



GESTÃO PÚBLICA DA QUALIDADE EM **ALAGOAS** VOLUME 1

Adriana Thiara Oliveira
Ana Carolina Beltrão Peixoto
Organizadoras



**GESTÃO PÚBLICA
DA QUALIDADE EM
ALAGOAS**
VOLUME 1

GESTÃO PÚBLICA DA QUALIDADE EM ALAGOAS

VOLUME 1

Organizadoras

Adriana Thiara Oliveira
Ana Carolina Beltrão Peixoto

Autores(as)

Aline Melquíades Ferreira
Cristina Silva de Lima
Dayse Alvim
Diêgo Monteiro dos Santos
Felippe Rocha Presado Menezes de Barros
Giselle Elaine de Lima Omena
Ives Samir Bittencourt Santana Pinto
Maria Cristina Soriano Nunes
Mariana Lessa de Santana
Núbia Ivete Monteiro de Oliveira
Paulo Guimarães Braga Costa
Paulo Ricardo Silva Lima
Pedro Paulo Rodrigues Tenório
Priscila Amaral



Editora da Universidade
Estadual de Alagoas

Arapiraca/AL

2020



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE ALAGOAS

Reitor: Odilon Máximo de Morais

Vice-Reitor: Anderson de Almeida Barros

Diretor da Eduneal: Renildo Ribeiro

CONSELHO EDITORIAL DA EDUNEAL

Presidente: Renildo Ribeiro

Titulares

Professores:

José Lidemberg de Sousa Lopes

João Ferreira da Silva Neto

Luciano Henrique Gonçalves da Silva

Natan Messias de Almeida

Maria Francisca Oliveira Santos

Márcia Janaína Lima de Souza - Sistema de Bibliotecas (SIBI)

Suplentes

José Adelson Lopes Peixoto

Edel Guilherme Silva Pontes

Maryny Dyellen Barbosa Alves Brandão

Ariane Loudemila Silva de Albuquerque

Ahiranie Sales dos Santos Manzoni

Elisângela Dias de Carvalho Marques - Sistema de Bibliotecas (SIBI)

Revisão: Carol Almeida

Capa: Marseille E. Lessa de Santana

Diagramação: Mariana Lessa

Catálogo na Fonte

G393 Gestão Pública da qualidade em Alagoas: volume 1 / Adriana Thiara Oliveira, Ana Carolina Beltrão Peixoto (Organizadoras) : autores Aline Melquíades Ferreira ... [et al.]. – Maceió : Eduneal, 2020.
275 p.

Inclui bibliografia.

ISBN: 978-65-86680-01-0.

1. Gestão Pública - Administração. 2. Alagoas - Administração. 3. Qualidade
I. Oliveira, Adriana Thiara, org. II. Peixoto, Ana Carolina Beltrão, org. III. Ferreira,
Aline, Melquíades, aut.

CDU: 35 (813.5)

Elaborada por Fernanda Lins de Lima – CRB – 4/1717

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 8

PERFIL DOS AUTORES E AUTORAS 10

1. A IMPORTÂNCIA DA ADOÇÃO DA TECNOLOGIA BIM PARA A GESTÃO DA QUALIDADE DAS OBRAS PÚBLICAS DA SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO DE ALAGOAS 16

Aline Melquíades Ferreira

Adriana Thiara Oliveira

2. ANÁLISE DO CONHECIMENTO DOS GESTORES DAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE MARECHAL DEODORO SOBRE COMPETÊNCIAS GERENCIAIS 36

Giselle Elaine de Lima Omena

Adriana Thiara Oliveira

3. O PAPEL DA DEFENSORIA PÚBLICA ESTADUAL PARA A SOCIEDADE: ANÁLISE DA EFICIÊNCIA DO NÚCLEO DE SAÚDE DO ESTADO DE ALAGOAS NO TOCANTE ÀS DEMANDAS SOCIAIS 50

Paulo Ricardo Silva Lima

Adriana Thiara Oliveira

4. MOTIVAÇÃO NO AMBIENTE DE TRABALHO VOLTADA À QUALIDADE NO DESEMPENHO DO SERVIÇO PÚBLICO 66

Pedro Paulo Rodrigues Tenório

Ana Carolina Beltrão Peixoto



5. FATORES MOTIVACIONAIS NO SERVIÇO PÚBLICO: UM ESTUDO DE CASO NA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE MARECHAL DEODORO/AL..... 79

Priscila da Silva Amaral
Adriana Thiara Oliveira

6. O RELATÓRIO DA OUVIDORIA PÚBLICA COMO FERRAMENTA PARA GESTÃO DA QUALIDADE: ESTUDO DE CASO DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DE ALAGOAS 107

Cristina Silva de Lima
Ana Carolina Beltrão Peixoto

7. APLICAÇÃO DAS FERRAMENTAS DA QUALIDADE: ESTUDO DE CASO EM PEQUENA EMPRESA DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS 128

Dayse Alvim da Silva Souza
Ana Carolina Beltrão Peixoto

8. A TRADICIONAL FEIRA LIVRE DE ARAPIRACA: ANÁLISE DO PERFIL SOCIOECONÔMICO E A ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO GOVERNAMENTAL..... 141

Diego Monteiro dos Santos
Adriana Thiara Oliveira

9. MONITORAMENTO DA CONTRATAÇÃO NO ÂMBITO DA COMPANHIA BRASILEIRA DE TRENS URBANOS DE MACEIÓ/AL PARA MELHORIA DO PROCESSO DE QUALIDADE..... 165

Ives Samir Bittencourt Santana Pinto
Adriana Thiara Oliveira

10. A PARTICIPAÇÃO DO CIDADÃO E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA A FISCALIZAÇÃO, O CONTROLE, A MELHORIA DA QUALIDADE E A EFICIÊNCIA NA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO E NO FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA..... 185

Maria Cristina Soriano Nunes
Ana Carolina Beltrão Peixoto

11. QUALIDADE NA ASSESSORIA TÉCNICA DE COMPRAS EMERGENCIAIS E JUDICIAIS DA SESAU/AL..... 215

Paulo Guimarães Braga Costa
Adriana Thiara Oliveira

12. PODER DISCIPLINAR E PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR COM ÊNFASE NA LEGISLAÇÃO DO ESTADO DE ALAGOAS 231

Núbia Ivete Monteiro de Oliveira
Ana Carolina Beltrão Peixoto

13. POLÍTICAS PÚBLICAS DE INOVAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: UMA ANÁLISE DA ARTICULAÇÃO DO ESTADO NA CONSTRUÇÃO DE REDES ESTRATÉGICAS 246

Mariana Lessa de Santana
Felippe Rocha Presado Menezes de Barros

APRESENTAÇÃO

Nas últimas décadas, o interesse e a necessidade para que os processos de gestão apresentem resultados tangíveis trouxeram à tona para a Administração, quer pública ou não, um olhar sobre a Qualidade.

Os cenários nacional e internacional demandam saberes que promovam uma gestão eficiente e eficaz, longe do clichê, mas perto de resultados que atendam aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Dessa forma, a Universidade Estadual de Alagoas trouxe, em 2018, a primeira seleção para o curso de Especialização em Gestão da Qualidade na Administração Pública, com o objetivo de proporcionar aos participantes condições para a aplicação dos principais procedimentos da Gestão da Qualidade de forma eficiente e eficaz, despertando neles o senso multiplicador junto aos servidores dos órgãos jurisdicionados que realizam atividades relativas ao Controle Interno.

A iniciativa visava atender a uma demanda não apenas do Estado, mas principalmente dos servidores públicos de Alagoas e da comunidade em geral. Ao todo, foram ofertadas 30 vagas para um curso com 360h a serem completadas em 18 meses.

A matriz curricular contemplou 12 disciplinas, somadas ao Trabalho de Conclusão de Curso.

Entre os muitos aprendizados e dificuldades, os egressos tiveram a possibilidade de se apropriar dos saberes nas seguintes áreas: Indicadores e Ferramentas de Qualidade; Qualidade Total; Sistemas de Gestão da Qualidade; Implementação de Sistemas de Gestão da Qualidade;



Auditoria da Qualidade I; Administração da Produção na Administração Pública; Qualidade em Projetos; Estatística Aplicada e Noções de Probabilidade; Metodologia Científica; Gestão Integrada de Sistemas na Administração Pública; Gestão de Custos; Gestão Ambiental.

Assim, ao final desse ciclo, todas as alunas e todos os alunos tiveram como demonstrar como a teoria e as técnicas podem e devem ser aplicadas na Gestão. Este é o volume 1 do processo, contemplando 13 trabalhos, sendo um deles fruto de uma parceria com alunos da Ufal que trazem a realidade de Alagoas em suas mais diversas faces.

Esperamos que apreciem esta leitura e aguardem o próximo volume.

Adriana Thiara Oliveira
Ana Carolina Beltrão Peixoto
Organizadoras

PERFIL DOS AUTORES E AUTORAS



ADRIANA THIARA OLIVEIRA

Doutoranda e Mestra em Sociedade, Tecnologias e Políticas Públicas pelo Centro Universitário Tiradentes (2018). Possui graduação em Relações Públicas (2011) e em Jornalismo (2003) pela Universidade Federal de Alagoas. Especialista em Gestão Pública Municipal (Ufal) e Comunicação Empresarial (Cesmac). Professora do Instituto Federal

de Alagoas, nos cursos de Turismo e Hotelaria. Foi professora dos cursos de Relações Públicas da Ufal e Publicidade e Propaganda da Unip/Assupero/Facima. Líder do Grupo de Pesquisa Estudos Interdisciplinares em Turismo e Hospitalidade de Alagoas (Eitha/Ifal/CNPQ). Atuou como diretora de comunicação da Secretaria Municipal de Educação de Maceió e, ainda na Prefeitura, ocupou o cargo de coordenadora de Conteúdo da Secretaria de Comunicação. Atualmente, é a presidente do Conselho Editorial do Ifal.



ALINE MELQUÍADES FERREIRA

Possui graduação em Administração Pública (2016) e Arquitetura e Urbanismo (2005) pela Universidade Federal de Alagoas (Ufal). Pós-graduada em Gestão da Qualidade na Administração Pública pela Universidade Estadual de Alagoas (Uneval) (2019) e Especialista em Artes Visuais: Cultura e Criação pelo Serviço Nacional de Aprendizagem

Comercial de Alagoas (Senac) (2009). Atualmente, é servidora efetiva na Secretaria de Estado da Educação de Alagoas, tendo sido servidor destaque 2018 com atuação na área de Administração Pública e Arquitetura Escolar.



ANA CAROLINA BELTRÃO PEIXOTO

Doutora em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco (2011). Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela Universidade Federal de Alagoas (2003). Graduada em Administração de Empresas pela Universidade Federal de Alagoas (1999) e em Serviço Social pela Unit (2015). Líder do Grupo Interdisciplinar de Pesquisas e

Práticas Empreendedoras (Gippe), no diretório do CNPQ. Professora titular da Universidade Estadual de Alagoas (Uneal). Possui afinidade com Gestão de Cursos de Graduação presenciais e a distância, com ênfase em estratégias para o resultado através de novas tecnologias na educação. Credenciada para avaliação de cursos e polos de ensino a distância. Experiência na área de Administração, com ênfase em Administração de Micro e Pequenas Empresas, atuando principalmente nos seguintes temas: Negócios de Impactos Sociais, Empreendedorismo, Empresas Juniores, Mercado de trabalho, Inovação e Competitividade, Planejamento estratégico, Centrais de negócios, APLs, Sistemas produtivos locais, redes de empresas e inclusão social.



CRISTINA SILVA DE LIMA

Possui graduação em Administração Pública (Ufal) e Turismo (FAA-Iesa); Possui pós-graduação em Marketing (Cesmac) e Gestão da Qualidade na Administração Pública (Uneal). Possui experiência no assessoramento em programas de treinamento e desenvolvimento na área de gestão de pessoas na Administração Pública.



DAYSE ALVIM

Possui graduação em Ciência Econômica pela Universidade Federal de Alagoas (2012). Graduada em Direito pela Universidade Estácio de Sá (2016) e pós-graduada em Gestão de Qualidade na Administração Pública Pela Uneal (2019).



DIÊGO MONTEIRO DOS SANTOS

Graduado em Administração Pública pela Universidade Federal de Alagoas. Participou do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (Pibic) com enfoque em Relações Internacionais e Poderes Locais. Colaborador no Grupo de Pesquisa Núcleo de Estudos Conjunturais em Administração (Neca). Pós-graduado em

Gestão da Qualidade na Administração Pública pela Universidade Estadual de Alagoas (Uneval). Mestrando no Programa de Pós-graduação em Dinâmicas Territoriais e Cultura (ProDIC), na Linha de Pesquisa 2- Território, Sociedade e Desenvolvimento, pela Universidade Estadual de Alagoas (Uneval). Pesquisa em andamento com objetivo de entender a ação pública no município de Arapiraca através do Complexo Ceci-Cunha.



FELIPE ROCHA PRESADO MENEZES DE BARROS
Mestre em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Alagoas (2015). Professor da Universidade do Estado do Amazonas (UEA). Atuou como professor substituto da Universidade Federal de Alagoas, entre 2014 a 2019. Foi Assessor Econômico da Federação do Comércio de Bens, Serviços

e Turismo do Estado de Alagoas.



