvido, podendo ser: deficiência auditiva leve; deficiência auditiva moderada e deficiência auditiva severa ou profunda. O mesmo autor relata que tal classificação tem como inconveniente a não precisão do ouvido surdo, do potencial intelectual, do nível socioeconômico, da idade de aquisição da perda auditiva e outros importantes dados para diagnóstico. Dependendo do grau de perda auditiva e da época em que se instalou a deficiência, o sujeito poderá ter dificuldades, na comunicação, no relacionamento, na apreensão de conhecimentos através dos meios mais comuns (a língua oral e textos) e na compreensão de conceitos e regras.

Segundo Santos Filha (2005), para o padrão normal de audição, o limiar de audibilidade vai até 25 dB em todas as frequências do espectro sonoro (entre 250 e 8000 Hz). Em relação ao grau de perda, segundo o Padrão *American National Standards Institute* (ANSI - 1969), é a seguinte: audição normal - perda de 0 a 25 dB; deficiência leve - perda de 26 a 40 dB; deficiência moderada - perda de 41 a 55 dB; deficiência acentuada - perda de 56 a 70 dB; deficiência severa - perda 71 a 90 dB e deficiência profunda - perda acima de 90 dB.

A autora ainda esclarece que:

No que diz respeito à perda leve, esta permite ouvir os sons, no entanto, é necessário que sejam um pouco mais intensos. Já na perda moderada tem-se a necessidade de se repetir algumas vezes o que foi dito, o que muitas vezes faz com que o indivíduo seja criticado e há dificuldade de falar ao telefone, com a possibilidade de troca da palavra ouvida por outra foneticamente semelhante (pato/gato, cão/não, céu/mel). Na perda acentuada o indivíduo já não consegue ouvir o telefone, a televisão e campainha, tornando necessário o apoio visual para a compreensão da fala. O indivíduo com perda severa escuta sons fortes, como o de caminhão, avião, serra elétrica, mas não ouve a voz humana sem que seja amplificada. Pessoas com perda profunda só são escutam sons graves que produzam vibração (trovão, avião). Sendo assim, se uma criança já nasce com ou adquire uma surdez severa ou profunda antes de ter acesso à língua oral de sua comunidade, terá muitas dificuldades de se integrar ao mundo dos que ouvem (SANTOS FILHA, 2005).

O que se pode notar é que independente da definição, o que se destaca é a grande dificuldade de comunicação estabelecida entre o Surdo e a sociedade e

as consequências drásticas que essa dificuldade pode causar na vida de um ser humano.

2.1.1 Surdez x deficiência auditiva

A expressão “deficiência auditiva” sugere a diminuição ou a ausência da capacidade para ouvir determinados sons, devido a fatores que afetam quaisquer das partes do aparelho auditivo. Já o indivíduo Surdo é aquele cuja audição não é funcional na vida comum, e parcialmente Surdo, aquele cuja audição, mesmo que deficiente, é funcional com ou sem aparelho ou prótese auditiva.

A diferenciação entre surdez e deficiência auditiva é considerada por Bisol e Valentini (2011) ao afirmar que:

Não se trata apenas de nomenclatura. Esta diferenciação facilita a compreensão, por exemplo, que um Surdo não passa despercebido em uma sala de aula ou em um local de trabalho, pois utiliza as mãos para se expressar em uma língua gestual-visual e poderá se utilizar da mediação de um intérprete de língua de sinais. A situação do deficiente auditivo é outra: ele será percebido pelos demais quando se nota a presença de uma prótese auditiva ou se percebe alguma dificuldade (geralmente pequena) de fala.

Os surdos são pessoas que utilizam uma língua de sinais, valorizam sua história, arte e literatura e propõem uma pedagogia própria para a educação das crianças surdas e não se consideram deficientes. Sendo assim, o surdo que se identifica com a língua de sinais e a comunidade surda não gosta de ser chamado de deficiente auditivo. Ele tem orgulho de ser surdo e não se considera um deficiente. Para Bisol e Valentini (2011), os defi-

cientes auditivos são as pessoas que não se identificam com a cultura e a comunidade surda e esta situação tende a mais complicada, pois alguns se incomodam muito quando alguém percebe seu déficit auditivo. Já outros se reconhecem como deficientes auditivos (dependendo de suas condições atuais de vida, da sua história pregressa, da etiologia da surdez, etc.).

É importante ressaltar que as legislações que versam sobre o acesso e direito à saúde, muitas vezes tratam o Surdo como deficiente auditivo, e a especificidade do termo “surdo” é percebida apenas no decreto em questão.

2.2 O atendimento ao Surdo no Sistema Único de Saúde: aspectos legais

Para abordar os aspectos legais do atendimento ao surdo no SUS, é importante recorrer a legislações que se referem ao direito dos portadores de deficiência, de uma forma geral, visto que a surdez muitas vezes é definida como deficiência/deficiência auditiva como visto anteriormente.

A Constituição Federal que em seu artigo 23, capítulo II, determina que: “É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios cuidarem da saúde e assistências públicas, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiências. ” (BRASIL, 1988).

Reafirmando essa competência, a Lei nº 7.853 de 24 de outubro de 1989, que dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, sobre a Coordenadoria Nacional para Integração da

Pessoa Portadora de Deficiência (Corde), institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas, disciplina a atuação do Ministério Público, define crimes, e dá outras providências, afirma em seu Art. 2º que:

Art. 2º - Ao Poder Público e seus órgãos cabe assegurar às pessoas portadoras de deficiência o pleno exercício de seus direitos básicos, inclusive dos direitos à educação, à saúde, ao trabalho, ao lazer, à previdência social, ao amparo à infância e à maternidade, e de outros que, decorrentes da Constituição e das Leis, propiciem seu bem-estar pessoal, social e econômico (BRASIL, 1989).

Destaque para o parágrafo único e o inciso II deste mesmo artigo que diz:

Parágrafo único. Para o fim estabelecido no caput deste artigo, os órgãos e entidades da administração direta e indireta devem dispensar, no âmbito de sua competência e finalidade, aos assuntos objetos esta Lei, tratamento prioritário e adequado, tendente a viabilizar, sem prejuízo de outras, as seguintes medidas:

[...]II - na área da saúde:

a) a promoção de ações preventivas, como as referentes ao planejamento familiar, ao aconselhamento genético, ao acompanhamento da gravidez, do parto e do puerpério, à nutrição da mulher e da criança, à identificação e ao controle da gestante e do feto de alto risco, à imunização, às doenças do metabolismo e seu diagnóstico e ao encaminhamento precoce de outras doenças causadoras de deficiência;

b) o desenvolvimento de programas especiais de prevenção de acidente do trabalho e de trânsito, e de tratamento adequado a suas vítimas;

c) a criação de uma rede de serviços especializados em reabilitação e habilitação;

d) a garantia de acesso das pessoas portadoras de deficiência aos estabelecimentos de saúde públicos e privados, e de seu adequado tratamento neles, sob normas técnicas e padrões de conduta apropriados;

e) a garantia de atendimento domiciliar de saúde ao deficiente grave não internado;

f) o desenvolvimento de programas de saúde voltados para as pessoas portadoras de deficiência, desenvolvidos com a participação da sociedade e que lhes ensejem a integração social; [...] (BRASIL, 1989).

Recorrendo mais uma vez a Carta Magna, a mesma descreve a garantia do direito à saúde ao cidadão nos artigos 196 a 200. Mais especificamente, este estudo destaca o direito ao acesso, estabelecido no Art. 196 como se destaca abaixo:

Art. 196 - A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (BRASIL, 1988).

A partir daí o Sistema Único de Saúde estabelecido pela Lei nº 8.080 de 19 de setembro de 1990, explicita no corpo da Lei:

Art. 2º - A saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício.

§ 1º O dever do Estado de garantir a saúde consiste na formulação e execução de políticas econômicas e sociais que visem à redução de riscos de doenças

e de outros agravos e no estabelecimento de condições que assegurem acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para a sua promoção, proteção e recuperação (BRASIL, 1990).

Partindo do pressuposto de “mediante políticas sociais”, estabelecido na Constituição Federal, chama-se a atenção para a Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, conhecida como Lei de Acessibilidade, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências, em que no seu Capítulo VII (da acessibilidade nos sistemas de comunicação e sinalização), Art. 18, dispõe que:

Art. 18º - O Poder Público implementará a formação de profissionais intérpretes de escrita em braille, língua de sinais e de guias-intérpretes, para facilitar qualquer tipo de comunicação direta à pessoa portadora de deficiência sensorial e com dificuldade de comunicação (BRASIL, 2000).

Em 2002, com a criação da Lei nº 10.436 de 24 de abril de 2002, a Língua Brasileira de Sinais é reconhecida como meio legal de comunicação, como versa seu primeiro artigo: “Art. 1º - É reconhecida como meio legal de comunicação e expressão a Língua Brasileira de Sinais - Libras e outros recursos de expressão a ela associados” (BRASIL, 2002).

Esta Lei ganha reforço ao ser regulamentada pelo Decreto 5.626 de 22 de Dezembro de 2005, e no inciso III do Art. 6º ressalta:

[...]III - serviços de atendimento para pessoas com deficiência auditiva, prestado por intérpretes ou pessoas

capacitadas em Língua Brasileira de Sinais - LIBRAS e no trato com aquelas que não se comuniquem em LIBRAS, e para pessoas surdocegas, prestado por guias-intérpretes ou pessoas capacitadas neste tipo de atendimento; [...] (BRASIL, 2004).

Segundo o Ministério da Educação, as garantias individuais do surdo e o pleno exercício da cidadania alcançaram respaldo institucional decisivo com a Lei Federal nº 10.436, de 24 de abril de 2002, em que é reconhecido o estatuto da Língua Brasileira de Sinais como língua oficial da comunidade surda, com implicações para sua divulgação e ensino, para o acesso bilíngue à informação em ambientes institucionais e para a capacitação dos profissionais que trabalham com os surdos (BRASIL, 2002).

Recorre-se novamente à Lei Federal nº 10.436 de 24 de abril de 2002, descrito a seguir:

Art. 3º As instituições públicas e empresas concessionárias de serviços públicos de assistência à saúde devem garantir atendimento e tratamento adequado aos portadores de deficiência auditiva, de acordo com as normas legais em vigor (BRASIL, 2002).

Sendo assim, as instituições públicas e a sociedade de modo geral ficam com o dever de proporcionar meios para que a inclusão social possa verdadeiramente acontecer.

3 Libras – Língua Brasileira de Sinais

A comunicação, para Cardoso, Rodrigues e Bachion (2006), é um processo de interação no qual se compartilham mensagens, ideias, sentimentos e emoções, ocorrendo mediante o uso da palavra escrita e falada,

além de mecanismos não verbais como uso de gestos, expressões corporais, imagens, tato e outros signos. Segundo os autores supracitados, a comunicação pode ser considerada, ainda, um instrumento essencial para o desenvolvimento da humanidade.

Lacerda (1998), citando Charles-Michel de l'Épée, um abade francês conhecido como “Pai dos surdos” afirma que a Língua de Sinais (LS) é concebida como a língua natural dos surdos e como veículo adequado para o desenvolvimento do pensamento e da comunicação. Para o autor, o domínio da língua, oral ou gestual, é concebido como um instrumento entre a linguagem, a fala e as necessidades de um desenvolvimento pleno de linguagem para o desenvolvimento normal dos sujeitos.

Estudos indicam que em 1880, em Milão, foi realizado o II Congresso Internacional de Educadores de Surdos, que trouxe uma completa mudança nos moldes da educação de surdos e, justamente por isso é considerado um marco histórico (LACERDA, 1998; STROBEL, 2006; MARTINS, 2007). Promovido por uma maioria oralista, o congresso segundo Lacerda (1998), teve o firme propósito de dar força de lei as proposições no que dizia respeito à surdez e a educação dos surdos. Assim, as decisões tomadas no Congresso de Milão, segundo o autor mencionado, fizeram com que a linguagem gestual fosse praticamente banida da forma de comunicação surda no trabalho educacional, sendo o oralismo assumido como referencial e, as práticas educacionais vinculadas a ele amplamente desenvolvidas e divulgadas. Tais medidas foram responsáveis por mais de um século de formação de sujeitos pouco preparados para o convívio social, com sérias dificuldades de comu-

nicação, tornando clara a insuficiência pedagógica da abordagem oralista.

Na década de 1960 começaram, conforme afirma Lacerda (1998), a surgir estudos sobre as Línguas de Sinais utilizadas pelas comunidades surdas e, apesar da proibição dos oralistas quanto ao uso de gestos e sinais, raramente se encontrava uma escola ou instituição para surdos que, não tivesse desenvolvido as margens do sistema, um modo próprio de comunicação através de sinais.

As línguas de sinais distinguem-se das línguas orais, conforme afirma Silva (2008) porque utilizam um meio ou canal visual-espacial e não oral auditivo. Os sinais são formados por meio da combinação de formas e de movimentos das mãos e de pontos de referência no corpo e no espaço.

Partindo do conhecimento sobre as línguas de sinais, amplamente utilizadas pelas comunidades surdas surge à proposta da educação bilíngue que, torna a Língua de Sinais como própria dos surdos, sendo esta, portanto, a que deve ser adquirida primeiramente (LACERDA, 1998).

Como visto, os Surdos desenvolveram habilidades próprias, onde foi possível criar sua própria forma de comunicação, através de gestos, expressões faciais e corporais. Tal linguagem foi oficializada, como a língua materna dos surdos, sendo que essa não é uma linguagem universal, mas cada país possui sua língua de sinais estabelecida com influências culturais de cada região.

No Brasil, os surdos, até no final do século XV, eram considerados incapazes de se educar e com isso,

Eduard Huet, um professor surdo francês com mestrado em Paris, veio para o Brasil sob os cuidados do imperador D. Pedro II e teve a intenção de inaugurar uma escola com modelos da Europa de educação dos surdos. Os primeiros passos de libras aqui no Brasil foram com o alfabeto manual, de origem francesa, os próprios alunos Surdos vindos de vários lugares do Brasil, trazidos pelos pais, difundiram essa novidade onde viviam. E em 26 de setembro de 1857, fundou-se no Rio de Janeiro a primeira escola para surdos no Brasil, intitulada Instituto de Educação dos Surdos (INES) e nesse mesmo dia comemora-se o Dia Nacional dos Surdos no Brasil (ALBRES, 2005).

Especialmente sobre a Língua Brasileira de Sinais, como visto anteriormente, foi reconhecida como meio oficial de comunicação e expressão através da Lei nº10.436 de 24 de abril de 2002 e pelo Decreto nº 5.626 de 22 de dezembro de 2005. Esta Lei é resultado de discussões feitas sobre o tema em âmbito mundial e também estudos realizados no Brasil bem como pressões de comunidades surdas e movimentos ideológicos que se organizaram a favor de sua publicação (VALIANTE, 2009).

Tal Lei, baseia-se em constatações científicas a respeito da natureza da LIBRAS como língua, como nota-se no:

Parágrafo único: Entende-se como Língua Brasileira de Sinais – LIBRAS, a forma de comunicação e expressão, em que o sistema linguístico de natureza visual-motora, com estrutura gramatical própria, constitui um sistema linguístico de transmissão de ideias e fatos, oriundos de comunidades de pessoas surdas

do Brasil (BRASIL, 2002).

A referida língua desenvolve-se, de acordo com Valiante (2009), no espaço constituído por articuladores visuais: as mãos, o corpo, os movimentos, o ritmo e o espaço de sinalização. Em relação à formação de professores de LIBRAS, segundo os artigos 4 e 5 do Decreto 5.626/2005, os docentes atuantes na educação infantil e nos primeiros anos do ensino fundamental devem ter formação em curso de Pedagogia ou normal superior, em que LIBRAS e a modalidade escrita da Língua Portuguesa sejam línguas de instrução. O Art. 21 do Decreto 5626/2005, dispõe sobre o tradutor/intérprete afirmando que este poderá atuar:

I- Nos processos seletivos para cursos na instituição de ensino;

II - Nas salas de aulas para viabilizar o acesso dos alunos aos conhecimentos e conteúdos curriculares, em todas as atividades didático-pedagógicas e;

III - No apoio a acessibilidade aos serviços (BRASIL, 2005).

Embora o Decreto explicita o papel do tradutor/intérprete, a presença deste no apoio a acessibilidade aos serviços ainda é mínima.

Segundo Martins (2007), o intérprete de Língua de Sinais é um profissional da área de tradução e interpretação que se faz visível ao utilizar a Língua de Sinais visual-gestual tendo, portanto, que estar presente no ato da interpretação.

De acordo com Cardoso, Rodrigues e Bachion (2006), os pacientes surdos buscam o sistema de saúde com menos frequência que os pacientes ouvintes,

referindo, como principais dificuldades, o medo, a desconfiança e a frustração, o que corrobora com a percepção de que mesmo reconhecida como língua oficial da comunidade surda, a Libras ainda não está totalmente difundida no país e isso resulta no impedimento do exercício pleno da cidadania do surdo.

4 Os desafios para o atendimento ao Surdo no Sistema Único de Saúde

O SUS é o sistema público de saúde do Brasil e um dos maiores do mundo e abrange desde o simples atendimento ambulatorial até o transplante de órgãos, garantindo acesso integral, universal e gratuito para toda a população do país. Amparado por um conceito ampliado de saúde, o sistema foi criado para ser o sistema de saúde dos mais de 180 milhões de brasileiros.

A saúde pública, através do SUS, é financiada com recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ou seja, o Poder Público como é claro na Lei Orgânica da Saúde em seu Art. 4º:

Art. 4.º - O conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público, constitui o Sistema Único de Saúde (SUS) (BRASIL, 1988).

Esse sistema deve ser entendido como uma produção social contínua da saúde, que não se iniciou em 1988, com a sua inclusão na Constituição Federal, nem tampouco tem um momento definido para ser concluído. Ao contrário, resulta de propostas defendidas ao

longo de muitos anos e por muitos anos ainda estará sujeito a aprimoramentos.

Este, por si só já é um grande desafio, um sistema que atenda a milhares de brasileiros adequarem-se constantemente para atender a tantas demandas de diferentes regiões, de diferentes situações de saúde e de diversas necessidades de forma de atendimento.

Segundo a Lei nº 8.080/1990, o Sistema Único de Saúde possui princípios e diretrizes, que são, dentre outros: a universalidade, equidade, integralidade, regionalização e hierarquização (BRASIL, 1990).

O SUS é universal porque deve atender a todos, sem distinções, de acordo com suas necessidades; e sem cobrar nada, sem levar em conta o poder aquisitivo ou contribuições previdenciárias. A equidade garante que deve ser oferecido os recursos de saúde de acordo com as necessidades de cada um. O sistema é descentralizado para que esteja mais próximo dos cidadãos e tem mais chances de acertar na solução dos problemas de saúde. Assim, todas as ações e serviços que atendem a população de um município devem ser municipais, ou contar com a participação desta esfera de governo. Ele é regionalizado e hierarquizado, pois as questões menos complexas devem ser atendidas nas unidades básicas de saúde, passando pelas unidades especializadas, pelo hospital geral até chegar ao hospital especializado.

Em relação ao acesso de pessoas com deficiência à saúde, o Ministério da Saúde elaborou em 2002, a Política Nacional de Saúde da Pessoa com Deficiência. Esta serviu como um marco do avanço neste campo. Seu principal objetivo é propiciar atenção integral

à saúde da pessoa com deficiência, desde a atenção básica até a reabilitação/habilitação. Esta política pretende promover qualidade de vida; prevenir deficiências; atenção integral à saúde; melhoria dos mecanismos de informação; a capacitação de recursos humanos; organização e funcionamento dos serviços, nas três esferas do governo, assim como o SUS que também prevê a promoção da acessibilidade e inclusão social, que visa garantir que a pessoa com deficiência tenha autonomia e mobilidade, impedindo ações discriminatórias (BRASIL, 2002). No entanto, são propósitos que necessitam de muito trabalho, boa vontade e força política para serem de fato implementados, pois não são raros, mesmo tantos anos depois de seu lançamento, observarmos quadros de preconceito, desigualdades, insatisfação dos usuários, falta de comprometimento dos profissionais, baixa qualidade do serviço.

É comum a população surda ter menos instrução que a população em geral. Esses necessitam de maior atenção e cuidados quando são utilizados termos técnicos, evitando palavras que possam levar a confusões e lembrando a necessidade de utilizar letra legível. É necessário ter presente que as pessoas surdas comunicam-se usando a LIBRAS, que tem gramática e vocabulários diferentes da língua portuguesa (CARDOSO; RODRIGUES; BACHION 2006).

Embora seja um direito do portador de deficiência ter acesso a serviços de saúde de qualidade, os surdos, são por muitas vezes, atendidos de maneira incorreta e até mesmo são, em alguns casos, desrespeitados em sua condição, pois os serviços de saúde não possuem profissionais capacitados para um atendimento de ex-

celência a eles (SOUZA; PORROZZI, 2009). No campo da saúde, é possível observar as inúmeras irregularidades existentes e obstáculos presentes na vida cotidiana do portador de deficiência. Entre elas estão o despreparo e falta de capacitação dos profissionais da saúde, principalmente no que diz respeito ao atendimento, a precariedade dos serviços de saúde prestados, a desigual distribuição de recursos destinados para a área da saúde e dificuldades enfrentadas pelos deficientes em acessibilidade às edificações que prestam serviços na área (BERNARDES et. al., 2009).

Para ilustrar, o presente estudo traz como exemplo, no ano de 2007, no município de Campina Grande – Paraíba, o pesquisador Daniel Hugo de Freitas Lima, realizou um trabalho com cerca de 34 pessoas surdas de ambos os sexos, alunos do ensino médio, sobre a Percepção do Surdo Acerca do Processo de Comunicação na Assistência à Saúde. Em seus resultados, Lima (2007), revela um diagnóstico, que apesar de local, demonstra a dimensão da realidade das pessoas surdas em todo o país. O estudo em questão demonstra que: 91% dos participantes afirmaram encontrar dificuldades no atendimento à saúde; 91% afirmaram nunca terem sido atendidos por profissionais de saúde conhecedores da Libras; 94% afirmaram desconhecer os direitos da pessoa surda em relação à saúde.

Diante dos resultados, categorizou sua pesquisa em: em relação a necessidades de acompanhamento durante o atendimento à saúde: 26% dos surdos recorrem a intérpretes, 3% aos amigos, 68% aos familiares, quase sempre a presença materna, e apenas 3% afirmaram não precisar de acompanhante; em relação ao

medo de uma possível interpretação errônea por parte dos profissionais da saúde acerca de seus sintomas: 82% afirmaram ter medo, em especial, no tratamento medicamentoso.

Ainda em seus estudos, Lima (2007) afirma que os surdos “consideram falta de respeito com a comunidade surda o fato de não terem intérpretes ou até mesmo profissionais conhecedores da LIBRAS”, e que “acreditam que o intérprete ajudaria bastante no atendimento à saúde”.

O medo de receber uma indicação de medicação incorreta é relatado por Lima (2007) em seus estudos e, pode sim ser considerado um sentimento comum a todo surdo pois, a dificuldade de estabelecimento de um diálogo satisfatório entre paciente-médico pode sim causar problemas graves. Uma vez que o tradutor/intérprete é a ponte na comunicação entre surdos e ouvintes, sua presença torna-se indispensável para a garantia do direito de acesso a saúde, direito este garantido pela Constituição Federal.

O reconhecimento da Comunidade Surda como minoria sociolinguística e cultural apresenta-se, segundo autores como Ianni e Pereira (2009) como importante desafio para o SUS, tanto no que remete à identificação de suas especificidades psicolinguísticas quanto no que diz respeito aos desafios linguísticos que, até então, referenciavam essa população aos níveis secundário e terciário de atenção à saúde.

Desta forma, o surdo vive um isolamento no sistema de saúde, necessitando-se, portanto de medidas que objetivem efetivar as leis já desenvolvidas, mas que não

são cumpridas como deveriam e contribuem ainda mais para as dificuldades impostas pela própria deficiência. É de relevante importância o ensino de Libras para a capacitação do profissional da saúde no atendimento ao deficiente auditivo.

Estudos relevam que os próprios profissionais da saúde possuem dificuldades para se comunicarem com os deficientes auditivos, declarando que em sua carreira acadêmica não são preparados para esse tipo de atendimento (PAGLIUCA; FIÚZA; REBOUÇAS, 2007).

Deve-se destacar ainda que a presença do intérprete se faz necessária uma vez que os profissionais de saúde em sua maioria não possuem capacitação para atuar com deficientes e, muito menos com surdos, já que no caso, necessitam conhecer um outro sistema linguístico: a LIBRAS.

5 Considerações Finais

A saúde é dever do Estado e, cabe a este oferecer aos usuários do sistema condições satisfatórias durante a prestação dos serviços. Os dados obtidos nesta revisão de literatura deixam claro que a Constituição Federal garante acesso aos meios de saúde a todo cidadão brasileiro, através do SUS. As pessoas com surdez têm necessidades como qualquer cidadão em todos os seguimentos sociais e, possuem os mesmos direitos inclusive àqueles referentes à saúde. Entretanto, entre a necessidade de serviços e sua satisfação há a questão da acessibilidade aos serviços, que se não for adequadamente trabalhada pode fazer com que o deficiente enfrente obstáculos que inviabilizem o seu acesso aos

serviços de saúde, acessibilidade esta, entendida como a possibilidade de acesso ou a possibilidade de obtenção dos serviços de saúde e que é determinante para a saúde das pessoas com deficiência.

Considerando o primeiro princípio que rege o SUS, o da universalização, todo cidadão brasileiro têm direito a saúde e o atendimento gratuito oferecidos por este mesmo sistema, que também deve ser equânime, no entanto, como relatado anteriormente, o surdo faz uso da LIBRAS como meio de comunicação e, portanto, demanda uma necessidade diferenciada, podendo ter seu atendimento prejudicado uma vez que em parte, para não dizer todos, os profissionais de saúde não possuem qualificação para comunicar-se com um surdo de maneira profunda, tal qual exige situações onde o assunto prioritário é a saúde de uma pessoa.

Na legislação estudada, em especial o capítulo VII do Decreto de Lei nº 5626, de 22 de dezembro de 2005, que trata da “garantia do direito à saúde das pessoas Surdas ou com deficiência auditiva”, determinou que, a partir de 2006, o atendimento às pessoas Surdas ou com deficiência auditiva na rede de serviços do Sistema Único de Saúde, bem como nas empresas que detêm concessão ou permissão de serviços públicos de assistência à saúde, seja realizado por profissionais capacitados para o uso de Língua de Sinais Brasileira ou para a sua tradução e interpretação, entretanto a realidade a qual vivemos não é bem assim, o que habitualmente encontra-se são profissionais de saúde que desconhecem a legislação tanto quanto a LIBRAS. Além disso, a Constituição Federal é clara no que tange a saúde: esta é de dever do Estado. Se o SUS estabelece-se sobre o pre-

ceito de que deve atender a todos, sem distinção (princípio da universalização) e, que deve oferecer recursos de saúde de acordo com as necessidades de cada um (princípio da equidade), apenas tais princípios já são o suficiente para garantir ao sujeito surdo um intérprete/tradutor presente em seu atendimento. Um intérprete de LIBRAS torna-se peça chave do processo de atendimento a pessoa surda, pois, é o elo entre ela e o médico e, demais profissionais das unidades de saúde.

A existência de um intérprete nas unidades de saúde tornaria o atendimento não apenas mais eficaz, mas também humanizado. Diante disso, a proposta que se faz necessária é que os profissionais da saúde, sobretudo aqueles que atendem ao SUS sejam capacitados para se comunicarem de maneira eficiente com tais clientes. Essa capacitação se concretizaria na oferta de cursos de LIBRAS a todos os profissionais de saúde de distintas áreas, para que pelos menos tenham um mínimo de entendimento necessário para o atendimento do paciente surdo. Em situações em que a saúde está em xeque, o sujeito já passa por pressões psicológicas adversas e a segurança no profissional que está em atendimento é crucial para as tomadas de decisões corretas e, estabelecimento de um diálogo que contemple todas as informações importantes sobre a vida do paciente. Assim, portanto, a simples garantia da presença de um intérprete em unidades de saúde torna-se indispensável para garantir ao surdo seu direito de acesso à saúde bem como ser tratado como cidadão de fato e de direito, além de fornecer mais segurança ao corpo clínico que atende, ao garantir que o relatado pelo surdo seja repassado de maneira íntegra, garantindo um atendimento satisfatório em todos os âmbitos.

Por meio da comunicação estabelecida com o paciente, o profissional pode compreendê-lo como ser holístico, e perceber sua visão de mundo, isto é, seu modo de pensar, sentir e agir. Dessa forma, poderá entender as necessidades do paciente e, assim, prestar assistência adequada, minimizando seu sofrimento.

Sendo assim, pode-se concluir que a principal barreira de acesso do surdo ao sistema de saúde é a comunicação, potencializada pela falta do intérprete de LIBRAS, pela falta de formação de profissionais para atuarem com esta população e agravada pela falta de ações efetivas que garantam o cumprimento das leis já em vigor. Sugere-se a partir deste estudo que novas revisões sejam feitas a fim de fomentar discussões acerca do assunto para que esses desafios sejam vencidos em prol de uma população que merece ser bem tratada, e acima de tudo compreendida como cidadãos, para que não necessitem mais viver à margem deles mesmos.

6 Referências

- ALBRES, Neiva de Aquino. **História da língua de sinais em Campo Grande – MS**. Petrópolis: Arara Azul, 2005. 11 p. Disponível em: <<http://www.editora-arara-azul.com.br/pdf/artigo15.pdf>>. Acesso em: 01 dez. 2015.
- BERNARDES, Liliane Cristina Gonçalves et al. **Pessoas com deficiência e políticas de saúde no Brasil**: reflexões bioéticas. Ciência & Saúde Coletiva, Brasília, v. 14, n. 1, p.31-38, ago. 2008.
- BERNARDINO, Elidea Lúcia. **Absurdo ou lógica?** A produção linguística do surdo. Belo Horizonte: Profetizando Vida, 2000. 193 p.
- BISOL, Cláudia A.; VALENTINI, Carla Beatriz. Surdez e Deficiência Auditiva – qual a diferença? **Objeto de Aprendizagem Incluir**, Rio Grande do Sul, v. 1, n. 1, p.1-3, nov. 2011. BRASIL.
- BRASIL Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado 1988.

BRASIL. Lei nº 7.853 de 24 de outubro de 1989. **Dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, sobre a Coordenadoria para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência.** Brasília, DF, 1989.

BRASIL. 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.** Brasília, DF, 1990.

BRASIL, MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, SECRETARIA DE EDUCAÇÃO ESPECIAL. **Política Nacional de educação especial.** Brasília, DF: MEC, SEESP, 1994.

BRASIL. Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000. **Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida.** Brasília, DF, 2000.

BRASIL, Ministério da Educação e Cultura. **Ensino de língua portuguesa para surdos.** Brasília, DF, 2002. v. 1.

BRASIL. Decreto nº 5.296, de 2 de dezembro de 2004. **Que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida.** Brasília, DF, 2004.

BRASIL. Decreto nº 5.626, de 22 de dezembro de 2005. Regulamenta a Lei nº 10.436, de 24 de abril de 2002- **Dispõe sobre a Língua Brasileira de Sinais – Libras.** Brasília, DF, 2005.

CARDOSO, A. H.; RODRIGUES, K. G.; BACHION, M. M. Percepção da pessoa com surdez severa e ou profunda acerca do processo de comunicação durante seu atendimento de saúde. **Revista Latino Americana de Enfermagem**, 2006.

CASTRO S.S., PAIVA K.M., CÉSAR C.L.G. Dificuldades na comunicação entre pessoas com deficiência auditiva e profissionais de saúde: uma questão de saúde pública. **Revista Sociedade Brasileira Fonoaudiologia**, 2012; 17(2):128-134

CHAVEIRO N., BARBOSA M.A. Assistência ao surdo na área de saúde como fator de inclusão social. **Revista Escola Enfermagem USP**. 2005; 39(4):417-22

HALL, Stuart. **A identidade cultural na pós-modernidade.** Rio de Janeiro: DP & A, 1997.

IANNI, Aurea; PEREIRA, Patrícia Cristina Andrade. Acesso da Comunidade Surda à Rede Básica de Saúde. **Saúde e Sociedade**. V.18, supl.2, 2009.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, **Censo Demográfico de 2010.** Brasília, DF, 2010.

LACERDA, Cristina B.f. de. Um pouco da história das diferentes abordagens na educação dos surdos. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 19, n. 46, p.68-80, set. 1998.

LIMA, Daniel Hugo de Freitas. **Percepção do Surdo Acerca do Processo de Comunicação na Assistência à Saúde.** 2007. 56 p. Monografia (conclusão de curso) - UNESC Faculdades. Campinas

Grande – PB.

MARTINS, V. R. O. Intérprete de língua de sinais, legislação e educação: o que temos, ainda, a “escutar” sobre isso. **ETD – Educação Temática Digital: cuerpo, lenguaje y enseñanza**. v. 8, 2007. p. 171-191.

PAGLIUCA, L. M. F.; FIÚZA, N. L. G.; REBOUÇAS, C. B. A. Aspectos da comunicação da enfermeira com o deficiente auditivo. **Rev Esc Enferm USP**, Fortaleza, v.41, n.3, p.411-8, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/reeusp/v41n3/10.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2015.

SANTOS FILHA, Dalva Alves dos. **Atividade Física para Surdos**. Disponível em:<http://www.pre-feitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/seped_curso_ativ_fisica_1267717155.pdf>. Acesso em:25 out. 2015.

SILVA, T. C. **Introdução à Educação Especial**: ensinar em tempos de inclusão. 5ª Edição. Porto Alegre: Artmed, 2008.

STROBEL, Karin Lílian. A visão histórica da in (ex)clusão dos surdos nas escolas. In: Dossiê Grupo de Estudos e Subjetividades. **ETD – Educação Temática Digital**, Campinas, v.7, p. 245-254, jun. 2006 – ISSN: 1676-2592.

VALIANTE, Juliana Brazolin Gomes. **Língua Brasileira de Sinais**: reflexões sobre a sua oficialização como instrumento de inclusão dos surdos. Campinas, SP, 2006.

POLÍTICAS PÚBLICAS APLICADAS AO COMBATE DA OBESIDADE UM DESAFIO A SAÚDE PÚBLICA

O aumento da prevalência de sobrepeso e obesidade tem despertado a preocupação de pesquisadores e profissionais da área de saúde, em razão dos danos e agravos à saúde provocados pelo excesso de peso. Diante deste fato o presente trabalho tem como objetivo geral descrever as políticas públicas aplicadas no combate da obesidade no município de Itamonte. Para atingir o objetivo proposto foi feito um estudo de caso com intuito de descrever as ações tomadas e o perfil epidemiológico da obesidade no município de Itamonte – MG. Para tanto, foi realizado uma entrevista informal com a coordenadora da Atenção Básica e a Nutricionista do município de Itamonte. Os resultados obtidos foram satisfatórios, pois ficou evidente as ações tomadas pelo município, como também foi possível fazer o perfil epidemiológico do município através dos dados do SISVAN.

¹ Bacharel em Administração Pública pela Universidade Federal de São João del-Rei - aline.mendes@valfilm.com.br

² Mestre em Administração – FEAD, Professora do Centro Universitário Presidente Tancredo de Almeida Neves (UNIPTAN) - carlaagostini@iptan.edu.br

³ Doutor em Ciências da Linguagem – Universidade Vale do Sapucaí (UNIVAS), Professor Adjunto na Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ) – pablo@ufsj.edu.br

PALAVRAS-CHAVE: Obesidade, saúde, políticas públicas, Itamonte.

1 Introdução

Nas últimas décadas o Brasil passou por diversas mudanças políticas, desde econômicas, sociais e culturais, que mudaram o modo de vida da população. Com a ampliação de políticas sociais na área de saúde observou uma inversão de indicadores nutricionais no país, onde houve um declínio da desnutrição e em contrapartida um aumento do sobrepeso e da obesidade na população brasileira, que já é considerada o maior problema alimentar do país (FERREIRA; MAGALHÃES, 2006). E a OMS (Organização Mundial de Saúde) declarou que a obesidade já é considerada uma epidemia mundial (OMS, 1997).

Recentemente, foi divulgado pelo Ministério da Saúde (MS) o resultado da pesquisa da Vigetel – Vigilância e Fatores de Risco e Proteção para Doenças Crônicas por Inquérito Telefônico, em 2014, que alerta que o excesso de peso já atinge 52,5% da população adulta do país. Dados divulgados também pelo MS em 27/08/2013 mostra que esse mesmo índice era de 43% em 2006, havendo um aumento de 23% no neste período. Também preocupa a proporção de pessoas com mais de 18 anos com obesidade, 17,9%, embora este percentual não tenha sofrido alteração nos últimos anos.

O aumento da prevalência de sobrepeso e obesidade tem despertado a preocupação de pesquisadores e profissionais da área de saúde, em razão dos danos e agravos à saúde provocados pelo excesso de peso. Os quilos a mais na balança são fatores de risco para doenças crônicas, como as do coração, hipertensão e diabetes, que respondem por 72% dos óbitos no Brasil.

Por isso, em 2011 foi lançado o Plano de Ações Estratégicas para o Enfrentamento das Doenças Crônicas não Transmissíveis (DCNT), tendo como um dos objetivos deterem o crescimento da proporção de adultos brasileiros com excesso de peso ou com obesidade. Nele estão contidas as principais políticas públicas aplicadas no combate e controle desta epidemia mundial.

Mediante a este cenário epidemiológico, a relevância do estudo se dá pelo enfoque em atualizar e reunir todas as políticas públicas aplicadas na luta contra a obesidade e, consequentemente o sobrepeso; o mesmo será de grande utilidade no meio acadêmico para futuras pesquisas e estudo sobre o tema. Para a sociedade, como instrumento de esclarecimento e motivador a mudança de hábitos alimentares. Para os gestores públicos e gestores de saúde, podendo auxiliar na elaboração de futuras ações.