GISELLE ELAINE DE LIMA OMENA

Servidora efetiva na Secretaria Municipal de Educação de Marechal Deodoro/AL com experiência na área de Administração, com foco para Gestão de Processos Públicos. Especialista em Gestão da Qualidade na Administração Pública pela Universidade Estadual de Alagoas (Uneval)

(2019). Graduanda em Administração pela Universidade Federal de Alagoas

(Ufal), especialista em Educação em Direitos Humanos e Diversidade pela Universidade Federal de Alagoas (Ufal) (2012) e graduada em Pedagogia pela Universidade Federal de Alagoas (Ufal) (2007).



IVES SAMIR BITTENCOURT SANTANA PINTO

Atualmente, é coordenador jurídico da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU). Pós-graduado em Direito e Processo Tributário. Graduado em Administração Pública pela Ufal e pós-graduado em Gestão de Qualidade na Administração Pública pela Uneal. Ex-professor de Direito da Faculdade Figueiredo Costa. Ex-procurador do

município de Maceió, ex-gerente jurídico da CBTU e ex-assistente executivo II na CBTU-STU-REC. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Administrativo, atuando como consultor em processo licitatório, apoiando a Comissão de Licitação. É advogado atuante no Estado de Alagoas, prestando serviços de consultoria e advocacia preventiva, mormente nas áreas cível e trabalhista.



MARIA CRISTINA SORIANO NUNES

Possui graduação em Comunicação Social com habilitação em Jornalismo pela Universidade Federal de Alagoas (Ufal) (2008). Tem experiência na área de Administração, com ênfase em Administração. Possui pós-graduação – nível especialização – em Gestão da Qualidade na Administração Pública pela Universidade Estadual de Alagoas (Uneal).



MARIANA LESSA DE SANTANA

Mestranda em Propriedade Intelectual no programa de pós-graduação PROFINIT-UFAL. Pós-graduada em Gestão Pública pela Universidade Federal de Alagoas. Servidora Pública da Universidade Estadual de Ciências de Saúde de Alagoas (Uncisal).



NÚBIA IVETE MONTEIRO DE OLIVEIRA

Possui graduação em Administração pelo Centro Universitário Cesmac (2000). Trabalhou no cargo de administradora na Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio (2006-2020). Especialista em Administração Pública (2010) e Gestão da Qualidade na Administração Pública (2019).

Trabalhou como tutora online no curso de Administração Pública, modalidade a distância, na Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (Ufal), no período de 2014 a 2015. Possui curso de Aperfeiçoamento Docente para exercício da Tutoria, ofertado pela Coordenadoria Institucional de Educação a Distância da Universidade Federal de Alagoas e Universidade Aberta do Brasil (2014-2015). Exerceu a função de presidente da Terceira Câmara Isolada da Comissão de Processo Administrativo- Disciplinar da Seplag (2014-2019), como também de presidente-geral da referida Comissão (2019). Atualmente, exerce o cargo de administradora na Universidade Federal de Alagoas (Ufal). Tem experiência na área de Administração, com ênfase em Administração Pública.



PAULO GUIMARÃES BRAGA COSTA

Graduado em Administração pelo Centro Universitário Cesmac e pós-graduado em Gestão da Qualidade pela Universidade Estadual de Alagoas (Uneal). É servidor público desde 1985, sempre atuando na Secretaria de Estado da Saúde, onde tem vasta experiência em gestão, compras e licitação.



PAULO RICARDO SILVA LIMA

Mestrando em Ciência da Informação pela Universidade Federal de Alagoas (2020). Possui graduação em Administração Pública pela Universidade Estadual de Alagoas (2017). Especialista em Gestão da Qualidade na Administração Pública (Uneal), em Direito

Administrativo pela Faculdade Campos Eliseos e Gestão de Pessoas (FCE). Servidor público da Defensoria Pública do Estado de Alagoas. Atua como membro da comissão de Planejamento Estratégico do Conselho Regional de Administração de Alagoas e como membro da comissão de licitação da DPE/AL.



PEDRO PAULO RODRIGUES TENÓRIO

Atuou na coleta de dados estatísticos junto ao IBGE em 2010. É Agente de fiscalização do Conselho Regional de Corretores de Imóveis da 22ª Região desde 2013 e também atua, desde 2015, no Grupo Especial de Agentes de Fiscalização Federal (Geaf) do Conselho Federal de Corretores de Imóveis (Cofeci).

Possui graduação em Administração Pública pela Ufal e é especialista em Gestão da Qualidade na Administração Pública pela Uneal. Possui Certificação em Ouvidoria pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap).



PRISCILA AMARAL

Servidora efetiva na Secretaria Municipal de Educação de Marechal Deodoro/AL com experiência na área de Administração, com ênfase em Contabilidade e Finanças Públicas. Possui especialização em Gestão da Qualidade na Administração Pública pela Universidade Estadual de Alagoas (Uneal) (2019). Graduada em Administração Pública pela Universidade

Federal de Alagoas (Ufal) (2018), técnica em Administração pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac) (2016), tecnóloga em Análise e Desenvolvimento de Sistemas pela Universidade Estadual de Ciências da Saúde de Alagoas (Uncisal) (2016) e graduada em Biomedicina pelo Centro Universitário Cesmac (2008).

1. A IMPORTÂNCIA DA ADOÇÃO DA TECNOLOGIA BIM PARA A GESTÃO DA QUALIDADE DAS OBRAS PÚBLICAS DA SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO DE ALAGOAS

Aline Melquíades Ferreira

Adriana Thiara Oliveira

Resumo: Este artigo consiste em apresentar a importância da adoção da tecnologia Building Information Model (BIM) ou “Modelagem da Informação da Construção” nos projetos das obras públicas da Secretaria de Estado da Educação de Alagoas (Seduc-AL), visando demonstrar como a tecnologia BIM pode contribuir na gestão da qualidade das obras da Administração Pública. A metodologia adotada foi um estudo de caso no setor da Superintendência de Engenharia e Tecnologia de Informação (Sueti), pertencente à Seduc-AL. O setor é composto por uma equipe multidisciplinar (engenheiros, arquitetos e técnicos de eletrotécnica), que atualmente não utiliza a tecnologia BIM. O artigo tem como foco demonstrar a importância da adoção desta tecnologia. Para seu embasamento, foi tomada como fonte para pesquisa a revisão bibliográfica de artigos, dissertações, normas, guias e livros relativos à temática BIM, com o intuito de buscar o entendimento mais profundo das questões relacionadas à utilização do planejamento e da gestão de obras com BIM e sua importância para a melhoria dos processos de construção. O resultado esperado é sensibilizar os formuladores de políticas públicas, no caso os gestores da Seduc-AL, a respeito dos ganhos em economicidade e qualidade em obras públicas; na fiscalização das obras públicas; na transparência dos processos licitatórios e no aumento da produtividade da construção civil, que podem ser obtidos com a adoção dessa tecnologia, propondo como estratégia a coordenação da estrutura do setor público para adoção do BIM; a capacitação dos gestores e servidores públicos envolvidos nos projetos de arquitetura, engenharia e construção e na compra de *softwares* e computadores.



Palavras-chave: Modelagem da Informação da Construção. Administração Pública. Construção Civil.

Introdução

A Secretaria de Estado da Educação de Alagoas (Seduc-AL) é órgão integrante da Administração Direta do Poder Executivo e tem como finalidade assegurar o cumprimento constitucional da política educacional e a execução das políticas públicas relativas ao desenvolvimento integrado, fortalecendo o sistema estadual de ensino e garantindo o funcionamento de suas unidades estaduais. Dentre as diversas áreas de atuação, há a infraestrutura de ensino, compreendendo construções, equipamentos e manutenção da rede física de escolas.

Na Seduc-AL, existe o setor de Superintendência de Engenharia e Tecnologia de Informação (Sueti), que desenvolve os projetos arquitetônicos, quantifica, orçamenta, fiscaliza a execução da obra e cuida da manutenção das escolas e da edificação-sede do órgão. Atualmente, o processo de produção do projeto é fragmentado e documentado a cada fase, havendo poucas alterações ao longo da produção e, posteriormente, podendo ocorrer algumas falhas na compatibilização do projeto arquitetônico com os demais projetos complementares (estrutural, hidrossanitário, elétrico, dentre outros).

A construção civil é um setor caracterizado pelo alto índice de desperdício, que varia entre 5% e 8% do total da obra (AGOPYAN, 2001). Diversos trabalhos mostram que grande parte dessas perdas é proveniente da baixa qualidade dos projetos que são entregues nas obras, que chegam com erros e incoerências e obrigam os responsáveis pela execução a tomar decisões dentro do próprio canteiro de obras, a fim de solucionar os problemas, aumentando o custo com serviços não previstos em orçamento e também as chances de ocorrerem erros por não terem sido pensados previamente.

No decorrer deste artigo, é apresentado o desenvolvimento dos projetos arquitetônicos pela Sueti, locada na Secretaria de Estado da Educação do município de Maceió, Alagoas, e como a adoção da tecnologia Building Information Model (BIM) poderá proporcionar obras eficientes em termos de economia de recursos e de tempo. A plataforma BIM é uma ferramenta que contribui para a melhoria na elaboração dos projetos de arquitetura, engenharia e construção.

Discussão Teórica

Segundo a *Cartilha Obras Públicas* (2013), obra pública é considerada toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação de bem público que pode ser realizada de forma direta, quando a obra é feita pelo próprio órgão ou entidade da Administração, por seus próprios meios, ou de forma indireta, quando a obra é contratada com terceiros, por meio de licitação.

De acordo com Aldo Mattos (2010), a construção civil é uma atividade que envolve grande quantidade de variáveis e se desenvolve em um ambiente particularmente dinâmico e mutável. Então, planejamento e controle passaram a ser essenciais para o sucesso da organização.

Planejar corretamente o prazo de execução de uma obra é evitar gastos futuros desnecessários. Esse planejamento gera uma economia financeira considerável e propicia aos beneficiários e à equipe de gerenciamento do projeto satisfação e confiança.

O que é, então, este BIM?

O registro mais antigo do conceito do BIM surgiu há mais de trinta anos, no protótipo apresentado por Chuck Eastman (1975), publicado no extinto *Journal of the American Institute of Architects* (AIA). Já desde 1986, a terminologia Building Modeling vinha sendo propagada, até que, em dezembro de 1992, tornou-se Building

Information Model, para a qual o primeiro uso documentado foi um artigo no *Automation in Construction*, do inglês F. Tolman (1992).

Segundo o National Institute of Building Standards, organização não governamental norte-americana, Building Information Model é

uma representação digital das características físicas e funcionais de uma instalação e um recurso de compartilhamento de conhecimento para obter informações sobre uma instalação, formando uma base confiável para decisões durante o seu ciclo de vida; definido desde a sua concepção até a primeira demolição.

BIM é o conjunto de tecnologias e processos integrados que permite a criação, a utilização e a atualização de modelos digitais de uma construção, de modo colaborativo, servindo a todos os participantes do empreendimento, potencialmente durante todo o ciclo de vida da construção (ESTRATÉGIA BIM BR, 2018).

Diversos países, como Estados Unidos, Singapura, Reino Unido, Noruega, Dinamarca, Finlândia, Coreia do Sul, Holanda, Chile, Rússia e países da Comunidade Europeia, já vêm adotando e exigindo o uso da tecnologia BIM nos projetos de obras públicas, em seus diversos níveis de maturidade e aplicação, tornando-se esta uma tendência mundial.

Neil Calvert (2013) afirma que o BIM possui diversas camadas de informação, conhecidas como dimensões. Um modelo pode ser 4D, 5D, 6D, 7D até nD, conforme o contexto da utilização. Segundo a análise de Neil Calvert (2013), as sete principais dimensões do BIM podem ser classificadas como:

- 2D Gráfico: são as dimensões do plano, onde estão representadas graficamente as plantas do empreendimento;
- 3D Modelo: adiciona a dimensão espacial ao plano, onde é possível visualizar os objetos dinamicamente. Um modelo 3D pode ser utilizado na visualização em

perspectiva de um empreendimento, na pré-fabricação de peças, em simulações de iluminação. No caso do BIM, cada componente em 3D possui atributos e parametrização que os caracteriza como parte de uma construção virtual de fato, não apenas visualmente representativa;

- 4D Planejamento: adiciona a dimensão tempo ao modelo, definindo quando cada elemento será comprado, armazenado, preparado, instalado, utilizado. Organiza também a disposição do canteiro de obras, a manutenção e movimentação das equipes, os equipamentos utilizados e outros aspectos que estão cronologicamente relacionados;
- 5D Orçamento: adiciona a dimensão custo ao modelo, determinando quanto cada parte da obra vai custar, a alocação de recursos a cada fase do projeto e seu impacto no orçamento, o controle de metas da obra de acordo com os custos;
- 6D Sustentabilidade: adiciona a dimensão energia ao modelo, quantificando e qualificando a energia utilizada na construção, a energia a ser consumida no seu ciclo de vida e seu custo, em paralelo à 5ª dimensão. A energia, neste caso, pode estar diretamente relacionada ao impacto físico do projeto no meio em que este está inserido;
- 7D Gestão de Instalações: adiciona a dimensão de operação ao modelo, onde o usuário final pode extrair informações de como o empreendimento como um todo funciona, suas particularidades, quais os procedimentos de manutenção em caso de falhas ou defeitos.

O BIM nas Obras Públicas Brasileiras

No Brasil, o Decreto nº 9.983, de 22 de agosto de 2019, instituiu o Comitê Estratégico de Implementação do Building Information Modeling (CE-BIM), com a finalidade de propor a estratégia nacional para disseminação do BIM.

A primeira licitação pública que exigiu BIM nos projetos foi para a sede da Petrobras, em Santos. A Fundação para o Desenvolvimento da

Educação (FDE) do Estado de São Paulo e o Governo de Santa Catarina já visam contratar projetos públicos em BIM nos próximos anos.

O Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC) também publicou o documento *Construção Inteligente*, no qual são detalhados objetivos, ações, responsabilidades, metas e compromissos para a efetiva difusão desse novo paradigma da indústria da construção.

O Governo Federal, por meio do Plano Brasil Maior¹, estabeleceu, dentro da agenda estratégica da construção civil, o seguinte objetivo: intensificar o uso da tecnologia da informação aplicada à construção e a implantação do sistema de classificação da informação da construção – normas BIM (BRASIL, 2013, p. 64).

Na esfera pública, iniciativas de órgãos das Forças Armadas e Governos Estaduais como o de Santa Catarina produziram o *Caderno de Projetos em BIM orienta uso da tecnologia em obras públicas* e apontam o uso do BIM na busca de maior assertividade nas obras públicas, desde sua licitação, projeto, execução, custos e, principalmente, fiscalização.

Outros projetos públicos, tais como o Museu do Amanhã e alguns estádios para a Copa do Mundo de Futebol e instalações para as Olimpíadas, foram executados, ao menos em parte, com o uso do BIM, mas por opção dos construtores.

Nas universidades, o uso do BIM vem sendo inserido em nível de graduação e especialização. Também são frequentes as publicações de normas e cadernos técnicos com o intuito de padronizar, regularizar e difundir as definições referentes ao novo conceito.

A utilidade BIM vai para além da arquitetura. O Governo brasileiro está estudando uma forma de catalogar todos os edifícios que compõem o patrimônio da União, incluindo informações sobre sua

¹ Plano Brasil Maior – criado em 2011, é um programa do Governo Federal brasileiro para aumentar a competitividade da indústria nacional, sob o lema “Inovar para competir. Competir para crescer”. Ele traça uma nova política industrial, tecnológica, de serviços e de comércio exterior do Governo Federal.

localização, gerenciamento, custo de manutenção e se estão ocupados ou não, entre outras áreas.

A partir de 2021, o Brasil começa a implantar modelos BIM em obras públicas, devido à obrigatoriedade estabelecida pela Estratégia Nacional de Disseminação do BIM de 2018. Diante de todo esse reconhecimento institucional, a tecnologia vem se consolidando cada vez mais no mercado brasileiro.

Na Sueti, locada na Secretaria de Estado de Educação de Alagoas, a demanda de trabalho está em acompanhar a manutenção das escolas já existentes e das construções que estão sendo executadas, como as das quatro escolas indígenas; das nove escolas do Programa Brasil Profissionalizado² e das 37 construções de quadras cobertas com vestiários. Como a equipe de trabalho é pequena, o setor enfrenta um quadro de dificuldades variadas para projetar novas construções e acompanhar a manutenção de mais de 400 escolas públicas. As dificuldades vão desde o planejamento até o controle.

A tecnologia BIM, ao se consolidar, no Brasil, como ferramenta essencial para o desenvolvimento de projetos de construção civil, propiciaria ao setor de engenharia e arquitetura a possibilidade de conceber um projeto construindo seu modelo parametrizado, o que permitiria a visualização da volumetria, estimação de custos, quantificação e qualificação do material aplicado, observando e ajustando conforto ambiental e outros itens projetuais e facilitando a comunicação entre os diversos profissionais integrantes do processo. As modificações e os aperfeiçoamentos do projeto são processados automaticamente nas planilhas de custos, nas plantas baixas e elevações da construção, permitindo um incremento significativo na qualidade da comunicação e, conseqüentemente, na qualidade do produto final, a edificação.

² Programa Brasil Profissionalizado – criado em 2007, é um programa que concede apoio financeiro às redes públicas de ensino dos Estados e do Distrito Federal, com vistas a contribuir para o fortalecimento e a expansão da educação profissional e tecnológica.

Segundo Freitas (2014), com a implementação da metodologia BIM, são várias as vantagens esperadas *versus* algumas desvantagens. De forma sucinta, as principais são:

Quadro 1 - Vantagens e desvantagens do BIM

| Vantagens | Desvantagens |
|--|--|
| Diminuição de erros de desenho | Necessidade de aquisição de <i>software</i> |
| Facilidade nas modificações de projeto, realizadas automaticamente em todo o modelo | Mudança de mentalidade |
| Construção mais econômica e consistente | Necessidade de formação dos futuros utilizadores |
| Mais ajustes na execução | Necessidade de computadores mais potentes e com mais memória |
| Quantitativos de materiais mais precisos | |
| Visualização 3D da estrutura | |
| Melhor compreensão visual do projeto | |
| Melhor preparação do projeto | |
| Modelação de objetos com definição das suas propriedades físicas | |
| Facilidade na obtenção de documentos de construção (plantas, cortes, detalhes, alçados, dentre outros) | |
| A estrutura é modelada uma única vez, podendo ser usada nas várias especialidades e fases do projeto | |
| Consolidação da informação do projeto apenas num único ficheiro informático | |
| Elevado nível da produtividade | |
| Facilidade de concepção e percepção das várias fases de construção | |
| Simplifica intervenções futuras no projeto | |

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Segundo a Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), em parceria com o Senai Nacional, foi aplicado um “Questionário BIM”, orientado a levantar o *status* de entendimento do BIM e o nível de sua adoção em 14 cidades do Brasil, sendo uma destas Maceió. Do total de aproximadamente 3.000 profissionais que participaram dos eventos, coletaram-se 917 respostas.

A pesquisa aponta que a maioria das obras de construção termina acima do prazo e do orçamento previstos.

Em relação aos diversos benefícios que o BIM proporciona, foram feitas diversas perguntas para entender o grau de concordância:

Figura 1 - Percepção de benefícios do BIM



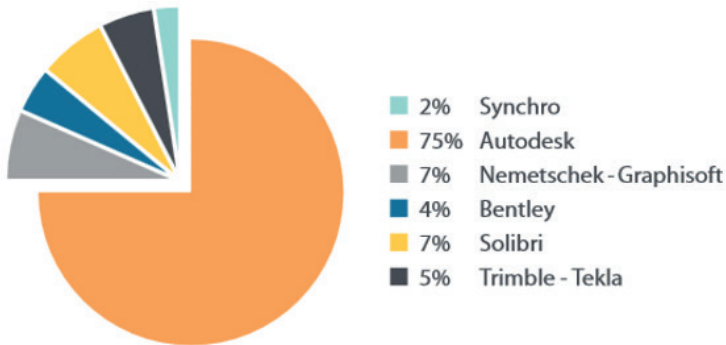
Fonte: Road Show BIM – resultados da pesquisa e desdobramentos (2018).

Identificaram-se, através das perguntas, as principais plataformas tecnológicas adotadas, havendo o destaque da Autodesk – e entre os que mencionaram o uso de outras tecnologias foram citadas: Adapt, AltoQI, Active, DDS-CAD, Enscape, Lumion, MS Project, Navisworks, Primavera, QIBuilder, Revit, Revizto, TQS, Vectorworks, Cypcad, Fuzor, SAP/CRM/Conpis/Geminni, Smartplant-Aveva, Eberick e

Vico, sendo a Alto QI a mais citada, com 9 respostas. Todas possuem plataforma para o uso do BIM.

Em escritórios de arquitetura, os *softwares* de modelagem mais conhecidos são o Revit (Autodesk) e o ArchiCad (Graphisoft).

Figura 2 - Plataformas Tecnológicas



Fonte: Road Show BIM – resultados da pesquisa e desdobramentos (2018).

Apesar de os *softwares* que têm a plataforma BIM terem os custos maiores, as vantagens por optar por eles proporcionam qualidade de projeto; facilidade de modificações de projeto; diminuição de prazos de entrega e carga horária por projeto, ou seja, custos dentro do orçamento previsto. É importante lembrar que o processo de implementação do BIM não consiste apenas em obter um *software*, mas também em ter uma boa infraestrutura de *hardware* e treinamento de pessoal.

Materiais e Métodos

Os serviços da Secretaria de Estado da Educação de Alagoas não se restringem apenas a atender à cidade de Maceió; ela engloba todo o Estado de Alagoas. Então, a demanda de projetos é grande,

sendo eles de construções, de reformas e de ampliações de escolas e quadras cobertas.

O público-alvo da Organização são os profissionais da educação, os professores, os coordenadores, os diretores de escolas da rede pública e, principalmente, o alunado.



Segundo Birnberg (1998), os projetistas raramente estabelecem mecanismos formais de garantia da qualidade e tendem a minimizar ou ignorar procedimentos devido às pressões das entregas e orçamentos. Esses fatores, aliados a outras dificuldades dos escritórios de projetos, geram uma baixa qualidade nos projetos executados, que se estende ao canteiro de obras.

A metodologia adotada consistiu no estudo de caso e da revisão bibliográfica de artigos, dissertações, normas, guias e livros sobre o tema, com intuito de buscar o entendimento mais aprofundado das questões relacionadas à utilização do planejamento e gestão de obras com BIM, os conceitos dos diversos níveis de BIM e sua importância para a melhoria dos processos de construção. Também foi realizada a abordagem de comparação entre *softwares*, mensurando a otimização e a viabilização dos projetos arquitetônicos.

Foi apresentado como surgiu o BIM e como ele se desenvolveu no exterior e vem crescendo no Brasil, principalmente na Administração Pública, expondo, de uma maneira geral, as vantagens e desvantagens e o investimento para sua implementação.

Na estrutura Organizacional da Superintendência de Engenharia e Tecnologia de Informação (Sueti), além da presença da superintendência e gerência, o setor também é composto por duas chefias e seis subchefias:

Quadro 2 - Estrutura Organização Sueti

| | |
|---|--|
| Superintendência de Engenharia e Tecnologia de Informação (Sueti) | |
| Gerência de Infraestrutura de Tecnologia da Informação  | Chefia de Expansão e Adequação Física da Rede (Cheafr) Chefia de Manutenção Estrutural da Rede (CHMER)  |
| Subchefia de Suporte ao Usuário (Subsu) | Subchefia de Projetos (Subpro) |
| Subchefia de Apoio ao Usuário (Subau) | Subchefia de Orçamento de Obras (Suboro) |
| Subchefia de Desenvolvimento e Implementação de Soluções (Subdis) | Subchefia de Fiscalização de Obras (Subfo) |

Fonte: Elaborado pelas autoras.

No setor Sueti, a ferramenta tecnológica utilizada na arquitetura é o AutoCAD (Autodesk). Essa ferramenta funciona basicamente em 2D e não possui plataforma para uso do BIM, possibilitando ao profissional fazer os projetos de forma um tanto limitada e passível de erros, além de não ser algo compatibilizado com os outros projetos complementares.

O tempo despendido na modelagem de um projeto em BIM e CAD difere em cada etapa a ser trabalhada. No CAD, o anteprojeto é trivial, enquanto os detalhes, no projeto executivo e obra, demandam mais horas trabalhadas. No BIM, a fase de concepção e anteprojeto representa o estágio de maior refinamento, ao invés dos detalhes inseridos e definições impostas. Devido a esse pretexto, há maior eficiência na fase de execução, acarretando na minoração do tempo final (OLIVEIRA, 2014).

Segundo a Pesquisa de Avaliação do Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU), realizada pelo Instituto Datafolha em maio de 2019, com 1.500 arquitetos e urbanistas e 500 empresas de Arquitetura

e Urbanismo, quanto ao uso de tecnologia, a maioria dos profissionais utiliza-se de notebooks (85%) e PCs (84%), com *softwares* CAD (85%), 3D (77%) e de renderização (68%). O uso de *software* BIM é significativo: 36% dos profissionais e 37% das empresas utilizam essa tecnologia em seus projetos. A grande maioria das empresas (70%) diz-se satisfeita ou muito satisfeita com as tecnologias presentes no local de trabalho. A internet é o meio mais usado para se informar sobre as novidades de Arquitetura e Urbanismo, abrangendo 95% dos profissionais.

Segundo Tobin (2008), existem três gerações de atividades BIM, denominadas Era BIM 1.0, Era BIM 2.0 e Era BIM 3.0, em função do grau de utilização efetiva das ferramentas e premissas da tecnologia.

A Era BIM 1.0 acontece quando a implementação do BIM é iniciada através da implantação de uma “ferramenta de *software* paramétrico 3D baseada em objetos”. Nessa geração, ocorre a transição entre o sistema CAD tradicional e sistemas BIM, com o desenvolvimento de modelos tridimensionais unidisciplinares e a geração automática de desenhos 2D, mas sem a colaboração com as demais disciplinas (TOBIN, 2008).

Os valores das licenças anuais dos *softwares* mais usados na arquitetura e engenharia são:

Tabela 1 - Custos (R\$) dos *softwares* de Arquitetura

| Softwares de Arquitetura | Valor (R\$)^(*) | Empresa | Plataforma BIM |
|---------------------------------|---|----------------|-----------------------|
| AutoCAD 2020 | R\$ 4.782,98/ano | Autodesk | Não |
| Revit 2020 | R\$ 7.253,59/ano | Autodesk | Sim |
| ArchiCad | Os valores variam em função do número e dos tipos de licenças | Graphisoft | Sim |

³ Valores consultados nos *sites* das empresas Autodesk e Graphisoft^(*).

Fonte: Elaborada pelas autoras.

³ Disponível em: <<https://www.autodesk.com.br/products/autocad/subscribe?plc=ACDIST&term=1-YEAR&support=ADVANCED&quantity=1>>; <<https://www.autodesk.com.br/products/revit/subscribe?plc=RVT&term=1-YEAR&support=ADVANCED&quantity=1>>; <<https://graphisoftbreduca.matrixlms.com/page/show/56826>>.