Através do exposto, o problema de pesquisa deste trabalho expressa-se por meio da seguinte indagação: Quais as ações do Ministério da Saúde aplicadas no combate e na prevenção da Obesidade?

Sendo assim, o objetivo geral do trabalho será descrever as políticas públicas aplicadas no combate da obesidade no município de Itamonte - MG. Para alcançar tal objetivo será feito um estudo de caso com o intuito de descrever as ações tomadas e o perfil epidemiológico da obesidade no município de Itamonte – MG.

2 Referencial teórico

Entender a origem de uma área de conhecimento é muito importante para compreender melhor sua trajetória

ria e suas perspectivas. Para isso é necessário primeiramente compreender dentro deste contexto a definição de governo e Estado. Governo consiste na direção que é dada ao Estado, por aqueles grupos que assumem o controle (poder) através da disputa política. Já, Estado é a estrutura, a instituição a qual o governo representa. Este controle que o Governo tem sobre o Estado se orienta por doutrinas e correntes teóricas que expressem concepções específicas sobre as relações entre Estado e a Sociedade, e sobre o funcionamento das instituições sociais (SANTOS, 2012).

A política pública como área de conhecimento acadêmico nasce nos Estados Unidos, no século XIX, por meio da reflexão sobre a ação do governo e não do Estado como era de tradição europeia, preocupavam-se com o contexto empírico da política, ou seja, com a produção dos governos, enfatizando as ações governamentais. Assim, na Europa, a área de política pública vai surgir como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado, o governo. Para a corrente europeia, o governo é visto como um produtor de políticas públicas (SOUZA, 2006). Assim, tanto as ações (o fazer) quanto inações (o não fazer) dos governos são passíveis de serem formulados cientificamente e, de serem analisados por pesquisadores independentes.

De acordo com Faria (2003), em seus primórdios, as políticas públicas eram consideradas quase que exclusivamente outputs do sistema político, o que justificava o fato de a atenção dos investigadores terem se concentrado inicialmente nos inputs, isto é, nas deman-

das e nas articulações de interesse.

Segundo Santos (2012), a consolidação do campo das Políticas Públicas está associada ao crescimento da intervenção do Estado na economia, bem como em outros domínios da vida social, ocorrida fortemente após a Segunda Grande Guerra (2º metade do século XX).

Para Santos (2012), algumas disciplinas contribuíram para o desenvolvimento da área de políticas públicas como: a Engenharia, a Economia, a Administração, a Sociologia e a Psicologia; que depois se juntaram a outras ao longo do século XX.

Assim, dado o surgimento de Políticas Públicas como área de conhecimento, é importante entender o que é. De acordo com Lopes, Amaral e Caldas (2008), durante os séculos XVIII e XIX, as principais funções do Estado eram a segurança pública e a defesa em caso de embate externo (guerras). Contudo, com a expansão da democracia, houve muitas mudanças com relação às responsabilidades do Estado perante a sociedade. Atualmente, pode-se dizer que a sua principal função é proporcionar o bem-estar à mesma, garantindo condições básicas de sobrevivência. E para isso o Estado necessita desenvolver diversas ações e atuar em diferentes campos, como educação, saúde, segurança, meios de transportes públicos, meio ambiente, etc. E para alcançar tais metas, o governo utiliza de políticas públicas. Mas o que são políticas públicas?

Não existe apenas uma única resposta para esta pergunta ou apenas uma definição. Diversos autores definiram políticas públicas ao seu consenso dentro do

campo de estudo. Faria (2003), chama a atenção para essas muitas possibilidades de definições e conceitos:

Há atualmente uma babel de abordagens, teorizações incipientes e vertentes analíticas que buscam dar significação a diversificação dos processos de formação e gestão das políticas públicas, considerando um mundo cada vez mais caracterizado pela interdependência assimétrica, incerteza e complexidade das questões. (FARIA, 2003, p.03)

No quadro 1, podemos observar algumas definições clássicas para políticas públicas que Santos (2012) e Souza (2006) sugerem.

Quadro 1- Definições de políticas públicas segundo Santos (2012) e Souza (2006)

Definições sugeridas por Souza (2006)	Definições sugeridas por Santos (2012)
• Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas; • Lynn (1990), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos; • Peters (1986) política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos.	• Para David Easton (1953, p.129), as políticas públicas são “[...] a alocação autorizada de valores para toda a sociedade [...]”; • Abrahan Kaplan e Harold Laswell (1979) afirmam que políticas públicas são programas que projetam “objetivos, valores e práticas”; • Carl Friedrichh (1963), similarmente, entende que o conceito de políticas públicas implica “objetivos ou propósitos”; • Thomas Dye (1992) afirma que tais políticas são “[...] o que quer que os governos escolhem fazer ou não fazer [...]”, uma vez que, para ele, a não atuação dos governos também tem grande impacto sobre as sociedades.

Fonte: Santos (2012) e Souza (2006)

Dentre as definições concorrentes de políticas públicas apresentadas no quadro acima, algumas têm definições bem complexas enquanto outras razoavelmente simples. No entanto todas, de alguma maneira, concordam nos seus aspectos básicos, que as políticas

públicas são tanto decisões tomadas pelos governos para manter como também para modificar determinada ação.

Para esta pesquisa, iremos utilizar o conceito de políticas públicas como sendo um conjunto de decisões e ações governamentais, ou não, voltadas para solucionar os problemas de interesse público. Garantindo melhores condições de vida a sociedade.

Assim, dado a contextualização de políticas públicas, prosseguindo o referencial teórico veremos os conceitos de Políticas Públicas aplicadas na área da saúde, que será a base para esta pesquisa.

Conforme Fleury e Overney (2008) o conceito mais difundido de políticas de saúde, e internacionalmente adotado, enfatiza seu caráter de estratégia oficial organizada em ações setoriais a serem desempenhadas de acordo com normas legalmente construídas, tendo por objetivo maior a qualidade de vida da população.

Conforme definição apresentada pela Organização Mundial de Saúde (OMS), é aquela que consiste em:

Um posicionamento ou procedimento estabelecido por instituições oficiais competentes, notadamente governamentais, que definem as prioridades e os parâmetros de ação em resposta às necessidades de saúde, aos recursos disponíveis e a outras pressões políticas. A política de saúde é frequentemente estabelecida por meio de leis e outras formas de normatização que definem as regras e incentivos que orientam a provisão de serviços e programas de saúde, assim como o acesso a esses. (...). Como a maioria das políticas públicas, as políticas de saúde emergem a partir de um processo de construção de suporte às

ações de saúde que se sustentam sobre as evidências disponíveis, integradas e articuladas com as preferências da comunidade, as realidades políticas e os recursos disponíveis. (WHO, 1998, p. 10)

Ao considerar a política pública de saúde como uma política social, Fleury e Ouverney (2008) afirmaram que a construção de uma política de saúde envolve diversos aspectos políticos como: sociais, econômicos, institucionais, estratégicos, ideológicos, teóricos, técnicos, culturais, dentre outros.

Assim, a partir do entendimento de política pública de saúde, iremos tratar sobre o objetivo que a Política Nacional de Promoção da Saúde - PNPS tem em melhorar a qualidade de vida da população, evitando propagação de doenças causadas pelos maus hábitos que interferem no desenvolvimento humano. Entre os vários os fatores que comprometem a qualidade de vida do brasileiro, se destaca a obesidade que é o estudo dessa pesquisa.

Destaca-se que saúde está relacionada com o bem-estar de uma sociedade. Segundo Campos, Barro e Castro (2004, p. 746), eles definem saúde como sendo um resultado dos modos de organização social da produção, como efeito da composição de múltiplos fatores, que exige que o Estado assuma a responsabilidade por uma política de saúde integrada às demais políticas sociais e econômicas e que garanta a sua efetivação. Confirma, também, o engajamento do setor saúde por condições de vida mais dignas e pelo exercício pleno da cidadania.

Para garantir a integralidade do cuidado à saúde segundo Malta, Castro, Gosch (2009), afirmam que:

A Política Nacional de Promoção da Saúde dispõe diretrizes e recomenda estratégias de organização das ações de promoção da saúde nas três esferas de gestão do SUS. Em seu texto introdutório, o conceito e as ações de 'Promoção da Saúde' apresentados e adotados pelo Ministério da Saúde permitem entrever o centro do trabalho na produção da saúde. O modo de viver de homens e mulheres é entendido pela PNPS como produto e produtor de transformações econômicas, políticas, sociais e culturais que alteraram e alteram a vida em sociedade a uma velocidade cada vez maior, sem precedentes na história. Ratificam-se as condições econômicas, sociais e políticas do existir, que não devem ser tomadas, tão somente, como meros contextos – para conhecimento e possível intervenção na realidade – e sim como práticas sociais em si mesmas, responsáveis por engendrar determinado domínio do saber e dar visibilidade a conceitos, objetos, técnicas e modos de vida. Portanto, são as transformações da sociedade, que implicam alterações na compreensão da saúde e nas estratégias para trabalhar com ela, que fizeram emergir a questão da promoção da saúde na sociedade.

A Política Nacional de Promoção da Saúde (PNPS), instituída mediante Portaria no. 687, de 30 de março de 2006, segundo Traverso-Yépez (2007) apud (Brasil, 2006, p.19) visa “promover a qualidade de vida e reduzir vulnerabilidade e riscos à saúde relacionados aos seus determinantes e condicionantes – modos de viver, condições de trabalho, habitação, ambiente, educação, lazer, cultura, acesso a bens e serviços essenciais”.

Segundo Campos, Barro, Castro (2004, p. 746) os desafios colocados para a saúde pública no Brasil, tem como exemplo a violência, as doenças crônicas não

transmissíveis, as doenças infectocontagiosas e o envelhecimento da população, enfatizam a necessidade de pensarmos em modos de gestão e de construção das políticas públicas, que envolvam outros atores.

Diante do exposto podemos perceber que vários são os desafios colocados para a saúde pública no Brasil, sendo um deles a obesidade, que conforme Ferreira e Magalhães (2006) a obesidade é uma doença crônica definida como um acúmulo excessivo de tecido adiposo num nível que compromete a saúde dos indivíduos.

Nanhás (1999), diz que a obesidade caracteriza pelo acúmulo de gordura corporal, que é considerada quando o IMC (índice de massa corporal) é igual ou superior 30. Consideram-se obesos os indivíduos que excedem em 20% do seu peso ideal, ou mais especificamente, nos homens acima de 25% e acima nas mulheres de 30% (NAHÁS, 1999).

Segundo Gomes (2011), a obesidade é uma doença crônica, com enorme prevalência nos países desenvolvidos, atinge atingindo homens e mulheres de todas as etnias e de todas as idades, e diversos estudos têm mostrado um aumento progressivo e consistente da prevalência de indivíduos com excesso de peso e obesos, com destaque especial para o aumento da prevalência nos grupos mais jovens.

Pinheiro, Freitas e Corso (2004) completa ainda que a obesidade é considerada uma doença integrante do grupo de Doenças Crônicas Não- Transmissíveis (DCNT), as quais são de difícil conceituação, gerando aspectos polêmicos quanto à sua própria denominação, seja como doenças não-infecciosas, doenças crônicas

degenerativas ou doenças crônicas não transmissíveis, sendo esta última a conceituação atualmente mais utilizada.

Vale lembrar que existe uma diferença básica entre excesso de peso e obesidade. Na obesidade o peso corporal como um todo excede a determinados limites e no segundo caso é a condição na qual apenas a quantidade de gordura corporal ultrapassa os limites desejados. Há casos em que os indivíduos podem ser considerados pesados e não gordos pelo desenvolvimento muscular e ósseo (massa magra) e não pelo excesso de gorduras, logo, não comprometem seu estado de saúde. E há outros ainda casos de indivíduos com menor peso corporal, que possuem possuir uma certa quantidade de gordura que compromete o estado de saúde devido à deficiência muscular e óssea (GUEDES & GUEDES, 1995).

A obesidade torna-se, assim, um dos principais fatores de risco para o desenvolvimento de inúmeras doenças prevalentes na sociedade. Portanto, alguns autores enfatizam que a genética tem contribuído de forma reduzida para tal desenvolvimento, porém os fatores ambientais são predominantes (SOUZA, ARANTES E COSTA, 2008). Para Lecour e Monteiro (2011), deve –se sublinhar ainda que, depois do tabagismo, a obesidade é atualmente aceita como a segunda causa de morte passível de prevenção. Assim, veremos na próxima unidade os efeitos da obesidade a saúde.

3 Metodologia

A metodologia utilizada para desenvolver esta pes-

quisa foi a de campo, realizada na Secretária de Saúde e na NASF, assim podendo fazer uma análise das políticas públicas aplicadas em combate a obesidade e sobrepeso em na cidade de Itamonte.

Assim a esta pesquisa foi desenvolvida através da abordagem denominada Pesquisa Qualitativa que para Godoy (1995, p. 21) a abordagem qualitativa, enquanto exercício de pesquisa, não se apresenta como uma proposta rigidamente estruturada, ela permite que a imaginação e a criatividade levem os investigadores a propor trabalhos que explorem novos enfoques. Nesse sentido, acreditamos que a pesquisa documental representa uma forma que pode se revestir de um caráter inovador, trazendo contribuições importantes no estudo de alguns temas.

Já em relação aos fins a pesquisa será exploratória, no qual Gil (1991, p.45) apud Fernandes e Gomes (2003, p.6), descrevem que a mesma visa proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo explícito ou a construir hipóteses, tendo como objetivo principal o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições.

A pesquisa em relação quanto aos meios consistiu em um estudo de caso classificado por Zanella, sendo:

Uma forma de pesquisa que aborda com profundidade de um ou poucos objetos de pesquisa, por isso tem grande profundidade e pequena amplitude, procurando conhecer em profundidade a realidade de uma pessoa, de um grupo de pessoas, de uma ou mais organizações, uma política econômica, um programa de governo, um tipo de serviço público, entre outros. Assim, a característica principal é a profundidade do

Para coleta de dados foi realizada uma entrevista informal com a Coordenadora da Atenção Básica de Itamonte e com a Nutricionista do NASF, no qual a coleta de dados consisti em entrevista informal, pois como cita Britto e Ferres (2011), esse tipo entrevista é o menos estruturado possível e só se distingue da simples conversação, porque tem como objetivo básico a coleta de dados. Sendo É recomendada nos estudos exploratórios, que visam a abordar realidades pouco conhecidas pelo pesquisador, ou então oferecer visão aproximativa do problema pesquisado.

4 Itamonte - MG

Segundos os dados do IBGE (2015), o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal é de 0.702 e tem área de 431,792 km² de território e uma população de 15.136 habitantes em 2015. Destacando que o município conta com seis estabelecimentos municipais que oferecem serviços em saúde, além da Casa de Caridade.

Segundo o acervo da prefeitura (2005), nas últimas décadas as redes de infra-estruturais acompanharam o crescimento urbano da cidade, apresentando significativas melhoras. Segundo informações do site da Prefeitura de Municipal, na zona urbana concentra-se as atividades de comércio e de indústria, além de abrigar boa parte das residências da localidade. Mais de 50 ruas cortam o traçado da cidade, além de cinco praças públicas. A concessionária de eletricidade é a Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG). A responsabilidade de distribuição de água fica a cargo da COPASA e o

tratamento de esgoto é do domínio da Prefeitura.

No que toca aos serviços de saúde, há um hospital com 47 leitos. O mesmo se mostra de pequeno porte para as necessidades do município, tendo sido inaugurado no dia 17 de janeiro de 1982, após a demolição do antigo prédio. Auxilia como suporte à saúde a Casa de Caridade de Itamonte, conforme dados do site da Prefeitura de Itamonte, 2016:

- **UAPS Central (Unidade Básica de Saúde):** Esta Unidade de Saúde presta assistência na área de especialidades médicas, bem como todo atendimento da atenção primária como vacinação, curativos, coleta de exames e distribuição de medicamentos básicos através da Farmácia Básica / Farmácia de Minas. **Especialidades Médicas:** Cardiologia, Pediatria, Ginecologia/obstétrica, Ortopedia e Urologia (ITAMONTE, 2016)
- **6 unidades do PSF** – Posto de Saúde da Família: Estratégia de reorientação do modelo assistencial, operacionalizada mediante a implantação de equipes multiprofissionais em unidades básicas de saúde. Estas equipes são responsáveis pelo acompanhamento de um número definido de famílias, localizadas em uma área geográfica delimitada. As equipes atuam com ações de promoção da saúde, prevenção, recuperação, reabilitação de doenças e agravos mais frequentes, e na manutenção da saúde desta comunidade. Cobrindo 100% o território (ITAMONTE, 2016). Sendo eles:
 1. **PSF Berta:** Bairros de cobertura: Coqueiros, Picuzinho, Moradas do Sol, Berta, Águas Lindas,

Jardim Alpino, Jardim dos Ipês, Centro.

2. **PSF Boa Vista:** Bairros de cobertura: Boa Vista, Rio Acima, Capelinha, Colina, Fazenda Velha, Ribeirão do Ouro, Capelinha, Serra do Geraldo, Sobradinho, Engenho de Serra, Garganta do Registro, Estaca.
 3. **PSF Cachoeirinha:** Bairros de cobertura: Vargem Alegre, Usinas dos Bragas, Cachoeirinha, Conquista, Conquista dos Félix, Morro Grande, Lavra, Fazenda, Cachoeira, Monteiro, Bento José.
 4. **PSF Campo Redondo:** Bairros de cobertura: Campo Redondo, Capivara, Fragária, Monte Belo, Dois Irmãos, Bananal, Berta Rural, Arantes, Moto Joá, Serra Negra, Vargem Grande, Matão
 5. **PSF Central:** Bairros de cobertura: Campos Elíseos, Centro, Vila Santos, Vila Perrone, Vila Nova, Vila Julieta.
 6. **PSF Itamonte:** Bairros de cobertura: Estiva, Novo Horizonte, Horto Florestal, Moradas das Flores, Vila Nova, Barrocada, Moradas do Bosque, Parque Monte Verde (ITAMONTE, 2016)
-
- **NASF – Núcleo de Apoio a Saúde da Família:** Segundo o Art. 1º da Portaria, os NASF têm por objetivo “ampliar a abrangência e o escopo das ações da atenção básica, bem como sua resolubilidade, apoiando a inserção da estratégia de Saúde da Família na rede de serviços e o processo de terri-

torialização e regionalização a partir da atenção básica”. **Profissionais de atuação neste programa:** Nutricionista, Psicóloga, Farmacêutico, Educador Físico, Ginecologista (ITAMONTE, 2016).

- **CAPS - Centro de Atenção Psicossocial:** faz parte da nova política de Saúde Mental no Brasil, essa política em saúde mental é uma luta que começou há cerca de 30 anos com a reforma psiquiátrica, que, por sua vez, é responsável pela transição no modelo centrado nos hospitais psiquiátricos para um modelo de atenção comunitária. É um serviço de saúde mental aberto e comunitário que oferece atendimento diário individualizado e acompanhamento clínico visando à reinserção de pessoas portadoras de transtornos mentais. São oferecidos diversos tipos de atividades terapêuticas, como psicoterapia individual ou de grupo, orientação e acompanhamento do uso de medicação, oficinas terapêuticas, atividades comunitárias além de atendimento domiciliar e aos feito pelos funcionários. **Profissionais:** 1 Psiquiatra, 2 Psicólogos, 1 Enfermeira, 1 Técnica de Enfermagem, 1 Arteterapeuta, 1 Terapeuta Ocupacional (ITAMONTE, 2016).
- **Fisioterapia** - É a ciência que estuda, diagnostica, previne e recupera pacientes com distúrbios cinéticos funcionais intercorrentes em órgãos e sistemas do corpo humano. Trabalha com doenças geradas por alterações genéticas, traumas ou enfermidades adquiridas. Contamos com fisioterapeutas focadas no trabalho de reabilitação de doenças que afetam as atividades da vida diária, e a promoção da saúde (ITAMONTE, 2016).

- **CEO - Centro de Especialidades Odontológicas:** São estabelecimentos de saúde, participantes do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde - CNES, classificadas como Clínica Especializada ou Ambulatório de Especialidade em odontologia. Os Centros de especialidades Odontológicas estão preparados para oferecer à população, no mínimo, os seguintes serviços: Diagnóstico bucal, com ênfase no diagnóstico e detecção do câncer de boca; Periodontia especializada; Cirurgia oral menor dos tecidos moles e duros; Endodontia; Atendimento a portadores de necessidades especiais. (ITAMONTE, 2016).

Itamonte é uma cidade que tem muito que avançar, embora ela esteja em crescimento constante e não consegue se desenvolver na mesma proporcionalidade de seu crescimento. A população é carente de muitos serviços de qualidade tanto por parte do governo municipal quanto da iniciativa privada, principalmente na área da saúde, tendo que buscar atendimento especializado em outras cidades.

5 Análise dos resultados

Foi elaborado um questionário para entrevistar a Coordenadora da Atenção Básica e a Nutricionista do NASF da cidade de Itamonte, que buscou conhecer as ações contra as DCNT, em especial a obesidade e sobrepeso e os desafios encontrados neste município.

Para confrontar os fatos foram elaboradas 10 perguntas direcionadas para a Coordenadora da Atenção Básica (CAB) e 8 para a Nutricionista desta cidade.

Traçando um perfil de como funciona a área de saúde em Itamonte foram feitos alguns questionamentos para a CAB, no qual podemos obtivemos as seguintes respostas. Segundo a CAB, a população atual em 2016 atendida pela equipe de saúde de Itamonte, em 2016, está no montante de 15.645 pessoas, ou seja, a atenção básica é de 100% do território da cidade. Para esse atendimento a cidade conta com 6 unidades de PSF, sendo dois em zona rural e uma unidade do NASF.

A CAB ainda relatou que a Atenção Básica é composta por um total de 34 agentes comunitários de saúde distribuídos nos 6 PSF, sendo que cada PSF é composto por um enfermeiro, um técnico em enfermagem, um médico, um auxiliar de consultório dentário e um dentista. Sendo que os dois últimos ficam no PSF central atendendo todos os pacientes enviados por todos os PSF. Também existe uma unidade do NASF, que é composta por: um educador físico, uma nutricionista, uma ginecologista, um farmacêutico e uma psicóloga. A Nasf faz trabalhos em todos os PSF e zona rural.

Voltando para as políticas públicas de saúde utilizadas no município foi questionado a CAB e a Nutricionista sobre as ações que o município oferece para combater a obesidade, conforme o “Plano de ações estratégicas para o enfrentamento das doenças crônicas não transmissíveis (DCNT)”, sendo relatado pelas entrevistadas que não existe um plano específico de ações que o município segue para combater a obesidade, as mesmas são criadas e executadas de acordo com as necessidades e disponibilidade dos agentes de saúde junto à nutricionista e ao educador físico.

A Nutricionista citou alguns exemplos de campanhas feitas que estão divididas em ações como: palestras contra diabetes e hipertensão, aleitamento materno, caminhadas matinais, aulas de alongamento com acompanhamento de fisioterapeuta para idosos, avaliação do peso das crianças abaixo de 5 anos, acompanhamento mensal do peso e altura das crianças das creches municipais, campanhas para exames de glicemia e PA (gratuitos) e outros como os cartazes de incentivo a alimentação saudável que são fixados em locais públicos como nos PSF e hospital, que fazem parte das campanhas de incentivo enviadas pelo Ministério da Saúde e Governo Federal.

A CAB complementou dizendo que não existem em Itamonte as praças com aparelhos de ginástica, porém está sendo construída a Academia da Saúde. Uma obra do Ministério da Saúde com a Prefeitura Municipal de Itamonte. Obra estimada no valor de: R\$ 92.391,46; com início em 17/03/2016 e previsão de término em 17/09/2016, a mesma está situada no Bairro Morada do Bosque, ao lado do NASF.

Ela também citou outras obras referente ao Plano de enfrentamento a DCNT que é a construção de praças do programa de Aceleração do crescimento (PAC) e reformas de espaços urbanos saudáveis. A mesma informou que uma das obras já feita é a Praça Morada do Bosque, situada no Bairro Morada do Bosque. Essa praça tem um pequeno campo de futebol, pista para prática de skate e bike, calçada para caminhada e espaço aberto para diversos fins, além de bancos para descanso.

Outro exemplo citado pela CAB, é o calçamento a beira da Rodovia BR:354, que corta a cidade, um alívio

para a população em geral. Pois a comunidade usava a rodovia para fazer as caminhadas que era muito perigoso. Hoje já existe o alargamento do asfalto dentro do perímetro urbano, permitindo assim uma caminhada sem obstáculos.

Outra obra citada pela coordenadora foi a construção da calçada a beira do rio Capivari, onde é comum a prática de caminhadas.

Em relação ao controle de sobrepeso das crianças no município de Itamonte, conforme informações da CAB, a secretária de saúde não aderiu ao Programa Saúde na Escola por falta de informações dos sobre os alunos que, deveriam ser passados pela Secretária de Educação e também por não terem recursos suficientes. A mesma citou que este programa não exige apenas acompanhamento do peso, como também, por exemplo, a saúde ocular, tendo o município que arcar com despesas de consulta oftalmológica e compra dos óculos se necessário. Este custo ficaria superior a verba enviada pelo programa que é de aproximadamente R\$ 1.100,00. Devido a esse problema, no município de Itamonte, é feito apenas o acompanhamento do peso e altura das crianças da rede municipal.

De acordo com as informações passadas pela nutricionista é feito acompanhamento de peso e altura de todas as crianças abaixo de 5 anos nas creches, mensalmente. Já nas escolas municipais o acompanhamento de peso é feito trimestralmente. E quando há crianças abaixo ou acima do peso, a secretária de saúde convida aos pais das mesmas, para participarem de palestras e que incentivam à mudança de hábitos alimentares das crianças. Um dos desafios nesse trabalho

informado pela nutricionista é conscientizar aos pais da necessidade da mudança, pois muitas vezes envolve a rotina da família e, principalmente, os hábitos de todos os membros familiares.

A Nutricionista também informou que existe o acompanhamento de peso e altura das crianças que recebem o Bolsa Família semestralmente, executado pelo PSF, que depois é enviado para avaliação da mesma e encaminhado para controle do programa. Ela explica que toda criança e adolescente que recebe o Bolsa Família tem que ter o acompanhamento em 3 pontos, frequência escolar; pesagem e nível social, podendo perder o direito ao benefício caso não façam a pesagem.

Ela também informou que não há um número exato de pacientes adultos que fazem o acompanhamento, ele varia a cada mês. Conforme sua explicação os adultos procuram os PSF, passam por uma triagem e são encaminhados quando necessário ao NASF para seu acompanhamento. A desistência é um de seus maiores desafios, pois não se pode obrigá-los a continuar o tratamento. Já com as crianças e gestantes, ela consegue um acompanhamento maior, que é feito pelos agentes comunitários de saúde nos PSF e residências. Esses fazem as medições e encaminham para a nutricionista fazer a avaliação.

Todo o controle de pessoas acompanhadas pela Nutricionista da rede pública de Itamonte é lançado no SIVAN – Sistema de Vigilância Alimentar Nutricional.

Conforme Fagundes (2004), a Vigilância Alimentar e Nutricional - SISVAN é um valioso instrumento de apoio às ações de promoção da saúde que o Ministério da

Saúde oferece aos profissionais da área e aos gestores do SUS, visando a aumentar a qualidade da assistência à população. Valorizar a avaliação do estado nutricional é atitude essencial ao aperfeiçoamento da assistência e da promoção à saúde. Ele é um sistema de informação cujo objetivo é conferir a necessária racionalidade como base de decisões nas ações de alimentação e nutrição e promoção da saúde em qualquer das três esferas de Governo – municipal, estadual e federal.

Com os dados informados no SIVAN no município de Itamonte será apresentado o perfil epidemiológico da obesidade e sobrepeso na cidade.

5.1 Perfil epidemiológico da obesidade e sobrepeso em Itamonte-MG

Conforme Fagundes (2004), os dados do SISVAN destinam-se ao diagnóstico descritivo e analítico da situação alimentar e nutricional da população brasileira, contribuindo para que se conheça a natureza e a magnitude dos problemas de nutrição, identificando áreas geográficas, segmentos sociais e grupos populacionais de maior risco aos agravos nutricionais. Um outro objetivo é avaliar o estado nutricional de indivíduos para obter o diagnóstico precoce dos possíveis desvios nutricionais, seja baixo peso ou sobrepeso/obesidade, evitando as conseqüências decorrentes desses agravos à saúde.

Para analisar o perfil epidemiológico da obesidade e sobrepeso em Itamonte, foram analisados os dados anuais informados pela Nutricionista no SISVAN, comparando os anos de 2010 e 2015.

As fases da vida do ciclo de contempladas pela Vigilância Alimentar e Nutricional são: **Criança**: menor de 10 anos de idade; **Adolescente**: maior ou igual a 10 anos e menor que 20 anos de idade; **Adulto**: maior ou igual a 20 anos e menor que 60 anos de idade; - **Idoso**: maior ou igual a 60 anos e maior que 10 anos e menor que 60 anos; - **Gestante**: mulher com idade maior que 10 anos e menor que 60 anos de idade (FAGUNDES, 2004).

Conforme dados do SISVAN relacionados a gestantes, na cidade de Itamonte, pode-se perceber que em 5 anos houve um aumento nos atendimentos de gestantes acompanhadas, passando de 11 gestantes em 2010 para 148 em 2015, mas houve também um aumento nos números de casos de gestante com obesidade que era de 18,18% em 2010, passando para 22,97% em 2015. Já em relação ao sobrepeso houve um declínio, passando em 2010 o índice de 45,45% para 22,3% em 2015. Em comparação com todo o estado de Minas Gerais, região sudeste e com todo o território nacional, o índice de sobrepeso em Itamonte ficou bem acima em 2010 (45,45%), porém vindo a ficar abaixo da média em 2015 (22,3%). Isso demonstra uma melhora no acompanhamento nutricional das gestantes.

Em relação ao sobrepeso e obesidade nas crianças em Itamonte, analisando os dados informados no SISVAN, o índice de crianças com peso elevado está próximo da medida nacional, porém ficando ainda um pouco acima. Sendo a média nacional 8,77% em 2015 e, em Itamonte esse índice ficou em 9,64%. Tendo uma queda de 11,65% em 2010 para 9,64% em 2015. Uma pequena queda, porém, considerando o aumento das crianças acompanhadas, onde em 2010 era de 206 e em 2015

um total de 477 crianças, fazendo uma grande diferença no futuro. Em 2015 Itamonte tinha 88,26 % das crianças com peso ideal, sendo em 2010 era de 86,89% das crianças acompanhadas. Com isso percebe-se um aumento de crianças com peso ideal.

O acompanhamento dos adolescentes não é feito em totalidade no município de Itamonte, conforme informado pela nutricionista. Porém analisando os dados lançados no SISVAN é possível perceber que houve um aumento nos atendimentos aos adolescentes, que passou de 246 em 2010 para 526 em 2015. Adolescentes com sobrepeso passou de 15,04% em 2010 para 20,15% em 2015, obesidade passou de 4,88% para 7,41% e a obesidade grave de 0% para 0,95% nos respectivos anos. Em todos os casos houve um aumento e também em todo o território houve um aumento de peso entre os adolescentes, o que demonstra um alerta a toda a população.

O acompanhamento dos adultos no município de Itamonte, conforme informação passada pela Nutricionista do NASF é a mais difícil de controlar, pois muitos desistem do acompanhamento nutricional por vontade própria. Esse problema é percebido também no número de acompanhamentos informados no SISVAN, onde o mesmo foi muito pequeno, passando de 707 em 2010 para 745 pacientes em 2015. Aumento muito pequeno, porém, quanto se trata da obesidade grau I ao grau III tivemos um aumento muito grande no índice. Este aumento ocorreu em todo o território nacional passando em 2010 de 1,51% para 2,19 em 2015.

6 Considerações finais

O crescimento econômico está acarretando mudanças no estilo de vida e nos hábitos alimentares da população brasileira, essas mudanças influenciam o desenvolvimento das doenças crônicas não transmissíveis (DCNT). Dentre elas está a obesidade que vem crescendo mundialmente e repercutindo na saúde da população mundial, podendo no Brasil causar no futuro uma sobrecarga no sistema de saúde. Pois a obesidade é um dos principais fatores de risco para o desenvolvimento de inúmeras doenças prevalentes na sociedade e é a segunda causa de morte passível de prevenção, perdendo apenas para o tabagismo. A mesma vem apresentando níveis de prevalência tanto em países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento, com isso, assumindo proporções epidêmicas não só no Brasil.

Visto que a obesidade é uma alteração nutricional em ascensão no mundo moderno, com sérias repercussões na saúde, torna-se fundamental incentivar hábitos e estilo de vida que propiciem saúde, alimentação e nutrição adequadas. Para isso deve-se incluir programas de prevenção e tratamento desenvolvidos para dar suporte às dietas saudáveis e programas de atividades físicas, a educação nutricional em todos os níveis, nos lares, escolas, cantinas e restaurantes escolares, além do comércio de alimentos.

Esses programas são chamados de políticas públicas em saúde, que aplicadas contra a obesidade são fundamentais para garantia do direito humano à alimentação adequada. Os elementos apresentados no presente estudo analisaram as políticas públicas aplicados hoje no município de Itamonte-MG, no combate a obe-

sidade, no qual foi muito satisfatório, pois foi possível visualizar as ações que estão sendo realizadas e sua eficácia no combate a obesidade.

Através do mesmo, verificou-se que muito já está sendo feito, como campanhas de incentivo, acompanhamento dos pesos das crianças, palestras para o aleitamento materno, dentre outras, porém o que se destaca são as obras informadas no Plano de enfrentamento a DCNT, que são a construção de praças do programa de Aceleração do crescimento (PAC) e reformas de espaços urbanos saudáveis. Elas são essenciais para que as crianças de Itamonte tenham espaço saudável para diversão e para os adultos um espaço para prática de exercícios sem correr riscos, como exemplo, caminhando em locais inapropriados.

Quanto aos dados analisados no SISVAN, usado para traçar o perfil epidemiológico no município, percebe-se que o mesmo poderia ser mais bem aproveitado. O que se vê, são dados incompletos em sua maioria. Existe no portal diversos temas que poderiam ser analisados, como consumo alimentar, porém por falta de pessoal não é feito. Os agentes de saúde não dão conta de todas as áreas que têm que cuidar, ficando assim, o controle nutricional em segundo plano, sendo realizado somente em quem faz o tratamento de emagrecimento com a nutricionista.

Profissionais mais preparados, aliados às famílias e a troca de experiências podem ajudar a melhorar os resultados no município e no país.

Considerando o grande aumento de crianças obesas torna-se necessário a criação de medidas mais

abrangentes na prevenção e controle destas, como também mais investimento financeiro. Pois reduzindo os números de crianças e adolescentes obesos, no futuro teremos menos adultos obesos, assim diminuindo os custos financeiros com o tratamento de outras doenças decorrentes da obesidade em adultos no SUS. Sendo a escola, uma instituição que se ocupa da tarefa de educar, torna-se um espaço favorável para o desenvolvimento de ações de educação nutricional e formação de hábitos saudáveis, fortalecendo assim a legislação vigente e as políticas públicas voltadas para a área de alimentação e nutrição.

Observe-se que ações educativas na infância podem influenciar positivamente na formação do comportamento alimentar, no entanto, promover hábitos alimentares saudáveis ainda representa um grande desafio a cumprir. Por isso pode-se dizer que um maior apoio das escolas pode ajudar nessa luta.

Por fim, esperamos que este trabalho proporcione uma contribuição nos estudos de conceituais e bibliográficos a respeito de políticas públicas, como também, consiga servir de parâmetro para aplicação das políticas públicas em saúde aplicadas para o combate e controle da obesidade pela administração municipal, estadual e/ou governamental.

7 Referências

- BRITO AFJ, FERES NJ. A utilização da técnica da entrevista em trabalhos científicos. **Revista Evidência**, Araxá, v. 7, n. 7, p. 237-250, 2011
- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Análise de Situação de Saúde. **Plano de ações estratégicas para o enfrentamento das doenças crônicas não transmissíveis (DCNT) no Brasil 2011-2022** / Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Análise de Situação de Saúde. – Brasília : Ministério da Saúde, 2011. 160 p. : il. – (Série B. Textos Básicos de Saúde) ISBN 978-85-334-1831-8 < http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/plano_acoes_enfrent_dcnt_2011.pdf. Acesso em 01/10/2016
- _____. Portal Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional – SISVAN http://dabsistemas.saude.gov.br/sistemas/sisvan/relatorios_publicos/relatorios.php Acesso em 01/09/2016
- CAMPOS G. W. , BARROS R. B., CASTRO A. M. , Avaliação de política nacional de promoção da saúde, Opinião, **Ciência & Saúde Coletiva**, 9(3):745-749, 2004 < <http://www.scielo.br/pdf/%0D/csc/v9n3/a20v09n3.pdf> > acesso em 20/ 06/ 2016.
- FAGUNDES, A. A. - **Vigilância alimentar e nutricional** - Sisvan: orientações básicas para a coleta, processamento, análise de dados e informação em serviços de saúde – Brasília: Ministério da Saúde, 2004.
- FARIA, C. A. P. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBCS)**, São Paulo, v. 18, n. 51, 2003. Disponível em: .. Acesso em: 06/05/2016
- FERNANDES. L. A. ; GOMES. J. M. M.; **Relatórios de pesquisas nas ciências sociais: Características e modalidades de investigação**; Porto Alegre, v. 3, n. 4, 1º semestre 2003. < <http://www.seer.ufrgs.br/index.php/ConTexto/article/view/11638/6840> > acesso em novembro de 2015.
- FERREIRA, V. A. MAGALHÃES, R. Obesidade no Brasil: tendências atuais. **Rev Port. Saúde Pública**. v.24, n.2, 2006.
- FLEURY S, OUVRENEY AM. Política de Saúde: uma política social. In: Giovanella L, Escoré S, Lobato LVC, Noronha JC, Carvalho AI, organizadores. **Políticas e Sistema de Saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; 2008. p.23-64.
- GODOY, A. S.; Pesquisa qualitativa tipos fundamenal; **Revista de Administração de Empresas**; Professora do Departamento de Educação da UNESp, Rio Claro; São Paulo, v. 35, n.3, p, 20-29; Mai./Jun. 1995. < <http://www.scielo.br/pdf/rae/v35n3/a04v35n3.pdf> > acesso em outubro de 2015.