Tabela 2 - Custos (R\$) dos softwares de Engenharia

| Softwares de Engenharia | Valor (R\$)^(*) | Empresa | Plataforma BIM |
|--------------------------------|----------------------------------|----------------|-----------------------|
| Civil 3D | R\$ 6.945,86/ano | Autodesk | Sim |
| Eberick | R\$ 4.140,00/ano | ALTOQi | Sim |
| TQS | R\$ 1.690,00/ano | TQS | Sim |

⁴ Valores consultados nos *sites* das empresas Autodesk, ALTOQi e TQS^(*).

Fonte: Elaborada pelas autoras.

Na Era 2.0, os usuários colaboram ativamente com outros agentes que participam do processo. São inseridas no modelo, entre outras, informações relativas aos custos, tempo e análise de eficiência energética. Nesta etapa, torna-se necessária a minimização de problemas relativos à interoperabilidade, vista a necessidade de trocas frequentes de informações entre os participantes (TOBIN, 2008).

A Era 3.0 é caracterizada pela integração total entre profissionais/disciplinas sem obstáculos referentes à interoperabilidade e troca de informações. É considerada a era da interoperabilidade, onde o mais importante é quão bem a construção virtual representa o processo de construção de fato (TOBIN, 2008).

O BIM 3.0, último estágio da adoção do BIM, conforme afirma Oliveira (2011), é apenas uma tendência, não sendo aplicado nas práticas atuais.

Seguindo o plano de implantação da tecnologia BIM utilizado pelo Ministério Público do Distrito Federal e de Territórios (MPDFT), a Secretaria de Estado da Educação de Alagoas poderia utilizar algumas, ou senão todas, as etapas abaixo:

- Análise de cenário do setor (necessidades, atividades desenvolvidas e objetivos);

⁴ Disponível em: <<https://www.autodesk.com.br/products/civil-3d/overview>>; <https://www.altoqi.com.br/planos/#tab_estrutural>; <<http://www.tqs.com.br/v18/assinatura-tqs>>.

- Diagnóstico do processo BIM adotado até o momento – no caso do setor escolhido para estudo, não existe tecnologia BIM;
- Escolha do gestor em BIM para desenvolver o plano de implantação (ou contratar consultoria externa);
- Escolha do líder/gestor em BIM na Sueti;
- Formar equipe interna responsável pela implementação do plano;
- Escolher as aplicações BIM para cada área de projeto, considerando a definição de troca de informações e interoperabilidade;
- Treinar equipes nos *softwares* escolhidos e/ou aproveitar habilidades preexistentes;
- Definir projeto-piloto para desenvolvimento dos “*templates*” de cada área;
- Definir como será criada e catalogada a biblioteca de famílias;
- Definir um “*workflow*” prático e diretrizes de trabalho: ajustar a modelagem de acordo com as melhores práticas de execução de obras junto com a equipe ou o setor de fiscalização. Mudança de paradigma CAD x Revit;
- Ajustar quantificação/orçamentação junto com equipe ou setor de Orçamentos;
- Capacitação da equipe de gestão e coordenação de projeto em BIM;
- Treinar equipe no *software* de compatibilização e análise de qualidade;
- Elaborar “Manual de utilização dos ‘*templates*’” e processos BIM;
- Fixar e compartilhar as competências BIM nas áreas de projeto, tecnologia, processos e políticas do órgão;
- Disseminar os conceitos básicos necessários ao correto entendimento dos processos em BIM; e
- Reanalisar constantemente o processo para adequações.

O MPDFT conseguiu atingir um nível elevado de implantação e atualmente consegue desenvolver Projetos Executivos, envolvendo todas as disciplinas: Arquitetura, Estrutura e Instalações Prediais

(Elétricas, Hidrossanitárias, Mecânicas e Contra-Incêndio). Foi adotada a estratégia de utilizar o menor número possível de aplicações BIM, diminuindo os custos de aquisição e treinamentos e problemas com a interoperabilidade.

Considerações Finais

O processo de implantação BIM no órgão da administração pública – Secretaria de Estado da Educação de Alagoas (Seduc/AL) –, embora apresente diversos entraves, tanto administrativos, como legislação rígida para adquirir produtos e serviços, quanto financeiros, devido à limitações orçamentárias, é possível e, como sinalizado pelo Governo Federal, se transformará em política pública, tendo como ideia a elevação da produtividade e da melhora da transparência nas obras públicas.

A implementação de qualquer tecnologia nova não é fácil, requer sair da zona de conforto, porém esta busca por inovação no mercado de trabalho trará a reestruturação do setor através da reorganização dos processos, da implementação de uma nova forma de organização do trabalho e de um novo modo de pensar o processo de projeto, visto agora de forma totalmente integrada.

No caso do setor Sueti, que desenvolve os projetos, quantifica e orçamenta, fiscaliza a execução da obra e cuida da manutenção das edificações das escolas e do órgão, a utilização da metodologia BIM em todas as etapas do projeto e, conseqüentemente, por todo o ciclo de vida da edificação e consultoria interna mediante servidor do quadro impactariam diretamente nos valores gastos.

Não que é a tecnologia virá resolver todos os problemas do setor, mas este pode fazer uso do BIM de muitas maneiras para tornar mais rentável seus projetos e mais bem-sucedida sua captação, já que, de forma gradual, o BIM se tornará obrigatório em projetos e obras do Governo Federal.

Referências

AGOPYAN, V. Números do desperdício. **Revista Técnica**, ed. 53, ago. 2001.

ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. **Obras públicas**: licitação, contratação, fiscalização e utilização. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

BRASIL. Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial. **Brasil Maior**: Agendas estratégicas setoriais. Brasília, DF, 2013. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1377289231.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 9.983**, de 22 de agosto de 2019. Dispõe sobre a Estratégia Nacional de Disseminação do Building Information Modelling e institui o Comitê Gestor da Estratégia do Building Information Modelling. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9983.htm#art15> Acesso em: 25 ago. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Obras públicas**: recomendações básicas para a contratação e fiscalização de obras públicas/Tribunal de Contas da União. 3. ed. Brasília: TCU, SecobEdif, 2013. Disponível em: <<http://portal3.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2684759.PDF>>. Acesso em: 10 ago. 2019.

BIRNBERG, H. G. **Project Management for building designers and owners**. 2nd. Ed. Boca Raton: CRC, 1998. 256 f.

CALVERT, Neil. **Why we care about BIM**. disponível em <<http://www.spatialiq.co.nz/Blog/Post/30/Why-WE-care-about-BIM--->>. Acesso em: 10 ago. 2019.

CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO (CBIC). **Coletânea de Implementação do BIM para Construtoras e Incorporadoras**. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://cbic.org.br/bim/>>.

CAPPELLO, N.; LEITE, T. M.; FABRICIO, M.M. Escritórios internos de projetos em órgãos públicos. Caso: Edf. (UFSCar, São Carlos/SP). In: **Workshop brasileiro de gestão do processo de projetos na construção de edifícios**, 7.Anais. Curitiba: [s.n.], 2007.

CAU/BR-Datafolha 2019. **Pesquisa CAU/BR revela perfil profissional dos arquitetos e urbanistas brasileiros**. Disponível em: <<https://www.caubr.gov.br/pesquisa-cau-br-revela-perfil-profissional-dos-arquitetos-e-urbanistas-brasileiros/>>. Acesso em: 07 set. 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

DÓREA MATTOS, Aldo. **Planejamento e Controle de Obras**. São Paulo: Pini, 2010.

EASTMAN, C., 1975. “The Use of Computers Instead of Drawings,” **AIA Journal**, March, Volume 63, Number 3, pp. 46-50.

EASTMAN *et al.* **Manual de BIM**: um guia de modelagem da informação da construção para arquitetos, engenheiros, gerentes, construtores e incorporadores. Trad.: Cervantes Gonçalves Ayres Filho *et al.* Porto Alegre: Bookman Editora Ltda, 2014.

FREITAS, João A. G. **Metodologia BIM**: uma nova abordagem, uma nova esperança. 2014. 123f. Dissertação (Mestrado em Engenharia

Civil) – Centro de Ciências Exatas e da Engenharia, Universidade da Madeira, Évora, 2014.

JUSTI, A. R. Implantação da plataforma Revit nos escritórios brasileiros. **Gestão e Tecnologia de Projetos**, vol. 3, n. 1, p. 140-152, 2008.

MASOTTI, Luís Felipe Cardoso. **Análise da Implementação e do Impacto do BIM no Brasil**. 2014. 79f. Monografia (Graduação em Engenharia Civil) – Departamento de Engenharia Civil, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, 2014.

NATIONAL INSTITUTE OF BUILDING SCIENCES. **The National BIM Standard-United States**. Disponível em: <<http://www.nationalbimstandard.org/about>>. Acesso em: 10 ago. 2019.

OLIVEIRA, L. G. **Inovação no setor público**: uma reflexão. Brasília: Centro de Estudos Avançados do Governo e de Administração Pública (Ceag), 2014.

ROADSHOW. **Road Show BIM**: resultados da pesquisa e desdobramentos. Disponível em: <<https://cbic.org.br/inovacao/wp-content/uploads/sites/23/2018/05/RoadShow.pdf>>. Acesso em: jul. 2019.

SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DE ALAGOAS. Disponível em: <<http://www.educacao.al.gov.br/institucional>>. Acesso em: 10 ago. 2019.

TOBIN, J. **Proto-building**: to BIM is to build. AECbytes, 28 May. 2008. Disponível em: <<http://www.aecbytes.com/buildingthefuture/2008/ProtoBuilding.html>>. Acesso em: 10 ago. 2019.

VAN NEDERVEEN, G.A. & TOLMAN, F., 1992, “**Modeling Multiple Views on Buildings**”, Automation in Construction, December, Volume 1, Number 3, pp. 215-224.

VARGAS, Marcelo Cruz. **Gerenciamento de projetos por meio da engenharia simultânea**: sugestões para a otimização do processo da Sudcap. Belo Horizonte: Escola de Engenharia Passos, 2003.

2. ANÁLISE DO CONHECIMENTO DOS GESTORES DAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE MARECHAL DEODORO SOBRE COMPETÊNCIAS GERENCIAIS

Giselle Elaine de Lima Omena
Adriana Thiara Oliveira

Resumo: O objetivo principal da escola não pode ser apenas transmitir conhecimento ao aluno, através de conteúdos ditados pelo mercado e com currículos sem flexibilidade. É necessário achar um caminho, com erros e acertos, que leve à eficácia da organização escolar, contribuindo, assim, para melhorar a qualidade dos serviços prestados pela instituição. A Gestão Escolar é um tema de bastante relevância no contexto educacional; sendo assim, o estudo realizado sobre o tema propõe-se a uma ligação entre a escola, a gestão e as competências gerenciais, identificando e analisando as competências que os diretores possuem e apontando possíveis caminhos para aprimorar as existentes e adquirir novas. O presente trabalho visa identificar o que os gestores das escolas do município de Marechal Deodoro conhecem sobre competências gerenciais, além de analisar o processo de instrução por parte dos próprios gestores e a formação continuada que a Secretaria Municipal de Educação oferece aos mesmos. A pesquisa foi realizada por revisão bibliográfica e análise de questionário aplicado, no mês de agosto de 2019, com os gestores de sete escolas de Ensino Fundamental do município de Marechal Deodoro, situadas em seus povoados, procurando identificar a percepção dos gestores sobre competências e, através dos resultados obtidos, fazer uma reflexão por meio de referências bibliográficas, buscando melhorar o desempenho dos gestores e a qualidade da educação com formação diante das deficiências encontradas na análise dos questionários.

Palavras-chave: Gestão. Competência Gerencial. Escola.



Introdução

A educação é de suma importância na sociedade e é um desafio torná-la de qualidade. O gestor tem um papel essencial para construir uma escola de excelência, pois cabe a ele o papel de administrar e contribuir com as questões pedagógicas e com a solução dos conflitos que acontecem no cotidiano escolar.

A escola é um ambiente onde se constrói o conhecimento e que propicia a formação de cidadãos que saibam lutar por seus direitos e cumpram com seus deveres. Nesse contexto, o gestor tem como função conduzir os agentes envolvidos, visando promover um resultado positivo em suas ações e alcançar os objetivos da instituição. Segundo Ogawa e Filipak (2013, p. 100):

Construir uma gestão centrada no desenvolvimento do cidadão a partir de uma ação formativa que lhe permita a intervenção real em uma sociedade cuja marca é a velocidade com que a informação e os avanços tecnológicos se sucedem implica necessariamente em formar profissionais que tenham conhecimento de sua função e clareza quanto às necessidades que são demandas da escola e são de responsabilidade do gestor junto à comunidade.

Na administração de organizações, o papel do gestor está no centro; já na escola, o gestor é o encarregado pela coordenação e orientação administrativa e pedagógica, resultando na formação de um ambiente escolar voltado para a construção do conhecimento e o desenvolvimento da cidadania.

Geralmente, os gestores escolares têm sua formação mais voltada para as áreas pedagógicas. Percebe-se que se fazem necessárias formações que ampliem as competências e habilidades para melhorar suas práticas gerenciais. Segundo Ogawa e Filipak (2013), os gestores são, em sua maioria, professores que, através de eleição, indicação ou algum outro método, passam a exercer a função de gestor escolar.

Dessa forma, este trabalho visa identificar o que os gestores das escolas do município de Marechal Deodoro conhecem sobre competências gerenciais, além de analisar o processo de formação por parte dos próprios gestores e a formação que a Secretaria Municipal de Educação oferece aos mesmos.