GOMES, Ana, Responsabilidade na indústria alimentar, de distribuição e marketing na prevenção da obesidade, **PUC: Cadernos de Saúde**, volume 4, Obesidade, p. 11 -13, 2011, disponível em: http://www.cadernosdesaude.org/menu/docs/C_Saude_4_Especial_Obesidade.pdf Acesso em: 20 set. 2016.

GUEDES, D. P. & GUEDES, J. E. R. P. **Prescrição e orientação da atividade física direcionada à promoção de saúde**. Londrina: Miograf, 1995.

IBGE. **Itamonte** site: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=313300> Acesso em 20/07/2016.

ITAMONTE. **Portal Prefeitura Municipal de Itamonte/ MG** – 2016, disponível em: <http://www.itamonte.mg.gov.br/orgaos/saude> . Acesso em 21/09/2016.

LOPES, Brenner, AMARAL, Jefferson Ney, CALDAS, Ricardo Wahrendorff . **Políticas Públicas: conceitos e práticas** – Belo Horizonte : Sebrae/MG, 2008. 48 p . Disponível em: <http://www.mp.ce.gov.br/nespeciais/promulher/manuais/MANUAL%20DE%20POLITICAS%20P-C3%9ABLICAS.pdf>. Acesso em 13/08/2015.

MALTA D. C. , CASTRO A. M., GOSCH C.S. , CRUZ D. K. A. , BRESSAN A. , NOGUEIRA J. D.; NETO O. L. M. , TEMPORÃO J. G. , A política nacional de promoção da saúde e a agenda da atividade física no contexto do sus, bvs iec, epidemiologia e serviços de saúde. Versão Impressa. Issn 1679-4974, **Epidemiol.Serv. Saúde**. V.18 N.1 Brasília Mar. 2009 . Disponível em: 19/ 06/ 2016.

OMS; Organização Mundial de Saúde. **Obesidade: prevenindo e controlando a epidemia global. Relatório da Consultadoria da OMS**, Genebra, 1997.

PINHEIRO R. O. , FREITAS S. F. T. , CORSO A. C. T, Uma abordagem epidemiológica da obesidade, **Rev. Nutr., Campinas**, 17(4):523-533, out./dez., 2004, < http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/13482/1/ARTIGO_AbordagemEpidemiologicaObesidade.pdf > acesso 25/06/ 2016.

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

LECCOUR, Henrique, MONTEIRO, Luís. Editoria, **PUC: Cadernos de Saúde**, volume 4, Obesidade, p. 11 -13, 2011, disponível em: http://www.cadernosdesaude.org/menu/docs/C_Saude_4_Especial_Obesidade.pdf Acesso em: 20/09/2016.

NAHÁS, M.V. **Obesidade, controle de peso e atividade física**. Londrina : Midiograf, 1999

SOUZA, Andréia C..Oliveira, ARANTES, Bruna F. Raimundo, COSTA, Patrícia Dolabela , A Obesidade como fator de risco para doenças cardiovasculares – Faculdade do Futuro - **Rev. Edu., Meio Amb. e Saúde** 2008; 3(1):107-116. Disponível em: [http://www.faculadadedofuturo.edu.br/revista/2008/pdfs/REMAS3\(1\)107a116.pdf](http://www.faculadadedofuturo.edu.br/revista/2008/pdfs/REMAS3(1)107a116.pdf) Acesso em 01/08/2016

TRAVERSO-YÉPEZ, M.A., Dilemas na promoção da saúde no Br Dilemas na promoção da saúde no Br Dilemas na promoção da saúde no Brasil: reflexões em torno da política nacional, **Interface - Comunic, Saúde, Educ**, v.11, n.22, p.223-38, mai/ago 2007 < <http://www.scielo.br/pdf/icse/v11n22/04>> acesso 20/ 06/ 2016. Segunda parte do trabalho

ZANELLA, L. C. H.. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração**. Florianópolis: Departamento de Ciências, 2009.

CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS DE SAÚDE NA GESTÃO PÚBLICA

UM ESTUDO DE CASO DO CISVER

Este estudo objetiva compreender os fatores críticos de sucesso de um Consórcio Intermunicipal de Saúde (CIS). Os municípios de pequeno porte sofreram grandes impactos decorrentes do processo de descentralização das ações e serviços de saúde. Essas localidades são desprovidas de algumas especialidades e necessitam de um suporte para proporcionar o atendimento adequado e satisfatório à população. Os CIS favoreceram o desenvolvimento de ações de saúde por meio da união de municípios, visando suprir a demanda de procedimentos de saúde, deficientes na região. Esta pesquisa foi desenvolvida sob a forma de estudo de caso exploratório, de abordagem qualitativa, com o uso de uma profunda análise documental e utilizando-se de entrevistas semiestruturadas aplicadas aos servidores do Consórcio Intermunicipal de Saúde do Campo das Vertentes (CISVER). A instituição estudada está há vinte anos atuando na gestão pública, demonstrando uma solução viável aos municípios de pequeno porte no enfrentamento dos desafios ocasionados pela descentralização das ações de saúde. Durante seu período de existência é possível verificar o aumento da adesão de municípios ao Consórcio, assim como a melhora constante na gestão dos serviços de saúde prestados à população, visando responder positivamente aos anseios da sociedade, seja na pluralidade de atividades existentes, seja na dimensão e qualidade de seus serviços. Através dos dados analisados, é exequível perceber que os fatores críticos de sucesso lastreiam-se na educação contínua

¹ Bacharel em Administração Pública pela Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ) - carolsousasjdr@yahoo.com.br

² Mestre em Administração – Fundação Getúlio Vargas (FGV/EBAPE) - arod.lessa@gmail.com

dos profissionais comprometidos nas atividades empreendidas pelo CISVER, na gestão fundamentada na otimização de recursos e na busca frequente da prestação de serviços de excelência à sociedade. .

PALAVRAS-CHAVE: Consórcio Intermunicipal de Saúde, Descentralização, Fatores Críticos de Sucesso .

1 Introdução

A política de descentralização das ações de saúde pública interferiu significativamente na gestão dos municípios, principalmente no que tange aos de pequeno porte e sem estrutura adequada para promover auxílio em diversas esferas de atendimento. A extensa área territorial de alguns estados brasileiros, em conjunto com as diversidades socioeconômicas, impõe barreiras na articulação do sistema de saúde (GALVÃO et al, 2015).

Concomitantemente, a regionalização visa garantir o direito da população no acesso à saúde, reduzindo desigualdades sociais e territoriais por meio da promoção da equidade (BOTTI, 2010). Por meio do agrupamento, considerando a distribuição geográfica, a regionalização visa contribuir no controle da dinâmica territorial brasileira, alavancando o processo de descentralização e reduzindo as desigualdades (Viana et al, 2008).

Esse trabalho foi estruturado através de um estudo de caso exploratório, no qual se pode perceber as atuações que propiciam o crescimento e desenvolvimento de ações de saúde na região do Campo das Vertentes no estado de Minas Gerais, focando conhecer os mecanismos utilizados para a sustentabilidade do Consórcio Intermunicipal de Saúde das Vertentes (CISVER).

Por meio de revisão bibliográfica e de entrevistas em profundidade com os servidores, elencamos os me-

canismos adotados pelo CISVER na gestão de programas que visem à promoção e assistência à saúde.

O CISVER desenvolve há vinte anos ações de planejamento, adoção e execução de programas. Além disso, propõe medidas a fim de desenvolver a promoção da saúde da população e, simultaneamente, acelerar o desenvolvimento socioeconômico dos municípios consorciados (CISVER, 2015b).

A complexidade no tratamento de processos, procedimentos e ações estruturantes no campo da saúde pública, torna premente a necessidade dos municípios se articularem a fim de propiciar melhoria na qualidade de vida e bem-estar da sociedade (PEREIRA; MOREIRA, 2016).

Neste cenário, dada a possibilidade da associação entre municípios para responder aos anseios da sociedade com maior profissionalismo e gestão, tem-se um panorama favorável ao surgimento dos consórcios (LIMA, 2000).

Os ambientes cooperativos também possuem limitações por deterem somente o recurso repassado pelos municípios. Portanto, é necessário o desenvolvimento de mecanismos que consigam garantir a sustentabilidade da cooperação visando o atendimento de qualidade.

Dessa forma, o Consórcio é utilizado como um instrumento de estímulo, bem como de planejamento local e regional de saúde, possibilitando a viabilização financeira de investimentos e a superação dos desafios locais no processo de assistência e implementação do SUS (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 1997).

Por meio desse estudo espera-se responder o se-

guinte questionamento: Quais são os fatores críticos de sucesso para o CISVER garantir sua sustentabilidade na gestão pública, através da assistência em saúde, a municípios consorciados?

2 Referencial teórico

2.1 Embasamento legal

A legislação brasileira menciona e regulariza as ações de um consórcio, pois reconhece tal mecanismo como uma forma de gestão para o desenvolvimento de atividades públicas direcionadas à saúde.

Os meios legais de regularização dos Consórcios Intermunicipais de Saúde podem ser percebidos na Constituição Federal de 1988 em seu artigo número 241, como também em leis e documentos que regulamentaram tais atividades. Dentre elas, destacam-se as Leis 8.080/90 e 8.142/90, que mencionam a possibilidade de desenvolvimento de ações de saúde, respeitando o processo de municipalização (LIMA, 2000).

Já o Ministério da Saúde (1997) reconheceu o Consórcio como um instrumento importante para o desenvolvimento do Sistema Único de Saúde (SUS), tanto na reorganização do modelo como na gestão de atenção à saúde.

O reconhecimento pelo Órgão Federal, em relação à contribuição dos consórcios para o desenvolvimento do SUS, fortaleceu o tema no que tange à resolução dos problemas enfrentados pelos municípios no cumprimento das diretrizes do SUS.

Diante dos fatos relatados, o Ministério da Saúde formulou o Pacto pela Saúde em três dimensões: Defesa do SUS, pela Vida e de Gestão para Consolidação do SUS. Na Gestão do SUS alinhou-se o financiamento destinado às ações do Sistema de Saúde e reforçou a regionalização como eixo da estrutura, a fim de minimizar as desigualdades territoriais e sociais (GALVÃO et al, 2015).

2.2 Descentralização

A descentralização das ações em saúde foi estabelecida com a finalidade de reestruturar a política de saúde no país, buscando melhores resultados. Passa a ser vivenciada no Brasil após a promulgação da Constituição Federal, em 1988, proporcionando autonomia aos municípios no processo decisório (PEREIRA; MOREIRA, 2016). Assim, tem-se um movimento de reforma do Estado brasileiro com foco na descentralização da política do Brasil (ROCHA, 2016).

A contextualização da descentralização tem intensa relação com o SUS quando:

Coerente com o princípio da descentralização federativa – tomado como meio de democratização e de eficiência na gestão pública –, o primeiro decênio da implantação do SUS priorizou a municipalização da saúde. Instaurou-se, assim, um processo de intensa transferência de competências e recursos, antes concentrados no governo central, em direção aos municípios, através de instrumentos normativos como as Normas Operacionais Básicas (NOB) e as Normas Operacionais de Assistência à Saúde (Noas), utilizados pelo Ministério da Saúde para estruturar o setor (ROCHA, 2016, p. 380).

A descentralização política de saúde aumentou a participação e as atividades do município em relação à provisão de serviços de saúde (RIBEIRO; NEVES, 2006). O princípio da descentralização focava a melhoria no atendimento, através da atenção a cada região, visto que, a diversidade e dificuldades alteram conforme o perfil de cada localidade.

Entretanto, a falta de planejamento regional demonstra a fragilidade do Sistema de Saúde mediante a descentralização, no qual transfere a responsabilidade das ações de saúde aos municípios. Dificuldades como a baixa capacidade de resolutividade dos problemas de saúde e em manter o sistema instalado são constantes nos locais de pequeno porte. O desafio resultante dessa questão está na promoção da regionalização com base na realidade do país, através das particularidades regionais e não de políticas engessadas (GALVÃO et al, 2015).

2.3 Consórcios Intermunicipais de Saúde

Contudo os Consórcios Intermunicipais de Saúde (CIS) são uma forma de condução da gestão de recursos em saúde pelos municípios que vem sendo cada vez mais difundido no país, tendo sido alavancado em meados dos anos 1990 em algumas regiões (ROCHA, 2016).

As mudanças de governo propiciaram um novo olhar de gestão voltado para a união entre entes federativos, nesse caso municipais, a fim de suprir a demanda e proporcionar atendimento adequado à população.

A cooperação intermunicipal foi uma alternativa para solucionar os problemas predominantes em uma determinada região que, conseqüentemente, afetam os municípios pertencentes a tal território (PEREIRA; MOREIRA, 2016).

Não há uma padronização na formação de um consórcio, mas sim uma flexibilidade em unir os interesses e disponibilidades de uma região, por meio da união dos municípios, geralmente utilizando a lógica da proximidade. Sendo assim, cada consórcio pode assumir um objetivo diferente, e/ou exclusivo, para uma instituição determinada (LIMA, 2000). Todavia, o Estado de Minas Gerais possui um órgão para auxiliar no desenvolvimento das ações em Consórcios a nível regional.

O Colegiado de Secretários Executivos dos Consórcios Intermunicipais de Saúde de Minas Gerais (COSECSMG) é um órgão que representa e apoia o desenvolvimento de ações de saúde em nível regional, buscando viabilizar e dar sustentação aos projetos de interesse dos Consórcios. Fundado em setembro de 1997, passa a ser o elo entre os Secretários Executivos dos Consórcios Intermunicipais de Saúde de Minas Gerais e as esferas Estadual e Federal. (CONSECSMG, 2016)

Vale ressaltar que os municípios são em última instância, autônomos para se agrupar em esquemas corporativos nas diversas áreas das quais são detentores de prerrogativas (ROCHA, 2016).

A autonomia do município contribui para a formação de consórcios no país. Entretanto, faz-se necessário atentar para os embasamentos e princípios da administração pública.

O Estado de Minas Gerais possui participação histórica no desenvolvimento da regionalização, contrariando as prerrogativas nacionais por possuir grande extensão territorial e intensa municipalização, configurando 853 municípios, em sua maioria de pequeno porte (GALVÃO et al, 2015)

Uma maneira de direcionar os recursos financeiros ocorre através do contrato de rateio, no qual cada município participante repassa sua contribuição para quitar os convênios firmados na instituição (PEREIRA; MOREIRA, 2016).

Através do contrato de rateio é possível dividir os custos provenientes dos convênios firmados no CIS. Assim não há sobrecarga financeira de um município e sim a distribuição de serviços e custos entre os consorciados.

Os recursos repassados pelos governos estaduais aos CIS ocorrem de formas diversas, como: repasses de estruturas físicas, aquisição de equipamentos, medicamentos, materiais de consumo, pequenas reformas, dentre outros.

O Consórcio se baseia, ao mesmo tempo, em princípios da administração pública e na realização de concursos públicos para a contratação de pessoal, licitações para aquisição de serviços e bens, e na transparência da prestação de contas dos recursos utilizados (LIMA, 2000). Nesse sentido, o Consórcio deve garantir a estruturação de um orçamento mensal aprovado em Assembleia Geral.

O Consórcio Intermunicipal de Saúde das Vertentes (CISVER) foi implantado em 26 de fevereiro de 1996,

sendo o ato registrado em ATA pela primeira diretoria, composta por representantes dos municípios consorciados com sede em São João de- Rei (CISVER, 2015a).

Segundo informações do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES) 2016, o CISVER é uma organização de personalidade jurídica de Direito Público, com ramo em atividades ambulatoriais e de média complexidade. Os atendimentos ocorrem por demanda espontânea e referenciada, o estabelecimento está conveniado ao SUS.

Algumas das diretrizes básicas do CIS são o planejamento, a adoção e a execução de programas e medidas destinadas à promoção da saúde e a aceleração no desenvolvimento socioeconômico da região (CISVER, 2015b).

O CISVER precisou se adequar às condições dispostas na Lei 11.107/2015. Com isso, os municípios decidiram formalizar o Protocolo de Intenções e o Contrato de Consórcio Público, passando a ser uma Associação Pública (CISVER, 2013).

Tal Consórcio é constituído de órgãos internos estruturados pelos gestores municipais e prefeitos. Dessa forma, torna-se possível concretizar a participação ativa dos municípios no que tange a atuação e note das atividades administrativas. A diretoria é um órgão deliberativo constituído pelos prefeitos e presidido por um deles durante um ano, podendo ser reeleito por mais um período (CISVER, 2016).

No momento, dezesseis municípios integram o consórcio buscando melhores condições de assistência em saúde para suprir as deficiências existentes nes-

se quesito. Segundo o CISVER (2015a) os municípios consorciados possuem uma característica em comum, todos são municípios de pequeno porte, sendo o maior deles o de Barroso, com 19.599 habitantes.

Nota-se que o CIS é uma prática de gestão inovadora dentro do sistema SUS, pois através da união de municípios utilizam-se recursos em prol da saúde pública mantendo a consonância com as legislações do país (LIMA, 2000).

3 Metodologia

A metodologia visa unir técnicas utilizadas na preparação de uma determinada pesquisa científica a fim de compreender a problemática relacionada ao tema da pesquisa por meio de resultados objetivos.

Na visão de Lakatos e Marconi (2008) método é compreendido como o conjugado de ações lógicas e ordeiras que proporcionam o alcance dos objetivos por meio do direcionamento da pesquisa, do apontamento de erros e no auxílio das decisões do pesquisador. Este estudo considerará a abordagem, os objetivos e os procedimentos técnicos.

Quanto à abordagem, optou-se por uma pesquisa qualitativa. A utilização de métodos qualitativos propicia novas vertentes para o estudo de demandas sociais. Possibilita o entendimento de questões relacionadas à produtividade e a qualidade de vida individual e coletiva, incluindo as organizações (PATRÍCIO et al, 1999).

Quanto aos objetivos, esta pesquisa se caracteriza por ser exploratória e descritiva. Através de uma pesquisa de cunho exploratório busca-se compreender

o fenômeno investigado, delimitando precisamente o problema (NOHARA; ACEVEDO, 2007). Por sua vez, a pesquisa descritiva é do tipo conclusiva, pois visa explicar a natureza e a especificidade dos fenômenos organizacionais e sociais. Neste contexto a investigação científica permite delinear as características de grupos relevantes, mensurar a porcentagem de unidades numa população específica que exibe uma determinada conduta, compreender as percepções de características de produtos (MALHOTRA, 2001).

O método de pesquisa escolhido foi o estudo de caso, o qual é frequentemente utilizado em pesquisas no âmbito das Ciências Sociais Aplicadas (GIL, 2009). Este método também permite analisar em profundidade um objeto ou um grupo de objetos. O mesmo compreende o planejamento, as técnicas de coleta de dados e as abordagens de análise de dados (NOHARA; ACEVEDO, 2007).

A entrevista em profundidade permite, através do contato direto entre entrevistado e entrevistador, o levantamento de informações que salientam determinado assunto. A entrevista semiestruturada direcionada ao indivíduo permite ao entrevistador identificar atitudes e subjetividades referentes ao tema. A questão inicial ampla favorece o processo para que transcorra de forma aberta e natural, já a continuidade da entrevista e o rumo que irá seguir está condicionada a forma como é respondida à pergunta inicial e ao comportamento do entrevistador durante esse processo (LAKATOS, 1991).

A utilização de múltiplas fontes nos estudos de casos proporciona ao pesquisador uma variação maior dos aspectos históricos e comportamentais. Desse

modo, torna a conclusão da pesquisa mais convincente e corroborativa. Esta ferramenta propicia a compreensão de fenômenos direcionados aos processos, procedimentos organizacionais e atores sociais através da delimitação da motivação que norteia uma decisão ou ação, sendo, portanto, considerado abrangente quanto às formas de coletas e análises (YIN, 2010).

A análise dos dados obtidos por intermédio da pesquisa exploratória e a das entrevistas realizadas, foi feita por meio da técnica de análise de conteúdo. Este método favorece a percepção e a identificação sobre determinado objeto pesquisado (VERGARA, 2012). Através da análise de conteúdo é possível compreender a racionalização das práticas cotidianas percebidas por meio da linguagem comum. (GUERRA, 2006)

Antes de apresentar a análise de dados e resultados, faz-se importante contextualizar a empresa. Desta forma torna-se possível comparar dados e através desta análise responder a problemática da pesquisa bem como apresentar a conclusão deste estudo.

4 CISVER

A configuração adotada por este CIS se baseia em programas, como: Bem Viver; Sistema Estadual de Transporte em Saúde; Gerenciamento de Resíduos de Saúde; A Casa Lar Regional; sistema de Exames e Consultas (CISVER, 2015a).

4.1 Programas do CISVER

A maneira adotada para atender aos objetivos propostos visando aprimorar a assistência em saúde dos

municípios consiste na formação de programas para desenvolvimento das atividades específicas.

4.1.1 Consultas e Exames

Consonante com as demandas dos municípios, o CISVER oferece consultas e exames de média e alta complexidade, assim como a realização de mutirões (CISVER, 2016). Tais procedimentos geralmente demandam uma estrutura complexa e pouco acessível a alguns municípios. Os custos envolvidos na aquisição de equipamentos e estrutura ou no remanejamento de pacientes inviabilizava a realização desses atendimentos.

4.1.2 Bem Viver

O programa Bem Viver foi implantado em 2002, para atender à demanda de tratamento e cuidado de pacientes com transtornos mentais, através de tratamentos psicológicos e neurológicos (CISVER, 2016). As atividades desenvolvidas nesse projeto compreendem oficinas terapêuticas, visitas domiciliares e orientação familiar. Para tal, conta com uma equipe de saúde mental composta por Psicólogos, Psiquiatra, Neurologista, Terapeuta Ocupacional e o apoio da Estratégia de Saúde da Família (ESF) (CISVER, 2015a).

4.1.3 Sistema Estadual de Transportes em Saúde – SETS

Criado em 2005, este programa é uma iniciativa do governo de Minas Gerais e visa integrar os municípios das microrregiões do Estado através do transporte de

pacientes, para garantir o acesso aos serviços de saúde disponibilizados em outros municípios (CISVER, 2015a).

O funcionamento do programa consiste no agendamento de um exame, ou consulta, por parte do paciente na Secretaria de Saúde de seu município, sendo automaticamente reservado o seu lugar e o de seu acompanhante no ônibus do SETS (CISVER, 2016). A Secretaria de Saúde de Minas controla a utilização e conservação desses veículos através do Índice de Qualidade do Transporte em Saúde (IQTS) (CISVER, 2015a).

4.1.4 Gerenciamento de Resíduos de Saúde

O Programa de Gerenciamento de Resíduos de Saúde (PGRSS) visa orientar profissionais da saúde, quanto ao condicionamento e descarte dos resíduos de saúde nos municípios consorciados (CISVER, 2016).

Os municípios segregam os resíduos de saúde e semanalmente o caminhão baú do CISVER recolhe os materiais e destina-os a uma empresa autorizada para incineração dos mesmos (CISVER, 2015a).

Este projeto visa garantir a proteção do meio ambiente e da saúde pública, por meio de descartes feitos de forma correta. Ele atende aos requisitos legais da Fundação Estadual do Meio Ambiente (FEAM), da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama) (CISVER, 2016).

4.1.5 Casa Lar

O projeto iniciou suas atividades em março de 2012, através do Termo de Ajustamento de Conduta en-

tre as prefeituras de Conceição da Barra de Minas, Lagoa Dourada, Nazareno, Ritópolis, São Tiago, Santa Cruz de Minas e Tiradentes (CISVER, 2015a).

Por meio de um acordo entre CISVER e Ministério Público de São João del-Rei estabeleceu-se que a gestão do programa seria realizada pelo município de Santa Cruz de Minas em parceria com o Consórcio (CISVER, 2015a).

O programa visa abrigar crianças e adolescentes em situação de abandono, destituição do poder familiar, negligência, ameaça e violação de direitos. Além de abrigo, oferece também acompanhamento psicoterapêutico (CISVER, 2015a).

4.1.6 Núcleo de Educação Permanente

O programa visa o treinamento de profissionais ligados às atividades do Consórcio, a fim de garantir o preparo dos profissionais e o atendimento adequado aos pacientes.

5 Análise de dados

O CISVER atua há vinte anos na administração pública, propiciando melhores condições de atendimentos de saúde para a população dos municípios consorciados no Campo das Vertentes, sendo sua sede no município de São João del-Rei.

Um dado importante analisado nesta pesquisa é que os responsáveis pela gestão dos serviços do CIS são servidores concursados. Esta ação favorece a busca pela neutralização e pela equalização das ações en-

tre municípios, visto que essa condição visa mitigar a interferência política.

Os municípios consorciados são participativos e mantêm a autonomia nas decisões dos programas desenvolvidos. Assim, realizam o planejamento dos serviços, identificam problemas enfrentados nos municípios, propõem soluções e definem o orçamento para o ano seguinte.

A forma de distribuição das atividades do CISVER favorece o atendimento à população, pois direciona as necessidades específicas em programas de saúde. Conforme pesquisado e identificado no portfólio de serviços e atividades do CISVER, estão os programas: Bem Viver, Sistema Estadual de Transporte em Saúde, Gerenciamento de Resíduos de Saúde, Casa Lar Regional e o sistema de Exames e Consultas.

Analizando mais profundamente os programas, evidencia-se a preocupação central com os pacientes, tendo como exemplo ações que garantam o rápido deslocamento intermunicipal das pessoas atendidas, a correta acomodação nos transportes disponíveis, no acolhimento e atendimento especializado às pessoas portadoras de demência, bem como de crianças e adolescentes em situação de violação de direitos ou abandono.

Apesar das dificuldades enfrentadas pelo CISVER como a condenação de parte da estrutura de sua sede, com a interdição de salas de exames decorrentes de uma enchente recente, o sistema de consultas e exames conseguiu controlar os imprevistos, proporcionando um aumento de 21% de exames e consultas de 2013

para 2014 e de 20% de 2014 para 2015.

O programa SETS do Estado de Minas Gerais contribui significativamente para desenvolver as ações do SUS e do CIS. Por meio deste programa é realizado o deslocamento de pacientes desde o local de origem até os locais onde estão agendados os procedimentos. O diferencial deste meio de locomoção consiste, tanto no processo de humanização através do conforto proporcionado aos pacientes, como também na busca constante da otimização do tempo, garantindo que o paciente não fique um longo período fora do município em que reside. Trata-se de um aspecto importante, pois o transporte realizado é destinado a pacientes com enfermidades e limitações em determinados momentos com alto grau de severidade e o correto atendimento minimiza os problemas de saúde enfrentados.

A otimização dos recursos do programa SETS pontuou positivamente o CISVER mediante avaliação do Estado no indicador IQTS. O programa de Gerenciamento de Resíduos, por sua vez, proporcionou o atendimento à legislação ambiental por municípios que não respondiam adequadamente aos requisitos exigidos.

A Casa Lar é um programa de acolhimento a crianças e adolescentes em estado de abandono ou violação de direitos. Antes desse projeto, os municípios não possuíam recursos próprios para dar andamento a esse tratamento humanitário. A busca por parcerias com a Universidade e igrejas, propiciam a possibilidade de desenvolvimento social e de habilidades dos jovens atendidos, contribuindo não somente para o crescimento das crianças, bem como no tratamento dos eventuais transtornos psicossomáticos.

A preocupação do projeto também abrange o processo de desabrigo dos jovens. De 2013 até o momento, o projeto acolheu 106 crianças e reabrigou 80, ou seja, 75% das crianças acolhidas retornaram a suas casas após liberação judicial ou foram adotadas.

No programa Bem Viver as ações de saúde são direcionadas aos pacientes portadores de sofrimento mental e suas ações propiciam o acolhimento, o tratamento e a orientação aos pacientes e familiares. Esse projeto também proporcionou uma nova realidade aos municípios consorciados, visto que, este programa enfrenta um conjunto de atendimentos específicos e de alta complexidade, além da natureza desses atendimentos serem de alto custo financeiro.

Observando os dados levantados por meio de entrevistas e revisão bibliográfica, fica evidente que as atividades do Consórcio vêm aumentando ao longo dos anos, assim como as especialidades ofertadas.

Em contrapartida também é perceptível à existência de obstáculos no desenvolvimento das atividades, quando considerado somente os repasses dos municípios. Os valores arrecadados são escassos e quando comparados ao volume das despesas dos procedimentos, torna a gestão dos recursos um fator primordial para o sucesso do consórcio, tanto que para considerar um cenário de ampliação e melhorias na estrutura do mesmo, outras fontes de recursos são necessárias. Por consequência, ainda se observa a existência de locais improvisados para atendimento da população, fato preocupante que não chega a prejudicar o atendimento, mas que limita o conforto proporcionado ao paciente.

Contudo o CISVER permanece na gestão pública evidenciando a existência de fatores críticos de sucesso na metodologia adotada para atendimento à população dos municípios consorciados. Os mecanismos da gestão para manter a sustentabilidade dos programas visam à flexibilidade de vagas em procedimentos, viabilizando a troca entre consorciados, o auxílio no controle de custos por município, a otimização de recursos disponíveis, a viabilização de contratação de serviços específicos e dispendiosos por municípios de pequeno porte, a neutralização política nas ações de gestão, bem como a educação continuada para os profissionais envolvidos nos programas.

Portanto, após analisados todos os dados, identificam-se importantes fatores que possibilitam o CISVER promover um atendimento adequado à necessidade da população, proporcionando maior conforto e comodidade aos pacientes durante o processo de atendimento. Dentre eles destacam-se: a participação e a autonomia dos municípios nas tomadas de decisões, o aumento de serviços disponibilizados a população ao longo da existência do Consórcio, o direcionamento e divisão dos atendimentos por meio de programas com atendimentos específicos, além da preocupação constante com o conforto e um melhor atendimento aos pacientes.

6 Considerações Finais

Esse trabalho teve como objetivo compreender quais os mecanismos utilizados pelo CISVER que garantem a permanência e sustentabilidade do Consórcio durante os últimos vinte anos, apresentando, portanto, seus fatores críticos de sucesso.

Dado que o país possui o grande desafio de cumprir com uma política de saúde equânime, considerando as limitações de recursos, as desigualdades sociais, o aumento da demanda e a indefinição de prioridades, torna-se necessário desenvolver mecanismos que supram tais necessidades e propiciem o atendimento adequado, exatamente como resposta as teorias de Botti (2010). Um mecanismo ainda pouco disseminado no país, porém bastante utilizado em Minas Gerais, os Consórcios Intermunicipais de Saúde, ambiente este em que se insere o CISVER.

A problemática deste artigo foi: Quais são os fatores críticos de sucesso para o CISVER garantir sua sustentabilidade na gestão pública, através da assistência em saúde, a municípios consorciados?

Para responder a esta pergunta, foram levantados os dados de abrangência, relevância, complexidade e diversidade dos serviços executados pelo CISVER, bem como realizadas entrevistas em profundidade com os servidores do consórcio. Assim, para satisfazer com o objetivo proposto, o percurso metodológico teve início em uma pesquisa qualitativa em virtude da utilização de um referencial teórico baseado no embasamento legal dos consórcios, da descentralização e do consórcio intermunicipal de saúde, propriamente dito, sendo, portanto, um estudo de avaliação das percepções humanas e de dados descritivos e bibliográficos por intermédio de um estudo de caso exploratório (GIL, 2009).

Destarte, pode-se afirmar que os fatores críticos de sucesso do CISVER consistem na preparação dos profissionais envolvidos nas atividades do Consórcio através do Núcleo de Educação Permanente, em uma

gestão fundamentada na otimização de recursos e na persistência em buscar uma prestação de serviços de excelência à sociedade.

A demanda de assuntos relacionados à saúde é extensa e dinâmica. Os municípios precisam desenvolver mecanismos de gestão que consigam abranger tal variedade de serviços bem como garantir a qualidade desses atendimentos.

A gestão segmentada foi um mecanismo utilizado pelo CISVER, sendo que os diversos serviços prestados aos municípios são vinculados a programas sob gestão de um servidor do CIS. Desta forma, cada programa recebe a atenção necessária para o desenvolvimento de suas atividades.

O CISVER contribuiu significativamente para o desenvolvimento dos municípios consorciados, por meio de programas que visam à complementação das cotas do SUS para exames e consultas, o atendimento especializado a pacientes portadores de demência, o acolhimento de crianças e jovens em estado de abandono, o transporte de pacientes de forma humanitária e a disposição correta de resíduos de saúde.

O Consórcio estudado não possui incentivos monetários fixos destinados à formação e manutenção, e por tal motivo, é preciso assegurar que os recursos repassados pelos consorciados sejam suficientes para atender aos municípios, exatamente como estudado nas teorias de Pereira e Moreira (2016).

A otimização dos recursos ofertados pelos municípios e as diversas parcerias estabelecidas são exemplos de que mesmo possuindo limitações financeiras é

possível desenvolver a assistência em saúde, como é o caso do prêmio do Estado no programa SETS que renovou a frota de ônibus. Os ônibus ociosos foram leiloados e o valor foi investido na compra de um terreno para construção de uma nova clínica.

Foi possível confirmar a teoria de Lima (2000), pois identificou-se que o CISVER propicia a disponibilização de atendimentos de várias faixas, ou seja, não somente os de níveis mais complementares, sobretudo os mais complexos, sendo todos eles necessários para garantir o bom atendimento e o bem-estar da população. Assim, o CISVER ocupa importante espaço no processo de gestão de saúde intermunicipal, gerando sensíveis benefícios à população pela sua natureza, e a gestão municipal pela redução de custos.

Ademais, o CISVER torna-se um importante e fundamental ator na prestação de serviço na área da saúde para os municípios consorciados, contribuindo, assim, para a melhoria nas condições de saúde da população atendida por seus serviços através dos diversos fatores críticos de sucesso elencados neste capítulo.

Existem muitos campos no tema Consórcios Intermunicipais de Saúde pouco explorados, como as diferentes formas de atuação, as dificuldades enfrentadas em diversas regiões do país, ou ainda, se há regiões estratégicas para formação de consórcios. Tais estudos oportunizam a formação de novos consórcios e o fortalecimento das instituições já existentes, sendo, portanto, um rico campo para a elaboração de novos estudos.

7 Referências

BOTTI, Cristina Santos. **Avaliação do processo de implementação do consórcio intermunicipal de saúde da região do Teles Pires no Estado do Mato Grosso - MT** - Brasília: s.n., 2010.

CISVER. **Protocolo de Intenções**. 2013

_____. **Relatório de Gestão**. N° 01, 2015a.

_____. **Plano de Metas do CIS-VER 2016**. 2015b.

_____. **Site**. Acessado em 2016. <http://www.cisver.mg.gov.br/>

CNES. **CISVER**. Brasília, 2016. Disponível em: <http://cnes.datasus.gov.br/pages/estabelecimentos/ficha/identificacao/3162507595247>. Acesso em: 15 out 2016.

COSECSMG. **Consórcios de Minas Gerais**. Disponível em: <http://www.cosecsmg.org.br/portal/>. Acesso em: 29 out 2016.

GALVÃO, Endi Lanza; BODEVAN, Emerson Cotta; SANTOS, Delba Fonseca. Gestão regionalizada dos serviços de saúde no estado de minas gerais. **Rev. APS**, abr/jun; 18(2): 242 – 247, 2015.

GIL, Antônio Carlos. **Estudo de caso** – São Paulo: Atlas, 2009.

GUERRA, Isabel Carvalho. **Pesquisa qualitativa e análise de conteúdo**: sentidos e formas de uso. Lucerna, 2006.

LAKATOS, Eva Maria; DE ANDRADE MARCONI, Marina. **Metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 1991.

LIMA, Ana Paula Gil de. Os Consórcios Intermunicipais de Saúde e o Sistema Único de Saúde. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, out-dez, 2000.

MALHOTRA, N. K. **Pesquisa de marketing**: uma orientação aplicada. Bookman, 2001.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **O Consórcio e a Gestão Municipal de Saúde**. Brasília, DF, 1997.

NOHARA, Jouliana Jordan; ACEVEDO, Claudia Rosa. **Monografia no curso de Administração**: guia completo de conteúdo e forma: inclui normas atualizadas da ABNT, TCC, TGI, trabalhos de estagio, MBA, dissertações, teses – 3. Ed. – São Paulo: Atlas, 2007.

PATRICIO, Zuleica Maria. et al. **Aplicação dos métodos qualitativos na produção de conhecimento**: Uma Realidade Particular e Desafios Coletivos para Compreensão do Ser Humano nas Organizações, Anpad, 1999.

PEREIRA, Greisson Almeida; MOREIRA, Tito Belchior da Silva. Consórcio público intermunicipal: características dos municípios participantes. **R. Pol. Públ.**, São Luís, v. 20, n 1, p.307-326, jan. /Jun. 2016.

RIBEIRO, Jose Mendes; NEVES, Luiz Antônio. Consórcios de saúde: estudo de caso exitoso. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro - out, 2006.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. A cooperação federativa e a política de saúde: o caso dos Consórcios Intermunicipais de

Saúde no estado do Paraná.

Cad. Metrop., São Paulo, v. 18, n. 36, pp. 377-399, jul. 2016.

VERGARA, S. C. **Métodos de coleta de dados**. São Paulo: Atlas, 2012.

VIANA, Ana Luiza d'Ávila. et al. **Novas perspectivas para a regionalização da saúde**. São Paulo em Perspectiva, v. 22, n. 1, p. 92-106, 2008.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**; tradução Ana Thorell – 4 ed. – Porto Alegre: Bookman, 2010.

CONTRIBUIÇÕES NA ÁREA DE GESTÃO PÚBLICA NA GOVERNAMENTAL



ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SUSTENTABILIDADE

UM ESTUDO SOBRE AS COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS NO ESTADO DE MINAS GERAIS

O tema principal deste estudo são as compras públicas sustentáveis, no âmbito da administração pública, do Estado de Minas Gerais. A pretensão deste trabalho é explicar como é possível realizar compras sustentáveis atendendo aos interesses públicos e promovendo a conscientização ambiental. A metodologia utilizada nesta pesquisa foi a revisão bibliográfica de forma a abordar assuntos sobre a sustentabilidade na administração pública, licitações públicas e compras públicas sustentáveis, no âmbito da administração pública, do estado de Minas Gerais. Após o estudo observou-se que, por meio da inserção de critérios de sustentabilidade na especificação técnica do objeto a ser adquirido e da observância às diretrizes contidas nas normas federais e estaduais sobre licitações públicas sustentáveis, é possível que o governo mineiro realize compras sustentáveis gerando, assim, benefícios econômicos, sociais e ambientais para a sociedade.

PALAVRAS-CHAVE: Desenvolvimento sustentável. Compras públicas sustentáveis. Licitações sustentáveis.

¹ Bacharel em Administração Pública pela Universidade Federal de São João del-Rei - ceviana@gmail.com

² Doutora em Ciências da Linguagem – Universidade Vale do Sapucaí (UNIVAS) - erika-loureiro.borba@gmail.com

1 Introdução

A sustentabilidade e o desenvolvimento sustentável são assuntos de grande relevância para os governos de uma forma geral, principalmente, com o objetivo de preservar o meio ambiente e os recursos naturais para às gerações futuras. Além disso, são alvos de fóruns, congressos e encontros internacionais, visando ao estabelecimento de estratégias para as suas implementações em diversas localidades.

Diante disso, esta pesquisa traz como tema de estudo as compras públicas sustentáveis no âmbito da administração pública, do estado de Minas Gerais. Portanto, o trabalho buscou explicar como é possível realizar compras sustentáveis no âmbito da administração pública de Minas Gerais, atendendo aos interesses públicos e promovendo a conscientização ambiental, sendo este o objetivo geral da pesquisa. Assim, para alcançar tal objetivo, foram definidos dois objetivos específicos: levantar as normas que amparam a realização de compras sustentáveis na Administração Pública mineira; e descrever os procedimentos a serem realizados para a inclusão de critérios sustentáveis nas licitações pública.

A justificativa deste estudo se deve à relevância das compras públicas sustentáveis como uma forma de promoção do desenvolvimento sustentável, gerando benefícios econômicos, sociais e ambientais para a sociedade e atendendo aos interesses estatais. Além disso, é uma maneira que o estado de Minas Gerais possui para atender ao disposto na Constituição Federal do Brasil e na Lei de Licitações.

Dessa forma, foi utilizado como metodologia a revisão bibliográfica. Este estudo está abordará os tópicos: administração pública; desenvolvimento sustentável e sustentabilidade; a sustentabilidade nas licitações públicas; e as compras públicas sustentáveis e o governo de Minas Gerais.

2 Administração pública, desenvolvimento sustentável e sustentabilidade

Inicialmente, vale ressaltar que o Estado se origina da formação e organização das sociedades, assumindo o papel de detentor do poder político, decisório e responsável por cuidar do interesse comum e da gestão pública (TEBERGE, 2014).

Nesse sentido, Bobbio et al (1998), de forma ampla, entendem que a expressão Administração Pública expressa o conjunto de atividades vinculadas à execução concreta das tarefas ou incumbências de interesse público ou comum, dentro do contexto de uma coletividade ou de uma organização estatal.

Já com relação ao desenvolvimento sustentável, ainda considerado como um tema recente (VIEIRA; VOLZ, 2013), destaca-se que foi a partir da década de 80 é- que se intensificaram a produção de leis federais e estaduais voltadas à proteção ambiental, influenciando o conteúdo da Constituição Federal de 1988, estabelecendo direitos e deveres dos cidadãos e do Estado em relação ao meio ambiente (TEBERGE, 2014).

Para Nascimento (2012), após a Rio-92, a sociedade e as empresas começaram a compreender a necessidade de implementação de uma nova visão de desen-

volvimento econômico, garantindo a produção de bens e serviços, atendendo às necessidades básicas do ser humano e preservando o meio ambiente. Nesse sentido, o autor conclui que o desenvolvimento sustentável é aquele capaz de suprir as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade de atender às necessidades das futuras gerações, em outras palavras, deve-se agir em consonância com a sustentabilidade, buscando a promoção da harmonia entre os seres humanos e a natureza.

Vinculado ao desenvolvimento sustentável, está o conceito de sustentabilidade, conforme se observa no Vocabulário Básico de Recursos Naturais e Meio Ambiente, publicado pelo IBGE:

Sustentabilidade: conceito associado ao Desenvolvimento Sustentável, envolve as ideias de pacto intergeracional e perspectiva de longo prazo. Sustentabilidade é a capacidade de um processo ou forma de apropriação dos recursos continuar a existir por um longo período (IBGE, 2004).

Desta forma, Sachs (1993) defende a existência de cinco dimensões de sustentabilidade, que devem ser observadas em todo o planejamento de desenvolvimento, são elas: sustentabilidade social: que busca a construção de uma civilização com maior equidade na distribuição de renda e bens, visando a redução das diferenças entre os padrões de vida dos ricos e dos pobres; sustentabilidade econômica: que é possível por meio da alocação e gerenciamento mais eficientes dos recursos e de um fluxo constante de investimentos públicos e privados; sustentabilidade ecológica: que pode ser incrementada pela intensificação da utilização de

recursos potenciais de diversos ecossistemas, com danos mínimos aos sistemas de sustentação da vida; pela limitação do consumo de combustíveis fósseis e de outros recursos e produtos esgotáveis ou que causam danos ao meio ambiente, substituindo-os por recursos ou produtos renováveis ou abundantes, sendo utilizados de forma que não agredam o meio ambiente; pela redução do volume de resíduos e de poluição, por meio da conservação de energia e de recursos e da reciclagem, etc.; sustentabilidade espacial: que deve ser voltada para uma configuração rural-urbana com maior equilíbrio e melhor distribuição territorial dos assentamentos humanos e das atividades econômicas, enfatizando a redução da concentração excessiva nas áreas metropolitanas, etc.; sustentabilidade cultural: que busca processos de mudanças dentro da continuidade cultural, respeitando cada ecossistema.

Assim, Teberge (2014) diz que para que se viabilize o desenvolvimento sustentável é necessário que exista condições nos aspectos políticos, ambientais, sociais e econômicos, tendo em vista que a sociedade se encontra em um contexto de globalização e direcionada pelo capitalismo, estimulando o consumo exacerbado.

E no que diz respeito à administração pública brasileira, o desenvolvimento sustentável e a sustentabilidade estão inseridos no art. 225 do texto constitucional:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo

e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988).

Diante disso, Silva *et al* (2015) concluem que compete ao poder público defender e proteger o meio ambiente para as futuras gerações. Portanto, ao introduzir o princípio da sustentabilidade nas diversas atividades de quaisquer órgãos públicos, será possível promover projetos estratégicos e ações racionais para a implementação da sustentabilidade. Para que isso ocorra, é necessário que haja um esforço ajustado, no qual os governos devem ser os condutores de mudanças para o estabelecimento de um novo modelo de desenvolvimento que seja compatível com os recursos limitados.

Nesse sentido, os autores acima afirmam que o governo brasileiro tem buscado diversas iniciativas para a implementação de leis norteadoras e de medidas de inserção de políticas públicas sustentáveis, em vários órgãos e entes da administração pública.

Neste sentido, o Ministério do Meio Ambiente lançou em 1999 o projeto Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), possuindo um papel estratégico na revisão dos padrões de produção e consumo e na adoção de novos referenciais em busca da sustentabilidade socioambiental, no âmbito da administração Pública (BRASIL, 2009).

O objetivo da A3P é “estimular os gestores públicos a incorporar princípios e critérios de gestão ambiental em suas atividades rotineiras, levando à economia de recursos naturais e à redução de gastos institucionais por meio do uso racional dos bens públicos e da gestão adequada dos resíduos.” (BRASIL, 2007, p. 6)

Para Silva *et al* (2015), a A3P tem os seguintes objetivos:

*Os principais objetivos da A3P é instigar os gestores públicos acerca da importância das questões socioambientais para que estes estimulem a adoção de critérios nas gestões sociais e ambientais nas atividades públicas, promovendo, contudo, a economicidade de recursos naturais e a redução de gastos da instituição, o que contribuirá para adoção de padrões de sustentabilidade no âmbito da administração pública. (SILVA *et al*, 2015, p. 9)*

Neste sentido, em virtude da relevância que as instituições públicas possuem na redução de impactos socioambientais negativos, a A3P possui como estrutura cinco eixos temáticos prioritários: “[...] uso racional dos recursos naturais e bens públicos, gestão adequada dos resíduos gerados, qualidade de vida no ambiente de trabalho, sensibilização e capacitação dos servidores e licitações sustentáveis.” (BRASIL, 2009, p. 36)

Além da A3P, Tsuha (2015) apresenta alguns exemplos de práticas sustentáveis incorporadas por diversos órgãos da Administração Pública, que fizeram com que o assunto fosse difundido pela sociedade: o Programa Senado Verde - criado pelo Senado Federal em 2007, que tem como objetivo o consumo de forma consciente dos recursos, visando um ambiente mais equilibrado e com menos desperdícios, amenizando os danos à natureza; o Comitê de Gestão Socioambiental - EcoCâmara – criado pela Câmara dos Deputados em 2003, com a missão de promover, incentivar e orientar as ações sustentáveis, promovendo a preservação do meio ambiente; a Adesão do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT) que aderiu ao

Projeto Esplanada Sustentável - o projeto é coordenado pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, sendo iniciado nos Ministérios, AGU e CGU, e aberto ao Poder Judiciário; o Fórum Verde - TJDF - o fórum foi inaugurado no dia 29 de abril de 2012, sendo a primeira construção sustentável do Judiciário brasileiro.

Portanto, diversos órgãos da Administração Pública das três esferas governamentais têm incorporado práticas de sustentabilidade em suas atividades. Além dos descritos acima, tem-se outros exemplos de práticas sustentáveis, como é o caso do Projeto Compras Públicas Sustentáveis do Governo do Estado de Minas Gerais, foco deste trabalho.

3 A sustentabilidade nas licitações públicas

Para aquisição de um bem ou serviço no setor privado, basta que a empresa ou organização verifique o preço de mercado e, caso o recurso financeiro esteja disponível, o bem ou serviço é contratado. Porém, na Administração Pública é diferente, pois não há a mesma liberdade que o particular, por isso, o Poder Público deve se submeter a um procedimento previsto em lei, chamado de licitação (OLIVO, 2010).

A licitação, segundo Teberge (2014), é um processo administrativo que busca a igualdade de condições entre todos que queiram efetuar um contrato com o Poder Público, sendo disciplinada pela Lei nº 8.666/1993, que estabelece critérios objetivos de seleção das propostas de contratação mais vantajosas para o interesse público.

O artigo 3º da Lei nº 8.666/93 estabelece os objetivos da licitação:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (BRASIL, 1993).

A administração pública, enquanto consumidora, ao contratar um fornecedor, por diversas vezes, dados como a procedência ambiental do material, o dano provocado ao meio ambiente e os danos e prejuízos futuros são desconsiderados, ou seja, ignorando os conceitos de sustentabilidade. (TSUHA, 2015)

De acordo com Moura *apud* Azevedo (2014), as compras públicas possuem uma representatividade significativa na economia de um país, girando em torno de 8% a 25% do Produto Interno Bruto. Portanto, o Poder Público pode ser considerando um grande agente econômico.

Para Azevedo (2014), o poder de compra do Estado deve ser utilizado a favor da sustentabilidade, adotando-se critérios de sustentabilidade ao realizar as compras, gerando benefícios diretos e indiretos à sociedade, na medida que é internalizada uma falha de mercado e ocorre uma contribuição para que haja uma redução de bens e serviços danosos ao meio ambiente, escolhendo apenas os compradores que se adéquam

ao padrão de produção sustentável.

Além disso, Azevedo (2014) afirma que há uma sinalização do Estado ao setor privado divulgando a sua política de compra, induzindo as empresas, que negociam com o Estado ou não, a produzirem bens que não agridam o meio ambiente. Diante disso, as compras sustentáveis funcionam como uma ferramenta para a correção de externalidades ambientais negativas e promovem a sustentabilidade.

Segundo Tsuha (2015), para que sejam incluídos critérios de sustentabilidade nas licitações, com o objetivo de reduzir os impactos negativos causados ao meio ambiente, à saúde humana e aos direitos humanos, surge o conceito de licitação sustentável, também conhecida como compras públicas sustentáveis ou compras verdes.

Conforme consta no Guia Nacional de Licitações Sustentáveis da Advocacia-Geral da União, licitação sustentável pode ser entendida como: “[...] a licitação que integra considerações socioambientais em todas as suas fases com o objetivo de reduzir impactos negativos sobre o meio ambiente e, via de consequência, aos direitos humanos.” (BRASIL, 2016, p. 12). Além disso, a publicação citada esclarece que é uma expressão abrangente, considerando que perpassa por todas as fases da contratação pública, indo desde o planejamento até a fase de fiscalização da execução dos contratos.

Para Meneguzzi *apud* Diniz et al (2015), licitações sustentáveis são as que consideram a sustentabilidade dos produtos, serviços e processos produtivos, durante a seleção de fornecedores. Neste sentido, com

base no artigo 225 da Constituição Federal de 1988, que prevê o dever do Poder Público em preservar e proteger o meio ambiente para as gerações atuais e futuras, Barcessat *apud* Azevedo (2014) diz que “[...] as licitações (sustentáveis) não só podem como devem ser utilizadas com fins regulatórios (não apenas econômicos), visando à implementação dos ideais previstos na Constituição Republicana.”

Assim, as licitações sustentáveis, segundo o Guia Nacional de Licitações Sustentáveis da Advocacia-Geral da União (2016), além dos aspectos sociais e da promoção do comércio justo no mercado global, deve considerar os seguintes aspectos: redução do consumo; o ciclo de vida do produto para determinar se a oferta é economicamente viável; o estímulo para que os fornecedores absorvam a necessidade de ofertar ao mercado produtos e serviços sustentáveis; e o fomento da inovação de produtos com menor dano ambiental e na utilização racional destes produtos, gerando menos poluição e pressão sobre os recursos naturais.

Um dos principais desafios para os gestores, de acordo com Silva (2016), é como passar do plano mais teórico-conceitual para o nível prático, considerando que neste nível são encontradas as maiores dificuldades, pois é onde devem ser realizadas as compras sustentáveis preservando a competitividade do mercado.

Nesse sentido, o Guia Nacional de Licitações Sustentáveis da AGU esclarece:

Entretanto, a sustentabilidade pode, de modo justificado, se sobrepor aos outros princípios, tanto a economicidade, quanto a competitividade. Ressalte-se que nestes casos a justificativa do gestor é ne-

cessária, onde ele pode, por exemplo, optar por um produto mais caro do que o similar e isto fazendo parte de uma medida de gestão mais ampla, que no final reduz o custo em outros produtos ou no mesmo em razão da economia gerada, ou mesmo relacionados com o objetivo de fomento a novos mercados para produtos sustentáveis, que sejam necessárias à Administração em ações ligadas à sustentabilidade ou outras. (ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO, BRASIL, 2016, p. 28, grifo nosso).

Além disso, para que se observe a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, incluído como um dos objetivos da licitação pela Lei nº 12.349/2010, a Administração deve considerar não apenas o aspecto econômico imediato do bem a ser licitado, mas também outros fatores como os sociais e ambientais envolvidos durante o processo de fabricação e de destinação final (AZEVEDO, 2014).

Por fim, destaca-se que a necessidade de aplicação das licitações sustentáveis está presente em várias leis brasileiras, porém, demandam novas regulamentações. Algumas administrações estaduais implantaram seus próprios instrumentos normativos, como por exemplo, o Governo do Estado de São Paulo, que é considerado o pioneiro na implantação das compras públicas sustentáveis (CORRÊA, 2008). Outro exemplo, é o Governo do Estado de Minas Gerais, que criou leis e decretos vinculados às compras públicas sustentáveis.

4 As compras públicas sustentáveis e o governo de Minas Gerais

O Governo do Estado de Minas Gerais incorporou,

desde o ano de 2006, critérios de sustentabilidade em suas licitações, visando “[...] desenvolver negócios públicos inteligentes, com compromisso com a vida, com as gerações futuras e com o uso racional e inteligente dos recursos - proteção à saúde humana, ao meio ambiente e aos direitos humanos.” (VILHENA; ALBUQUERQUE, 2007, p. 1).

Dentre as legislações, tem-se especial atenção ao Decreto nº 46.105/2012, que regulamentou a coordenação de estudos técnicos com o objetivo de inserir critérios de sustentabilidade em famílias de compras, podendo ser realizados em parcerias com instituições de ensino e pesquisa ou em ações conjuntas entre órgãos e entidades estaduais.

Vale salientar que, além das diretrizes para promoção do desenvolvimento sustentável nas contratações efetuadas pelo Governo do Estado de Minas Gerais, esta lei estabelece em seu art. 4 quais são os critérios de sustentabilidade que devem ser observados na aquisição de bens e serviços pela Administração Pública mineira, são eles: economia no consumo de água e energia; minimização da geração de resíduos e destinação adequada; racionalização do uso de matérias-primas; redução da emissão de poluentes e de gases de efeito estufa; adoção de tecnologias menos agressivas ao meio ambiente; utilização de produtos atóxicos ou de menor toxicidade; utilização de produtos com origem ambiental sustentável comprovada; utilização de produtos reciclados, recicláveis, reutilizáveis, reaproveitáveis ou biodegradáveis compostáveis; utilização de insumos que fomentem o desenvolvimento de novos produtos e processos; maior vida útil e menor custo de manuten-

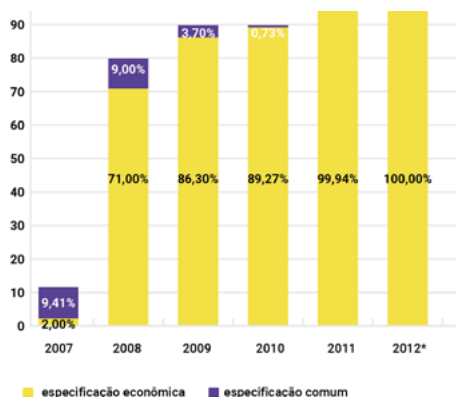
ção do bem e da obra; maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local; preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local; fomento às políticas sociais inclusivas e compensatórias; e autoriza a criação de novos critérios desde que devidamente fundamentados.

Assim, destaca-se como exemplos de práticas sustentáveis realizadas pela Administração Pública mineira, segundo Drumond *et al* (2012): o Projeto Gestão Estratégica de Suprimentos (GES): iniciado em 2006 com o objetivo de identificação da maneira mais eficiente de contratação de suprimentos para o atendimento de uma demanda específica, buscando o aprimoramento do processo de compras por meio da redução, de forma sustentável, do custo total das aquisições de bens e serviços pelo Estado; o Programa de Gestão Energética Estadual (PGEE): que visou à redução do consumo de energia em todos os órgãos e autarquias do Estado, sendo a principal recomendação a utilização de equipamentos energeticamente eficientes; o Programa Estadual de Gestão de Água e Esgoto (PEGAE): cujo objetivo é gerenciar o consumo e o gasto com a água nas edificações públicas, baseando-se em alguns critérios, como por exemplo, a sensibilização e a conscientização dos servidores e usuários dos prédios públicos; padronização de uso e compra de equipamentos hidráulicos economizadores de água, observando os avanços técnicos viáveis ofertados pelo mercado, dentre outros; o Programa AmbientAÇÃO: que é um programa de comunicação e educação socioambiental, realizado em edificações públicas do Estado, baseando-se na prática dos 5Rs: Repensar, Recusar, Reduzir, Reutilizar, Reciclar; as Obras públicas sustentáveis; a Revisão de itens do Ca-

tálogo de Materiais e Serviços do SIAD (CATMAS): como a maioria das políticas de compras públicas é viabilizada pela inserção ou suspensão de itens cadastrados no CATMAS, muitos itens foram alterados devido à inserção de critérios de sustentabilidade nas suas especificações técnicas, com o objetivo de ampliar as práticas sustentáveis no Estado; e o fomento à participação de pequenas empresas.

A seguir serão apresentados alguns dados exemplificativos sobre a evolução das compras públicas com critérios de sustentabilidade, para, em seguida, observar o benefício gerado para o estado de Minas Gerais:

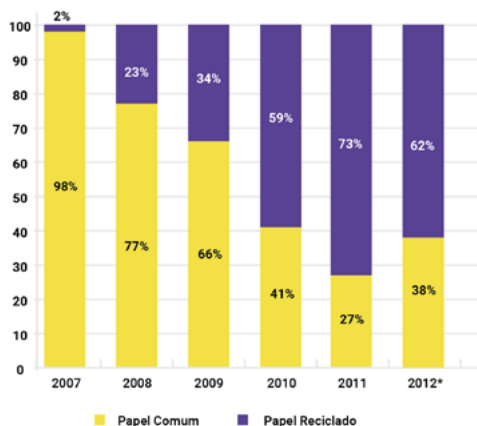
Gráfico 1: Aquisição de microcomputadores com monitores LCD x aquisição de microcomputadores com monitores CRT, entre 2007 e 2012. (Fonte: DRUMOND et al, 2012).



*Dados atualizados até abril de 2012

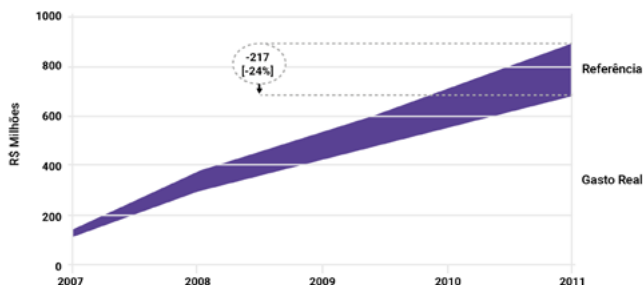
**Os monitores LCD consomem menos energia e emitem menos radiação que os monitores comuns, agredindo menos o meio ambiente e o usuário

Gráfico 2- Aquisição de papel reciclado x aquisição de papel comum, entre 2007 e 2012. (Fonte: DRUMOND et al. 2012).



*Dados atualizados até abril de 2012

Gráfico 3- Benefício real acumulado pela aplicação da metodologia de GES com variáveis sustentáveis no Governo de Minas Gerais. (Fonte: VILHENA, 2013).



Portanto, Vilhena (2013), após analisar os gráficos, e principalmente o gráfico 4, conclui que houve significativos ganhos financeiros para o Governo de Minas Gerais, evidenciando que, ao contrário da linha de pensamento comum de que os produtos sustentáveis são mais caros, é possível haver um consenso entre a preocupação ambiental e a econômica, resultando em benefícios para ambas.

5 Considerações finais

O desenvolvimento sustentável busca o equilíbrio dos aspectos econômico, social e ambiental nas ações desenvolvidas pelas sociedades atuais para não esgotar os recursos, para as gerações futuras. O Estado, como detentor do poder político, decisório e sendo responsável por cuidar do interesse comum e da gestão pública, tem papel fundamental para fomentar e promover ações sustentáveis, principalmente, em suas atividades, como no caso das contratações públicas.

A Administração Pública e o desenvolvimento sustentável devem ter íntima relação, considerando que o art. 225 da Constituição Federal atribui ao Estado o dever de defender e proteger o meio ambiente para as gerações futuras. Diante disso, o Governo Federal, com o intuito de atender ao disposto na Constituição Federal, estabeleceu iniciativas para implementação de políticas públicas sustentáveis na Administração Pública nacional.

Atentando para o desenvolvimento sustentável e para as compras públicas sustentáveis, o Estado de Minas Gerais vem buscando desde 2006, incorporar critérios de sustentabilidade em suas contratações públicas.

Para tanto, foram criados diplomas legais que sustentassem a prática de compras públicas sustentáveis no âmbito da Administração Pública mineira, destacando-se o Decreto nº 46.105/2012, que estabelece diretrizes para a promoção do desenvolvimento sustentável nas contratações realizadas pela administração pública estadual, nos termos do art. 3º da Lei Federal nº

8.666, de 21 de junho de 1993.

Através deste estudo verificou-se que o Estado de Minas Gerais avançou, gradativamente, até o ano de 2014, incorporando práticas de sustentabilidade no âmbito de sua administração, principalmente, nos aspectos vinculados com as contratações públicas.

Portanto, pode-se considerar que os critérios de sustentabilidade, quando inseridos nos processos licitatórios do Governo do Estado de Minas Gerais, acarretaram benefícios sustentáveis para a sociedade, empresa e Governo, além de atender aos interesses do Estado.

Vale ressaltar que foram encontrados poucos dados referentes ao período de 2014 a 2016, podendo apresentar, em tese, certa estagnação no que tange às compras públicas sustentáveis. Assim, esta lacuna pode ser alvo de estudos futuros.

6 Referências

AZEVEDO, Paulo Henrique Magalhães. **Os tribunais de contas brasileiros e as licitações sustentáveis**. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, v. 32, n. 4, p. 54-74, out./dez. 2014.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Trad. Carmem C. Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. – Brasília: Editora Universidade de Brasília, 11a ed., 1998.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Fede-**

rativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 24out. 2016.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 25out. 2016.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Agenda Ambiental na Administração Pública - A3P**. 4. ed. Brasília, 2007. Disponível

em:<http://www.cetem.gov.br/images/sustentavel/planos/a3p/Manual_a3p_4ed_rdz.pdf>. Acesso em: 23 out. 2016.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Agenda Ambiental na Administração Pública - A3P**. 5. ed. Brasília, 2009. Disponível em:<http://www.mma.gov.br/estruturas/a3p/_arquivos/cartilha_a3p_36.pdf>. Acesso em: 23 out. 2016.

BRASIL. Advocacia-Geral da União (AGU). Consultoria-Geral da União. **Guia Nacional de Licitações Sustentáveis**. Brasília: AGU, 2016. 42 p. il. Disponível em:<<http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/33733269>>. Acesso em: 05 nov. 2016.

CORRÊA, Rogério. **Licitações sustentáveis**: a nova realidade das compras públicas. Revista Negócios Públicos. ano IV, abr. 2008. Disponível em:<http://www.compras.mg.gov.br/imagens/stories/Compras_Sustentaveis/artigo_revista_negocios_publicos_abril_2008.pdf>. Acesso em: 30 out. 2016.

DINIZ, Vinícius; RAMOS, Almeida; OLIVEIRA, Márcio Luís. **Planejamento como imperativo do desenvolvimento sustentável**: a ineficácia da licitação ecológica em face da lei nacional de licitações. Revista Direito Público, Porto Alegre, v.12, n. 65, p. 92-109, set. / out. 2015.

DRUMOND, Luciana Vianna de Salles et al. **A utilização do poder de compra do Estado de Minas Gerais para induzir o desenvolvimento sustentável no que se refere à prosperidade econômica, à responsabilidade**

social e à administração ambiental. Trabalho apresentado no V Congresso CONSAD de Gestão Pública, Centro de Convenções Ulysses Guimarães, Brasília/DF, 4/5/6 jun. 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Vocabulário básico de recursos naturais e meio ambiente**. 2. ed. 2004. Disponível em:<<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/vocabulario.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2016.

MINAS GERAIS. Decreto nº 46.105, de 12 de dezembro de 2012. **Estabelece diretrizes para a promoção do desenvolvimento sustentável nas contratações realizadas pela administração pública estadual, nos termos do art. 3º da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993**.

NASCIMENTO, Luis Felipe. **Gestão ambiental e sustentabilidade**. 2.ed. reimp. - Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2012.146p.: il.

OLIVO, Luís Carlos Cancellier de. **Direito Administrativo**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010.162p.: il.

SACHS, Ignacy. Estratégias de transição para o século XXI. In: BURSZTYN, Marcel et al. **Para pensar o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Editora Brasileira, 1993. p. 29-56.

SILVA, Micheline Gomes da; MENDONÇA, Paulo Bernardes Honório de; FARIA, Túlio César Resende de. **Compras públicas e logística sustentável: uma análise do dever constitucional da**

administração pública. Trabalho apresentado no IV Simpósio de Instituições e Gestão Pública da UFCG. Sumé - 13/15 mai. 2015. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/17373426-Compras-publicas-e-logistica-sustentavel-uma-analise-do-dever-constitucional-da-administracao-publica.html>>. Acesso em: 23 out. 2016.

SILVA, Renato Cader da. **Compras compartilhadas sustentáveis.** Portal de compras do Governo Federal - Compras Governamentais. Disponível em: <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/paginas/artigos/compras-compartilhadas-sustentaveis>>. Acesso em: 07 set. 2016.

TEBERGE, Ana Lúcia Leão. **Licitações sustentáveis no âmbito da administração pública.** 2014. 39p. Monografia (Especialização em Planejamento e Gestão Pública) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Campina Grande.

TSUHA, Ana Claudia. **Licitações sustentáveis.** Instituto Brasileiro de Direito Público - IDP. 2015. 53f. Dissertação - Escola de Direito de Brasília- EDB, Curso de Pós-Graduação em Direito Administrativo, Brasília. Disponível em: <http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/2006/Monografia_Ana%20Claudia%20Tsuha.pdf?sequence=1>. Acesso em 25 out. 2016.

VIEIRA, Cristiano Martins; VOLZ, Mariane Rodrigues. **Licitações públicas: a inserção dos critérios de sustentabilidade e os reflexos na administração pública federal.** Trabalho apresentado

no 2º Fórum Internacional ECOINNOVAR. Santa Maria/RS - 23/24 set. 2013.

VILHENA, Renata. **Práticas de compras sustentáveis em Minas Gerais.** Fórum de contratação e gestão pública - FCGP. Belo Horizonte, ano 12, n. 139, jul. 2013.

VILHENA, Renata Maria Paes de; ALBUQUERQUE, Ana Cristina B. **Modernização da gestão: implantação de licitações sustentáveis.** Trabalho apresentado no XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 30 oct. - 2 nov. 2007.

A IMPORTÂNCIA DA AUDITORIA OPERACIONAL GOVERNAMENTAL

UM INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO A QUALIDADE NA GESTÃO PÚBLICA

Diante da necessidade da Administração Pública em fornecer à sociedade serviços de qualidade sem desperdícios de recursos, a auditoria operacional governamental surge como um exame que envolve normas e procedimentos com a finalidade de avaliar a qualidade do desempenho dos programas e atividades governamentais. Dessa maneira, a auditoria operacional, além de outras funções, tem como intuito promover o aperfeiçoamento da gestão pública e consequentemente trazer benefícios à população. Este trabalho apresenta um conteúdo sobre a auditoria governamental, dando ênfase aos estudos voltados a auditoria operacional executada pelo controle externo, a fim de compreender como a mesma pode promover o aperfeiçoamento da gestão pública. Ainda, se poderá servir de instrumento para orientar os dirigentes em busca de uma boa administração nos programas e atividades do governo. Nesse sentido, o objetivo geral desse estudo é apresentar a auditoria operacional como alternativa e sua importância como instrumento de promoção a qualidade na gestão pública. Quanto à metodologia, trata-se de uma pesquisa bibliográfica, tendo por referencial a bibliografia de diversos autores que fazem menção ao tema, além de focar em uma breve análise do Manual de Auditoria Operacional desenvolvido pelo Tribunal de Contas da União - TCU - órgão que realiza tais auditorias. Com este estudo, foi possível compreender que os métodos adotados pelo TCU, na realização das auditorias operacionais, se bem aplicados, podem servir de base

¹ Bacharel em Administração Pública pela Universidade Federal de São João del-Rei - martinhacds@hotmail.com

² Doutoranda em Administração - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MG) - Professora do Centro Universitário Presidente Tancredo de Almeida Neves (UNIPTAN) - lucianalima2004@hotmail.com

e aprendizado para que os gestores públicos possam desenvolver planos, as boas práticas de administração dos recursos públicos, a fim de melhorar os serviços prestados à população.

PALAVRAS-CHAVE: Auditoria operacional, auditoria governamental, gestão pública.

1 Introdução

Em um cenário atual, no qual se espera que a administração pública forneça serviços públicos de qualidade à sociedade, visando sempre à eficiência, eficácia, efetividade e a economicidade, destaca-se a auditoria operacional que tem por principal característica a otimização dos recursos públicos.

Nesse sentido, dentro da perspectiva de que a prestação de serviços públicos de qualidade e de baixo custo se tornou um dos grandes desafios dos gestores, focou-se nas funções, atribuições e benefícios da auditoria operacional para demonstrar como essa pode promover o aperfeiçoamento da gestão e consequentemente trazer benefícios à sociedade.

Dessa maneira, esse trabalho traz um aprofundamento teórico através de pesquisas bibliográficas por meio de livros, revistas, sites, legislações, e em especial, uma breve análise do Manual de Auditoria Operacional desenvolvido pelo TCU, revisado em 2010, visando apresentar as etapas do ciclo da auditoria operacional. O manual foi criado para orientar os auditores do Tribunal de Contas da União – TCU em suas funções e nas etapas do ciclo. Elas tratam, de forma metodológica, a aplicabilidade da auditoria operacional na gestão pública, com a finalidade de mostrar como a auditoria operacional pode ser uma ferramenta essencial para a pro-

moção da qualidade na gestão pública e os benefícios de tal instrumento.

Por fim, como conclusão do trabalho, constatou-se a partir do cruzamento das variáveis mencionadas, que a auditoria operacional governamental é importante no sentido de fornecer, através de técnicas e critérios, informações e recomendações a gestão pública. Dessa maneira, realizar uma gestão pública que possa otimizar os gastos públicos através de boas práticas melhorando assim, o desempenho das ações governamentais e a qualidade na gerencia dos recursos públicos.

2 Contextualização da auditoria governamental

2.1 Auditorias governamentais no Brasil

Ao longo do tempo, o setor público nacional viu a necessidade em estabelecer técnicas de avaliação e confirmação do patrimônio além de melhorar os procedimentos. Para tanto, foram exigidas auditorias contábil, patrimonial e operacional, a fim de melhor avaliar a economicidade, a eficiência e a eficácia da gestão (Cruz, 2007). Conforme Castro (2011, p.5):

No campo da auditoria para o setor público, além das técnicas de avaliação e confirmação do patrimônio, foram introduzidas as auditorias de programas e a avaliação dos atos praticados pelos gestores. Esta área ampliou o conceito da auditoria, que passou a tratar do controle e verificação física das ações de Governo programadas no orçamento. Esse procedimento passou a ser feito com técnicas mais simples denominadas fiscalização.

Partindo desse contexto, entende-se que os gestores públicos se mostravam carentes de informação e instrumentos, que posicionassem sobre sua atuação administrativo-gerencial, frente à correta prestação de contas e possibilitasse melhor produção de informações sobre as ações desenvolvidas pelo Estado. Desse modo, como coloca Castro (2011, p.5), “a Constituição Federal, por meio dos artigos 70 a 75, consagrou este tipo de avaliação na gestão pública através da verificação dos atos praticados pelos gestores”. Neste contexto, tais avaliações e os artigos da Carta Magna passaram a servir de base para os julgamentos direcionados ao Tribunal de Contas da União, que desenvolveu técnicas para a execução de auditorias, a fim de melhor avaliar os atos dos dirigentes públicos e consequentemente as organizações públicas.

A abrangência de atuação da Auditoria Governamental está prevista no artigo 70 da Constituição Federal de 1988:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. (BRASIL, 1988, art. 70)

Sobre o artigo 70 da CF/88 observa-se que a Auditoria Governamental está ligada às atividades de gestão, tanto da administração direta quanto das entidades da administração indireta, com forte abrangência em toda esfera do governo e de cada Poder, vinculada sempre ao cumprimento da lei e com a finalidade de ampliar a segurança das informações de controle dos recursos públicos. No parágrafo único, fica claro que o intuito dos constituintes de 88 era assegurar e impedir através da prestação de contas, que se utilizasse de forma incorreta e ilícita os recursos que se destinam a atender às necessidades da coletividade.

Cabe ressaltar, segundo disposto no artigo 71 da CF, que o TCU pode julgar os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Neste caso, a auditoria governamental no âmbito do controle externo pode ser aplicada à administração direta e indireta nos três Poderes da República. Assim, estão sujeitos a auditoria governamental, mediante a prestação de contas, pessoas, nos diferentes níveis de responsabilidade além dos programas e projetos de governo ou qualquer irregularidade que resulte em prejuízo ao erário.

Para complementar e salientar, as organizações sociais e as governamentais também captam recursos dos órgãos públicos para realizar suas atividades. Portanto devido a esse acontecimento, passa a ter vínculo com o sistema de avaliação de gestão, tanto com o controle interno, quando no externo, por esse motivo, estão sujeitas à auditoria governamental. (CRUZ, 2011).

Assim, com base nos aspectos mencionados, ficou a cargo do Poder Legislativo a responsabilidade de acompanhar, fiscalizar e controlar as ações do Poder

Executivo. Para tanto, ocasionou a divisão do controle externo e interno e consequentemente, as auditorias externas em defesa da sociedade e a auditoria interna fundamental para as organizações e seus dirigentes, que em suas diversas classificações são ferramentas importantes para dar suporte nas avaliações feitas pelo controle externo.