Discussão Teórica

A escola tem como função social criar um ambiente que possibilite o desenvolvimento de aprendizagens significativas que permitam que os alunos percebam o mundo e se percebam no mundo, formando discentes com a capacidade de atuar como cidadãos. O papel da escola é fazer com que o conhecimento seja socializado e auxiliar na formação do sujeito crítico; no entanto, essas ações só serão efetivas através da atuação dos profissionais da instituição com os alunos. Como afirmam Libâneo, Oliveira e Toshi (2009, p. 994):

A escola é uma organização em que tanto os seus objetivos e resultados quanto seus processos e meios são relacionados com a formação humana, ganhando relevância, portanto, o fortalecimento das relações sociais, culturais e afetivas que nela tem lugar.

Em um cenário de constante mudança, com estruturas familiares distintas, novos valores e maior acesso à tecnologia, que abre caminhos para novas formas de aprender, as instituições escolares precisam se adequar às novas demandas da sociedade. O objetivo principal da escola não pode ser apenas transmitir conhecimento, através de conteúdos ditados pelo mercado e com currículos sem flexibilidade; é necessário achar um caminho, com erros e acertos, que leve à eficácia da organização escolar, contribuindo, assim, para melhorar a qualidade dos serviços prestados pela instituição.

O gestor escolar precisa ter um novo olhar diante dessas transformações, pois a ele cabem articular as relações entre os

indivíduos, o trabalho pedagógico e as questões administrativas, sendo um grande desafio que exige constante busca de conhecimento. Abrucio (2018) afirma que a gestão escolar é decisiva para o bom funcionamento da educação e para a obtenção de resultados positivos no aprendizado do aluno.

A formação dos gestores escolares é de suma importância, pois, em sua maioria, são professores que saíram das salas de aulas e assumem a função de gerir uma escola, muitas vezes sem as competências e habilidades para o cargo.

Diante disso, Almeida (2007, p. 31) diz que:

[...] são ainda bastante insípidas as iniciativas no sentido de propiciar a esse profissional uma formação que as suas necessidades na tarefa de organizar e administrar uma escola em que haja uma articulação entre o pedagógico e o administrativo no sentido de promover o aprendizado e a construção cidadã a partir de elementos, como a tecnologia, ponto gerador de transformação nas diversas esferas sociais.

O gestor escolar tem como papel gerenciar e organizar a escola de maneira harmônica, junto com sua equipe, para buscar sempre melhorar o desempenho e alcançar seus objetivos. A gerência escolar tem em seu alicerce conceitos como a gerência administrativa; contudo, é necessário que se tenha cuidado com as particularidades e complexidades das instituições escolares.

As escolas são organizações vivas, ou seja, estão em constante transformação, sendo assim, é necessário que os gestores estejam sempre se formando para acompanhar as permanentes mudanças. Para gerenciar, é necessário que se tenham habilidades e competências. Para Oderich (2009), o conceito de competências gerenciais é concebido como resultado de um conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes que o gestor emprega em determinadas situações e que agregam valor à organização e ao indivíduo.

A definição de competências, para Fleury e Fleury (2001), é um saber responsável e reconhecido, que implica mobilizar, integrar, transferir conhecimentos, recursos e habilidades. Já para Luck (2009), a competência envolve conhecimentos, habilidades e atitudes referentes ao objeto de ação, sem os quais ela é exercida pela prática do ensaio e do erro.

Ao assumir a função de gestor escolar, o profissional nem sempre tem as competências necessárias. Elas podem ser adquiridas com as experiências vivenciadas, através da busca de conhecimento e de formação oferecida pelos órgãos competentes. Para Gomes (2003), as competências se constroem durante a formação, mais muito mais no desempenho profissional; sendo assim, é de suma importância que o gestor esteja procurando sempre se capacitar mais e buscando conhecimento e formação.

Segundo Almeida e Teixeira (2014), o gestor deve ter habilidades específicas em cada uma das dimensões da gestão, como: pedagógica, de pessoas, de recursos didáticos, materiais, físicos e financeiros e de resultados educacionais do ensino e aprendizagem. Portanto, os gestores precisam estar sempre buscando conhecimento, visto que grande parte dos profissionais que assumem a função de gestor ainda não possuem formação na área administrativa, o que é muito importante para o cargo.

Ainda segundo Almeida e Teixeira (2014), fica evidente o quanto é necessário o gestor estar preparado para administrar da melhor maneira seu trabalho, possuindo competências e habilidades para conduzir a equipe no melhor caminho na busca dos objetivos da escola.

Materiais e Métodos

O estudo tem como metodologia a abordagem qualitativa, pois tem como foco uma melhor percepção e entendimento de forma mais abrangente do tema, abrindo um horizonte para interpretações e levando em consideração questões práticas que não conseguem ser justificadas,

segundo Gerhardt e Silveira (2009). Além disso, tem características de cunho descritivo, ou seja, descreve ocorrências, acontecimentos e particularidades de um determinado grupo.

Utilizou-se, na pesquisa, um questionário que, segundo Marconi e Lakatos (2009), é um instrumento de coleta de dados constituído por uma série ordenada de perguntas que devem ser respondidas por escrito e sem a presença do entrevistador. Foi empregado um questionário misto, com questões abertas e fechadas, estruturado através dos seguintes eixos: identificação da formação acadêmica, concepção e identificação das competências como gestor, necessidades nas formações continuadas.

Uma das metodologias utilizadas foi a revisão de literatura apoiada na pesquisa de artigos, dissertações e teses, como também o levantamento de obras de autores considerados relevantes nessa temática. A pesquisa foi feita através de um questionário, aplicado no mês de agosto de 2019, com uma amostra de sete dos 15 gestores de escolas de Ensino Fundamental do município de Marechal Deodoro, situadas em seus povoados. As escolas atendem a alunos do 1º ao 9º ano, nos períodos matutino e vespertino.

O questionário foi entregue aos gestores para que eles respondessem e depois devolvessem ao pesquisador para fazer a análise, levando em consideração os princípios éticos e respeitando a confidencialidade das informações. As questões buscaram identificar a percepção dos gestores sobre o tema, além de conhecer as competências que eles acreditam possuir e sugerir temas e propostas para a formação continuada.

Como instrumento de análise, foi realizado estudo sobre os questionários, buscando captar ao máximo as informações necessárias. Com a análise das respostas do questionário e com base na literatura estudada, foi possível verificar o conhecimento dos gestores sobre as competências e buscar trazer possíveis soluções para aprimorar as competências existentes e propor formações para que

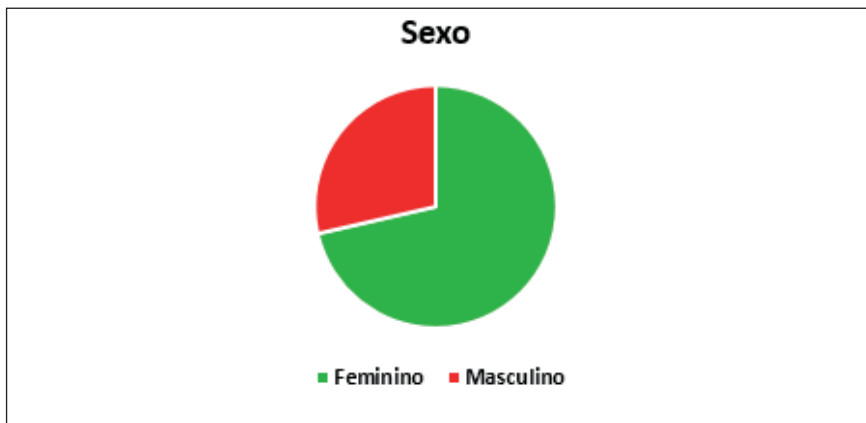
melhorem a gestão, fazendo com que as teorias aprendidas sejam colocadas em prática.

Resultados

Com o estudo, foi possível analisar qual o conhecimento que os gestores percebem sobre competências gerenciais, sabendo que elas são essenciais para as organizações, pois permitem conciliar os objetivos pessoais com os da instituição, melhorando os processos e igualando as competências individuais aos objetivos da organização. O reconhecimento e o aperfeiçoamento do trabalho dos gestores escolares deve ser um dos objetivos constantes dos que fazem parte das metas da educação.

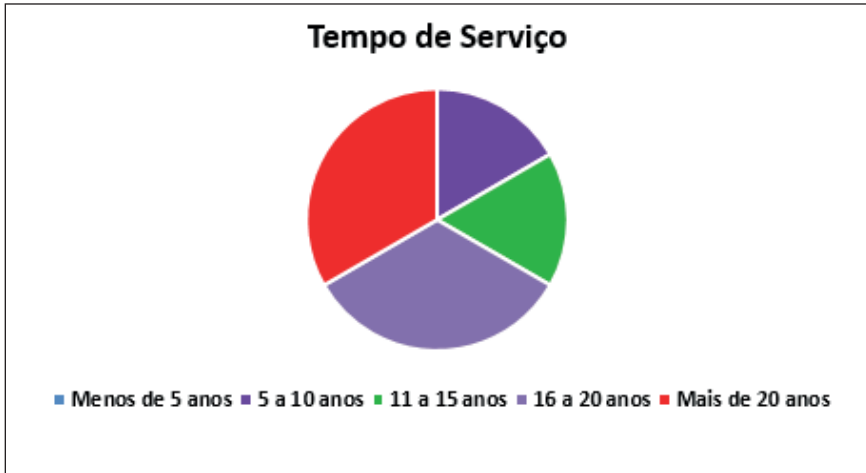
Diante da análise do questionário, é possível perceber que 61% dos gestores são do sexo feminino e que a maioria são servidores da Prefeitura de Marechal Deodoro há mais de 16 anos, tendo um bom conhecimento da realidade onde as escolas estão inseridas e da cultura do local.

Gráfico 1 - Sexo dos entrevistados



Fonte: Elaborado pelas autoras.

Gráfico 2 - Tempo de serviço



Fonte: Elaborado pelas autoras.

Na pergunta feita sobre a formação, 100% tem pós-graduação *lato sensu*, porém, dos sete, apenas um tem sua pós em gestão; os outros têm sua formação inicial voltada para o pedagógico. Analisamos, então, que as concepções da atuação como gestor estão sendo desenvolvidas durante o processo de prática e gestão e nas formações oferecidas pela Secretaria Municipal de Educação. O professor que estava adaptado a gerenciar a sala de aula agora passa a gerenciar uma escola que traz em sua estrutura questões voltadas para a administração.

Na questão sobre se já tinha exercido alguma outra função como gestor, 100% responderam negativamente. Dessa maneira, é de fundamental importância o processo de formação continuada em temas específicos nas principais dificuldades para a gestão. Outro fator relevante na pesquisa é que 61% dos gestores que responderam ao questionário foram indicados para o cargo: no município estudado, não se aplica a gestão democrática, onde o gestor é escolhido pela comunidade escolar em que a escola está inserida.

Gráfico 3 - Meio pelo qual se tornou Gestor Escolar

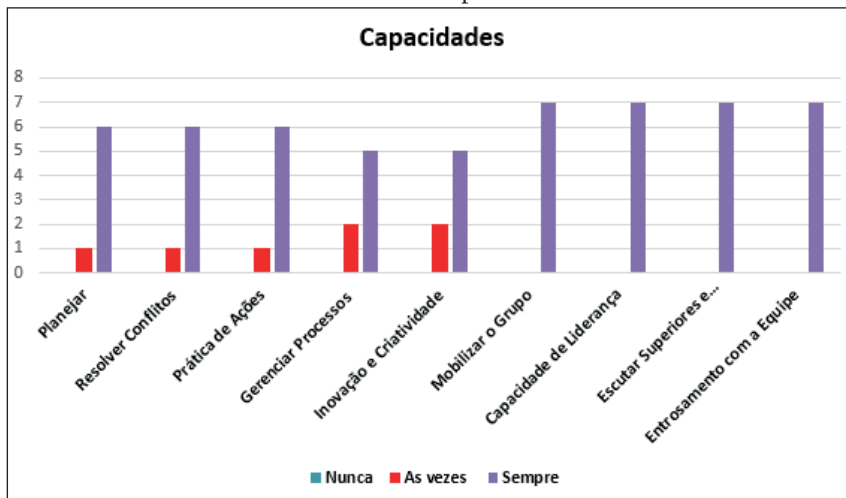


Fonte: Elaborado pelas autoras.

No questionário, foi colocada uma lista sobre as capacidades, tais como: planejar, gerenciar processos administrativos, mobilizar o grupo, definir ações, escutar superiores e colaboradores, entrosamento com a equipe, criatividade, inovação, resolver conflitos, trabalho em equipe e prática de ações, e solicitado que o gestor atribuisse pontuação, sendo 1 para nunca, 2 para às vezes e 3 para sempre, sobre o quanto cada capacidade é aplicada.

De acordo com as respostas dos entrevistados, 14,29% disse que às vezes aplicava as capacidades de planejar, resolver conflitos e na prática de ações e os outros 85,7% sempre aplicam; sobre a capacidade de gerenciar processos administrativos, inovação e criatividade, 28,58% marcaram que às vezes aplicam e 71,42% disseram que aplicam sempre; sobre as capacidades de mobilizar o grupo, definir ações, escutar superiores e colaboradores, capacidade de liderança e entrosamento com a equipe e trabalho em equipe, todos marcaram que aplicam sempre essas capacidades.

Gráfico 4 - Capacidades



Fonte: Elaborado pelas autoras.

Quando perguntados sobre sua percepção a respeito das competências que você tem e das que deveria ter para o exercício do seu trabalho como gestor, todos afirmaram que possuíam as competências necessárias para ser um bom gestor e que era aperfeiçoada nas formações que a Secretaria de Educação oferecia.