3 Auditoria Operacional

Na Administração pública, a prestação de serviços públicos de qualidade é essencial para o desenvolvimento da sociedade. No entanto, um dos desafios que os gestores encontram é fornecer serviços de qualidade com custos reduzidos e trabalhar sempre nos aspectos que tangem a eficiência, eficácia, efetividade e a economicidade das ações públicas para que o Estado cumpra com seu objetivo maior: atendimento às necessidades da coletividade.

Nesse sentido, podemos citar a auditoria operacional, também classificada pelo TCU através no INTOSAI (Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores) como auditoria de desempenho, ferramenta essencial para auxiliar os dirigentes públicos, pois “consiste numa atividade de assessoramento ao gestor público com vista a aprimorar as práticas administrativas e os sistemas operacionais ou informativos” (Castro, 2011, p. 378). Em um primeiro momento, pode-se notar que a auditoria operacional, segundo os esclarecimentos dos autores citados acima, tem como principal foco os processos de gestão, investigando o funcionamento dos programas/órgãos e a repercussão do desempenho obtido diante das metas de vários desafios que os

gestores enfrentam para obtenção dos 4 E's (economicidade, eficiência, eficácia e efetividade).

Cabe ressaltar que os 4 E's, critérios utilizados na avaliação do desempenho das organizações, estão diretamente vinculados a correta utilização e alocação dos recursos públicos. Nesse sentido, faz-se necessário explicar as características e conceitos de cada 'E' com base no Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União (2010). A figura a seguir faz referência as dimensões utilizadas como critérios de avaliação do desempenho das ações governamentais.

Figura 1: Dimensões de desempenho



Fonte: Adaptado TCU, 2010

Os conceitos de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, segundo TCU (2010), são divergentes para avaliação gerencial, mas de forma breve e resumida, pode-se relacionar a economicidade com a etapa de aquisição dos insumos necessários à implementação das ações governamentais. Em outras palavras, podemos citar como objetivo dentro desse conceito, aqui-

sição com menos preço sem prejuízo da qualidade; a eficiência como o processo de produção de bens e /ou serviços públicos que corresponde à relação entre os resultados obtidos e os recursos consumidos; a eficácia com o cumprimento de metas estabelecidas e a efetividade, com os efeitos sociais e/ou econômicos produzidos, ou seja, os impactos resultantes para a sociedade.

Por fim, percebe-se que a eficiência, eficácia, efetividade e economicidade devem arrebatar a gestão pública, pois tem direta relação entre os bens e serviços prestados, os quais devem manter os padrões de qualidade visando eliminar desperdícios e um melhor atendimento das necessidades públicas. (PETER & MACHADO, 2014).

Nesse contexto, os 4'E's estão relacionados à capacidade administrativa de produzir o máximo de resultados com o mínimo de recursos, em tempo hábil, exigindo assim, o planejamento e o gerenciamento dos recursos humanos, materiais e financeiros. Afinal, quando se tem um processo bem sistematizado e organizado, a sua rotina torna-se mais simples e acessível para todos.

Nesse sentido, a auditoria operacional avalia não só o valor passado ao patrimônio de uma entidade, mas também a capacidade dessa mesma entidade de atingir seus objetivos.

4 Ciclo da Auditoria Operacional e suas atribuições para a gestão pública

A auditoria operacional, sempre busca avaliar os aspectos relacionados à eficácia dos resultados alcan-

çados, a economicidade que envolve a diminuição de custos, a eficiência dos meios e das técnicas utilizadas. Dessa maneira, conseqüentemente, busca a evolução da qualidade de vida da população envolvida, decorrente da ação pública. Neste sentido, “o TCU define critérios que permitam **orientar a aplicação desses recursos** e aumentar a probabilidade de selecionar trabalhos de auditoria relevantes”. (PORTAL TCU, 2016. Grifo nosso).

Para tanto, O TCU possui uma série de procedimentos que possibilitam identificar os erros e acertos inerentes à ação governamental e, se for o caso, propõe recomendações para melhorar o desempenho da gestão pública. Contudo, é essencial a cooperação dos gestores/administradores no sentido de fornecer informações verídicas aos auditores operacionais para que a tarefa de acompanhar e avaliar o desempenho sejam eficazes.

Conforme informado no Manual de Auditoria Operacional:

Para que a auditoria contribua efetivamente para o aperfeiçoamento da gestão, o gestor precisa apoiar o trabalho e estar disposto a colaborar, facilitando a identificação das áreas relevantes a serem examinadas. Por sua vez, o envolvimento do gestor favorece a apropriação dos resultados da auditoria e a efetiva implementação das recomendações propostas. (TCU, 2010, p. 12).

Portanto, faz-se necessário a participação do gestor na ANOP, uma vez que essa tem a finalidade de avaliar o desempenho da gestão. No entanto, muitas vezes, a auditoria é vista de uma forma negativa por está diretamente relacionada à ideia de controle.

Portanto se o controle for feito com base em severas críticas tende a afetar os sentimentos e o amor próprio das pessoas quando se aponta algum erro, falha ou descumprimento de normas. Assim, quando se fala em auditoria o assunto, geralmente, é tratado em tom de crítica em vez de ser entendido como forma de orientação. (CASTRO, 2011)

Desse modo, ainda segundo Castro (2011, p. 259), “a visão positiva de controle representa o dispositivo típico de auditoria operacional” e complementa afirmando que “trata-se de uma ferramenta fundamental, para realimentar todo o processo de planejamento na gestão pública, que nasce na etapa inicial dos trabalhos, para retornar como recurso indispensável na fase de previsão e avaliação dos rumos traçados”.

Após entender que a participação do auditado/gestor é importante, para o ciclo que envolve as etapas pelas quais passa a auditoria operacional, é necessário esclarecer como esse mesmo processo, além de emitir um relatório, sobre as ações desempenhadas por determinada organização, pode contribuir também, dando sugestões para o aprimoramento dos programas, órgão e ações do governo tendo em vista o melhor atendimento à sociedade em geral.

Visando cumprir tal finalidade, será apresentado a seguir os ciclos que se submetem a auditoria operacional o qual corresponde a uma abordagem metodológica desenvolvida pelo TCU em seu Manual de Auditoria Operacional, revisado no ano de 2010 e atualmente utilizado pelos auditores como instrumento de avaliação das ações do governo e da atuação de órgãos e entidades públicas, que possibilita, por meio de técnicas de

análise identificar distorções na ação governamental entre o que foi idealizado e o que é alcançado em termos reais, processo esse que enfatiza os aspectos relacionados a otimização na aplicação dos recursos públicos (economicidade, eficiência e eficácia e efetividade), avaliando os impactos proporcionados pela intervenção governamental.

As etapas do ciclo da auditoria operacional que compreendem o processo de avaliação do desempenho da gestão são: Seleção do objeto, Planejamento, Execução, Relatório e Monitoramento. Na sequência, estão descritas – e sintetizadas – as mencionadas etapas de acordo com o Manual de Auditoria Operacional do TCU (2010).

4.1 Seleção do Objeto

Para o TCU (2010), A fase de **seleção do objeto** é importante, pois a seleção deve estar integrada ao seu planejamento estratégico na decisão do que será auditado e na definição de um objeto que futuramente venha contribuir para o aperfeiçoamento da administração pública e consequentemente forneça a sociedade opinião independente sobre o desempenho da ação pública.

Após escolher as estratégias, o próximo passo é definir os objetos específicos através dos critérios de seleção que avaliarão as ações de governo. Segundo o TCU, (2010, p. 16) “O principal critério de seleção é a capacidade de a auditoria agregar valor, por meio de sua contribuição para avaliação e a melhoria da gestão pública”. Nesse sentido, além da necessidade da auditoria em agregar valor, a fase de seleção do objeto a ser auditado considera, principalmente, os seguintes critérios:

- a) *Materialidade*, itens que correspondem, por exemplo, ao volume de investimento destinado a um determinado programa de governo;
- b) *Relevância*, item que indica questões de interesse da sociedade que estão em debate público e são valorizadas;
- c) *Vulnerabilidade* associa-se à ocorrência de eventos diversos, como por exemplo, falta de informações confiáveis ou atualizadas, como o alcance de metas, custos de produto e público atendido.

Percebe-se que no processo de seleção, os dados podem ser recolhidos para diferentes fins durante uma auditoria, como parte do processo de aprendizagem, ou para descrever e analisar um resultado ou de um problema. Assim, com base nas experiências gerais, busca entender se os objetos levantados são convincentes sobre a conveniência e a oportunidade de se realizar a fiscalização, abrangendo razões que recomendam a seleção do objeto de auditoria, o potencial do tema para chamar a atenção da mídia, da sociedade e do legislativo, e gerar resultados que agreguem valor.

4.2 Planejamento

No estágio do **planejamento** procura se conhecer melhor o objeto da auditoria. Nessa etapa, são avaliadas as principais informações e delimitar objetivo e o escopo do trabalho a ser realizado.

O TCU define em seu portal que:

No planejamento da auditoria aplicam-se as técnicas de diagnóstico de problemas com vistas a identificar

os principais fatores que comprometem o desempenho do programa/órgão. O problema de auditoria delimita o escopo da auditoria e é examinado a partir de questões que objetivam averiguar o resultado das ações implementadas. Essas questões relacionam o problema às dimensões examinadas nos trabalhos dessa natureza, ou seja: economicidade, eficiência, eficácia e efetividade. (PORTAL TCU, 2016)

Para as auditorias operacionais realizadas pelos Tribunais de Contas, segundo o MAOp, é necessário estabelecer uma boa relação com gestores durante todos os estágios. Portanto no processo de planejamento o auditor apresenta ao gestor os objetivos do trabalho e esclarece como a auditoria será realizada e sua finalidade dentro das principais dimensões de análise as quais são designadas a ANOp. (TCU, 2010).

Sobre as técnicas utilizadas nas auditorias realizadas pelos Tribunais de conta destaca-se a utilização de indicadores de desempenho para aferir os resultados alcançados.

Segundo o TCU “Um indicador de desempenho é um número, percentagem ou razão que mede um aspecto do desempenho, com o objetivo de comparar esta medida com metas preestabelecidas” (2000, p.9).

O TCU desenvolve em seu no estágio de planejamento de auditoria operacional, questões/perguntas que serão direcionadas aos responsáveis de cada setor com a finalidade de obter informação. Portanto a formulação das questões deve ser feita de forma adequada, uma vez que terá grande valor nas decisões quanto os tipos de dados e conclusões. (TCU, 2010).

Para exemplificar, cita-se uma auditoria operacional realizada pelo TCU a fim de avaliar a atuação dos Institutos Federais, com relação aos seguintes temas afetos a sua atuação finalística.

A auditoria foi pautada por cinco principais questões de investigação:

a) caracterização da evasão e medidas para reduzi-la; b) interação com os arranjos produtivos locais; c) integração acadêmica entre as áreas de pesquisa e extensão; d) iniciativas de apoio à inserção profissional dos alunos no mercado de trabalho; e) infraestrutura e suporte à prestação dos serviços educacionais. (RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL, TCU, 2012, p. 26).

Dentro desse contexto, o relatório aponta as questões, conforme exemplificado acima, e formula perguntas específicas como: “a) Existem estudos ou diagnósticos para definir os cursos ministrados pelo campus do IFES? b) os cursos oferecidos estão em consonância com as principais atividades econômicas da localidade? ”. (RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL, TCU, 2012, p. 64).

Nota-se que as perguntas buscam respostas visando o impacto na sociedade, ou seja, procuram-se informações para saber se as ações governamentais estão de acordo com que é pretendido dentro da alocação de recursos e com a finalidade da organização.

Ao final do estágio de planejamento, após obter as informações necessárias para a compreensão das ações do auditado e definir os principais aspectos de interesse para auditoria, através da elaboração de questionários e roteiros para as entrevistas, é elaborado o

projeto de auditoria que resumirá o trabalho a ser realizado, a metodologia adotada e os resultados que se pretende alcançar. No Manual de Auditoria operacional ainda relata que:

É fundamental destacar os resultados que se pretende alcançar com a realização da auditoria, indicando as oportunidades de aperfeiçoamento e, sempre que possível, de economia de recursos públicos, a fim de permitir análise de custo benefício da auditoria. (TCU, 2010, p. 34).

Diante do exposto, nota-se que na etapa de planejamento a integração do auditado também é importante, pois buscará informações para entender questões gerenciais da organização a fim de verificar e avaliar se as ações estão de acordo com os prismas do 4E's.

4.3 Execução

Após a finalização do processo de planejamento, inicia-se o estágio de **execução**, etapa que consiste na observação de evidências e tem como principais atividades, o desenvolvimento dos trabalhos de campo; análise dos dados coletados; elaboração de matriz de achados e avaliação da matriz de achados. (TCU, 2010).

De acordo com o TCU (2010, p.40) “A matriz de achados é um instrumento útil para subsidiar e nortear a elaboração do relatório de auditoria, porque permite reunir, de forma estruturada, os principais elementos que constituirão os capítulos centrais do relatório”. Através de evidências¹, a matriz de achados busca fazer um

1 Evidência é a materialização factual da condição, isto é, é a condição devidamente comprovada (mensurada e documentada). (QUINTIERE; ROCHA, 2013, p. 134).

parâmetro entre os seguintes pontos:

- a) **Critério (o que deve ser):** O que é esperado da organização. Se a mesma atende aos objetivos fixados
- b) **Condição (o que é):** É a situação existente, reflete o grau em que os critérios estão sendo atingidos.
- c) **Causa (por que ocorreu):** é a razão/ pela qual a condição ocorreu.
- d) **Efeito (diferença entre o que é e o que deve ser):** consequências da situação existente ou os efeitos causados devido aos problemas identificados.

Os elementos apresentados acima são utilizados quando os auditores encontram problemas nos achados de auditoria. Esses elementos compõem a matriz de achados, a qual se especifica e mostra o que a auditoria encontrou no levantamento de dados.

Assim, segundo o TCU (2010, p. 40) “a constatação e as informações obtidas durante a execução da auditoria bem como as propostas de conclusão, recomendações e determinações são registradas na matriz de achados”.

Durante a fase de execução da auditoria e no desenvolvimento dos achados, procura-se conhecer a opinião da organização diante da condição encontrada. Portanto, os auditados são convidados a discutir com o auditor as principais conclusões da auditoria, além disso, os gestores podem avaliar os achados da auditoria. (TCU, 2010).

Segundo as normas da INTOSAI (BAHIA, 1995) a realização de uma auditoria operacional pode ser considerada como um processo de comunicação, uma vez que a troca de informações entre auditores e auditados é essencial tanto no início do ciclo de auditoria quanto no momento que se realiza a finalização do relatório de auditoria.

Diante o exposto, nota-se que a identificação e desenvolvimentos dos achados de auditoria são processos importantes para a auditoria, pois são eles que fundamentam e sustentam as conclusões e recomendações que serão consolidadas no relatório.

4.4 Relatório

Por fim, é elaborado o **relatório** da auditoria, descrito pelo TCU em seu Manual como “principal produto da auditoria” (2010, p.23), pois é por meio dele que a gestão de determinada organização, terá uma visão geral do que foi auditado.

Para Peter e Machado (2014), o relatório de auditoria expõe atribuições da auditoria, opinião e recomendações do auditor com propósito de ajudar no processo de aperfeiçoamento da gestão, além disso, o relatório deve indicar, de forma clara, os objetivos e o escopo da auditoria, e caso haja críticas, por exemplo, em relação a desperdícios e ineficiências das ações governamentais, o ocorrido também deverá ser relatado.

Os autores ressaltam ainda que o relatório “deve fornecer informações, indicando até que ponto a economia, a eficiência e a eficácia, estão sendo alcançadas, bem como sobre a efetividade com que os objetivos fo-

ram alcançados” (PETER; MACHADO, 2014, p. 231).

Na concepção da INTOSAI, (2004, apud TCU, 2010, p.44):

À medida que o trabalho progride, o relatório preliminar da auditoria toma forma. Ao longo da auditoria, a análise de dados e informações envolve ponderar argumentos e afirmações, consultas especialistas, fazer comparações e análises. Notas e observações são organizadas de forma estruturada (matriz de achados) e, à medida que discussões internas e externas progredem, o texto é rascunhado, avaliado e reescrito, detalhes são conferidos e conclusões discutidas. Com base em textos intermediários de discussão, os principais problemas e conclusões podem ser rebatidos, fatos confirmados com os auditados e propostas desenvolvidas.

Portanto, inicialmente, a equipe de auditoria elabora um relatório preliminar, o qual será encaminhado ao gestor, para que ele apresente seus comentários. Assim, o relatório em seu estágio preliminar, é discutido entre os auditores e auditado, o que possibilita a interação entre as partes de execução da ação governamental e a de controle externo. (TCU, 2010)

No Manual de auditoria operacional ainda é possível confirmar que “O auditado sempre deve ter a oportunidade de examinar o relatório preliminar de auditoria antes que ele seja tornado público”. (TCU, 2010, p.50)

Ainda, o órgão do controle externo encaminha ao gestor uma proposta com intuito de orientar aos gestores, através de recomendações, que a equipe de auditoria demonstra serem necessárias e que contribuíram para sanar deficiências encontradas na auditoria. (TCU,

2010)

Segundo o TCU, a proposta de encaminhamento ao gestor “devem ser formuladas focando no “o que” deve ser aperfeiçoado ao corrigido e não o “como”, embora circunstâncias possam surgir que demandem a formulação de propostas específicas, com aperfeiçoamento ou correção de regulamentos”. Ainda ressalta que “essas orientações se devem ao fato de que a equipe de auditoria não pode alegar ter descoberto a única solução para sanar o problema identificado” (TCU, 2010, p.51).

Nota-se, que a proposta é formulada apenas em recomendações do que deve ser feito, e não impõe formas de como as deficiências devem ser sanadas. Cabe, portanto, ao gestor analisar soluções para os problemas encontrados na auditoria com base no que foi encontrado pelos auditores.

Com a finalidade de atender as recomendações feitas pela auditoria o gestor deve encaminhar ao Tribunal um plano de ação, que segundo o TCU “deverá conter cronograma de implementação das medidas que o gestor adotará visando atender às deliberações propostas e corrigir os problemas identificados” (TCU, 2010, p.51) O plano de ação ainda, servirá de base para um futuro **monitoramento** de auditoria, a fim de avaliar as a implementação das ações corretivas.

Após o gestor/dirigente ter conhecimento do relatório prévio e fazer seus comentários, o relatório é encaminhado ao Ministro-relator, para voto e ao Plenário para apreciação. Depois da apreciação o relatório preliminar passa para a fase de formulação do relatório final

que será publicado e disponibilizado para a *accountability*. (TCU, 2010).

Diante do exposto neste capítulo, pode-se notar que a metodologia adotada pelo TCU nas auditorias operacionais, busca sempre o aperfeiçoamento e qualidade na gerencia da coisa pública, através de técnicas e critério que possibilitam aos auditores identificar os problemas de determinada organização e propor recomendações de boas práticas aos gestores, que por sua vez, têm o dever de programar um plano de ação para o aprimoramento, objetivando alcançar maior racionalidade na tomada de decisões e otimização na utilização dos recursos públicos.

5 Benefícios da Auditoria Operacional para a gestão pública.

A fim de concretizar, depois de apresentar conceitos, objetivos, finalidades, e mostrar a abrangência da auditoria governamental dando ênfase a classificações da auditoria operacional, a qual têm por principal característica o aperfeiçoamento da gestão, faz-se necessário apontar os principais benefícios que essa pode proporcionar aos gestores e consequentemente à sociedade.

Primeiramente, pode-se citar a aprendizagem adquirida pelos gestores em um processo de auditoria, pois esse toma conhecimento das causas que o impediram de promover uma ação de qualidade para a organização e através de recomendações dos auditores e até mesmo diante do ciclo de auditoria, que orienta como se deve caminhar em direção aos objetivos dentro dos

prismas de eficácia, eficiência, efetividade e economicidade.

Assim, à medida que o gestor reflete sobre a prática com base no conhecimento adquirido, aumenta-se a possibilidade de promover ações preventivas para que o trabalho seja conforme o que foi recomendado.

Castro (2011, p. 423) contribui:

[...] as pessoas só conseguirão compreender e gostar das auditorias quando entenderem que fazem parte de uma estrutura de controle, dentro da qual elas também contribuem para atingir resultados e que as recomendações do auditor serão úteis ao seu trabalho.

Entende-se ainda, que se atuação do gestor é con-
dizente com a forma correta de administrar, refletirá em maiores chances de sucesso na busca de uma boa qualidade da administração e dos serviços prestados à sociedade.

A auditoria operacional ainda possibilita melhoria nos programas de governo o que é de suma importância para atender boa parte das necessidades do coletivo e ainda como ferramenta de controle da administração pública, atuando como instrumento de prestação de contas à sociedade (*accountability*).

Segundo Araújo (2006, p.14):

*A **accountability** vai além do conceito de responsabilidade, pois traz em seu âmago a noção de dever, de cumprimento, de obrigatoriedade de resposta, de prestar e render contas. Não é simplesmente a prestação de contas, frise-se, é a obrigação de prestar contas.*

Portanto, fica claro que a administração pública tem o dever de prestar contas e a auditoria operacional mostra-se uma excelente ferramenta para a promoção da transparência, uma vez que promove a credibilidade da população na gestão.

6 Considerações finais

Pode-se perceber que auditoria surge, em um primeiro momento, das práticas de verificações contábeis e ao longo do tempo adquiriu conceitos e classificações além do que tange a contabilidade. No entanto, ocasionou a necessidade de avaliar os programas e ações do governo, a fim de saber se o desempenho dos gestores corresponde ao que é esperado.

Durante o estudo em questão, foi possível verificar a importância da auditoria governamental como instrumento importante aos gestores, uma vez, que visa o uso de suas técnicas com base nos critérios operacionais e de desempenho, na busca constante pela otimização dos gastos públicos para que o Estado cumpra com seu dever de atender às necessidades públicas.

Sendo assim, entende-se, diante do que foi apresentado, que a auditoria operacional é um recurso utilizado pelos sistemas de controle, tanto interno quanto externo, a fim de avaliar a eficiência, eficácia, efetividade e a economicidade das organizações e atividades governamentais.

Também foi possível compreender que na Administração Pública, o sistema de controle interno e externo têm previsão constitucional, conforme os artigos 70 a 75, mediante exercício integrado dos Poderes Executi-

vo, Legislativo e Judiciário, devendo estar presente nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal). Possuindo o controle interno, missão constitucional de dar ciência ao Tribunal de Contas da União, Estado ou Município (onde houver), no caso de irregularidades ou ilegalidades, sob pena de responsabilidade solidária. O controle externo é exercido pelo TCU com a missão de aprimorar a administração pública em benefício da sociedade.

Verificou-se ainda, que as auditorias operacionais executadas pelo controle externo além de seguir um ciclo de acompanhamento e avaliação das ações da administração pública, possibilita a interação dos auditados no processo de auditoria e fornece informações valiosas aos gestores, para o aperfeiçoamento da gestão em busca sempre da melhor qualidade, em programas e atividades governamentais.

Assim, foi possível compreender que os métodos adotados pelo TCU para a realização das auditorias operacionais, se bem aplicados, podem servir de base e aprendizado para que os gestores públicos possam desenvolver planos de implementações de boas práticas na administração dos recursos públicos, a fim de melhorar os serviços prestados à população.

7 Referências

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos. **Introdução à Auditoria Operacional**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

_____. **Introdução à Auditoria Operacional**. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1998, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 19 a 20, de 1998. Disponível em: <<http://forumaja.org.br/sites/forumaja.org.br/files/c/onstituicaoofederal1988.pdf>>. Acesso em: 28. Ago. 2016.

CASTRO, Domingues Poubel de. **Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2011

CRUZ, Flávio da. **Auditoria governamental**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2007

INTOSAI. **Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores Normas de Auditoria do INTOSAI**. Trad. do Tribunal de Contas da União 1ª ed. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 1995. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/files/file/auditoria/normas/intosal1.pdf>> Acesso em: 28.ago.2016.

PETER, M. da G. A; MACHADO, M. V.V. **Manual de Auditoria Governamental**. 2. ed. São Paulo, Atlas, 2014.

PORTAL TCU. **Ciclo de ANO** p. Disponível em: <[\[cao-de-programas-de-governo/ciclo-de-anop/>\]\(#\) Acesso em: 10. Nov. 2016](http://portal.tcu.gov.br/comunidades/avalia-</p></div><div data-bbox=)

QUINTIERE, M. de M. R; ROCHA, A. C. **Auditoria governamental: uma abordagem metodológica da auditoria de gestão**. 2. ed. Curitiba, Juruá, 2013

TCU. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria operacional**. Brasília, 2010. Disponível em: < <http://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/auditoria/consulta-publica/>> Acesso em: 19 ago. 2016.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Relatório de auditoria: Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica**. 2012. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A14D92792C-014D92847E5F3E97>> Acesso em: 11.11.2016

TCU. Tribunal de Contas da União. **Técnica de indicadores de desempenho para auditorias**. Brasília. 2010. Disponível em: <http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/tecnicas_anop/BTCU_indicadores_de_desempenho.pdf>. Acesso em: 10. Nov. 2016.

CIBERDEMOCRACIA

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SUA INSERÇÃO FRENTE AOS AVANÇOS TECNOLÓGICOS

As mudanças decorrentes da era da informação são notórias, a globalização e os avanços tecnológicos possibilitam a criação de novas estruturas capazes de proporcionar dentre inúmeros benefícios, a aproximação do cidadão e o Estado, fortalecendo um vínculo importante e propiciando a construção da ciberdemocracia. Foi explanada à inserção dos avanços tecnológicos pela administração pública, bem como a compreensão dos conceitos de ciberdemocracia, sua criação até o patamar atual. Após análise, são perceptíveis os benefícios consequentes das ferramentas tecnológicas em prol da democracia, e verifica-se a necessidade da participação popular e controle social e, em contrapartida, cabe ao Estado criar estratégias para incentivo, disseminações de informações úteis além de possibilitar a universalização ao acesso à rede, para o desenvolvimento pleno da ciberdemocracia no Brasil. A metodologia utilizada foi de caráter descritivo baseado em revisões de literatura, teses e dissertações, sites de renome acadêmico e governamental relativas à temática do trabalho.

¹ Bacharel em Administração Pública pela Universidade Federal de São João del-Rei – kamillaluk@hotmail.com

² Mestre em Gestão Pública e Sociedade - Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL) - fabiola.alvarenga@gmail.com

PALAVRAS-CHAVE: Administração Pública, TICs, Ciberdemocracia, Governo Eletrônico.

1 Introdução

São notórias as modificações existentes na sociedade, principalmente após o final do século XX, com o processo de globalização e desenvolvimento de tecnologias digitais e comunicações, que continuam em processo de expansão e aprimoramento contínuos.

Advindo do processo da globalização, transformações profundas foram presenciadas nos campos econômicos, sociais, políticos e tecnológicos. As barreiras e delimitações existentes foram derrubadas, e a interdependência e ligação fizeram com que se criassem estruturas globais.

Diante dessa realidade, no que tange a administração pública, foi necessário acompanhar e readequar seus processos, de maneira a extrair benefícios em prol da coletividade.

As TICs, Tecnologias da Informação e Comunicação, e uso da internet tornaram possível a informatização dos canais de veiculação que estreitam a relação entre sociedade civil e o Estado. Outra contribuição importante será através da transparência e maior eficácia nos serviços fornecidos pela administração pública. Estudos recentes no ramo da democracia apontam uma incidência cada vez mais robusta no emprego de novas tecnologias.

É nítido que a utilização de novas tecnologias tem impactado a tomada de decisões, visto que os cidadãos têm se orientado a partir destas ferramentas. Pode-se dizer, a partir dessa prerrogativa, que a tecnologia também está a serviço da cidadania.

A democracia precisa então ser repensada, através da formulação de estratégias e uso de ferramentas adequadas para estreitar a relação entre o cidadão e o Estado.

Diante da abordagem dos conteúdos supracitados, será possível a partir de subsídios criados, apontar os seguintes questionamentos: As tecnologias existentes auxiliam os cidadãos no controle social e exercício da democracia? Quais as principais ferramentas disponibilizadas pelo Governo Dilma para a participação dos cidadãos?

Neste sentido, o presente trabalho propõe uma breve explanação no que concernem na importância das ferramentas tecnológicas, disponibilizadas pelo Estado para acesso ao cidadão, possibilitando-o a exercer a cidadania e o controle social.

A temática do trabalho foi escolhida devido à sua relevância e atualidade na sociedade. O uso das TICs tem se intensificado por todo o globo, e cabe aos elementos envolvidos, usufruírem de maneira benéfica e participar de forma ativa na construção de uma democracia no Brasil, que corresponda a suas características fundamentais.

A metodologia adotada será de caráter descritivo baseado na revisão de literatura, teses e dissertações, sites de renome acadêmico e governamental relativas à temática do trabalho. Ao decorrer da primeira unidade, será realizada uma concisa análise acerca da globalização, avanços tecnológicos, como o uso da internet e das tecnologias da informação e comunicação e a inserção da Administração Pública frente a essas ferra-

mentas, agregando eficiência em suas ações e ainda na formulação de estratégias para aproximar-se da sociedade, estreitando vínculos importantes no que tange ao exercício da democracia. A segunda unidade pretende elucidar de maneira sucinta a democracia, a partir de sua evolução desde os primórdios, que remontam à Grécia Antiga até a realidade presenciada, que será descrita como ciberdemocracia. Serão expostas também as democracias globais, bem como a participação e grau de informação inserida em cada tipologia.

2 Administração pública, sua inserção frente aos avanços tecnológicos.

A sessão versa a respeito das consequências no âmbito da administração pública em decorrência dos avanços tecnológicos. Para um melhor entendimento será ilustrado e seccionado por conteúdos de relevância, para uma compreensão global do trabalho.

2.1 Internet, Ciberespaço e Sociedade

A internet e o ciberespaço são elementos que interferem significativamente na sociedade, e em consequência, têm modificando hábitos e estruturas. Para uma compreensão e extensão dos impactos destes elementos junto a sociedade, serão descritos os conceitos dos termos Internet e Ciberespaço.

O termo internet deriva da junção de duas palavras de origem inglesa, *international network*, traduzido em português como, rede internacional. De acordo com o dicionário Aurélio, trata-se de uma “rede de computadores de âmbito mundial, descentralizada e de acesso pú-

blico, cujos principais serviços oferecidos são o correio eletrônico e a web” (FERREIRA, 2001, p. 397). Se analisar o contexto histórico referente criação da internet, Castells (2003), afirma que:

A história da criação e do desenvolvimento da Internet é a história de uma aventura humana extraordinária. Ela põe em relevo a capacidade que tem as pessoas de transcender metas institucionais, superar barreiras burocráticas e subverter valores estabelecidos no processo de inaugurar um mundo novo. Reforça também a ideia de que no processo de que a cooperação e a liberdade de informação podem ser mais propícias à inovação do que a competição e os direitos de propriedade.

Diante das possibilidades proporcionadas pela Internet, pode-se mencionar a virtualização e em consequência o ciberespaço. Lévy (1996) considera a virtualização como o “desprendimento do aqui e agora”. “Quando uma pessoa, uma coletividade, um ato, uma informação se virtualizam, os mesmos tornam-se ‘não presentes’, se ‘desterritorializam’. Dessa maneira é gerado um intangível ‘espaço virtual’ cuja denominação se dá por Ciberespaço. Ainda segundo o autor, é “o espaço de comunicação aberto pela interconexão mundial dos computadores e das memórias dos computadores.” (Lévy, 1999). É imprescindível mencionar o irrefreável fluxo de comunicação gerado pelo crescente aumento de informações diárias oriundas da internet. O ciberespaço torna possível que os cidadãos se relacionem em um espaço virtual, e a partir do mesmo, se tornem capazes de proporcionar mudanças na sociedade real. Castells (2003) completa que:

A comunicação de valores e a mobilização em torno do sentido são fundamentais. Os movimentos culturais (entendidos como movimentos que têm como objetivo defender ou propor modos próprios de vida e sentido) constroem-se em torno de sistemas de comunicação – essencialmente a Internet e os meios de comunicação – porque esta é a principal via que estes movimentos encontram para chegar àquelas pessoas que podem eventualmente partilhar os seus valores, e a partir daqui atuar na consciência da sociedade no seu conjunto.

Sendo assim, com o surgimento de novas tecnologias, surge também uma nova realidade, que vem sendo identificada com diversas nomenclaturas: sociedade pós-industrial, sociedade pós-moderna, sociedade da informação (Castells, 2003).

Diante dos conceitos abordados nesta seção, fica evidente a presença indispensável da internet e a inserção definitiva do ciberespaço na sociedade vigente. Há um fluxo imensurável de informações em todos os campos; sociais, econômicos, jurídicos, mediado pelo uso da internet e de outras ferramentas tecnológicas que surgiram e têm se aperfeiçoado para acompanhar as necessidades da era da informação. A próxima seção abordará a globalização, o direito e as novas tecnologias, elementos inseridos na sociedade que têm modificado suas estruturas, em concomitância com a internet e o ciberespaço.

2.2 Globalização, direito e as novas tecnologias

Os cenários mundiais foram modificados em decorrência da globalização, aos avanços tecnológicos e sua inserção para a sociedade a qual se faz parte. Pensar

em uma sociedade na qual não há tais elementos, se torna cada vez mais um horizonte longínquo e remoto, mesmo considerando as mudanças recentes, mas em um fluxo acelerado de acontecimentos.

Ianni (1994), afirma que a globalização pode ser definida “como a intensificação das relações sociais em escala mundial, que ligam localidades distantes de tal maneira que acontecimentos locais são modelados por eventos ocorrendo a muitas milhas de distância e vice-versa. ”

A globalização estabelece uma integração entre todos os membros envolvidos, países e pessoas de todo o mundo, tornando possível a troca de informações, ideias, construção de temáticas culturais, realização de transações financeiras e comerciais.

Neste contexto as barreiras territoriais são extintas, e a interação no ciberespaço se torna uma alternativa viável para indivíduos de todo o globo, que se tornaram usuários das novas tecnologias.

A globalização aliada aos avanços tecnológicos faz intervenções relevantes em diversos campos da sociedade. Pode-se destacar o direito, que devido à nova realidade presenciada, precisa ampliar a extensão de sua atuação de maneira a garantir seus princípios em todas as suas esferas. Os direitos virtuais referem-se às tecnologias de informação, do ciberespaço e da realidade virtual em geral.

Diante do processo contínuo de evolução e aprimoramento da tecnologia da informação, torna-se imprescindível definir diretrizes e uma legislação para regulamentar, controlar e proteger usuários e provedores dos

meios de comunicação eletrônica. Dentro do contexto do estabelecimento dos direitos virtuais, Beppler (1998) defende:

Um Direito Civil da Informática e um Direito Penal da Informática. O primeiro englobaria relações privadas e que envolvem a utilização da informática, como por exemplo, programas, sistemas, direitos autorais, transações comerciais, entre outros. O segundo, o Direito Penal da Informática (...) diz respeito às formas preventivas e repressivas, destinadas ao bom e regular uso da informática no cotidiano.

Diante da necessidade eminente da universalização do acesso à rede, considerando sua importância para participação popular e no acesso às informações, em destaque:

A Organização das Nações Unidas (ONU), no ano de 2011, elevou o acesso à rede ao patamar de direito humano fundamental, sob o enfoque de que a Internet facilita a transmissão de informação e, consequentemente, a participação ativa dos cidadãos na construção de sociedades democráticas (UNITED NATIONS, 2012).

As TICs, Tecnologias da informação e comunicação, ou simplesmente tecnologia da informação - TI são conceituadas como o conjunto de recursos computacionais que guardam, manipulam dados, geram informações e conhecimentos por meio de seus componentes. Os componentes da TI são: hardwares e seus dispositivos periféricos, softwares e seus recursos; sistema de telecomunicações; e gestão de dados e informações (Rezende, 2002; Rezende; Abreu, 2003).

Como Castells (2008) apresentou no livro “Sociedade em Rede”, a tecnologia da informação, especialmente após as mudanças históricas ocorridas no fim do século XX, penetra em todas as esferas da atividade humana, entre elas, na sociedade, na cultura e na economia. Mudanças apresentadas por outros autores como Benkler (2006) e Pinho (2008) enfatizam as possibilidades dos cidadãos modificarem sua relação com a Administração Pública a partir do uso de novas tecnologias, especialmente nas possibilidades de aprimoramento da democracia e revitalização da esfera pública.

Para que o cidadão se torne um elemento ativo e capaz de proporcionar mudanças à sociedade é essencial que a administração pública faça parte desse processo de imersão aos avanços tecnológicos e uso das TICs. E ainda consiga disponibilizar ferramentas apropriadas para esse processo de interação e aproximação entre governo e sociedade.

2.3 Governo frente às novas tecnologias

A administração pública passou por períodos transitórios desde o modelo patrimonialista, burocrático, até o de cunho gerencial, vigente. Dentro desse contexto uma série de adequações foram inseridas para atender as necessidades da sociedade e acompanhar as exigências da gestão em si.

Os princípios que norteiam a administração pública são: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Todas as atividades inerentes ao setor público devem ser embasadas nesses princípios, sempre objetivando atender aos interesses e necessidades da coletividade.

Os avanços tecnológicos vêm modificando o cenário mundial, e no que tange ao âmbito da administração pública, não seria diferente. É preciso acompanhar as tendências da informatização e utilizar as ferramentas possíveis em prol da sociedade.

Diante disso, pode-se observar a crescente disseminação do uso das tecnologias da informação e comunicação (TICs), pela administração pública e pelos cidadãos, o que propiciou o desenvolvimento de um espaço virtual na relação entre governo e sociedade. Em outras palavras, um novo campo de disputas e conflitos sociais foi estabelecido, com possibilidades de ampliação da participação cidadã, do engajamento cívico e do controle social sobre atividades governamentais através do uso destas tecnologias (LOGOLINK, 2010). Um novo palco foi criado, a partir da existência do ciberespaço, o uso das TICs e a administração pública vêm acompanhando essa transição da sociedade para oferecer serviços com excelência e fornecer subsídios para a participação popular e controle social.