Na pergunta sobre a percepção, se a Prefeitura de Marechal Deodoro trabalha a gestão de competências como uma política institucional, foi unânime a resposta de que sim; um dos entrevistados escreveu “sim, pois ofertam treinamento e formação para os seus funcionários, bem como planos de cargos e carreiras, remuneração por competências, mensuração das potencialidades, através de avaliação de desempenhos, etc.” (ENTREVISTADO A).

Quando questionados sobre se tivessem que escolher alguém para substituí-los, quais competências exigiriam para a sua função, todos abordaram sobre a capacidade de resolver conflitos e sobre os processos administrativos e a gestão financeira da escola.

Sobre as sugestões de formações para a Secretaria Municipal de Educação, para melhorar ou desenvolver competências gerenciais, sugeriram a formação sobre processos administrativos, liderança e resolução de conflitos. De acordo com Luck (2009), o movimento pelo aumento da competência da escola exige maior habilidade de sua gestão, em vista de que a formação de gestores escolares passa a ser uma necessidade e um desafio para o sistema de ensino. Sendo assim, a formação contínua é de suma importância para melhorar a gestão das escolas e, conseqüentemente, melhorar a qualidade da educação, primordial para o crescimento do nosso País.

Considerações Finais

O reconhecimento e o aperfeiçoamento do trabalho dos gestores escolares deve ser um dos objetivos principais dos responsáveis pelo sistema de ensino, buscando a qualidade e a melhoria contínua da educação.

A pesquisa buscou identificar, através de um primeiro levantamento, a percepção dos gestores sobre competências, como ainda fazer uma reflexão com referências bibliográficas, buscando melhorar o desempenho dos gestores e a qualidade da educação por meio de formação, a partir das deficiências encontradas na análise dos questionários. Para um melhor resultado, seriam necessárias novas pesquisas para abranger o tema.

A educação tem como um de seus objetivos o desenvolvimento da sociedade e é uma das fontes para a mudança de vida das pessoas; sendo assim, precisa mudar suas concepções tradicionais de si mesma, entre a educação e a escola e entre a educação e sociedade.

Essas mudanças exigem um esforço da organização da escola em todos os âmbitos. É necessária uma boa articulação das competências dos envolvidos com a escola para potencializar os recursos, visando aumentar o rendimento para alcançar da melhor maneira os objetivos e metas.

Com o estudo realizado sobre o tema fazendo uma ligação entre a escola, a gestão e as competências gerenciais, como também através da análise dos resultados do questionário, foi possível observar que a gestão escolar é um tema de bastante relevância no contexto educacional e que são de suma importância o conhecimento e o desenvolvimento de competências para a atuação dos gestores.

Diante das respostas, é possível perceber que há um conhecimento sobre as competências por parte dos gestores pesquisados, porém é necessário que esse conhecimento teórico seja transformado em práticas, através de monitoramento das ações dos gestores e formações com os temas em que apresentam maior dificuldade.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. **A singularidade da Gestão Educacional**. 2018. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/gvexecutivo/article/viewFile/74081/71074>>. Acesso em: 19 mar. 2019.

ALMEIDA, Claudia Regina Ribeiro; TEIXEIRA, Erminia Vieira. **O Papel do Diretor de Escola Pública e a Gestão Participativa**. Disponível em: <<http://www.unisaesiano.edu.br/biblioteca/monografias/57407.pdf>>. Acesso em: 08 mar. 2019.

ALMEIDA, M. E. B.; ALONSO, M. (Orgs.). **Tecnologias na formação e na Gestão** Escolar. São Paulo: Avercamp, 2007.

FLEURY, Maria Tereza Leme; FLEURY, Afonso. **Construindo o Conceito de Competência**. Edição Especial. São Paulo: RAC, 2001.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: UFRGS, 2009.

GOMES, Delarim Martins. **Competências e habilidades do diretor**. Campo Grande: UCDB, 2003.

LIBÂNEO, José Carlos de Oliveira; OLIVEIRA, João F. de; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

LIMA, Andrea Kality da Costa. **Competências Gerenciais: a Percepção dos Gestores de uma IES Pública**. 2010. 134 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Administração, Pró-reitoria de Pesquisa, Universidade Potiguar, Natal, 2010.

LUCK, Heloísa. **Dimensões de Gestão Escolar e suas competências**. Curitiba: Editora Positivo, 2009.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MARTINS, Fabiane Barbosa; SANTOS, Rhaiane da Silva; PURIFICAÇÃO, Marcelo Máximo. **Gestão Escolar: um gargalo no processo educacional**. Disponível em: <<http://www.unifimes.edu.br/ojs/index.php/coloquio/article/viewFile/75/168>>. Acesso em: 02 mai. 2019.

ODERICH, Cecília Gustavo. Perfil e Competências do Gestor em Instituições de Educação. **Pleiade**, v. 3, n. 6, 2009.

OGAWA, Mary Natsue; FILIPAK, Sirley Terezinha. **A Formação do Gestor Escolar**. Disponível em: <http://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2013/8010_7046.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2019.

OLIVEIRA, Maria Auxiliadora Monteiro. **Gestão Educacional:** novos olhares, novas abordagens. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

3. O PAPEL DA DEFENSORIA PÚBLICA ESTADUAL PARA A SOCIEDADE: ANÁLISE DA EFICIÊNCIA DO NÚCLEO DE SAÚDE DO ESTADO DE ALAGOAS NO TOCANTE ÀS DEMANDAS SOCIAIS

Paulo Ricardo Silva Lima
Adriana Thiara Oliveira

Resumo: Conforme preconiza a Constituição Federal de 1988, a defensoria pública é o meio buscado por todos aqueles que encontram seus direitos lesados ou ameaçados por órgãos públicos e particulares. No tocante às demandas relacionadas à saúde, o presente artigo buscou analisar a importância, bem como a eficiência do Núcleo de Saúde da Defensoria Pública do Estado de Alagoas no atendimento à população alagoana. Assim, para a realização da referida pesquisa, foram adotados o estudo de referencial teórico e documental como métodos e aplicação de questionário com a defensora coordenadora do referido Núcleo, Manuela Carvalho Menezes, com o fito de identificar o funcionamento do setor especializado.

Palavras-chave: Saúde. Eficiência. Direito.

Introdução

Um dos maiores problemas enfrentados pela sociedade brasileira nos últimos anos é referente ao acesso da população aos sistemas de saúde (público ou privado) brasileiros. Devido à negação das unidades médicas para a realização de um procedimento cirúrgico, distribuição de medicamentos, próteses e outros serviços e/ou recursos que deveriam ser disponibilizados gratuitamente – no caso do Sistema Único de Saúde (SUS) – ou que não são abrangidos pelos planos de saúde privados, o cidadão recorre à Defensoria Pública para exigir que seus direitos sejam atendidos pela via jurídica.



Com o crescimento acelerado da população, o número de demandas recepcionadas pelo SUS tornou o atendimento moroso nas unidades de saúde, sendo a população carente a parcela mais afetada da sociedade. Ao receber a informação de que um procedimento de saúde – tomando como exemplo um exame complexo necessário para a identificação de uma possível doença – não é oferecido gratuitamente, ou ainda, é demorado devido à grande quantidade de pacientes na fila de espera, a alternativa que poderá garantir de forma célere o direito à saúde é a judicialização desse pedido, sendo a defensoria o instituto indicado a se recorrer.

O direito à saúde é uma garantia constitucional social alcançada com esforços de vários atores, sendo, portanto, um dever do Estado, através dos seus órgãos de saúde, proporcionar o atendimento na modalidade gratuita a todo brasileiro.

Nesse mesmo intento da saúde pública, foi criado o SUS para realizar os mais diversos atendimentos. Oliveira, Garcia e Freitas (2015, p. 43) esclarecem que:

Ao SUS cabe a tarefa de promover e proteger a saúde, garantindo atenção qualificada e contínua aos indivíduos e às coletividades, de forma equitativa. Dentre outros aspectos, objetiva melhorar a qualidade de atenção à saúde da população, romper com o passado de descompromisso e irracionalidade técnico-administrativa e servir de orientação ao trabalho do Ministério da Saúde e das secretarias estaduais e municipais de saúde.

Assim, tendo em vista que o direito à saúde está preconizado na Carta Magna, e que há uma ausência de atuação das unidades de saúde do Brasil em realizar determinados procedimentos por falta de profissional capacitado, de medicamento e utensílios médicos, o cidadão usuário busca a realização de sua urgência pela via judicial. Diante do

exposto, o presente trabalho buscará identificar como o Núcleo de Saúde da Defensoria Pública do Estado de Alagoas atua com o fito de solucionar as demandas sociais que têm como núcleo central situações relacionadas à saúde.

Partindo das informações acima citadas, urge questionar: a atuação do setor de saúde da Defensoria Pública do Estado de Alagoas é eficiente no que diz respeito ao atendimento da população usuária desse serviço público? Diante do exposto, os objetivos da pesquisa em espécie foram: analisar a importância do Núcleo de Saúde da Defensoria Pública do Estado de Alagoas, situado no bairro Poço, da cidade de Maceió, bem como a eficiência no atendimento populacional; identificar as funções da Defensoria Pública estadual; analisar os requisitos para obtenção dos serviços da Defensoria Estadual; buscar, na abordagem teórica, identificar os requisitos do atendimento com qualidade e eficiência; observar a importância da qualidade no atendimento no serviço público e identificar a importância da defensoria estadual de Alagoas nas questões relacionadas à saúde.

Nessa trilha, para atingir esses pontos norteadores da pesquisa, foi utilizada como método científico a exploração da pesquisa documental, numa abordagem qualitativa. Segundo Lakatos e Marconi (2017), trata-se de uma investigação que tenta observar os significados e as características situacionais, sendo, portanto, realizada uma leitura seletiva de fontes de informação de maior importância para responder aos objetivos da pesquisa, bem como a aplicação de questionário, que, como pondera Gil (1999), pode ser definido “como a técnica de investigação composta por um número mais ou menos elevado de questões apresentadas por escrito às pessoas, tendo por objetivo o conhecimento de opiniões, crenças, sentimentos, interesses, expectativas, situações vivenciadas etc.”. O questionário foi aplicado com a defensora coordenadora do Núcleo de Saúde, Manuela Carvalho Menezes, estruturado com perguntas abertas, enviado por correio eletrônico.

A importância da Defensoria Estadual para a sociedade

A defensoria Pública, como bem observado na Carta Magna vigente, é uma instituição permanente que tem como função primordial prestar atendimento e orientação jurídica, promover os direitos humanos e a defesa em todos os graus de jurisdição de forma gratuita para todo cidadão hipossuficiente (BRASIL, 2011, p. 1608). Nas palavras de Negreiros e Rodrigues (2015, p. 198):

A Defensoria Pública objetiva assistir pessoas necessitadas que, apesar de privadas de seus mais básicos direitos, persistem nos trilhos da esperança, arrogando à Instituição fidedignidade na resolução de seus problemas. Outorgam à Defensoria Pública o destino de suas vidas, visualizando-a como o último instrumento capaz de pôr fim às suas aflições, sejam sociais ou econômicas.

Por se tratar de instituição pública, a defensoria deve alcançar os princípios norteadores da administração pública – Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência –, bem como concretizar aqueles constitucionais e processuais que regem o direito dos indivíduos de terem acesso ao Poder Judiciário (contraditório, ampla defesa, celeridade processual, igualdade, isonomia, princípio da ação, dentre outros). No que se refere ao princípio da eficiência, segundo Meirelles (2003, p.102), esse é uma imposição a todo agente público, obrigando-o a exercer suas funções com agilidade, excelência e rendimento funcional. O autor acrescenta que “É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros”.

Concernente a isso, Mendes e Branco (2011, p. 866) expõem que a eficiência elencada no art. 37 da Carta Magna “Trata-se de um alerta, de uma advertência e de uma imposição do constituinte derivado,

que busca um Estado avançado, cuja atuação prime pela correção e pela competência”. Ainda segundo os autores, a inclusão do princípio da eficiência transformou o foco da Administração Pública, que se legitimava apenas pelos meios empregados, passando a considerar, além destes, os resultados obtidos.

De acordo com Di Pietro (2018, p. 122), o princípio da eficiência se materializa sob duas perspectivas: o modo pelo qual o agente público executa as suas funções, desempenhando-as da melhor forma, a fim de conseguir os melhores resultados; e em relação à organização, estruturação e disciplina da Administração Pública, tendo por objetivo lograr resultados satisfatórios na prestação do serviço público.

Ainda a respeito da eficiência sob o prisma de princípio, este tem como corolário a boa qualidade dos serviços prestados pelo Estado e, como ponderam Alexandrino e Paulo (2008, p. 152), com a positivação desse princípio, a sociedade tem a possibilidade de exigir que o exercício dos seus direitos seja efetivado e garantido com qualidade. Igualmente, Cunha Júnior (2009, p. 44) afirma que as atividades desempenhadas pela administração pública devem ser céleres, dinâmicas, eficazes e satisfatórias.

Nesse contexto, tal princípio possui relação direta com a qualidade nos serviços públicos, relação esta que se materializa tanto nas atividades que viabilizam a prestação dos serviços (atividades meio), quanto no oferecimento propriamente dito destes a sociedade (atividade fim). O foco na qualidade e nos resultados foi decorrência direta do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que buscava associar práticas gerencialistas à Administração Pública, em vistas de uma gestão mais eficiente, eficaz e efetiva.