Assim, para efetivação dessa empreitada, faz-se necessárias ações de cunho tecnológicos por parte da administração pública, tema abordado em sequência.

2.4 Ações tecnológicas da Administração Pública

Embasados em estudos latino-americanos no qual foi explorado o potencial das TICs, com o objetivo de melhorar as relações entre os cidadãos e a administração pública, foram apresentadas as seguintes possibilidades sintetizadas por Ribeiro (2012, p.39):

Facilitar a interação/comunicação entre governo e

*sociedade; promover a democratização; fortalecer a democracia local; promover maior transparência; promover maior **accountability**; ampliar a disponibilização das informações públicas; abrir novos canais e espaço de participação; ampliar a participação dos cidadãos na tomada das decisões políticas; promover redes eletrônicas no espaço urbano.*

Neste cenário, as tecnologias da informação e comunicação são utilizadas para democratizar o acesso a informação, aperfeiçoar a prestação dos serviços públicos com foco na eficiência e na efetividade, princípios que norteiam a administração pública.

São notórios os benefícios acarretados em prol da sociedade, tanto pela administração pública, quanto para os cidadãos. Porém para atingir resultados efetivos, é crucial que os envolvidos nessa relação estejam dispostos a realizar o seu papel.

Os benefícios e possibilidades trazidos com as ferramentas tecnológicas são inegáveis e expressivos, porém, não suficientes e capazes para assegurar e incrementar as atividades políticas, igualitárias, efetivas e representativas.

Por parte da sociedade, cabe a mobilização dos cidadãos para o interesse pelo o que é público, em acompanhar e controlar os atos do governo, bem como exigir suas prestações de contas, participar e intervir em tomadas de decisões administrativas, realizando dessa forma a prática do controle social.

Cabe ao Estado, disponibilizar ferramentas tecnológicas para acesso ao cidadão, e ainda garantir que as mesmas sejam compreensíveis a todos e assegurar a integridade e imparcialidade das informações contidas.

No Brasil, a participação do cidadão na esfera política, ocorre por meio das duas vias, tanto por iniciativas da sociedade quanto, pelas organizações governamentais.

É importante destacar que Administração Pública em todos os seus níveis e poderes tem desenvolvido programas e iniciativas para implantação de TICs em diversas áreas de atuação, para que se torne possível a participação popular na tomada de decisões.

Pinho (2011) apresenta dois ramos de análise no uso das tecnologias na política. O primeiro, a partir do Estado e o segundo, a partir da Sociedade. Os estudos do Estado são realizados “(...) por meio de suas estruturas e como essas se adaptam à utilização da Internet, no sentido de promover a participação, interatividade, transparência e democratização de processo” (Pinho 2011). Dentre as duas possibilidades de análise, o trabalho aborda a primeira vertente, que diz respeito às ferramentas tecnológicas disponibilizadas pelo Estado.

Como visto ao longo da unidade, a sociedade, e em foco, o Estado, está em processo de adequação para acompanhar a realidade presenciada, que diz respeito à era da informação, que é atingida por meio do uso das TICs, em destaque ao uso da Internet.

Outro campo que é relevante para o entendimento desse trabalho diz respeito ao estudo da democracia, em todas as suas faces, para que a mesma acompanhe a tendência desse cenário globalizado e virtual e consiga transmitir seus ideais democráticos, alinhados com o perfil da sociedade vigente.

3 Democracia digital: modificações necessárias para acompanhar as transições da sociedade

A presente sessão apresenta uma breve explicação dos conceitos de democracia e sua evolução ao decorrer das transições históricas para adequar-se à sociedade, de maneira a satisfazer sua função inicial.

3.1 Contextualizando Democracia

Em seus registros primórdios que remontam a Grécia Antiga, a democracia (demo=povo e kracia= governo) era distinguida pela reunião de cidadãos que participavam de assembleias em local público. Dentre as características marcantes do modelo ateniense, pode-se enfatizar os seguintes conceitos:

Isonomia: que se refere à igualdade de direitos de todos os cidadãos atenienses perante a lei; **Isegoria:** que se refere ao direito dos cidadãos atenienses de participar nas reuniões da assembleia e, portanto, falar e votar sobre assuntos que afetam a cidade; **Iso-moiria:** que se refere à igual divisão de terra, que pode ser entendida como a demanda da parte mais radical da população de Atenas. (Resnick, 2007, p.39)

Portanto o conceito basilar da democracia está intrínseco a ideia de liberdade, direitos e inteligência coletiva, objetivando o interesse da coletividade, para que as decisões tomadas possam ser justas.

A democracia ateniense, nos séculos V e IV A.C – considerado primeiro regime democrático – assegurava a participação de todos os cidadãos nos fóruns locais,

de maneira a contribuir e intervir nos processos decisórios das cidades que pertenciam. Cabe salientar, porém, que existiam restrições ao conceito de cidadania, uma vez que entre os cidadãos atenienses não se incluíam mulheres, imigrantes e escravos. Pode-se constatar dessa maneira que cidadãos e pessoas não possuíam significados equivalentes.

Conforme sugere Bobbio (1984), a definição mínima de democracia se deve há “primariamente por um conjunto de regras e procedimentos para a formação de decisões coletivas em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados”.

A participação popular no campo da administração pública é crucial para que os preceitos da democracia sejam assegurados, pensar democraticamente, pode ser entendido como a maneira como o cidadão interage com a sociedade, com respeito à liberdade e direito aos demais cidadãos, com foco na coletividade e no bem comum. Nessa perspectiva, Miglino (2006):

A Democracia não pode ser apenas uma forma de se proceder. Ela é, acima de tudo, um valor que pressupõe a aplicação de outros princípios, como o da liberdade de expressão e opinião, liberdade de obtenção de informação imparcial e correta e publicidade dos fatos que se referem à esfera pública.

Como abordado nesta seção, os princípios democráticos, dizem respeito aos direitos fundamentais dos indivíduos a liberdade e nas ações que favoreçam a coletividade, de forma justa e não opressiva. Em detrimento das transições históricas, a democracia vem utilizando novas roupagens, sem, no entanto, perder suas características basilares.

3.2 Democracia Moderna

A democracia moderna, possui origens que remetem aos séculos XVII e XVIII, na Revolução Inglesa, Independência dos Estados Unidos e Revolução Francesa. Difere-se do modelo ateniense no que tange essencialmente, a forma como a sociedade participa da vida política. Segundo Azambuja (1998), os traços característicos dessa democracia se aтем a:

a) o poder pertence ao povo, é a soberania popular; b) o poder político é exercido por órgãos diferentes, autônomos e independentes, é a teoria da divisão de poderes; c) as prerrogativas dos governantes são limitadas explicitamente pela constituição e d) são declarados e assegurados os direitos individuais.

Na democracia moderna critérios que discriminavam uma parcela dos cidadãos são abolidos. Os impedimentos de ordem cultural, sexual, censitário, religioso, racial ou ideológicos passam a ser derogados, mantendo-se apenas a restrição relativa ao limite etário mínimo, para que determinado indivíduo tenha conhecimentos e consciência para opinar como cidadão.

As mais frequentes formas de participação pela sociedade na vida política são representadas pela democracia direta e pela indireta ou representativa. A direta constitui-se nas decisões relativas a assuntos políticos ou administrativos do governo pelos cidadãos, através de plebiscitos, referendos ou outras formas de consultas populares. Na democracia representativa ou indireta por sua vez, a sociedade participa, porém mediante o voto, que por meio dele elegem seus representantes políticos que tomam as decisões em nome daqueles que o elegeram.

O princípio democrático consiste na participação dos cidadãos nas decisões públicas e a escolha de seu governante através do voto universal, seja de maneira direta ou representativa. O sufrágio universal é um elemento comum nos regimes constitucionais, destacando-se os ocidentais.

A democracia deve ser entendida com um processo de civilização que deve ser constantemente atualizado para adequar-se à realidade vigente. A partir dessa prerrogativa, a próxima seção abordará a participação e informação no contexto da democracia, para que a mesma possa atingir sua função inicial, mesmo e mediante, às transições que vem ocorrendo na sociedade.

3.3 Democracia: Participação e Informação

Em continuidade aos princípios democráticos, segue uma passagem da Constituição Federal de 1988, que aborda a participação e informação do cidadão frente à disponibilização de informações:

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

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e

aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;” (BRASIL, 1988)

No entendimento de Scheer (1997), o cidadão deve ser reconhecido na sociedade à medida em que participa da construção de sua história, o que engloba diretamente seu interesse e participação ativa nas políticas públicas, que culminará no exercício da cidadania. Ainda inerte no contexto da participação popular, Lévy (2003) defende que: “a capacidade de comunicar e circular tem estreita relação com a liberdade e com o desenvolvimento da liberdade”.

O nível de participação popular na esfera pública possui ênfases distintas, cada qual a sua maneira, reportando consequências e práticas. Há uma escala crescente em intensidade de graus moderados até atingir níveis radicais.

Considera-se o nível de participação moderado o representado pelo fortalecimento da presença do cidadão no cenário público que pode ocorrer de diferentes maneiras, que incluem debates públicos a respeito de temáticas relevantes à sociedade, perpassando por movimentos de manifestações de iniciativa popular, reivindicações e mobilizações.

A participação popular de cunho radical pode ser representada por exemplos em que se verifica a inter-

venção da opinião da vontade civil em decisões políticas. Nesse contexto as barreiras existentes entre os graus moderados e radicais se mesclam. É importante destacar que ambos os graus de participação caracterizam a democracia, e como os adventos tecnológicos facilitam a possibilidade de participação popular.

Assim, com o surgimento das novas Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), em destaque a utilização da Internet, tem-se discutido a participação e o acesso à informação no campo da democracia atual. E como já demonstrado, o acesso a informação e participação popular, é um direito garantido e um dever por parte de cidadão, ao desempenhar seu papel em uma sociedade democrática.

Uma consequência benéfica permitida por meio da internet está na facilidade e agilidade na disseminação de informações, e nas possibilidades de controle e participação popular em políticas públicas que consistem no estreitamento da relação entre cidadão e governo.

Portanto, tais ferramentas são úteis ao processo democrático, e abrem portas para o aprimoramento da democracia que esteja inserida e se adeque as situações impostas por um novo padrão social, advindo das transições sociais. Diante disso surgem novas democracias, que podem ser conceituadas como “novas democracias globais”.

3.4 As Novas Democracias Globais

Em decorrência do processo de globalização mundial, compete uma revisão em termos da democracia vigente. Não há pretensão em substituir o modelo de-

mocrático moderno, mas é preciso considerar a construção das democracias, no plural, como requer o novo cenário mundial.

Nesse contexto pode-se levantar a democracia ecológica, que se entende como direito de participação, entendimento e interação com os membros que participam dos debates ambientais. A democracia pode caracterizar-se por um amplo processo de aprendizado coletivo, que se tornaria um caminho seguro para atingir a sustentabilidade almejada. Pode-se destacar ainda a democracia econômica, que estaria voltada a satisfazer questões relativas a decisões concernentes a operação da economia como um todo, como investimento e consumo, níveis gerais de produção, tecnologias dentre outros. Outra democracia que tem sido inserida no contexto atual diz respeito à ciberdemocracia, que será abordada separadamente, com riqueza maior de detalhes em virtude de sua relevância para a temática deste trabalho.

Embasados no contexto da globalização, é de suma importância ressaltar algumas de suas consequências. No que tange a interdependência econômica, política, jurídica e militar, as mesmas passaram por modificações em suas estruturas e processos locais, regionais e globais. Em outra vertente, salienta-se o fato da interconexão global, que em consequência torna decisões de âmbito público em resultados não somente de seu Estado ou dos cidadãos pertencentes à localidade, mas unificam e repercutem em todo o mundo, uma vez que não se é possível realizar uma tratativa individualizada ou isolada dos demais membros pertencentes à globalização, pois conforme mencionado, não há mais barreiras.

ras na era globalizada.

Em virtude da temática do trabalho, para finalizar, é necessário que o conceito de ciberdemocracia seja tratado com uma riqueza maior de detalhes que as demais democracias globais vistas nessa seção, e para essa explanação, segue-se a próxima abordagem.

3.5 Ciberdemocracia e Cibercidadania

A ciberdemocracia, diz respeito ao fortalecimento do vínculo existente entre Estado e o Cidadão, visto que o princípio basilar da ciberdemocracia está na possibilidade de expandir, significativamente, a participação popular efetiva nas decisões governamentais (Garcia, 2008).

De forma ampla, Pierre Levy, conceitua a ciberdemocracia como:

A verdadeira democracia eletrônica que consiste em encorajar, tanto quanto possível – graças as possibilidades de comunicação interativa e coletiva oferecidas pelo ciberespaço –, a expressão e a elaboração dos problemas das cidades pelos próprios cidadãos, a auto-organização das comunidades locais, a participação nas deliberações por parte dos grupos diretamente afetados pelas decisões, a transparência das políticas públicas e sua avaliação pelos cidadãos (...) Colocar a inteligência coletiva no posto de comando é colher de novo a democracia, reutiliza-la por novos sistemas de comunicação (Lévy, 1999)

Lévy (2003) ainda expressa que a ciberdemocracia pode ser entendida, como “uma espécie de aprofundamento e de generalização [...], de uma diversidade livre em espaços abertos de comunicação e de cooperação.

” Como os modelos democráticos anteriores, a ciberdemocracia depende consideravelmente da participação popular, como elemento capaz de intervir em políticas públicas e realizar o controle social, em prol da sociedade. Para que isso aconteça, são necessários cidadãos conscientes de sua importância e capazes de participar ativamente da construção da ciberdemocracia. Katz (2000), apresenta um perfil psicológico do cibercidadão, que poderá ser definido por:

Entendido, tolerante, com tendências com cívicas, radicalmente propenso a mudanças. Profundamente otimistas sobre o futuro, eles são convictos que a tecnologia é um poder para o bem e que a economia de livre-mercado funciona como um poderoso instrumento de progresso. [...] seus valores públicos revelaram que atualmente eles são altamente engajados e veem positivamente e patrioticamente nosso sistema político existente.

A ciberdemocracia diante dos expostos apresenta-se como uma alternativa viável e tangível para a implantação de uma nova experiência democrática fundada em novos conceitos dentro da própria democracia.

É importante mencionar que a internet é uma ferramenta para a democratização da informação. Além das políticas de inclusão digital é crucial a interação entre as partes envolvidas nesse processo, Estado e cidadão, pois sem a efetividade dos envolvidos, a ciberdemocracia perderá sua finalidade.

Para tanto a criação de políticas públicas para incentivo por parte do cidadão a participação popular, disponibilização para o acesso aos portais, através da universalização a internet e ainda fornecer informações

compreensíveis a população, são incumbências que caberão ao Estado para solucioná-las e tornar a ciberdemocracia uma realidade no Brasil.

Em uma sociedade em rede, baseada na informação, em que uma cultura participativa, aberta e livre está emergindo, as sociedades aspiram – um corpo político altamente articulado e dinâmico: uma democracia verdadeiramente interconectada, capaz de aceitar e manter múltiplos pontos de vista” (Kostakis, 2011).

Ainda inerte nas consequências do processo de globalização e avanços tecnológicos podemos citar a internacionalização da democracia, que consiste na construção da flexibilização e facilitação de atos organizacionais. Trata-se de uma transição do internacionalismo burocrático para um modelo facilitador do processo de inclusão e participação dos cidadãos na construção de uma nova fase da democracia.

A espantosa disponibilidade das informações, de toda espécie, respeitantes à vida política, assim como o frequentar de fóruns de discussão civilizados e bem organizados, tornam o debate político cada vez mais “transparente” e preparam uma nova era do diálogo político que conduz a democracia a um estágio superior: a ciberdemocracia (Lévy, 2003) ”.

Contudo, Lévy (2003) aponta que uma das grandes modificações e uma das maiores expectativas da ciberdemocracia reside na perspectiva de uma lei, de uma justiça e de um governo planetário capazes de regular a economia mundial, preservar o ecossistema terrestre e garantir a liberdade ao mesmo tempo em que se esforça, no sentido de reduzir a miséria e as injustiças.

4 Considerações finais

Pode-se constatar que o Estado tem buscado a inserção no ciberespaço, com objetivos que englobam a melhoria contínua nos processos internos, alcance da eficiência e eficácia na gestão pública e por outra vertente, na prestação de contas e criação de ferramentas tecnológicas através de portais de âmbito federal, na tentativa de aproximar o cidadão do governo.

Dentro dessa perspectiva, pode-se considerar que as ferramentas hoje existentes são imprescindíveis para a construção da ciberdemocracia, conforme explanado no decorrer desse trabalho, que consiste no fortalecimento da relação entre o Estado e a sociedade, possibilitados por meio da exploração das TICs.

O presente trabalho buscou demonstrar a convergência das ações do Estado, as quais utilizam-se ferramentas tecnológicas as quais oferecem aos cidadãos acesso e participação da cidadania. Dentre as diversas ferramentas existentes, destacam-se o Governo Eletrônico, E-democracia, Portal da Transparência e Portal Brasil. Os estudos relativos a essa temática ainda são recentes, visto que os próprios conceitos e práticas ainda estão em construção.

As TICs têm colaborado expressivamente para formação do cenário atual, no qual o Estado fornece informações de âmbito público, por meio da prestação de contas e notícias relativas às decisões administrativas, e ainda com espaços onde é possível o cidadão opinar a respeito das diretrizes tomadas e auxiliar no destino de ações públicas.

Para massificação desse processo de controle social e exercício da cidadania é preciso criar subsídios para que aconteça plenamente. Dentre eles, perpassam a educação, na criação de cidadãos conscientes, e interessados na participação, como mecanismo de desenvolvimento do país.

Outro fator diz respeito à universalização dos mecanismos de acesso à internet, o número de usuários é enorme, mas ainda há uma parcela da população que se mantém excluída do denominado ciberespaço, e considerando o intuito da criação da ciberdemocracia, a mesma não será plena sem a participação integral da sociedade.

Pode-se mencionar ainda o aprimoramento das ferramentas tecnológicas, no sentido de torná-las mais atrativas aos usuários, e ainda aumentar o espaço de interação cidadão e Estado, não somente no processo de fornecimento de informações, que conforme mostrado no decorrer do trabalho, têm alcançado o objetivo proposto, mas ampliar o espaço no qual o cidadão possa opinar, e principalmente, que as informações sugeridas sejam analisadas e utilizadas na formação das políticas públicas.

A administração pública que presenciamos na atualidade segue de cunho gerencial, visando à eficiência e à eficácia nas execuções de suas atividades. Os princípios pautados na legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência continuam inalterados.

5 Referências

- AZAMBUJA, D. **Teoria geral do Estado**. São Paulo: Globo, 1998.
- BENKLER, Y. **The Wealth of Networks**: How Social Production Transforms Markets and Freedom. New Haven: Yale University Press, 2006.
- BEPPLER, D. "Internet e Informatização: implicações no universo jurídico". In: ROVER, Aires J. (Org.). Op. cit., p. 121. A mesma preocupação é tratada em: OLIVO, Luís Carlos C. **Direito e internet**. A regulamentação do ciberespaço. Florianópolis: UFSC/CIASC, 1998. p. 43-56.
- BOBBIO, N. **Il futuro della democrazia**: una difesa delle regole del gioco. Turim: Einaudi, 1984.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.
- CASTELLS, M. **A Galáxia da Internet**: reflexões sobre a Internet, os negócios e a sociedade. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.
- CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. 7.ed. Tradução: Roneide Venâncio Majer. São Paulo: Paz e Terra, 2003, v.1. Tradução de: The Rise of the network society.
- CASTELLS, M. The New Public Sphere: Global Civil Society, Communication Networks and Global Governance. **The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science**, 616, 78-93, DOI: 10.1177/0002716207311877, 2008.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Mini Aurélio Século XXI Escolar**: o Minidicionário da língua portuguesa. 4 ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2001, p. 397.
- IANNI, O. Globalização: Novo paradigma das ciências sociais. In: **Estudos Avançados**. Vol. 8, nº 21, p. 147-163, maio/ago, 1994.
- KATZ, J. Birth of a digital nation. **Wired Magazine**. Issue 5.04, Apr 1997. Disponível em: <<http://www.wired.com/wired/5.04/netizen.html>>. Acesso em: 23.Mai.2014.
- KOSTAKIS, Vasilis. The advent of open source democracy and wikipolitics: challenges, threats and opportunities for democratic discourse. In: **Human Technology**, Volume 7 (1), Maio, 2011, p. 9-29.
- LÉVY, P. A inteligência coletiva. Por uma antropologia do ciberespaço. São Paulo: Loyola, 1999.
- LÉVY, P. **O que é virtual?** Tradução de Paulo Neves. 1ª ed. São Paulo: Editora 34, 1996.
- LOGOLINK. **Relatório de Pesquisa: Governança eletrônica local** – Perspectivas latino americanas. Instituto Pólis, 2010.
- MIGLINO, A. **Democracia não é apenas procedimento**. Curitiba: Jurua, 2006.
- PINHO, J. A. G. Sociedade da Informação, Capitalismo e Sociedade Civil: Reflexões sobre a Política, Internet e Democracia na Realidade Brasileira. **Revista**

de Administração de Empresas.

ERA. São Paulo, v. 51, nº 1, jan./fev. 2011.

RESNIK, P. La democracia del siglo XXI. Barcelona: Antropos Editorial, 2007.

REZENDE, D. A. **Tecnologia da Informação integrada à inteligência empresarial: Alinhamento estratégico e análise da prática nas organizações.** São Paulo: Editora Atlas, 2002.

REZENDE, D. A.; ABREU, A. F. **Tecnologia da informação aplicada a sistemas de informação empresariais: o papel estratégico da informação e dos sistemas de informação nas empresas.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

RIBEIRO, Manuella Maia. As Relações entre Governo e Sociedade Civil através da Web: Modelos de Relacionamento na Esfera Pública Virtual / Manuella Maia Ribeiro. - 2012. 170 f.

SCHEER, L. **A democracia virtual.** Lisboa: Edições Século XXI Ltda, 1997.

UNITED NATIONS. General Assembly. **Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression**, Frank La Rue. Disponível em: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A.HRC.17.27_en.pdf>. Acesso em: 27 maio 2014.

A TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Este trabalho trata das inovações utilizadas pela Administração Pública, através da tecnologia da informação e comunicação, no desenvolvimento de ferramentas que buscam proporcionar melhorias na prestação de serviços públicos e que auxiliam o Estado no cumprimento do objetivo de dar maior efetividade às diretrizes e princípios fundamentais da publicidade e da eficiência na gestão pública. Desta forma, tem-se como objetivo a análise do avanço da tecnologia da informação e comunicação e sua aplicabilidade na gestão pública. A pesquisa considerou as opiniões de diversos autores, como também o conceito governamental disposto em portais informativos. Dividido em três capítulos, abordou-se a tecnologia da informação e comunicação e sua influência na Administração Pública, o impacto deste instrumento nos princípios constitucionais da publicidade e da eficiência, como também a gestão da informação e o modelo de governo eletrônico. A metodologia utilizada foi quantitativo-descritiva, que possibilita a contemplação e a análise das opiniões conceituais e que definem os assuntos abordados sob a perspectiva dos autores citados. Concluiu-se que a tecnologia da informação e comunicação tem sido de grande importância para a Administração Pública tendo como reflexos, por exemplo, uma maior inclusão social e participação populacional na gestão dos recursos, maior abrangência e facilidade de acesso por parte da população aos serviços prestados pelo Estado e a participação ativa e fiscalizadora do cidadão, através da criação de

¹ Bacharel em Administração Pública pela Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ) - cdanys@gmail.com

² Mestre em Administração – Universidade Presidente Antonio Carlos (UNIPAC) - Professora do Centro Universitário Presidente Tancredo de Almeida Neves (UNIPTAN) - kellyaportorres@yahoo.com.br

leis e do acesso às informações disponibilizadas em portais eletrônicos governamentais.

PALAVRAS-CHAVE: Tecnologia da Informação, Governo Eletrônico, Gestão Pública.

1 Introdução

A tecnologia da informação e comunicação (TIC) surgiu com o intuito de unir as ciências tecnológicas, visando atender às necessidades de um mundo cada vez mais conectado. Na Administração Pública, a tecnologia da informação e comunicação vem sendo incorporada nos projetos de governo, devido à crescente demanda populacional por eficiência nos serviços públicos, resultando na inevitável modernização da máquina pública.

Outra demanda da sociedade é uma maior transparência nos atos do governo e no acesso à informação de natureza pública por todo cidadão, conforme previsto no rol de direitos garantidos pela Constituição Federal de 1988.

Com a utilização da TIC pelo Estado o acesso às informações públicas está ganhando cada vez mais amplitude e, conseqüentemente, cresce o número de pessoas que buscam por tais informações públicas, seja para uso individual ou coletivo.

Neste sentido, um marco regulatório que mereceu destaque neste estudo foi a lei 12.527/2001, conhecida como a Lei de Acesso à Informação, que teve por objetivo regular o acesso à informação em âmbito federal.

Este trabalho teve como objetivo analisar o avanço da TIC e sua aplicabilidade na gestão pública e, para isso, foram apresentadas algumas ferramentas disponi-

bilizadas pelos órgãos públicos com o objetivo de trazer melhoria na prestação dos serviços e melhor contemplar os princípios da publicidade e eficiência, norteadores da gestão pública.

A metodologia utilizada para a realização da pesquisa foi quantitativo-descritiva, o que possibilitou a contemplação e a análise das opiniões conceituais e que definem os assuntos abordados, conforme os autores citados.

Por fim, o referencial teórico está dividido em três capítulos abordando os seguintes temas: a tecnologia da informação e comunicação na Administração Pública; o impacto deste instrumento nos princípios constitucionais da publicidade e da eficiência e também, a gestão da informação e o modelo de governo eletrônico.

2 A Tecnologia da Informação e Comunicação na Administração Pública

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que passou a contemplar o direito de acesso do cidadão às informações públicas e, posteriormente, a adoção do modelo da administração pública gerencial, que tem como tônica a transparência e eficiência, teve-se uma ampliação do acesso às informações de seu interesse público de forma a contribuir para o aumento da fiscalização das ações governamentais pelos cidadãos e demais organizações (BREISSER-PEREIRA, 2006). Assim, Boschi (2008), diz que as políticas públicas devem estar associadas à produção de conhecimento, para que haja mudança na sociedade.

Desta forma, gerir, processar e transmitir dados

capturados de forma integrada, utilizando a informática e as telecomunicações, juntamente às pessoas e procedimentos, compõe a Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), com melhores resultados que o processo de forma isolada. Isso por que a TIC aprimorou a gestão e o controle das linhas produtivas institucionais, integrando setores e departamentos, automatizando processos e inovando no desenvolvimento de produtos e serviços, além de reduzir os custos operacionais e a ocorrência de erros em todos os processos existentes nas corporações (STAIR, 1998).

Com a intensificação da modernização do setor público, a reforma da gestão pública surgiu como ferramenta para melhoria dos serviços públicos, pautada no desenvolvimento de princípios de gestão que visam os resultados e a eficiência (BEHN, 1988). Para Agune e Carlos (2005), a TIC foi o instrumento que viabilizou a modernização da gestão pública, assim como do Governo Eletrônico ou E-GOV, que surgiu no setor público brasileiro, paralelamente à informatização da máquina pública, iniciando no setor financeiro com o processamento de dados e informações no setor fiscal, gerindo receitas e despesas governamentais, evoluindo para a prestação de serviços públicos.

No estudo que integra TIC e gestão pública destaca-se que, segundo Diniz (2005), o Congresso de Informática Pública acompanha a evolução das tecnologias e ciência, dentro das necessidades e possibilidades demandadas no setor público, auxiliando o Estado através de fóruns, debates, palestras e estudos, na aplicação de serviços e produtos. Para ele, o setor público e o privado seguem trajetórias semelhantes, porém para o Estado,

os maiores benefícios estão na arrecadação tributária e gestão financeira.

Neste sentido, no *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, realizado em Santiago, Chile (2005), um estudo apontou os avanços no uso da tecnologia da informação na gestão pública brasileira com três fases organizadas predominantemente nas aplicações desenvolvidas, sendo diretamente influenciadas pela política existente em cada período, como também pelo avanço tecnológico da época respectivamente. Estes períodos foram:

- **De 1970 a 1992** – Neste período, as aplicações eram direcionadas para a melhoria da gestão interna e maior eficiência nos processos administrativos e financeiros.
- **De 1993 a 1998** – E neste período o foco estava no serviço e nas informações prestados ao cidadão de forma presencial ou por atendimento.
- **De 1999 a 2004** – Já neste período, as aplicações foram utilizadas como ferramentas para a entrega de serviços através da internet, utilizando o governo eletrônico. (DINIZ, 2005)

Segundo o site da Câmara dos Deputados, a Democracia Eletrônica ou E-DEMOCRACIA é um instrumento utilizado no Sistema de E-GOV, que incentiva o cidadão a debater assuntos relevantes para a nação, participando ativamente na proposição de novas leis, o que colabora para que políticas públicas sejam formuladas e discutidas entre a população e o Estado (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2013).

Com a evolução tecnológica e a popularização de

dispositivos como smartphones, tablets e computadores, além da baixa nos custos para conexões à internet, o Estado pode vislumbrar cada vez mais, o aumento da disponibilidade dos serviços prestados, redução dos custos, ampliação da abrangência populacional e a eficiência nos serviços prestados (PEREIRA; SILVA, 2010).

Ressalta-se que as políticas públicas de inclusão digital, programas educacionais e de alfabetização digital, descentralização e desconcentração administrativa e projetos de incentivo as pesquisas e ao desenvolvimento tecnológico são algumas das áreas do setor público que podem ser mais beneficiadas com a evolução da TIC (POSSAMAI, 2011).

A preparação da sociedade para vivenciar a governança eletrônica na prática, segundo Ruediger (2002), exige do poder público a disponibilização de serviços de banda larga de qualidade e de grande abrangência, capacitação para inclusão social e digital, programas de alfabetização regular e digital, disponibilização de centros de prestação de serviços digitais, divulgação em programas publicitários de nível nacional que incentivem o uso dos serviços disponibilizados pelos entes federativos, entre outros.

Para Akutsu e Pinho (2002), a TIC proporciona um novo canal entre o Estado e a sociedade, através de serviços ofertados com maior eficiência na gestão dos recursos públicos, ampliando a eficiência governamental. A facilidade no acesso aos recursos de informática e de telecomunicações, juntamente com a capacitação intelectual no mundo digital, permiti ao cidadão receber, elaborar e transmitir informação e usufruir de serviços eletrônicos disponíveis.

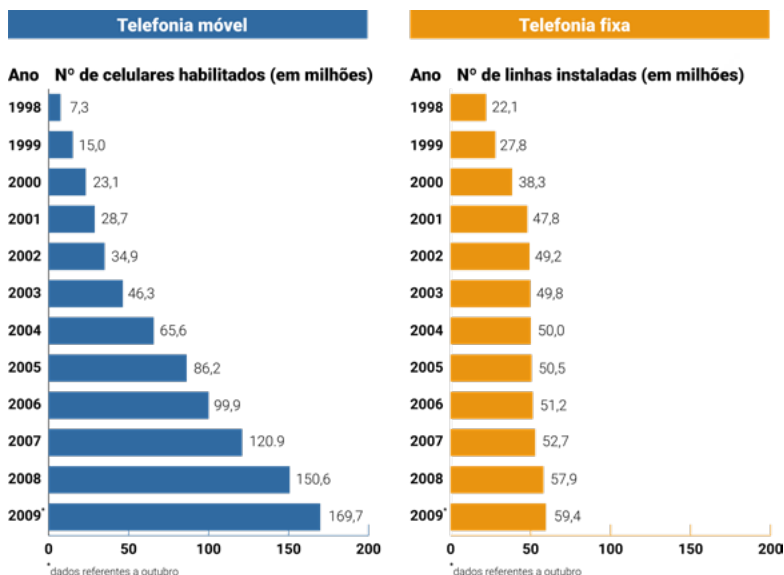
Segundo o Comitê Gestor da Internet no Brasil – CGI (2011), cerca de 41,0% da população brasileira tem acesso à Internet, sendo que 27% desta fatia possui acesso em seu próprio domicílio. Assim, todo o empenho em programas de inclusão digital caracteriza-se também na sustentabilidade deste processo, onde surgem desafios na pauta do governo como, por exemplo, incluir todos os municípios, desenvolvendo ações conjuntas, através de programas de inclusão, como os que são geridos pelo Ministério das Cidades no Programa Nacional de Capacitação das Cidades – PNCC (CGI, 2011).

O Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI), por meio do Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação – (CETIC) e do Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR – (NIC.br), mostra um avanço no acesso à internet através de aparelhos celulares, conforme a figura 01, onde cerca de 47% dos brasileiros acima de 10 anos de idade fizeram uso de aparelhos celulares para acesso à internet no ano de 2014, o que em números considerados absolutos significa aproximadamente 81,5 milhões de brasileiros, tendo praticamente triplicado entre os anos 2011 e 2014, porém há um desequilíbrio no crescimento entre as regiões do país, sendo inferior nas regiões Norte e Nordeste (CETIC, 2014).

A pesquisa mostrou ainda que o perfil do usuário de internet mudou pela primeira vez, onde o uso de telefonia celular (cerca de 76,0% de usuários) para acesso à internet ultrapassou a utilização de outros dispositivos, como o computador de mesa (cerca de 54,0% de usuários), aparelhos de notebook (cerca de 46,0% de usuá-

rios) e aparelhos de tablet (cerca de 22,0% de usuários). Outra informação relevante recolhida na pesquisa foi o fato de que aproximadamente 84% dos usuários de internet afirmam ter acessado diariamente a rede mundial de computadores (CETIC, 2014).

Figura 1 – Crescimento da Telefonia Móvel e da Telefonia Fixa.



Fonte: ANATEL. 2010

A ANATEL corrobora os dados da figura 1 ao evidenciar que no Brasil a telefonia móvel expandiu de 7,3 milhões em 1998 para 169,6 milhões em 2009 e que em 2010 para a existir cerca de 240 milhões de telefones celulares, dentre os quais 19 milhões são smartphones. (ANATEL, 2010)

Desta forma, segundo Snellen (2002), existem diferentes nichos de uso das tecnologias inseridas dentro

da TIC, voltados para necessidades específicas dentro da administração pública, assim como existem utilizações que abrangem tanto o setor público, quanto o privado como: banco de dados, suporte à decisão, comunicação e trabalho grupal, identificação e rastreamento, automação e multimídia.

Para Ortolani (2005), a eficiência no uso das tecnologias disponíveis definirá o sucesso das instituições privadas, quanto aos objetivos almejados, devido à melhoria na qualidade de seus serviços e produtos, assim como na inovação, na gestão dos recursos e na relação com o mercado consumidor. Isso também ocorre no setor público, melhorando a relação entre o Estado e a sociedade, com a TIC proporcionando aumento da eficácia organizacional, desburocratização nos processos e serviços, além de eficiência estrutural e de comunicação, beneficiando grupos majoritários, que demandam serviços comuns, quanto minoritários com serviços mais específicos (ORTOLANI, 2005).

Já para Rezende (2013), o setor público tem objetivos praticamente opostos do privado, onde não se busca a competitividade comercial e sim o social, tendo o Estado por princípio, a supremacia do interesse público, ou seja, atender aos anseios da sociedade. Destaca-se que uma das contribuições principais da utilização da TIC na gestão pública está no fato de que ela tem grande potencial para auxiliar na maior efetivação da transparência pública, através do aumento do acesso dos cidadãos aos dados governamentais.

3 A Tecnologia da Informação e o Princípio da Publicidade

A transparência e a eficiência sempre foram necessárias para o bom desempenho de um governo republicano e democrático. Para tanto, a Constituição Federal incluiu os princípios da transparência e eficiência em seu texto legal (BRASIL, 1988). Segundo Rosanvallon (2009), o princípio da publicidade está diretamente atrelado à democratização do Estado, devido à redução da confiabilidade depositada pelo cidadão no poder público e no sistema político brasileiro, resultado dos inúmeros casos de corrupção, da insegurança pública e do aumento da pobreza e da desigualdade no país, o que contribuiu para que mudanças surgissem na administração pública e no ordenamento jurídico brasileiro.

O princípio constitucional da publicidade, presente no artigo 37, §1º da CF de 88, expressa que os atos públicos devem estar disponíveis para o acesso da população, que atuará como agente fiscalizador do poder público e do uso dos recursos públicos pela administração (BRASIL, 1988).

E de acordo com regulamentação do art 7º, I a VII da Lei da Transparência ou Lei de Acesso à Informação, nº 12.527/2011, foi permitido ao cidadão comum conhecer os atos governamentais em todas as esferas e em todos os poderes, na administração direta e na indireta, tendo acesso a informações do uso dos recursos públicos recebidos pelo Estado, como também conhecer os recursos repassados a outras entidades do setor privado, sem fins lucrativos, através de subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordos, ajustes ou demais instrumentos congêneres (BRASIL, 2011).

Em seu Art. 6º - Incisos I a III a mesma lei criou a obrigação para a administração pública expor de maneira inteligível e objetiva, informações que devem estar disponíveis ao cidadão comum, com exceção de informações reservadas e com algum grau de sigilo, conforme legislação (BRASIL, 2011).

Porém, para Christiano (2004), a publicidade propriamente dita, não é sinônimo de transparência, já que ultrapassa este conceito, ao evidenciar que é necessária também a disponibilidade ordenada das informações, conforme os interesses da sociedade, individuais e coletivos. E, para Rawls (2002), a publicidade necessita da ação do Estado, através da elaboração de normas, para políticas que atendam aos princípios democráticos, incluindo a participação fiscalizadora de outras organizações, além da participação ativa do cidadão.