Conforme Campos (2004, p. 2), o produto ou serviço será de qualidade quando atender de forma primorosa às necessidades dos clientes, abrangendo, neste conceito, a confiabilidade, a acessibilidade e a segurança, e sendo prestado ou ofertado em tempo hábil. Na iniciativa

privada, a intenção é conquistar um mercado, satisfazendo seus clientes da melhor maneira possível e adquirir, assim, sua fidelidade.

No âmbito público, poucas são as instituições que exercem a exploração econômica de um produto ou serviço. Conseqüentemente, para a grande maioria das instituições públicas não existe um mercado, não existem clientes a serem atraídos, e essas instituições devem se atentar à economicidade na execução do serviço e se destacar por um serviço prestado com eficiência, eficácia e efetividade (DEMING, 1990).

Embora o Estado esteja buscando a excelência em suas atividades, ainda possui muitas fragilidades que refletem na sua competência em responder com agilidade e presteza aos anseios da sociedade brasileira. Não obstante, as insuficiências da boa governança e da ética na Administração Pública dificultam a elevação do grau da democracia e cidadania, trazendo insegurança aos administrados (MATIAS-PEREIRA, 2018, p. 270).

Segundo Matias-Pereira (2018, p. 268), para transformar a Administração Pública são necessárias modificações estruturais, de normas e processos, e medidas que possibilitem a criação de sistemas de valor. Ainda consoante ao autor, “Essas medidas, portanto, devem ter como propósito melhorar a qualidade da prestação do serviço público na perspectiva de quem o usa e possibilitar o aprendizado social de cidadania”.

A qualidade no serviço público, em primeira instância, é a boa execução do serviço independente de ser prestado por órgão ou instituição pública ou privada. Significa extrair o melhor rendimento possível pela aplicação dos recursos e esforços de maneira correta, obtendo, desta maneira, os melhores resultados e proporcionando satisfação ao usuário (IPEA, 1991).

Portanto, não basta simplesmente ser eficiente no exercício de seu cargo ou função. Para atingir a qualidade integral, é necessário ser eficaz e atingir a efetividade, ou seja, é obrigatório exercer suas atividades

da melhor maneira possível, com agilidade, presteza e economicidade (eficiência); entretanto, é preciso ir além, e através destas atividades alcançar os objetivos preestabelecidos para determinado serviço público (eficácia); e finalmente, é impreterível que cause impacto real aos seus beneficiários, promovendo a satisfação de suas necessidades (efetividade).

A pessoa que deseja recorrer aos serviços prestados da defensoria estadual precisa demonstrar a hipossuficiência, isto é, não ter renda superior a três salários mínimos. Para isso, é necessário o assistido estar de posse de algum tipo de documento que comprove a veracidade da hipossuficiência, servindo como prova a Carteira de Trabalho, comprovantes empregatícios ou comprovantes de pagamentos. É importante frisar que deve-se levar em consideração o levantamento das posses do cidadão na pré-triagem e pelo defensor.

Como bem observado pelo defensor público Neto (2012, p.76):

À defensoria pública foi atribuída uma responsabilidade de ser a verdadeira patrocinadora judicial dos interesses dos economicamente carentes, que correspondem à maioria da população. São pessoas sem um necessário conhecimento e que, muitas vezes, veem a totalidade de seu pequeno patrimônio envolvida em uma só lide judicial, passando a depositar exclusivamente suas esperanças no defensor público para a defesa de seus direitos.

Partindo dessas primeiras informações sobre a atuação da defensoria, no que tange à função e ao papel do defensor público, Guarnieri (2015, p. 171) vai dizer que:

O Defensor Público como agente de transformação social é o link dessa efetividade concreta, devendo instruir, informar, assistir ao hipossuficiente(s) e a pessoa(s) em estado de vulnerabilidade, no que tange aos seus direitos e, legitimando-o(s) de forma individual e, quando couber, de forma coletiva, para que concretize o verdadeiro acesso à justiça com qualidade.

Sob o mesmo viés, o defensor público Nelson Gonçalves de Souza Junior explica que:

Aos Defensores Públicos cabe a missão de reverter a perversa equação da exclusão e da desigualdade social conferindo voz àqueles que historicamente foram alijados dos bônus do crescimento do país e contribuindo para a emancipação social do povo brasileiro.

Destarte, o defensor público busca informar a população hipossuficiente sobre seus direitos, bem como instruir como deve ser feita a solicitação do pedido ao Judiciário, e demonstrar como são as fases processuais.

Caracterização da Defensoria Pública do Estado de Alagoas

Apesar de a Constituição Federal de 1988 já prever a criação e o funcionamento das defensorias estaduais, em Alagoas, a Defensoria foi instituída apenas em 2001, na gestão do governador Ronaldo Lessa, através da Lei Estadual nº 6.258, de 20 de julho de 2001, sendo realizado o primeiro concurso para defensor público em 2003.

A Defensoria Pública Estadual de Alagoas atua em diversas áreas do direito, a saber: direitos difusos e coletivos; área cível; área de família; fazenda pública; área criminal; fiscalização do sistema prisional e execução criminal e área de saúde. A Defensoria possui sua sede principal na cidade de Maceió, localizada na Avenida Fernandes Lima, bairro Gruta, além de atendimento em outras subsedes distribuídas na capital.

Os serviços de atendimento jurídico oferecidos pela defensoria de Alagoas também são ofertados nos interiores de: Anadia; Arapiraca; Atalaia; Batalha; Boca da Mata; Cacimbinhas; Cajueiro; Capela; Colônia de Leopoldina; Coruripe; Delmiro Gouveia; Feira Grande; Girau do Ponciano; Igaci; Igreja Nova; Joaquim Gomes; Junqueiro; Limoeiro de Anadia; Major Isidoro; Maragogi; Maravilha; Marechal

Deodoro; Maribondo; Mata Grande; Matriz do Camaragibe; Messias; Murici; Olho d'água das Flores; Palmeira dos Índios; Pão de Açúcar; Paripueira; Passo de Camaragibe; Penedo; Piaçabuçu; Pilar; Piranhas; Porto Calvo; Porto Real do Colégio; Quebrangulo; Rio Largo; Santa Luzia do Norte; Santana do Ipanema; São José da Laje; São José da Tapera; São Luiz do Quitunde; São Miguel dos Campos; São Sebastião; Teotônio Vilela; União dos Palmares e Viçosa.

Além dos atendimentos nas unidades formais, a Defensoria de Alagoas busca estar mais próxima da sociedade através de programas e projetos sociais. O Programa Defensoria na Comunidade é fruto da Defensoria Pública de Alagoas, desenvolvido em parceria com o Núcleo de Polícia Comunitária estadual, Bases Comunitárias de Segurança, lideranças comunitárias, instituições públicas e privadas (G1 AL, 2019).

A Defensoria promove também mutirões em parceria com o Tribunal de Justiça de Alagoas (TJ-AL) e universidades privadas, como o Centro Universitário Tiradentes (Unit), que fazem parte do Projeto Itinerante. Nessas ações, são julgadas causas de menor complexidade, a saber: divórcio consensual, retificação de documentos, acordos, alvarás, dentre outros.

Assim, é importante perceber que a Defensoria Pública alagoana, através de seus projetos e parcerias, tem buscado prestar assistência jurídica para a sociedade de forma mais próxima ao cidadão, garantindo-lhe, assim, meios para reivindicar seus direitos e pretensões.

Análise do Núcleo de Saúde da Defensoria do Estado de Alagoas

Para conhecer o Núcleo de Saúde da Defensoria e seu funcionamento, foi criado um questionário e encaminhado por e-mail à defensora pública Manuela Carvalho Menezes, atual coordenadora do Núcleo da Fazenda Pública da Defensoria Pública do Estado de Alagoas.

É importante destacar que o questionário foi desenvolvido com 14 perguntas diretas e o canal utilizado para aplicá-lo foi o e-mail. O

envio do questionário foi realizado no dia 20 de fevereiro de 2019 e as respostas foram recebidas no dia 13 de março de 2019. As perguntas foram desenvolvidas com a finalidade de conhecer como o núcleo de saúde foi criado, como é gerido, quais as principais demandas sociais e sua função social.

A primeira pergunta foi criada para saber o nome e a função do coordenador do Núcleo de Saúde; a segunda pergunta foi desenvolvida para conhecer quando foi fundado o referido Núcleo; a terceira pergunta tinha como finalidade conhecer quantas pessoas fazem parte do Núcleo; a quarta questão foi formulada para identificar quais são as principais demandas do Núcleo; a quinta questão teve por finalidade saber se a atuação do núcleo de saúde abrangia causas além daquelas provenientes do sistema SUS; a sexta questão buscou saber o número de atendimentos realizados mensalmente e anualmente pelo núcleo; a sétima pergunta buscou auferir quais são os remédios ou exames mais procurados pela população; a oitava pergunta foi criada para saber se existiam outros núcleos de saúde nos interiores de Alagoas; a nona pergunta foi criada para saber como é feito o atendimento inicial dos assistidos; a décima questão perguntava para onde era encaminhado o pedido do assistido e a média de retorno; a décima primeira pergunta buscou identificar o número de ações resolvidas anualmente; a décima segunda pergunta foi desenvolvida para saber quais são os maiores desafios do Núcleo de Saúde para alcançar a efetividade do direito à saúde da população; a décima terceira perguntava a importância do Núcleo de Saúde para Alagoas e a décima quarta pergunta foi um espaço deixado para a defensora, caso a mesma tivesse alguma observação a acrescentar, se necessário.

Referente à primeira pergunta, quem respondeu foi a defensora e coordenadora do Núcleo de Saúde, Manuela Carvalho Menezes. De acordo com a referida defensora, o Núcleo de Saúde foi criado entre os anos 2008 e 2009 para cuidar especificamente das questões de saúde

da população alagoana. Embora tenha sido criado entre os dois anos mencionados, a Defensoria já prestava o atendimento nas ações relativas à saúde no Núcleo de Causas Atípicas.

Devido à grande procura da sociedade sobre questões relacionadas à saúde, o núcleo da Fazenda Pública da Defensoria estadual dividiu-se em dois: o Núcleo de Saúde Atendimento inicial, constituído por um defensor, três assessores e seis estagiários; e o Setor de Acompanhamento Processual, formado por quatro defensores, cada um com um assessor e um estagiário. Três defensores atuam com exclusividade nas demandas judiciais de saúde. O Núcleo de Saúde da Defensoria funciona de segunda a sexta, pela manhã, na subsede da Defensoria Pública, situada na Av. Comendador Leão, nº 555, Poço.

Dentre as principais ações recebidas pelo Núcleo estão solicitações referentes a medicamentos, procedimentos e insumos que não são elencados nas listas do SUS. Mensalmente são atendidas 1.800 pessoas, totalizando uma média anual de 18.000 atendimentos.

Para ter direito aos serviços do setor de saúde, a defensora pública explicou que o atendimento inicial é feito de acordo o pedido do assistido, a exemplo de um exame de baixa complexidade; são pedidos o Cartão do SUS e o RG do paciente, bem como a requisição do procedimento médico, para que seja elaborado um ofício ao posto de saúde mais próximo de sua residência, a fim de que seja solicitada a marcação do procedimento em questão. Entretanto, em se tratando de um pedido de medicamento não dispensado pelo SUS ou em falta nos estoques, é feita a abertura de um processo administrativo, através do Audora (sistema interno da Defensoria Pública de Alagoas), para que a farmacêutica cedida à Defensoria pelas Secretarias de Saúde elabore um parecer e, a partir dele, a Defensoria entra com a petição inicial na Justiça, cuja documentação básica necessária para qualquer pedido é: RG, CPF, SUS, comprovante de residência, comprovante de renda e encaminhamento médico.

Quanto à resolução das causas de saúde que podem ser alcançadas de forma simplificada, a defensora informou que a defensoria possui uma parceria com o Núcleo Interinstitucional de Judicialização da Saúde (Nijus), para onde são encaminhadas as demandas como: pedidos de exames, consultas, cirurgias, terapias, entre outros. A média de retorno desse núcleo é de 40 (quarenta) dias e, neste tempo, o Nijus tenta fazer a marcação dos procedimentos pedidos pelos assistidos. Caso o Nijus não obtenha sucesso na marcação, os pacientes devem retornar à Defensoria Pública com os orçamentos dos pedidos para que sejam devidamente judicializados.

É importante frisar que o Nijus foi criado pela Secretaria de Estado da Saúde (Sesau) e atua junto ao Tribunal de Justiça de Alagoas e à Defensoria Pública de Alagoas, no qual já reduziu em 60% as demandas judiciais no âmbito do SUS (VITAL, 2019).

No questionário, foi feita a seguinte pergunta: qual a importância do núcleo de saúde da DPE/AL para a sociedade? Prontamente, a defensora respondeu que:

O atendimento do direito à saúde pela DPE/AL possui função importantíssima diante da garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos hipossuficientes, uma vez que enfrenta as dificuldades administrativas de resolução dos pedidos, buscando efetivá-los da forma mais rápida possível. Para isso, estamos em constante contato com as Secretarias de Saúde e, em última hipótese, contamos com a judicialização.

Logo, é importante afirmar que a preocupação da Defensoria Pública com a sociedade e a concretização de seus direitos é uma de suas principais funções.

Considerações Finais

A Defensoria Pública é um meio alternativo a que as pessoas têm recorrido quando, no exercício de seus direitos, ocorre alguma irregularidade de quaisquer naturezas.

Em se tratando do direito à saúde, é possível afirmar que o Sistema Único de Saúde não tem conseguido proporcionar aos cidadãos brasileiros o atendimento adequado, célere e eficiente devido à superlotação das clínicas, omissão dos gestores públicos em prestar o serviço, interesses políticos, ausência de pessoal capacitado, entre outros, restando à Defensoria orientar a comunidade para conseguir seus direitos na via judicial ou extrajudicial.