Com a criação do Portal da Transparência, com base na Lei Complementar 131/2009, este direito sofreu ampliação em sua aplicabilidade para a população, através do acesso pela internet, objetivando, principalmente, concentrar o acesso às informações governamentais de execução orçamentária e financeira, em tempo real e em um único portal, de todos os entes federativos (BRASIL, 2004).

A Lei de Acesso à Informação (LAI) não foi precursora na defesa deste direito ao cidadão, pois desde a promulgação da Constituição da República de 1988, este obteve reconhecimento legal, visto que no artigo 5º, em seu inciso XXXIII afirma-se que todos possuem o direito de obter do poder público, informações que sejam de seu interesse particular, como também de interesse coletivo ou geral, prestados no prazo estabelecido

em lei, sob pena de responsabilidade, exceto quando se tratar de informações com sigilo resguardado (BRASIL, 1988).

Assim, com a regulamentação do direito da informação efetivado através da LEI (Lei. 12.527/2011), este passou a ter maior relevância na relação entre o Estado e a sociedade, onde a transparência dos atos governamentais, assim como a fiscalização destes atos pela população, intensificou o exercício da cidadania frente ao poder público (BRASIL, 2011).

Inaugurado no ano de 2004, através da Controladoria Geral da União (CGU), o Portal da Transparência do Governo Federal marcou o início da busca de melhoria da imagem do governo nas relações entre o Estado e o cidadão, ampliando o acesso aos atos exercidos pelo poder público, de forma mais transparente perante a sociedade, disponibilizando através da internet o acesso às informações e serviços de interesse individual, coletivo e geral. Este fato instigou a outros órgãos e instituições, em todas as esferas e poderes, tanto na administração direta quanto na indireta, a implantar em seus portais com o mesmo intuito de permitir que o cidadão tenha acesso às informações de forma rápida e com baixos custos para os cofres públicos (BRASIL, 2004). Desta forma, como resultado deste processo, tem-se uma preocupação maior da administração pública com a gestão da informação e a implementação do governo eletrônico.

4 Gestão da informação e governo eletrônico

A evolução tecnológica tornou-se um agente de

transformação e modernização na gestão pública, com desafios que exigem discussão, planejamento e investimentos. Um destes desafios veio a ser a informação útil e a sua gestão. E inseridos neste desafio estão infindáveis questionamentos, como por exemplo (GOUVEIA; RANITO, 2004):

- Como armazenar todas as informações coletadas nas atividades inerentes às relações intrínsecas da administração pública? E desta para com a sociedade, em todas as suas esferas e poderes?
- Como filtrar as informações que realmente importam ao Estado?
- Como gerir a informação importante, de maneira inteligente e com baixos custos?
- Como transformar toda esta informação em conhecimento aplicável na Gestão Pública?

É necessário destacar que a informação, chamada também de capital intelectual, ganhou grande importância na geração de riquezas nas últimas décadas, quando se considera o século XXI como o século da era digital ou era da informação, onde o desenvolvimento das tecnologias digitais, principalmente com a expansão e as múltiplas inovações na rede mundial de computadores, a internet, tem transformado de modo bastante acelerado o setor social, político, econômico e cultural, entre muitos outros (SILVA, 2012).

Tal transformação afetou as relações sociais e a interação humana com a tecnologia, surgindo um mundo paralelo que tem revolucionado a percepção humana e o comportamento coletivo, o que tem levado a modernização do Estado, com o surgimento de instrumentos de

gestão mais abrangentes e modernos, como o Governo Eletrônico, que está ligado ao cotidiano social, econômico e cultural do cidadão, proporcionando melhorias na máquina pública, maior transparência da administração pública, maior abrangência, disponibilidade e gestão das informações para a sociedade e maior qualidade e agilidade na prestação de serviços públicos (DINIZ; BARBOSA; JUNQUEIRA; PRADO, 2009).

Para Ribeiro (2004), com o aprimoramento dos sistemas de informação, acessar o conhecimento tornou-se um princípio para que o poder público possa exercer a plenitude da gestão, onde é irreversível a disseminação progressiva no uso da informação, atingindo a todos os níveis da estrutura organizacional das entidades públicas governamentais, o que tem forçado tais instituições a estruturarem-se, atendendo assim, outras necessidades como a adequação das metodologias de trabalho, procedimentos e processos nas atividades operacionais, onde a utilização destas novas tecnologias possibilita à administração alcançar maior eficiência e eficácia administrativa e operacional.

De acordo com matéria apresentada no site do SERPRO – Serviço de Processamento de Dados do Governo Federal (BRASIL, 2015), o Estado tem se preocupado em aplicar o desenvolvimento de novos serviços, com objetivos sociais, econômicos e financeiros, no que tange ao desenvolvimento do capital intelectual, utilizando de recursos oriundos do desenvolvimento tecnológico e na disponibilização da informação e dos serviços públicos, assim como na expansão dos meios de acesso para o cidadão comum. Também para a administração em suas atividades internas, em toda a sua variância e com-

plexidade operacional, onde a gestão do conhecimento proporciona às organizações públicas e privadas, visibilidade dos recursos existentes, criando um alerta em relação à eficiência, tendo por base o conhecimento.

Segundo o Portal Governo Eletrônico do governo federal, o E-GOV é composto de programas que utilizam as tecnologias de informação e comunicação (TIC), com a finalidade de democratizar o acesso à informação, pela acessibilidade facilitada, ampliando as possibilidades de discussão e dinamizando a prestação dos serviços públicos, focando na eficiência e na efetividade das funções governamentais, tendo por base a atuação junto ao cidadão, assim como a atuação na melhoria da sua própria gestão interna e a na integração com parceiros e fornecedores (BRASIL, 2000).

Por sua vez, os serviços públicos online são providos não somente pelo poder público diretamente, mas também por organizações não governamentais, permitindo maior democratização destes serviços, onde os órgãos e entidades públicas buscam ampliar a participação popular e contributiva na busca por um melhor aproveitamento destas tecnologias e, por consequência, uma maior abrangência da população alcançada direta ou indiretamente (BRASIL, 2000).

Chama-se essa nova modelagem de E-DEMOCRACIA, que é a expansão do E-GOV, definida como uma nova forma de democracia no uso da TIC, possibilitando ao cidadão elaborar, debater e participar na votação das propostas governamentais. Este novo serviço público é uma alternativa para a nova gestão da coisa pública, sendo proposto como um modelo inspirado na teoria política democrática, onde administrados e administra-

dores se conectam, permitindo algumas abordagens alternativas à gestão pública e ao modelo organizacional e estrutural da administração pública (DENHARDT, 2003).

Pode-se conceituar governo eletrônico como a prestação de vasta variedade de serviços à sociedade, de forma mais sofisticada e com maior interação, objetivando a modernização da gestão pública, com políticas públicas universais, onde a administração busca uma gestão mais participativa e contributiva, no processo de transformação cultural da sociedade (POLIZELLI; OZAKI, 2008).

Já segundo Vidigal (2005), a Administração Pública Eletrônica é caracterizada pelo uso variado de tecnologias, melhorando e ampliando a comunicação e os serviços ofertados ao cidadão, com maior eficiência e a eficácia da gestão pública, de forma a incrementar a transparência do poder público e de suas ações. Assim como no relacionamento entre o cidadão comum nas suas relações administrativas com o Estado, que assume papel fundamental na motivação e no encorajamento na atuação fiscalizadora e de controle, frente aos serviços prestados e à utilização dos recursos públicos. Isso também afetaria diretamente a democratização dos serviços públicos na forma eletrônica e digital, estimulando a cidadania efetiva, enfatizando ainda mais os princípios da indisponibilidade do interesse público e da soberania popular.

Governar a sociedade da informação, segundo Vidigal (2005), baseia-se no acesso populacional de forma facilitada, com condições universais e democráticas, com prestação de serviços de forma integrada e plena,

disponível por meios autônomos ou com a intermediação de agentes públicos capacitados, que desempenhem a mediação entre os serviços eletrônicos e a população, que não tendo acesso a estes recursos e se encontrem na exclusão das oportunidades oferecidas pelo moderno mundo digital.

Desta forma, é negável a contribuição da TIC para a efetivação do princípio da publicidade de forma a beneficiar o acesso do cidadão às informações governamentais, contribuindo para o aumento do controle e fiscalização das ações estatais como um todo. Porém, destaca-se ainda a necessidade de ampliação do acesso dos cidadãos aos canais de comunicação, para que esta ação fiscalizadora possa ser ainda mais encorajada no âmbito social.

5 Considerações finais

As pesquisas realizadas para a elaboração deste estudo demonstraram que o desenvolvimento da tecnologia da informação e comunicação e ainda a sua implantação na máquina pública, ampliaram grandemente a disponibilização de serviços à população e o acesso a informações públicas de cunho individual, coletivo e mesmo geral, o que permitiu uma maior democratização dos serviços públicos, participação populacional nas decisões de governo e maior abrangência no acesso do cidadão a estes recursos, inclusive em regiões remotas e de difícil acesso.

Observou-se que a democratização do país, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, exigiu do Estado uma maior busca por atender aos princípios

constitucionais da publicidade e da eficiência. Tal processo democrático ultrapassou os meios convencionais e chegou aos meios de acesso eletrônico, sendo regulamentado com a Lei de Acesso à Informação, que unida à Tecnologia da Informação e Comunicação, através de portais governamentais, disponibilizam acesso a informações e a serviços à população.

Foi possível constatar também que as necessidades governamentais e os anseios populacionais, unidos à tecnologia da informação e comunicação, possibilitaram o surgimento do Governo Eletrônico, como um sistema integrado de gestão pública adaptado ao modelo de gestão brasileiro, primeiramente pelo governo federal e depois pelas demais esferas e instituições públicas.

Este novo instrumento de governança permitiu ao Estado garantir mais eficiência e transparência, além de contribuir para a redução da corrupção, fiscalização e controle dos gastos públicos, como também maior visibilidade sobre a arrecadação de receitas públicas.

Assim, conclui-se que a TIC, quando utilizada com planejamento e responsabilidade, pode ser uma importante ferramenta no crescimento do Brasil e na melhoria das ações da gestão pública como um todo, contribuindo para gerar mais produtividade e menos custo. Porém, destaca-se ainda a necessidade da ampliação deste acesso por parte dos cidadãos aos canais de comunicação, para que esta ação fiscalizadora possa ser ainda mais encorajada e ampliada no âmbito social.

6 Referências

AGUNE, R.; CARLOS, J. **Governo Eletrônico e Novos Processos de Trabalho** - Gestão Pública no Brasil Contemporâneo. São Paulo: FUNDAP, 2005.

AKUTSU, Luís; PINHO, José Antônio Gomes. **Governo, accountability e sociedade da informação no Brasil**: uma investigação preliminar. Rio de Janeiro 2002. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/6461/5045> Acesso em: 20 de outubro de 2015.

ANATEL. **Crescimento da Telefonia Móvel e da Telefonia Fixa**, 2010. Disponível em: <http://www.internetlegal.com.br/2010/01/crescimento-da-telefonia-movel-intensifica-debate-sobre-legislacao/> Ano 2010. Acesso em: 20 de outubro de 2015.

BEHN, R. D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, ano 49, n. 4, out. / dez. 1998.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. **As formas de responsabilização na gestão pública**. São Paulo: Clad/Fundap, 2006.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Portal e-democracia da Câmara dos Deputados** - Disponível em: <http://edemocracia.camara.gov.br/o-que-e#.VvKDMVWrTDd> - Acesso em: 10 de novembro de 2015

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. **6ª Pesquisa TIC** - Domicílios e Usuários 2010. São Paulo: Comitê Gestor da Internet

no Brasil, 2011. Disponível em: <http://cetic.br/pesquisa/domicilios/indicadores> - Acesso em 10 de outubro de 2015.

CHRISTIANO, T. A Autoridade da Democracia. **The Journal of Political Philosophy**. V.12, n.3, 2004.

DENHARDT, Robert B. **Teoria Geral das Organizações Públicas 2004** - Traduzido de Theories of Public Organization. 4 ed. New York: Wadsworth Publishing, 2003.

DINIZ, Eduardo Henrique; BARBOSA, Alexandre Fernandes; JUNQUEIRA, Álvaro Ribeiro Botelho; PRADO, Otávio **O Governo Eletrônico no Brasil**: Perspectiva Histórica a partir de um Modelo Estruturado de Análise - RAP - Rio de Janeiro 2009 - Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n1/a03v43n1.pdf> - Acesso em 20 de outubro de 2015.

DINIZ, Valter. A história do uso da tecnologia da informação na gestão pública brasileira através do CONIP - Congresso de Informática Pública. In: **X CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA** - Santiago. Chile, 2005. Disponível em: <http://siare.clad.org/fulltext/0052732.pdf> Acesso em 20 de outubro de 2015.

GOUEIA, Luís Borges e RANITO, João. **SISTEMAS DE INFORMAÇÃO DE APOIO À GESTÃO** - SPI - Sociedade Portuguesa de Inovação Consultadoria Empresarial e Fomento da Inovação, S.A - Principia, Publicações Universitárias e Científicas - 2004

– Disponível em: http://www2.spi.pt/inovaut/docs/Manual_VII.pdf - Acesso em 01 novembro de 2015.

ORTOLANI, Luiz Fernando Ballin. **A qualidade de serviços na internet:** instrumentos para a gestão da qualidade de serviços de governo eletrônico. Florianópolis, 2005. 220 f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção.

PEREIRA, Danilo Moura e SILVA, Gislane Santos. **As Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) como aliadas para o desenvolvimento** – 2010 – Disponível em: <http://periodicos.uesb.br/index.php/cadernosdeciencias/article/viewFile/884/891> - Acesso em 01 de novembro de 2015.

POLIZELLI, Demerval L.; OZAKI, Adalton M. **Sociedade da Informação:** Os Desafios da Era da Colaboração e da Gestão do Conhecimento. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

POSSAMAI, Ana Júlia. **Democratização do Estado na Era Digital** – e-participação no Ciclo de Políticas Públicas – Trabalho de Mestrado em Ciências Políticas – UFRGS Porto Alegre 2011 – Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/37815> - Acesso em 01 de novembro de 2015.

RAWLS, J. **O Liberalismo Político.** São Paulo: Ática, 2002.

REZENDE, Mirian Zampier de. O princípio da supremacia do interesse público sobre o privado à luz dos novos tem-

pos. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVI, n. 112, maio 2013. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13261&revista_caderno=4>. Acesso em 01 de novembro 2015.

RIBEIRO, José Araújo, RODRIGUES, Luiz Alberto e da SILVA, Arídio Gomes. **Sistemas de Informação na Administração Pública.** REVAN 2004.

ROSANVALLON, P. **A Legitimidade Democrática:** Imparcialidade, Reflexividade, Proximidade. Paris: Seuil, 2009.

RUEDIGER, Marco Aurélio. **Governo Eletrônico ou Governança Eletrônica** – Conceitos Alternativos no Uso das Tecnologias de Informação para o Provimento de Acesso Cívico aos Mecanismos de Governo e da Reforma do Estado - XVI Concurso de Ensayos y Monografías del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública “Gobierno Electrónico”. Caracas, 2002 – Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/30677-32637-1-PB.pdf> - Acesso em 01 de novembro de 2015.

SERPRO. Serviço Federal de Processamento de Dados. **Gestão do Conhecimento** – Capítulo V - Disponível em: http://www1.serpro.gov.br/publicacoes/gco_site/m_sumario.htm Acesso em 21 de outubro de 2015.

SILVA, Fernando. **Era da Informação:** Mudanças e Incertezas - Educação e Tecnologias Digitais, 2012 – Disponível: <http://fernandosilvaticeducacional.blogspot.com.br/2012/05/era-da-informa->

cao-mudancas-e-incertezas.html
- Acessado em 01 de novembro
de 2015.

SNELLEN, Ignace. Governança
Eletrônica: Implicações para
Cidadãos, Políticos e Servidores
Públicos. **Revista Internacional
de Ciências Administrativas**, Vol.
68, 2002.

STAIR, R. M. **Princípios de Siste-
mas de Informação**. 2. ed. Rio de
Janeiro: LTC, 1998.

TRANSPARÊNCIA PÚBLICA.
**Portal da Transparência registra
número de visitas recorde em
2014** - BRASIL, 2014 – Dispo-
nível em: [http://www.cgu.gov.
br/noticias/2015/01/portal-da-
transparencia-registra-nume-
ro-de-visitas-recorde-em-2014](http://www.cgu.gov.br/noticias/2015/01/portal-da-transparencia-registra-numero-de-visitas-recorde-em-2014)
- Acesso em 01 de novembro de
2015.

VIDIGAL, Luiz. **A Face Ocul-
ta da Administração Pública
Eletrônica** - Uma Abordagem
Sócio-Técnica - 2005. Disponível
em: [http://luisvidigal.no.sapo.
pt/A_face_oculta_da_Adminis-
tracao_Publica_ElectronicaPDF.
pdf](http://luisvidigal.no.sapo.pt/A_face_oculta_da_Administracao_Publica_ElectronicaPDF.pdf) Acesso em 21 de outubro
de 2015.

A IMPLANTAÇÃO DE MODELO DE EXCELÊNCIA DE GESTÃO EM ÓRGÃOS PÚBLICOS

Este estudo, baseado em pesquisas bibliográficas, demonstra a teoria conceitual sobre a questão da implantação do modelo de excelência de gestão em órgãos públicos, com foco nas melhores práticas das rotinas, produtos e serviços, da administração direta ou indireta (fundações e autarquias). Assim, podemos compreender como esta ferramenta a partir de sua implantação pode fazer uma avaliação do grau de maturidade da gestão das melhores práticas, bem como mensurar sua relação com os cidadãos-usuários. Os métodos da implantação do modelo de excelência em gestão em órgãos públicos devem otimizar os recursos públicos para atender as demandas da sociedade, o que justifica tal procedimento desta ferramenta de forma transparente no que tange a prestação de contas, o compartilhamento de informação e do conhecimento, as adequações, as disseminações e ações proativas respaldadas por legislações específicas. Portanto para uma Gestão Pública transparente e participativa suas práticas precisam ser focadas na melhoria contínua e devem ser apresentadas para as partes interessadas para avaliação.

¹ Bacharel em Administração Pública pela Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ) - prof. sergioabarbosa@hotmail.com

² Especialista em Administração de Empresas pela Universidade Paulista (UNIP) - d_formagio@hotmail.com

PALAVRAS-CHAVE: Método, Gestão, Implantação.

1 Introdução

Após vários estudos realizados sobre este tema, foi constatado que as várias iniciativas conduzidas pelo Governo Federal, relacionadas à gestão de processos de negócio público carecem de integração. Sendo estes processos dificultados ou impossibilitados pela falta de compartilhamento de resultados nos moldes, de cadeias de valor, entre instituições e dentro de uma sociedade tão carente de produtos e serviços públicos de qualidade. Nota-se que nos últimos anos, a Gestão Pública está passando por um processo de modernização da máquina administrativa em todos os níveis, desde o Governo Federal, Governos Estaduais e Municipais, autarquias e fundações públicas, entre outras.

A LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000, traz a exigência e a necessidade de organização da estrutura administrativa e explicita a sua pretensão de criar e propiciar formas mais dinâmicas de gerenciamento das ações e recursos na gestão pública.

A proposta da LRF é de que as administrações públicas se tornem cada vez mais flexíveis, ágeis, enxutas e eficazes. Para isso, nas estruturas organizacionais públicas, são apontadas, como necessidades urgentes, entre outras:

- a redução do número de níveis hierárquicos, conferindo maior agilidade nas decisões e maior prontidão nas respostas às questões colocadas como problemáticas ou necessidades;
- a terceirização de áreas de serviços que possam ser operadas por parceiros externos, com maior

desenvoltura e afinados com o processo administrativo;

- a transferência de atividades executivas essenciais para as áreas em que se concentra o seu público-alvo específico.

Com foco para atender as demandas oriundas dos cidadãos-usuários e por uma melhor competitividade com o mercado privado, a implantação de estratégias na gestão e sustentabilidade deve responder, e assim justificar as necessidades decorrentes das responsabilidades que envolvem a Gestão Pública e seus interessados.

Visando o bojo desta problematização: como implantar um modelo de excelência de gestão em órgãos públicos? Neste contexto estão os conjuntos de serviços e produtos que precisam melhorar continuamente seus processos com qualidade, instruções de trabalho, mapeamento de processos, percurso das informações, lideranças de pessoas, conhecimentos, resultados e manuais, bem como todos os demais meios que envolvem responsabilidade ambiental, saúde e segurança ocupacional, transparência, responsabilidade social e orçamentária; para garantir que as atividades sejam executadas de uma forma planejada e controlada, pois não basta entendê-las, é também necessário saber como aplicá-las e mensurá-las, para que possam responder às demandas de uma gestão pública.

O desafio para qualquer governo na inserção do modelo de excelência de gestão, como modelo de estratégia para administração pública, deve ser justificado pela humanização, pela disseminação de valores, pela

missão, pela visão, pela descentralização e pela participação da sociedade. Facilitando assim o acesso da população aos serviços públicos, resgatando a cidadania dos cidadãos-usuários, e, tornando-os protagonistas nas tomadas de decisões que afetam suas vidas, o que pode proporcionar um referencial para qualquer modelo de gestão pública, assim se adequando às novas exigências das demandas.

Diante de uma contextualização hipotética oferece-se aos gestores, os conceitos, as normas e os benefícios da implantação do modelo de excelência de gestão, visando propiciar uma atuação proativa, disseminada, adequada e com exemplaridade constante, e que influencie diretamente no aprimoramento profissional dos colaboradores, e na manutenção da máquina pública governamental.

Também será possível analisar hipoteticamente as tendências na gestão, no caso dos órgãos públicos que estão em estágios preliminares de implantação de um modelo de excelência, de acordo com os instrumentos de avaliação até 250 pontos, demonstrando o nível atual, o que é relevante. E ainda atitudes proativas, e que medidas a entidade implementa, persiste e vai resolvendo os problemas que ficam claros quando resultados negativos são obtidos. A continuidade de propósitos se faz necessária para se estabelecer uma tendência de melhoria contínua, que levará certamente a organização a atingir os níveis de desempenho desejados almejando a satisfação de suas demandas.

A apresentação da proposta sobre a implantação de um modelo de excelência de gestão em órgãos públicos deve estabelecer uma orientação integrada, inter-

dependente para gerir a organização e demonstrar as melhores práticas para uma gestão de qualidade voltadas a políticas ambientais, de saúde e de segurança organizacional.

Pois, considerando-se os vários elementos peculiares da administração pública e sua interação com as partes interessadas poder-se-á fomentar estratégias para resultados e melhorias contínuas. Permitindo que os vários elementos de uma organização possam se autoavaliar em conjunto e de forma proativa a equalizar as finanças públicas, a governança e a governabilidade, ou seja, a democratização dos serviços e produtos públicos que é o objeto desta pesquisa e como poderá ser implantado o modelo de excelência em gestão.

2 Um breve histórico sobre os modelos de excelência de em gestão pública no Brasil e no mundo

A pioneira no assunto sobre excelência em gestão pública, sendo de comum acordo entre vários autores, foi a Grã-Bretanha, região composta pela Inglaterra, País de Gales, Escócia e Irlanda do Norte, seguido pelos Estados Unidos, ambos à época de sua implementação sob a gestão de Margareth Thatcher (Grã-Bretanha) e o presidente Ronald Reagan (Estados Unidos). Os principais objetivos das reformas, naquele momento, era o corte de custos e o aumento da eficiência do setor público. Foram adotadas políticas direcionadas ao ajuste fiscal, através do corte nos gastos públicos, reformas tributárias, liberalização econômica, desregulamentação e privatizações. Essas reformas foram conduzidas com base no conceito do Estado mínimo (ABRUCIO 1997).

O Brasil entrou tardiamente no processo de reforma de Estado, mas foi no primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, através do ministro Bresser, titular da pasta da Administração Federal e Reforma de Estado, onde foi formulado um projeto de reforma do Estado brasileiro em 1995, baseado num no modelo de gestão iniciado pela Inglaterra, em 1979, como mencionado no parágrafo anterior.

Em 1995, no início da Reforma do Estado começou a implantação do Programa Qualidade e Participação na Administração Pública (QPAP), baseado em ferramentas e um início de discurso voltado para qualidade como modernização, e que de acordo com Ferreira (2009) isto ocorreu a partir dos anos 90 com a implantação do Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade (PBQP), o qual gerou o subcomitê da Administração Pública, como um órgão embrionário dos Programas de Qualidade dos Serviços Públicos.

Continuamente a este contexto, Ferreira (2009, p. 1) expõe que foi como marco de fato a partir de 1999:

No Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, foi criado o Programa da Qualidade no Serviço Público - PQSP, agregando toda a experiência dos programas anteriores e o foco no atendimento ao cidadão, com pesquisa de satisfação dos usuários dos serviços públicos, o lançamento de Padrões de Atendimento ao Cidadão e a implementação de unidades de atendimento integrado, os SACs – Serviços de Atendimento ao Cidadão. Em 2005 o Governo Federal lançou, por Decreto (No. 5378, de 23/02/2005), o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GES-PÚBLICA, unificando o Programa da Qualidade com o Programa Nacional de Desburocratização.

Paralelo a isto, em 1997, também houve uma aproximação do Programa da Qualidade no Serviço Público com a Fundação Para o Prêmio Nacional da Qualidade (FPNQ), permitindo os contatos preliminares com os critérios de Excelência em Gestão e os primeiros passos adaptados a aplicabilidade para a área pública.

2.1 Fundamentos e práticas adotadas

Segundo Santos (2008) o MEG – Modelo de Excelência em Gestão está calcado num conjunto de fundamentos já comprovados e reunidos pela teoria da administração, tendo seu perfil originário nas práticas de empresas líderes de mercado, mas cabe ressaltar que todo o modelo de gestão deve inspirar, estimular, orientar as empresas a observarem estes fundamentos para alcançarem ou se certificarem para excelência em gestão:

...estabelece uma orientação integrada e interdependente para gerir uma organização. Considera que os vários elementos da organização e as partes interessadas interagem de forma harmônica e balanceada nas estratégias e resultados. Assim, o MEG permite que os vários elementos de uma organização possam ser implementados e avaliados em conjunto, de forma interdependente e complementar. (SANTOS, 2009)

Já Ferreira (2009) coloca que a finalidade da adoção do MEG – Modelo de Excelência em Gestão para Órgãos Públicos, até para diferenciarse do setor privado, o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização em seu bojo deve melhorar seus processos finalísticos e de apoio, passando esta ferramenta a ser conhecida como GesPública, sendo:

... uma política formulada a partir da premissa de que a gestão de órgãos e entidades públicos pode e deve ser excelente, pode e deve ser comparada com padrões internacionais de qualidade em gestão, mas não pode nem deve deixar de ser pública.

A qualidade da gestão pública tem que ser orientada para o cidadão, e desenvolver-se dentro do espaço constitucional demarcado pelos princípios da impessoalidade, da legalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência. (FERREIRA, 2009)

Entende-se como resultado para o setor público o atendimento total ou parcial das demandas da sociedade, traduzidas pelos governos em políticas públicas alinhadas em programas e projetos. Diante disto, a eficiência e a eficácia serão conceitos tão positivos quanto à capacidade que terão de produzir mais e obtendo melhores resultados voltados para o cidadão-usuário, gerando um impacto na melhoria da qualidade de vida e na geração do bem comum.

É relevante para a base conceitual e os instrumentos do GesPública, que não se limita a um objeto específico a ser gerenciado como: mobilidade urbana, saúde, educação, previdência, segurança, saneamento, tributação, fiscalização, entre outras, mas é pertinente a toda a administração pública em todos os poderes e esferas de governo. E Ferreira (2009, p. 4) ainda complementa que:

O Gespública encontra-se hoje no rol dos grandes líderes nacionais do movimento pela Qualidade, Produtividade e Competitividade do Brasil, ao lado de instituições como a Fundação Nacional da Qualidade – FNQ e o Movimento Brasil Competitivo – MBC e integrado a redes como o Fórum dos Programas Estaduais de

Tanto que desde sua instituição mostrou-se um vantajoso e relevante resultado o MEGP – Modelo de Excelência em Gestão Pública ou GesPública, o que permitiu o envolvimento de diversas instituições públicas para adesão ao ciclo de autoavaliação e melhoria contínua da gestão, tendo a participação direta de diversos órgãos e entidades. Foi constituído uma rede nacional de especialistas em gestão pública integrando pessoas e organizações voluntárias em todo o país disseminando e defendendo a adoção de tal ferramenta por entidades dos poderes e as diversas esferas (FERREIRA, 2009).

3 Modelo de Excelência em Gestão Pública

Em meados dos anos 80 nos Estados Unidos, um grupo de especialistas analisou uma série de organizações bem-sucedidas em busca de características comuns que as diferenciavam das demais. As características identificadas foram consideradas como os fundamentos para a formação de uma cultura de gestão voltada para a excelência e deram origem aos critérios de avaliação e à estrutura do *Malcolm Baldrige National Quality Award* (MBNQA) nos EUA.

Com base neste modelo foi criado no Brasil O Modelo de Excelência do FNQ (Fundação Nacional da Qualidade e o Modelo de Excelência em Gestão Pública ambos desenvolvidos e alicerçados naquele mesmo conjunto de fundamentos. Ao longo do tempo, estes fundamentos foram atualizados em função do aparecimento de novos valores de gestão de organizações excelentes (FERREIRA, 2009).

A Tabela 1 – Fundamentos comparados apresenta os fundamentos dos dois modelos e os princípios do Modelo de Excelência em Gestão Pública. Esta análise mostra que as maiores diferenças nos fundamentos se encontram na adaptação do relacionamento com os clientes e mercados (visão empresa privada), com o cidadão-cliente (visão organização pública) e no relacionamento com a sociedade.

Tabela 1: Fundamentos comparados – MEGP e MEG

MEGP (GEAPÚBLICA)		MEG
Fundamentos	Princípios Constitucionais	Fundamentos
Pensamento sistêmico		Pensamento sistêmico
Aprendizado organizacional		Aprendizado organizacional
Cultura da inovação		Cultura da inovação
Liderança e consciência de propósito		Liderança e consciência de propósito
Gestão baseada em processos e informação		Gestão baseada em processos e informação
Visão do futuro		Visão do futuro
Gerção de valor		Gerção de valor
Comprometimento das pessoas		Comprometimento das pessoas
Responsabilidade social		Responsabilidade social
Controle social		
Gestão participativa		
	Legalidade	
	Impessoalidade	
	Moralidade	
	Publicidade	
	Eficiência	

Fonte: Ferreira, 2009

3.1 Critérios de avaliação para o Modelo de Excelência em Gestão Pública

O Modelo de Excelência em Gestão Pública é composto por 8 critérios que juntos formam um sistema de gestão para as organizações do setor público brasileiro. Os critérios deste modelo são os seguintes: Liderança; Estratégias e Planos; Cidadãos; Sociedade; Informação e Conhecimento; Pessoas; Processos; e Resultados.

*Os Critérios de Excelência fazem parte de um modelo que propõe como sistemática avaliar a gestão, tomando como referência o estado da arte em gestão, em geral desenvolvido a partir dos prêmios nacionais da gestão. A ideia é a de que, para melhorar a eficiência e a eficácia das organizações em geral, precisamos ter uma visão e uma abordagem sistêmica da gestão, além de ter empresas que, tratando de todos os **stakeholders**, sejam socialmente responsáveis. (BRASIL, 2009).*

Por consequência existe um sistema de pontuação adotado pelo MEGP que, sendo o mesmo utilizado pela Rede Nacional de Prêmios e preconizado pela Fundação Nacional da Qualidade, os Critérios de Excelência são compostos por itens de avaliação com distribuição de pontos que pode variar de 250, 500 ou 1000 pontos na soma total de todos os itens, conforme demonstrado abaixo na Tabela 2 - Critérios e itens de avaliação e pontuações máximas. O sistema de pontuação visa determinar o estágio de maturidade da gestão da organização nas dimensões de Processos Gerenciais e Resultados Organizacionais.

Tabela 2 - Critérios e itens de avaliação e pontuações máximas

Critérios e Itens		Pontos	Dimensões
1	Liderança	110	Enfoque; Aplicação; Aprendizado, e; Integração
	1.1 Governança pública e governabilidade	40	
	1.2 Sistema de Liderança	40	
	1.3 Análise de desempenho da organização	30	
2	Estratégias e Planos	60	
	2.1 Formulação das Estratégias	30	
	2.2 Implantação de Estratégias	30	
3	Cidadãos	60	
	3.1 Imagem e conhecimento mútuo	30	
	3.2 Relacionamento com os cidadãos-usuários	30	
4	Sociedade	60	
	4.1 Atuação Socioambiental	20	
	4.2 Ética e controle Social	20	
	4.3 Políticas Públicas	20	
5	Informações e Conhecimento	60	
	5.1 Gestão das Informações da organização	20	
	5.2 Gestão das informações comparativas	20	
	5.3 Gestão do conhecimento	20	
6	Pessoas	90	
	6.1 Sistemas de Trabalho	30	
	6.2 Capacitação e desenvolvimento	30	
	6.3 Qualidade de Vida	30	
7	Processos	110	
	7.1 Processos finalísticos e processos de apoio	50	
	7.2 processos de suprimento	30	
	7.3 Processos orçamentários e financeiros	30	
8	Resultados	450	Relevância; Tendência, e; Nível Atual
	8.1 Resultados relativos aos cidadãos-usuários	100	
	8.2 Resultados relativos à sociedade	100	
	8.3 Resultados orçamentários e financeiros	60	
	8.4 Resultados relativos as pessoas	60	
	8.5 Resultados relativos a suprimentos	30	
	8.6 Resultados dos processos finalísticos e dos processos de apoio	100	
Total de Pontos		1000	

Fonte: Instrumento Para Avaliação da Gestão Pública – Ciclo 2008-2009 (Brasil, 2009)

Para entendermos o resultado demonstrado acima e com base na distribuição de sua pontuação, devemos analisar a Tabela 3 – Faixas de pontuação global de gestão abaixo:

Tabela 3: Faixas de pontuação global da gestão

Faixa de pontuação Número	Descrição da maturidade da Gestão	Valor da pontuação
9	Enfoques altamente proativos, refinados, inovadores, totalmente disseminados, com uso continuado, sustentados por um aprendizado permanente e plenamente integrados. Tendências favoráveis em todos os resultados. Nivel atual igual ou superior aos referenciais pertinentes para quase todos os indicadores. Liderança no setor reconhecida como "referencial de excelência" na maioria das áreas, processos ou produtos.	851 - 1000
8	Enfoques muito refinados, alguns inovadores, proativos, com uso continuado e muito bem disseminados pelas áreas, processos, produtos e/ou partes interessadas. O aprendizado promove fortemente a inovação. As práticas entre itens e critérios são na maioria integradas. Tendências favoráveis em todos os resultados. Nivel atual igual ou superior aos referenciais pertinentes para quase todos os resultados, sendo referencial de excelência em muitas áreas, processos ou produtos.	751 - 850
7	Enfoques adequados para os requisitos de todos os itens, sendo a maioria refinada a partir de aprendizado e inovação para muitos itens. Quase todos os requisitos são atendidos de forma proativa. Uso continuado em quase todas as práticas, disseminadas pelas principais áreas, processos, produtos e/ou partes interessadas. Existem algumas falhas na sinergia entre áreas e/ou partes interessadas, afetando eventualmente a integração. Quase todos os resultados apresentam tendência favorável e nenhum apresenta tendência desfavorável. Nivel atual superior aos referenciais pertinentes para a maioria dos resultados, sendo considerado líder do ramo e referencial de excelência em algumas áreas, processos ou produtos.	651 - 750
6	Enfoques adequados para os requisitos de todos os itens, sendo alguns refinados e a maioria proativos, bem disseminados pelas principais áreas, processos, produtos e/ou partes interessadas. Uso continuado em quase todas as práticas. As práticas de gestão são coerentes com as estratégias da organização, o refinamento decorre do aprendizado e inovação para muitas práticas do item. Existe inter-relacionamento entre as práticas de gestão, mas ainda existem algumas lacunas de cooperação entre áreas e/ou partes interessadas, afetando em parte a integração. Quase todos os resultados apresentam tendência favorável. O nível atual é igual ou superior aos referenciais pertinentes para a maioria dos resultados, podendo ser considerado líder do ramo.	551 - 650
5	Enfoques adequados para os requisitos de quase todos os itens, sendo vários deles proativos, disseminados pelas principais áreas, processos, produtos e/ou partes interessadas. Uso continuado em quase todas as práticas, com controles atuantes. Existem algumas inovações e muitos refinamentos decorrentes do aprendizado. As práticas de gestão são coerentes com as estratégias da organização, existem algumas lacunas no inter-relacionamento entre as práticas de gestão, e existem muitas lacunas de cooperação entre áreas e/ou partes interessadas, afetando regularmente a integração. A maioria dos resultados apresenta tendência favorável. Nivel atual é igual ou superior aos referenciais pertinentes para alguns resultados.	451 - 550
4	Enfoques adequados para os requisitos da maioria dos itens, sendo alguns proativos, disseminados na maioria das áreas, processos, produtos e/ou partes interessadas, com controle das práticas para muitos itens. Uso continuado para a maioria das práticas. O aprendizado, o refinamento e a integração ocorrem para muitos itens. As práticas de gestão são coerentes com a maioria das estratégias da organização, mas existem lacunas significativas no inter-relacionamento entre as práticas de gestão. Muitos resultados relevantes são apresentados como decorrência da aplicação dos enfoques. Alguns resultados apresentam tendências favoráveis. Início de uso de informações comparativas.	351 - 450
3	Enfoques adequados aos requisitos de muitos itens com proatividade, estando disseminados em algumas áreas, processos, produtos e/ou partes interessadas. Existem incoerências entre as práticas de gestão e as estratégias assim como existem muitas lacunas no inter-relacionamento entre as práticas de gestão. O aprendizado, o refinamento e a integração ocorrem para alguns itens. Alguns resultados relevantes decorrentes da aplicação dos enfoques, avaliações e melhorias são apresentados com algumas tendências favoráveis.	251 - 350
2	Os enfoques se encontram nos primeiros estágios de desenvolvimento para alguns itens, com práticas proativas, em consideração aos fundamentos da excelência, existindo lacunas significativas na aplicação da maioria deles. Algumas práticas apresentam integração. Começam a aparecer alguns resultados relevantes decorrentes da aplicação de enfoques implementados.	151 - 250
1	Estágios preliminares de desenvolvimento de enfoques, quase todos reativos, associados aos fundamentos da excelência, considerando os requisitos dos Critérios. A aplicação é local, muitas em início de uso, apresentando poucos padrões de trabalho associados aos enfoques desenvolvidos. O aprendizado ocorre de forma isolada, podendo haver inovação esporádica. Não ocorrem o refinamento e a integração. Ainda não existem resultados relevantes decorrentes de enfoques implementados.	0 - 150

Fonte: Instrumento Para Avaliação da Gestão Pública - Ciclo 2008-2009 (Brasil, 2009, p. 71)

Nota-se que o Modelo de Excelência em Gestão Pública, pela consistência e validade, é uma realidade consagrada. Vale ressaltar que isso é apenas uma parte da história do Comitê Conceitual e da evolução do Modelo de Excelência em Gestão Pública, enfatizando a sua importância e ampliando o olhar sobre sua aplicação.

4 Conclusão

O caminho de uma organização pública na busca de uma direção de um modelo de excelência não é uma linha reta e nem tampouco pode ser comparado a uma corrida de curta distância. Pelo contrário, a melhor comparação seria com uma corrida de longa distância, pois se contextualiza num caminhar cheio de obstáculos com graus de dificuldade, que a organização só consegue suplantá-los com a continuidade de propósitos e mobilização de todas as suas competências, disseminando conhecimentos e se adequando às responsabilidades.

Este caminho pode apresentar marcos relevantes que denotam os estágios de maturidade para o sistema de gestão da organização, existem softwares ou programas que fazem a avaliação deste grau na entidade, mas que para isso, as organizações precisam estruturar as suas práticas e processos de gestão por meio de modelos sistêmicos, como o modelo de excelência em gestão. Nesse bojo, o modelo de excelência de gestão em órgãos públicos atende a essa demanda, uma vez que foi concebido em seu escopo para ser utilizado como ferramenta de avaliação e diagnóstico de um sistema estruturado de gestão, seja pública ou privada.

Faz-se necessário iniciar e provocar reflexões

maiores para disseminação deste tipo de metodologia de trabalho para que haja de fato melhoria contínua nos processos, serviços e produtos de órgãos públicos (BARBOSA, 2014).

Para gerar uma reforma centrada no contexto brasileiro, é essencial que ela seja construída através de um consenso social, como parte de um processo de redefinição das relações entre o Estado e a sociedade, tendo, como resultado, o redesenho das estruturas institucionais para viabilizar a atuação do Estado no novo cenário. A reforma administrativa não deve restringir-se às necessidades técnico-administrativos, mas precisa contemplar os aspectos relativos à cultura política, considerando a questão do reordenamento das relações de poder (Fleury, 1997).

5 Referências

BARBOSA, Sergio Augusto. **TCC: A IMPLANTAÇÃO DE MODELO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO EM ÓRGÃOS PÚBLICOS MUNICIPAIS**, 2014. Universidade Federal de São João del-Rei.

FERREIRA, André Ribeiro. Modelo de Excelência em gestão pública no governo brasileiro: importância e aplicação - **XIV Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Salvador de Bahia, Brasil, 27 - 30 oct. 2009 – Disponível pelo link: <file:///C:/Users/Augusto%20Cesar/Downloads/16-203-2-PB.pdf> - acesso em 20/12/2013.

FLEURY, Sonia. Diferentes abordagens sobre a reforma do Estado. **Revista de Administra-**

ção Pública, v. 30, n. 6, 1996, p. 185-190. Disponível pelo link: <http://www.anpad.org.br/enanpad/2006/dwn/enanpad-2006-apsa-0480.pdf> - acesso em 07/01/2017.

FUNDAÇÃO NACIONAL DA QUALIDADE. **Cadernos Rumo à Excelência: Introdução ao Modelo de Excelência da Gestão (MEG)** / Fundação Nacional da Qualidade. São Paulo: Fundação Nacional da Qualidade, 2008. 22p.

FUNDAÇÃO NACIONAL DA QUALIDADE. **Cadernos Compromisso com a Excelência: Introdução ao Modelo de Excelência da Gestão (MEG)** / Fundação Nacional da Qualidade. – São Paulo: Fundação Nacional da Qualidade, 2008. 22p.

FUNDAÇÃO NACIONAL DA QUALIDADE. **Cadernos de Excelência: Introdução ao Modelo de Excelência da Gestão** / Fundação Nacional da Qualidade. – São Paulo: Fundação Nacional da Qualidade, 2008. 22p

FUNDAÇÃO NACIONAL DA QUALIDADE. **Cadernos Rumo à Excelência: Processos** / Fundação Nacional da Qualidade. - São Paulo: Fundação Nacional da Qualidade, 2008.

FUNDAÇÃO NACIONAL DA QUALIDADE. **Cadernos Rumo à Excelência: Liderança** / Fundação Nacional da Qualidade. - São Paulo: Fundação Nacional da Qualidade, 2008.

ASPECTOS POSITIVOS E NEGATIVOS RELATIVOS À PRIVATIZAÇÃO COM ENFOQUE NO SETOR DAS TELECOMUNICAÇÕES

¹ Bacharel em Administração Pública pela Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ) – claudiocampos@gmail.com

² Doutora em Física – Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Professora do Estado do Rio de Janeiro – cnsantos@yahoo.com.br

³ Doutora em Educação – Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Professora Associada na UFSJ – sneta@ufsj.edu.br

⁴ Doutor em Ciências da Linguagem – Universidade Vale do Sapucaí (UNIVAS), Professor Adjunto na UFSJ – pablo@ufsj.edu.br

Este trabalho trata das privatizações com enfoque no setor das telecomunicações. A conceituação inicial de diversos autores serve de embasamento para a descrição do histórico das privatizações pelo mundo até chegar ao Brasil. Os presidentes brasileiros que utilizaram o processo em seus planos de governo foram citados em suas particularidades e desempenhos, para posterior abordagem da privatização do setor das telecomunicações, bem como seus pontos positivos e negativos e a opinião pública sobre a sua realização. O objetivo principal é comparar os dados da literatura, acerca dos impactos financeiros, econômicos e sociais com os dados da pesquisa de opinião, buscando uma compatibilidade de resultados. A metodologia de pesquisa utilizada parte do caráter exploratório, descritivo e explicativo, expondo quantitativamente a teoria, para a então realização da pesquisa de opinião nas dimensões da universidade, com alunos de cursos distintos, atingindo dados quantitativos. Tudo isso, demonstrando a importância de estudos minuciosos que comprovem a real necessidade de se realizar uma privatização.

PALAVRAS-CHAVE: Privatizar, desestatizações, privatizações, telecomunicações, telefonia..

1 Introdução

A pauta em torno do tema privatizações voltou a ser foco dos governos e até mesmo da fração da população, mais interessada em política e economia. A globalização e as novas tecnologias levaram ao melhor acesso e a facilidade de estar por dentro de todos os aspectos de desenvolvimento do planeta.

Essa facilidade da informação trouxe consigo um maior discernimento crítico por parte da população, que a fez buscar os seus direitos, bem como possibilitou a comparação do desenvolvimento brasileiro a outras nações. Mas esse processo foi se estabelecendo de forma gradual.

As diversas formas de desestatização e/ou privatização foram ocorrendo ao longo dos governos e, a princípio, a população ficou à mercê das metas e dos planos estabelecidos por cada presidente que assumiu o país. Diante disso, verificou-se a necessidade de se relatar um breve histórico desse enredo acerca das privatizações, a começar pelo seu próprio conceito pelo mundo até chegar às ações efetivas dos governantes no que diz respeito ao Brasil.

O Brasil é um país muito extenso e que tem buscado acompanhar esse desenvolvimento acelerado acometido pela globalização, no qual as telecomunicações são de extrema importância. As redes de telefonia então tiveram que acompanhar tal processo, tendo a necessidade de desenvolver seu setor, já que a comunicação a longa distância se tornou grande aliada para estabelecer o compartilhamento de uma grande rede de informações e tráfego de dados.

Nesse sentido, o trabalho retrata todo o processo de privatização no Brasil, mas procura dar enfoque à privatização do setor das telecomunicações. Esse enfoque se dá justamente pelo fato das telecomunicações serem de certa forma um elo, ou uma ponte, para interação dos assuntos que são discutidos na esfera mundial.

Consequentemente, diante desse quadro, é necessário saber por meio de dados atuais o que a população tem a dizer sobre o ato de privatizar, averiguar se as pessoas têm conhecimento acerca do tema e se possuem consciência sobre as mudanças que a privatização pode trazer para suas vidas. A opinião pública é como um espaço para o fortalecimento dos estudos sobre comportamento e do campo da metodologia e das técnicas de pesquisa, a fim de se desenvolver os conceitos estratégicos na Administração Pública.

2 Privatização

Para que se possa entender o termo privatização é necessário definir, primeiramente, a expressão “serviço público”, a qual se traduz na utilidade material que satisfaz necessidades coletivas. O Estado é responsável pela prestação deste serviço, seguindo os regimes jurídicos de direito público. Para que tais serviços sejam prestados de forma correta, deve-se satisfazer os princípios de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas. (BRASIL, 2014).

2.1 Histórico das Privatizações

Desde a Roma Antiga já se observavam os primeiros processos de privatização. Tibério e Caio Graco, magistrados que atuavam junto ao senado em defesa dos direitos e interesses da plebe, quiseram barrar a privatização das terras pelos senadores e acabaram mortos com milhares de seguidores. A partir do século XV, parte da nobreza inglesa, a “gentry” (nobres não por títulos, mas, sim, por suas propriedades), iniciou a apropriação das terras da população pobre camponesa. Senhores feudais passaram a cercar os campos abertos que foram denominados cercamentos.

Segundo Otero (2001), a privatização da Administração Pública não é contemporânea, mesmo que a julgemos atual. Na verdade, é uma questão anterior ao século XX e até ao liberalismo, o que se pode confirmar nos fatos, sucintamente, expostos com base na Roma antiga e na Inglaterra.

A privatização acontece quando uma instituição estatal é vendida para a esfera privada, quase sempre através de leilões públicos. Geralmente ocorre quando estas instituições não estão mais lucrando como deveriam e se tornam vulneráveis diante de um mercado competitivo, ou quando elas passam por crises financeiras comprometedoras. Este procedimento tem sido realizado em todas as partes do mundo como consequência natural da globalização, processo característico de um mundo interligado. Os meios de privatização atuais emergiram das teorias econômicas de Adam Smith (1723-1790), portanto, esta doutrina não é algo gerado pelo mundo contemporâneo.

Três governos dos EUA entraram nas práticas das privatizações: Gerald Ford (1913-2006), Jimmy Carter (1924) e Ronald Reagan (1911-2004). O país se encontrava com altas taxas de inflação, graves problemas financeiros e recessão doméstica, consequências da derrota na Guerra do Vietnã. (MALONGUI, 2013).

Ford (1974-1976) teve o intuito de abafar o escândalo Watergate e visava buscar o retorno do prestígio aos Estados Unidos, ignorando que a intervenção do Estado na economia dos EUA garantiu o retorno ao avanço econômico do país após a quebra da bolsa de valores em Nova York no ano 1929. Ao implantar uma “meta doméstica ajudando as empresas a operar mais livremente” com redução dos impostos sobre elas e o relaxamento dos controles exercidos pelas agências reguladoras, Gerald Ford pontua que “nós... declaramos nossa independência há 200 anos, e não vamos perdê-la agora para burocratas e computadores”.

Posteriormente, Jimmy Carter (1977-1981) assumiu a presidência e, embora continuasse na mesma linha econômica de Ford, seu mandato foi “levado por uma intensa vontade de reconciliação, tentou introduzir uma dimensão moral na política mundial. Exercendo pressões econômicas e diplomáticas, conseguiu que em alguns Estados autoritários, entre os quais se incluía a URSS”.

Foi, contudo, Ronald Reagan (1981-1989) que “implantou uma política conservadora, destinada a sanear a economia, baseada na redução dos impostos e dos juros elevados, tendo como contrapartida a diminuição dos benefícios sociais e um aumento do déficit público”.

Segundo Silva (2003, p. 14) “com os governos conservadores de Reagan, nos Estados Unidos e de Thatcher, na Inglaterra, foi dada a largada para a nova hegemonia neoliberal, disseminando-se para o resto do mundo a política de revalorização do mercado, numa retrospectiva atualizada do liberalismo do século XIX.

A partir da década de 90, sob a alegação que a privatização traria o crescimento econômico de muitos países, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) iniciaram o processo na América Latina por orientação do Consenso de Washington. Seu ápice foi alcançado durante o governo de Augusto Pinochet, no Chile, em 1973, através da venda de algumas empresas estatais. (CULPEPER,1997).

O processo de privatização no Brasil, apesar de só ter sido efetivamente implantado no Governo Collor, teve início nos anos 80, mais precisamente em 1981, a partir da criação da Comissão Especial de Desestatização. A fase pré-Collor, que durou até 1989, foi fundamentada pela “reprivatização” de empresas estatizadas involuntariamente (PAIVA, 1994). O quadro 1 apresenta um recorte das empresas que comprovam a efervescência com que práticas oriundas dos postulados neoliberais se estabeleceram nos governos brasileiros na década de 90, operacionalizadas em um intenso processo de privatização, de acordo com os dados obtidos no site do planejamento.gov.

QUADRO 1. Empresas estatais federais privatizadas desde 1990 (Recorte)

SIGLA	NOME DA EMPRESA	DATA DE EXCLUSÃO
BEC	Banco do Estado do Ceará S.A. e uma subsidiária (BEC-DTVM), adquirida pelo Bradesco.	21.12.2005
BEM	Banco do Estado do Maranhão S.A. e três subsidiárias (BEM-SG, BEM-VTV, BEM-DTVM), adquirida pelo Bradesco.	10.02.2004
BEA	Banco do Estado do Amazonas S.A.	24.01.2002
BEG	Banco do Estado de Goiás S.A. e duas subsidiárias (BEG/DTVM e Sisplan)	04.12.2001
BANESPA	Banco do Estado de São Paulo S.A. e cinco subsidiárias	20.11.2000
DATAMEC	Datamec S.A. – Sistemas de Processamento de Dados	23.06.1999
GERASUL	Centrais Geradoras do Sul do Brasil S.A.	15.09.1998
TELEBRÁS	12 novas controladoras, abrangendo todas as empresas que compunham o Sistema TELEBRÁS (EMBRATEL, 27 empresas de telefonia fixa e 26 de telefonia celular)	29.07.1998
MERIDIONAL	Banco Meridional do Brasil S.A. (e cinco subsidiárias)	04.12.1997
CVRD	Cia. Vale do Rio Doce (e 13 subsidiárias)	06.05.1997
LIGHT	Light Serviços de Eletricidade S.A.	21.05.1996
ESCELSA	Espírito Santo Centrais Elétricas S.A.	11.07.1995
EMBRAER	Empresa Bras. De Aeronáutica S.A.	07.12.1994
CARAÍBA	Mineração Caraíba Ltda.	28.07.1994
PQU	Petroquímica União S.A.	25.01.1994
AÇOMINAS	Aço Minas Gerais S.A.	10.09.1993
COSIPA	Cia. Siderúrgica Paulista	20.08.1993
ULTRAFÉRTIL	Ultrafertil S.A. Ind. E Com. De Fertilizantes	24.06.1993
CSN	Cia. Siderúrgica Nacional	02.04.1993
FEM	Fábrica de Estruturas Metálicas S.A.	02.04.1993
ACESITA	Cia. Aços Especiais Itabira	23.10.1992
ENERGÉTICA	Acesita Energética S.A.	23.10.1992
FASA	Forjas Acesita S.A.	23.10.1992
GOIASFÉRTIL	Goiás Fertilizantes S.A.	08.10.1992
FOSFÉRTIL	Fertilizantes Fosfatados S.A.	12.08.1992
CST	Cia. Siderúrgica de Tubarão	23.07.1992
CNA	Cia. Nacional de Alcalis	15.07.1992
ALCANORTE	Alcalis do Rio Grande do Norte	15.07.1992
USIMINAS	Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais S.A.	24.10.1991
USIMEC	Usiminas Mecânica S.A.	24.10.1991

Fonte- NETA (2007)

Assim, a privatização, que se iniciou nos anos 80, visava devolver à iniciativa privada estas mesmas empresas que tinham retornado para o controle do estado de forma compulsória. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) foi um dos princi-

pais investidores que incentivou esse início do processo de privatização (PAIVA, 1994). Os serviços de telefonia fizeram parte dessa transformação.

2.2 Breve Histórico da telefonia no Brasil

Segundo Padilha (2001), os serviços telefônicos no Brasil tiveram origem desde a invenção do próprio telefone. Graham Bell teria presenteado o Imperador D. Pedro II com seu invento. Ainda segundo o mesmo autor, a primeira linha de telégrafo no Brasil foi inaugurada em 1852, no Rio de Janeiro, e a primeira empresa a controlar o setor de telecomunicações brasileiro foi a Telephone Company of Brazil. Empresa esta, norte-americana, com escritório de representação no território brasileiro.

Tatsch (2003) relata que em 1889 foi instalada a primeira linha interurbana no país por uma empresa alemã. Com isso, a implantação do setor foi se difundindo, até que, em 1923, foi instituída a Companhia Telephonica Brasileira (CTB), como braço da operadora de energia Light.

A partir da Segunda Guerra Mundial, a exploração das telecomunicações passou a ser de responsabilidade da União, dos estados e dos municípios. E, de acordo com Padilha (2001), a atribuição de fixar tarifas era descentralizada e havia um quadro de total deficiência, no qual apenas algumas capitais e cidades do interior eram interligadas.

2.3 Processo de privatização do setor das telecomunicações

Lins (2000) indaga a respeito da preparação do pro-

cesso de privatização e afirma que além da regulação do processo, era necessário um realinhamento das tarifas do setor. Estas vinham sendo deprimidas em face da inflação, não possibilitando embolso adequado pelos serviços prestados. O ajuste das tarifas foi realizado a partir de 1996, e o objetivo final até a completa privatização era eliminar o subsídio cruzado. Porque, segundo assevera Montalvão (2009, p. 3)

é muito comum que o preço mais baixo cobrado de uma classe de consumidores (ou os incentivos financeiros dados a uma classe de produtores) seja compensado por preço mais alto cobrado aos demais consumidores. É a isso que se chama "subsídio cruzado": uma classe de consumidores paga preços mais elevados para subsidiar um grupo específico, seja ele outro grupo de consumidores ou um grupo de empresas.

A Telebrás foi realmente a responsável por retirar o setor das telecomunicações no Brasil da precariedade, organizando e gerando até mesmo um perfil profissional para a área. Mas teve que desviar de alguns equívocos, não somente das distorções tarifárias, para resistir até a década de 90, mesmo com investimentos inferiores as necessidades do setor.

As restrições à gestão empresarial retiraram a flexibilidade operacional do sistema e a acomodação perante o monopólio não possibilitando a competição. Assim, as empresas passaram a não dar conta da demanda, levando o Sistema Telebrás a exaustão.

A aprovação da Lei Geral de telecomunicações (Lei 9.472, de 16 de julho de 1997) marcou o início das mudanças no setor das telecomunicações. Esta lei foi criada com o objetivo principal de organizar a exploração

dos serviços de telecomunicações. Por isso, estabeleceu a criação e funcionamento de um órgão regulador, onde se fez presente a criação da Agência Nacional de Telecomunicações -ANATEL.

Segundo Novaes (1997), a privatização da Telebrás foi considerada de grande dimensão e complexidade em relação às privatizações em todo o mundo. Teve que garantir os direitos de acionistas minoritários e os direitos de ressarcimento do próprio governo. Além disso, lidou com o desafio regulatório de evitar a entrega total de um monopólio estatal para o setor privado. Tudo isso gerou a complexidade inerente de um processo de privatização de tamanha envergadura, a fim de atingir todos os objetivos sem o prejuízo de nenhum beneficiado.

Diante da dimensão do processo, o governo optou pela cisão do capital, dividindo assim a Telebrás em 12 novas empresas. Eram três empresas de telefonia fixa local: a Tele Norte Leste, a Tele Centro Sul e a Telesp; uma de telefonia de longa distância: a Embratel; além de oito empresas de telefonia celular. (TATSCH, 2003)

Com a extinção do controle do Estado, o setor das telecomunicações se amplia com a introdução de novas empresas, o que fez gerar a concorrência no mercado. Estas empresas desenvolveram seus setores de pesquisa e desenvolvimento, bem como investiram em publicidade, tecnologia e conforto, além de reduzirem as tarifas, o que contribuiu para a sedimentação da telefonia móvel. (PACHECO, 2004).

A privatização do setor de telecomunicações foi uma das que mais alteraram a vida da população brasileira. Para o professor da Escola de Administração da

Fundação Getúlio Vargas, Arthur Barrionuevo, a privatização do setor ampliou o acesso ao serviço, mas os custos ainda são elevados, principalmente por causa dos impostos. Para ele “se não existisse imposto, o preço poderia ser a metade, e isso [os impostos], dificultam a universalização”.

Todavia, é sabido que o setor de telecomunicação, a exemplo do setor de energia elétrica, realiza poucos investimentos frente ao enorme poder de lucratividade, haja vista a abrangência que os dois tipos de serviços públicos conseguem alcançar. A carga tributária brasileira é alta, como supracitado pelo professor Arthur Barrionuevo, entretanto a maior universalização do setor dependeria também de uma diminuição considerável da margem de lucro por parte das empresas prestadoras dos serviços de telecomunicação.

2.4 Os impactos positivos e negativos da privatização da telefonia

Dada a abertura do setor das telecomunicações, o governo brasileiro, baseando-se em privatizações anteriores ocorridas nos países vizinhos, pôde fazer as devidas observações e correções, que foram consideradas justificativas para realizar também as privatizações no país. Uma influência importante nesse processo foi a de o governo não permitir o monopólio para os novos acionistas controladores, de forma que os consumidores também tivessem acesso a parte dos ganhos de produtividade.

Segundo Novaes (1997), as distorções tarifárias puderam ser corrigidas e incluídas no contrato de con-

cessão, reduzindo o impacto sobre o fluxo de caixa da empresa. Além disso, a taxa administrativa foi limitada pelo governo a fim de beneficiar os acionistas minoritários. Não menos importante, a agência reguladora foi colocada em pleno funcionamento e segurança, diminuindo a percepção do risco institucional do investidor estratégico.

A ANATEL lançou o edital de vendas das concessões das empresas, exigindo experiência comprovada por parte dos candidatos. As empresas com maior penetração de serviço e atendimento ao público tiveram prioridade. Assim, o governo pôde deixar explícito que a competição tinha sido realmente introduzida em cada área de concessão.

Lins (2000) afirmou que indicadores favoráveis no primeiro ano de privatização sugeriam um aumento de arrecadação no médio prazo. Destaca-se que a Telesp, a Telerj e até mesmo a Telebahia, aumentaram suas receitas em torno de 17%. Entretanto, o balanço de pagamentos poderia ser considerado negativo, já que as empresas aprovadas na concessão se empenharam para uma rápida atualização nas instalações, comprando, inclusive, material de fabricação estrangeira. Além disso, diversas áreas foram cedidas também a grupos estrangeiros, levando assim a um fluxo de remessas de divisas do capital.

Cinco anos depois do fim do monopólio da Telebrás, a telefonia fixa e móvel havia triplicado, mas a situação tarifária superou a inflação. Segundo Santos (2003), dos quase 50 milhões de terminais fixos instalados havia 8 milhões ociosos, além das tarifas terem subido 53% contra uma inflação média de 40%. Assim, a

competição prometida na telefonia fixa residencial não se estabeleceu. Como exemplo, pode-se mencionar a Telemar, a Brasil Telecom e a Telefônica que controlavam em torno de 97% em suas respectivas regiões.

Passados então 16 anos da privatização das telecomunicações, viu-se a necessidade de investigar a opinião pública atual sobre o setor, assim como verificar, após tanto tempo transcorrido, se a população possui conhecimento acerca do processo que levou aos termos estabelecidos hoje em dia.

3 Metodologia

Este estudo trata-se de uma abordagem qualitativa sobre a privatização com enfoque no setor das Telecomunicações, bem como uma abordagem quantitativa, realizada por meio de uma pesquisa de opinião.

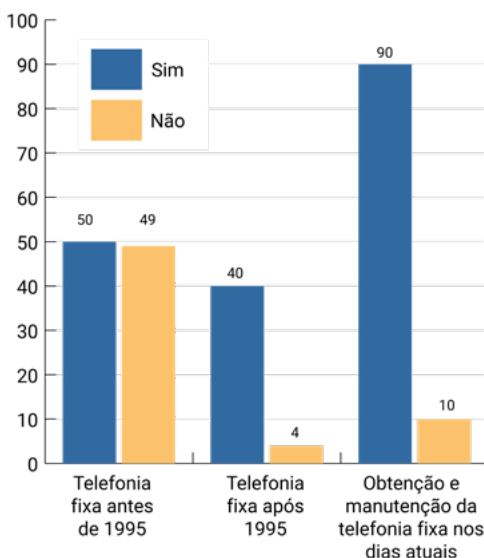
O referencial teórico serviu de base para o conhecimento e como fundamentação descritiva do estudo. Utilizou-se como banco de dados: Scielo, Ministério das Telecomunicações, Telebrás, Agência Nacional das telecomunicações, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Diário Oficial da República Federativa do Brasil; as revistas digitais: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Revista Brasileira de Economia, Revista Jus et Fides; e os livros: Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas; Privatização no Estado Contemporâneo, as agências reguladoras e seu poder normativo. Além disso, foram feitas revisões em artigos científicos publicados em periódicos.

Para que se pudesse investigar a atenção da população quanto à sensibilidade do setor da telefonia brasileira, foi elaborado um questionário contendo oito perguntas objetivas e uma dissertativa, totalizando nove questões. Foram convidados a participar da pesquisa os estudantes da Universidade Federal de São João del-Rei de cursos não específicos, com a intenção de obter dados atuais com relação ao processo de privatização e progresso da telefonia. A pesquisa apresentou uma amostragem objetiva de 100 pessoas.

4 Resultados e discussão

O Gráfico 1 mostra que 50% dos entrevistados possuíam telefone fixo antes de 1995 e 40% adquiriram após este ano. E no que compete à obtenção e à manutenção da telefonia, 90% dos entrevistados consideram a facilidade em usufruir do serviço.

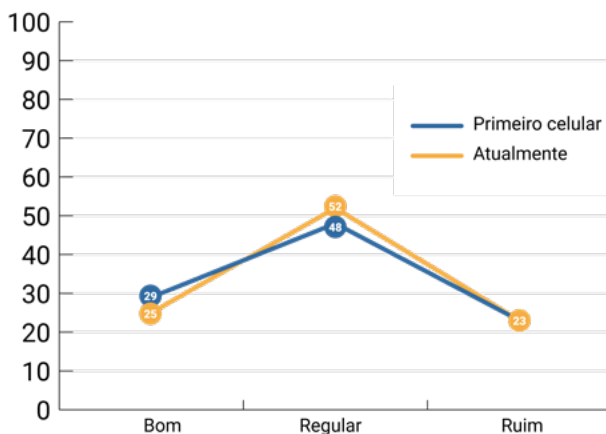
Gráfico 1: Dados comparativos sobre a telefonia fixa



Ao contrário do que se esperava, cerca de metade dos entrevistados já possuía telefonia fixa antes de 1995. Era esperado uma quantidade ínfima já que o telefone fixo era extremamente caro no período. Este fato discrepante da expectativa da pesquisa pode ser relacionado à condição financeira dos entrevistados, que podem ser advindos de famílias mais abastadas. Como a maioria já possuía telefone fixo, nota-se um número pequeno de novos adquirentes após o ano de 1995.

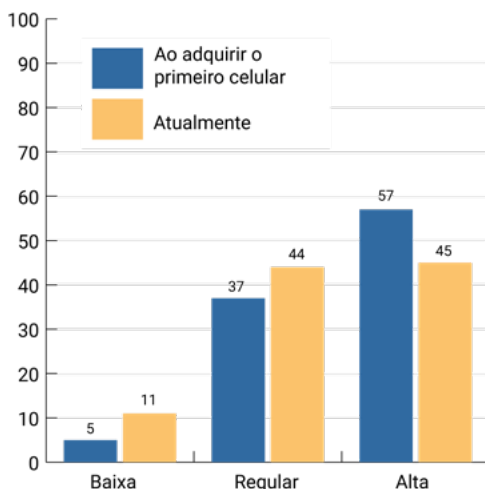
No Gráfico 2, observa-se que cerca de 50% dos entrevistados considera a qualidade dos serviços prestados pelas operadoras de telefonia móvel como regular. Podemos observar que ao longo dos anos, mesmo com o advento de novas tecnologias e produtos, as empresas não se empenharam para desenvolver o nível de seu trabalho com excelência, mantendo, portanto, a qualidade mediana e não investindo de maneira devida para agradar a totalidade de seus clientes.

Gráfico 2: Nível de qualidade das operadoras de celular



A grande maioria dos entrevistados, entre 45 e 57%, aponta a tarifa, tanto à época da obtenção do primeiro celular quanto a praticada atualmente, como alta (Gráfico 3). A questão das tarifas foi discutida no presente trabalho. Lins (2000) apontou a necessidade do realinhamento das tarifas do setor, deprimidas em face da inflação. O valor cobrado pelas tarifas era realmente inferior à média internacional no período em que se propôs a privatização do setor das telecomunicações. A privatização então viria para regularizar as tarifas que estavam incoerentes se comparadas ao âmbito mundial.

Gráfico 3: A questão tarifária

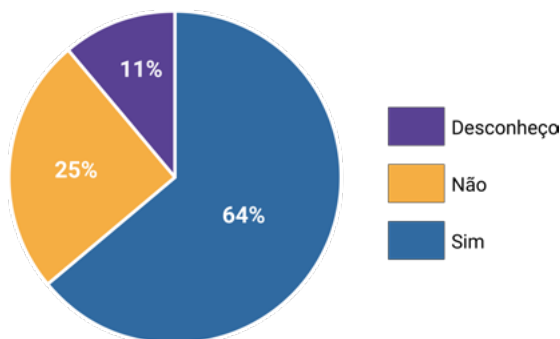


A correção das tarifas foi realizada pelas empresas de telefonia, entretanto, ainda assim observa-se o descontentamento da população com relação ao preço das tarifas, tanto à época em que os entrevistados adquiriram o primeiro celular quanto no momento atual. Logo, entende-se que a correção das tarifas foi feita de ma-

neira abusiva, pois não apenas regularizou o setor, mas teve a intenção disfarçada de aumentar os lucros para as empresas, deixando em desvantagem o consumidor.

O Gráfico 4 registra que 64% dos entrevistados consideraram a privatização no setor da telefonia como um avanço, enquanto 25% dos entrevistados não compartilham da mesma opinião. Num total de 100%, apenas 11% desconhecem o fato.

Gráfico 4: A privatização como avanço no setor das telecomunicações



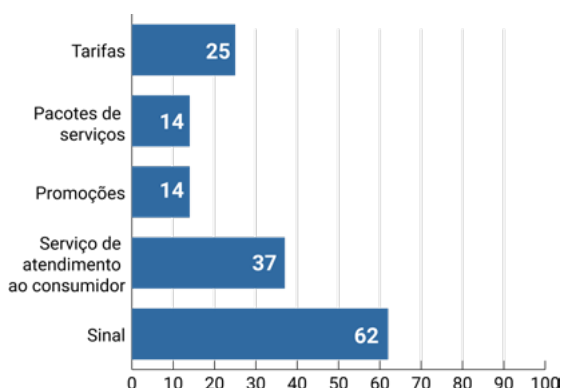
Um ponto importante a se destacar é que mesmo com uma fração dos entrevistados desconhecendo a privatização das telecomunicações, observa-se que a grande maioria a considerou interessante para o desenvolvimento do setor. Então, verifica-se que mesmo a privatização não sendo a primeira opção da população quanto às reformas nos planos de governo, há de se considerar que para alguns setores ela se torna legítima aos olhos mais atentos.

A pesquisa aponta que 62% dos entrevistados consideram o sinal como ponto primordial de melhoria nas

operadoras de celular. As tarifas e o serviço de atendimento também são pontos a serem considerados. Já uma fração menor dos entrevistados, cerca de 14%, considerou os pacotes de serviços e as promoções como pontos urgentes a serem melhorados.

A insatisfação relacionada primeiramente ao sinal, depois com o serviço de atendimento ao consumidor e com as tarifas, demonstra que há um relativo descaso das operadoras frente aos interesses dos clientes. Com a privatização desperdiçaram-se quilômetros de fibras óticas das antigas empresas, porém, todo esse material poderia ser aproveitado para melhoria do sinal. Existem ainda hoje, em pleno século XXI, locais em que o sinal ainda não se faz presente, inclusive nas estradas nacionais, em que o sinal poderia até mesmo salvar vidas, caso permanecesse por toda a extensão da malha rodoviária.

Gráfico 5: Urgência de melhoria nos setores (%)



Além disso, o serviço de atendimento, que é a relação direta do consumidor com a empresa, deveria ser

um serviço de total dedicação por parte das operadoras, já que é um meio de manutenção da fidelidade dos clientes. Ademais, é preciso considerar mais uma vez as tarifas que, ao se manterem em níveis toleráveis, também atraem e mantêm o número de clientes dentro dos níveis esperados pelas empresas de telefonia. Desse modo, as empresas de telefonia podem manter-se seguras, distantes de reclamações e processos, além de afastarem eventuais possibilidades de falência.

5 Considerações

Diante do exposto, é preciso pensar que a missão de definir e/ou delimitar o serviço público é árdua, já que tais serviços têm papel essencial na vida dos cidadãos. Cabe aos indivíduos a reivindicação dos seus direitos e, ao Estado, cabe a prestação de serviços de qualidade à população. Mesmo que os serviços públicos sejam prestados através de terceiros, a Administração Pública deve zelar pela regulação desses serviços públicos oferecidos pela iniciativa privada.

Uma vez que se tenha decidido pela privatização, serão necessários estudos minuciosos acerca dos impactos financeiros, econômicos e sociais que a desejada privatização irá gerar no mercado. Faz-se necessário ressaltar que o ato de privatizar é uma ação da política neoliberal, que defende o crescimento e desenvolvimento do país sob a ótica do livre mercado.

Os resultados da pesquisa indicaram que a privatização do setor de telecomunicações foi predominantemente positiva, tanto economicamente quanto no que tange à satisfação da população. As distorções tarifá-

rias puderam ser corrigidas e mesmo que, na prática, a correção tenha ocorrido acima da inflação, não foi suficiente para enfraquecer a opinião pública, já que as novas tecnologias introduzidas revolucionaram o setor. Portanto, é imprescindível a verificação da real necessidade de se privatizar e se por trás de tal objetivo não há escondidos interesses individuais e/ou apenas preferências ideológicas por parte de determinado governo. Logo, deve-se analisar especificamente cada setor e seu potencial produtivo, pois somente após estudos aprofundados e análise minuciosa pode-se almejar serviços públicos de qualidade e, em consequência, uma opinião pública conscientemente positiva.

6 Referências

BRASIL. ANATEL. **Telecomunicações: A década das transformações**. Agência Nacional de Telecomunicações. Brasília, 2004.

BRASIL. JusBrasil. **O que se entende por serviço público e quais princípios estão a ele relacionados?** Andrea Russar Rachel. 2014

CULPEPER, Roy. Retomada das afluências de capital privado para a América Latina: o papel dos investidores norte-americanos. In: French-Davis, Ricardo; Griffith-Jones, Stephany (org.). **Os fluxos financeiros na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997, p. 41-80.

EDUCAÇÃO/biografia. Disponível em educacao.uol.com.br/biografias. Acesso 05/2017.

LINS, Bernardo Estellita. **Privatização das telecomunicações**

brasileiras: algumas lições.

Cadernos ASlegis, v. 4, n. 10, p. 9-25, jan/abr, 2000

MALONGUI, Nsingue. **Privatizações na economia. Gestão e Consultoria. Jornal Economia & Finanças**. Angola. 2013

MONTALVÃO, E. **Impacto de tributos, encargos e subsídios setoriais sobre as contas dos consumidores**. Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal. Texto para discussão nº 62. 2009

NETA. M. C. S. **O rastro da Reforma do Aparelho do Estado nos serviços administrativos educacionais: um estudo de caso**. Tese (Doutorado em Educação). UFRJ. 2007

NOVAES, Ana. **Privatização do setor das telecomunicações no Brasil**. Análise de Telecomunica-

ções do Banco de Investimento Garantia S.A. Economia. Rio de Janeiro, 1997.

OTERO, Paulo. Coordenadas Jurídicas da Privatização da Administração Pública. In “Os Caminhos da Privatização da Administração Pública”. **Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra**, Coimbra: Coimbra Editora, 2001

PACHECO, G.G. **A difusão da telefonia celular no Brasil**: uma investigação empírica. PUC, Departamento de Administração, 2004.

PADILHA, M.L. A telefonia fica em perspectiva. V.1, 2 e 6. **Gazeta Mercantil**, 2001.

PAIVA, S. M. C. A privatização no Brasil: breve avaliação e perspectivas. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 22, n. 2, 1994.

SANTOS, A. C.. Os prós e contras da privatização das teles. Marketing Manager. **Business Intelligence – Segmentação e Estratégia**. São Paulo, 2003.

TATSCH, Cristiano Roberto. **Privatização do setor de telecomunicações no Brasil**. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Ciências Econômicas. Porto Alegre, 2003.