No tocante aos atendimentos realizados pela Defensoria de Alagoas, é possível afirmar que essa é um ator importante para a concretização dos direitos humanos e individuais presentes na Carta Magna vigente e nos outros dispositivos legais. Demonstrando-se como meio fundamental de acesso à Justiça e à concretização dos direitos da população hipossuficiente, atendendo com eficiência e concomitantemente trazendo benefícios para a comunidade.

O número de atendimentos realizados mensalmente pelo núcleo de saúde demonstra o quanto a saúde precisa de um atendimento especial, eficiente e de qualidade. A ausência de mecanismos de eficiência no atendimento pode gerar uma série de consequências para o cidadão, por isso, esse princípio constitucional deve ser perseguido constantemente. O serviço eficiente está atrelado à qualidade, e quando o atendimento é realizado com qualidade e eficiência, a consequência é que o cidadão tenha a sensação de satisfação, credibilizando, assim, o trabalho de todos os servidores e colaboradores envolvidos.

A parceria com as secretarias de saúde através do Nijus é um demonstrativo de que o serviço público deve ser analisado sob a égide interdisciplinar, isto é, quando existe a interação entre os entes administrativos públicos é possível alcançar a eficiência.

Referências

ALEXANDRINO, M.; PAULO, P. **Direito administrativo descomplicado**. 15. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2008.

ANDRADE, M, M. D. **Introdução à metodologia científica**. São Paulo: Editora Atlas, 2006.

BRASIL. **A constituição e o supremo**. 4. ed. Brasília: Secretaria de Documentação, 2011.

CAMPOS, V. F. **TQC: Controle da Qualidade Total**. Nova Lima: INDG Tecnologia e Serviços Ltda, 2004.

CUNHA JÚNIOR, D. D. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. Salvador: Juspodivm, 2009.

DEMING, W. E. **Qualidade: a revolução da administração**. Rio de Janeiro: Marques Saraiva, 1990.

G1AL. **Defensoria Pública oferece atendimento no Centro de Maceió**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/al/alagoas/noticia/2019/02/10/defensoria-publica-oferece-atendimento-no-centro-de-maceio.ghtml>>. Acesso em: 08 mar. 2019.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GUARNIERI, L. M. A efetividade dos direitos humanos fundamentais por meio da novel instituição de promoção de justiça, a Defensoria

Pública. In: BURGER, A. F.; KETTERMANN, P.; LIMA, S. S. P. **Defensoria pública**: o reconhecimento constitucional de uma metagarantia. Brasília: Anadep, 2015.

IPEA. **Critério para geração de indicadores de qualidade e produtividade no serviço público**. Outubro, 1991.

LAKATOS, E. M; MARCONI, M.D. A. **Metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MATIAS-PEREIRA, J. **Administração pública**: foco nas instituições e ações governamentais. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2018.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2003.

MENDES, G. F; BRANCO, P. G. G. **Curso de direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MENEZES, M. C. **Questionário concedido a Paulo Ricardo Silva Lima**, Maceió, 2019.

MIRANDA, M.; SILVEIRA, A.; RICHARTSON, F. **Metodologia científica**: variáveis. Disponível em: <<http://gestaoevolucão.blogspot.com/2013/07/metodologia-cientifica-variaveis.html?view=magazine>>. Acesso em: 15 jan. 2019.

NEGREIROS, M. C. F. D.; RODRIGUES, R. P. L. A assistência jurídica expansiva e as facetas da vulnerabilidade. In: BURGER, A. F.; KETTERMANN, P.; LIMA, S. S. P. **Defensoria pública**: o reconhecimento constitucional de uma metagarantia. Brasília: Anadep, 2015.

NETO, O. P. A defensoria pública e a judicialização da saúde em Alagoas. Maceió, **Revista Olhares Plurais**, 2012.

OLIVEIRA, A. E. F. D.; GARCIA; P. T.; FREITAS, C. V. S. D. O processo de construção do sus. In: GARCIA; E; F; D.; et al. (Orgs.). **Saúde e sociedade**. São Luís: Edufma, 2015.

PIETRO, M. S. Z. D. **Direito**. 31. ed. rev. atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

SANT'ANA, R. N. **O relevante papel da Defensoria Pública na garantia do direito à saúde e na construção do SUS**. Disponível em: <<https://www.cadernos.prodisa.fiocruz.br/index.php/cadernos/article/viewFile/95/137>>. Acesso em: 14 jan. 2019.

SOUZA JUNIOR, N. G. D. **A defensoria pública como fator indispensável para construção da cidadania brasileira e do mínimo existencial**. Disponível em: <http://www.defensoriapublica.mt.gov.br/portal/uploads/artigos%20juridicos/Artigo_DefensoriaPublica_como_fator_indispensavel1.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2019.

VITAL, M. **Parceria entre Saúde e Defensoria agiliza atendimento nutricional e fisioterapêutico**. Disponível em: <<http://www.agenciaalagoas.al.gov.br/noticia/item/28874-parceria-entre-saude-e-defensoria-agiliza-atendimento-nutricional-e-fisioterapeutico>>. Acesso em: 12 de mar. 2019.

YIN. R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3 ed., Porto Alegre: Bookman, 2005.

4. MOTIVAÇÃO NO AMBIENTE DE TRABALHO VOLTADA À QUALIDADE NO DESEMPENHO DO SERVIÇO PÚBLICO

Pedro Paulo Rodrigues Tenório
Ana Carolina Beltrão Peixoto

Resumo: Motivação no ambiente de trabalho foi, há décadas, e continua sendo um tema bastante estudado na nova perspectiva administrativa das organizações. Para melhor compreensão, a origem etimológica da palavra deriva do latim: *motivos, movere*, que significa mover. Motivos estes internos ou externos. Existe a necessidade de motivar as pessoas que prestam determinado serviço público para que ele chegue com qualidade à população, porque, afinal, não adianta apenas serem alcançados os objetivos e as metas, se também não virem junto disso a economia dos recursos públicos e a longevidade do serviço prestado. Por exemplo, de que adianta um médico atender 30 pacientes em um único dia, se para todos ele prescrever a mesma medicação, a fim de agilizar e cumprir sua meta de 30 pessoas atendidas em um dia? O tema é bastante complexo porque envolve o ser humano; não há nada exato, e sim subjetivo. Maslow, Forehand e Gilmer, Herzberg, por exemplo, foram homens que deixaram grandes legados na área da administração quando se trata de motivação e satisfação das pessoas no ambiente de trabalho. Seus estudos são usados até hoje. A presente pesquisa buscou analisar e identificar os fatores determinantes para o desempenho positivo dos servidores e a sua motivação, não esquecendo que, para isso, é extremamente necessário que o gestor público respeite as características individuais, tenha capacidade de discernir o que move seus subordinados hierárquicos a produzirem mais e que seja propiciado um bom clima organizacional também. A motivação dos servidores é valiosa para uma administração pública que faça mais com o mínimo de recursos e está associada ao clima organizacional favorável, que é resultante, além de uma gestão eficiente, de bons relacionamentos



interpessoais; consequência disso, um profissional comprometido. Motivar as pessoas não é nada simples, todavia, conduz a diversos benefícios, que serão provados no decorrer deste artigo. Debruçado sobre essa perspectiva, o bom gestor público deve aplicar estratégias de melhoria no ambiente laboral, desenvolver a aproximação dos interesses da instituição e das pessoas, da mesma maneira que fortalece a manutenção e motivação dos colaboradores. Tudo isso resulta em mais indicadores de satisfação dos usuários, mais indicadores de produção e qualidade no serviço. A partir disso, o estudo se volta para o perfeito funcionamento da máquina pública, onde seus servidores devem ser, antes de cobrados para bater metas, incentivados e motivados para que, com isso, façam surgir uma administração pública com uma nova faceta.

Palavras-chave: Motivação. Qualidade. Serviço Público.

Introdução

São muitos os fatores que podem afetar o bom desempenho do serviço público, mas o principal deles é o capital humano. É importante que os funcionários estejam motivados para que, por consequência, demonstrem um bom desempenho e atinjam os resultados esperados.

O contexto organizacional, na atualidade, aponta para uma valorização cada vez maior no ambiente de trabalho, pois as pessoas nunca estiveram tanto em foco como estão agora.

Maslow (1954), por exemplo, viveu um grande dilema quando se tratou de motivar o ser humano. Sua maior contribuição para a área da psicologia organizacional foi a de criar uma estrutura hierárquica que afirmou ser necessária para a motivação plena do colaborador de uma organização: a pirâmide da hierarquia das necessidades ou a pirâmide de Maslow, na qual tratou de que todo ser humano tem cinco necessidades básicas e explica que elas devem ser saciadas uma a uma para que, por fim, o trabalhador se sinta motivado a desempenhar suas atividades e realizado.

A produtividade e o desempenho do serviço podem ser melhorados a partir de simples medidas e sem a necessidade de altos investimentos. É essencial que a equipe esteja sempre satisfeita, pois,

dessa forma, a organização pode atingir bons resultados e permanecer em altos patamares de qualidade. Por causa disso, os funcionários devem sempre ser reconhecidos por seus desempenhos e valorizados dentro da organização.

Assim, estudos apontam que um bom clima organizacional é fundamental para o alto desempenho da organização, seja ela privada ou pública. Segundo Luz (2003b, p.12), “clima organizacional é o reflexo do estado de ânimo ou o grau de satisfação dos funcionários de uma empresa, num dado momento”.

Outra coisa bastante importante é sobre a liderança: não há boa organização com um mau líder. Ainda há a diferença entre chefe e líder. Aquele manda, ameaça, é autoritário, privilegia uns em detrimento de outros, fala e não faz; já este orienta, incentiva, é companheiro, ajuda, assume responsabilidade, promete e cumpre. Portanto, percebe-se que a falta de motivação é algo que preocupa há muito tempo. Há anos vem infligindo as pessoas. Todavia, com o aumento dos problemas advindos disso, hoje existe bem mais foco na resolução deles.

Discussão Teórica

Toda instituição, sendo ela pública ou privada, precisa contar com o apoio operacional dos seus trabalhadores para o seu funcionamento e apresenta a necessidade de estruturar e orientar as atividades por eles desenvolvidas.

As pessoas realizam as atividades referentes ao seu ofício de formas distintas, porque lidam com chefes e colegas de formas diferentes. Diferenciam-se também quanto ao esforço despendido para a realização das tarefas; estabelecem valores diferentes quanto às suas estabilidades no emprego, à existência de um plano de carreira, ao treinamento que receberam; enfim, são pessoas que não são iguais reagindo de formas diferentes às variáveis que compõem e caracterizam as relações de trabalho.

Fazer uma análise do trabalho enquanto fenômeno com raízes culturais, sociais e econômicas permite uma compreensão com mais aprofundamento sobre os condicionantes que interagem dentro do sistema produtivo e diante dos quais os sujeitos envolvidos nas diversas atividades do trabalho criam e recriam seus conceitos e significados, elaborando condutas diante do universo do trabalho.

A satisfação no trabalho pode ser entendida como uma compilação de bons sentimentos que os colaboradores percebem em seu labor, de acordo com a teoria de Davis e Newstrom (1996). Quanto maior o controle que o funcionário tem sobre determinada tarefa, maior seu envolvimento e comprometimento. A satisfação no trabalho está vinculada ao desenvolvimento do indivíduo dentro da organização. Neste desenvolvimento, estão incluídas as habilidades de pensar e resolver problemas, criatividade, conhecimento para a execução da tarefa, entusiasmo e valorização do trabalho.

Necessidade e Motivação

Segundo Newstrom e Davis (1996, p. 46), “quase todos os comportamentos conscientes são motivados ou possuem uma causa”, o que justifica todos os esforços para que sejam identificadas as necessidades e os impulsos dos colaboradores, fazendo-os que estejam em harmonia com os objetivos da organização. Faria (1999) diz que a motivação tem o objetivo de explicar o comportamento humano, produzindo um interesse sobre o fato do porquê ele influencia a produtividade. Todavia, com base na complexidade do ser humano, das suas habilidades, capacidades, valores éticos, crenças, culturas e necessidades, levando também em consideração que tudo isso pode ser alterado ao longo do tempo, percebe-se que não é algo fácil. Segundo Broxado (2001, p. 3): “estudar motivação significa buscar respostas para perguntas complexas a respeito da natureza humana”.

Apesar de tudo isso, conforme Chiavenato (2002) explica, embora os padrões de comportamento se alterem de indivíduo para indivíduo, o processo em que eles se originam é, em sua essência, o mesmo para todas as pessoas, permitindo dar margem à definição de algumas suposições sobre a motivação. Chiavenato ilustra que o comportamento do homem pode ser destrinchado de três formas básicas: ele é causado por costumes externos e internos; é motivado, isso quer dizer que há um objetivo ou finalidade; e em todo comportamento há uma necessidade, um impulso, existindo um objetivo explícito ou implícito para que ele seja explicado. Sendo assim, o resultado depende da percepção que foi gerada pelo estímulo das necessidades e a forma como cada pessoa interage e interpreta o meio externo e a si mesma.

Broxado (2001, p. 3) e Bergamini (1993) dizem que motivação é uma inspiração que tem sua fonte de energia brotando do interior do ser. Impulsos externos apenas são condicionantes, confirmação feita por Sá e Maciel (2007). Tudo isso evoca a responsabilidade dos gestores em fazer com que os funcionários estejam sempre motivados, pois a qualidade no serviço público depende disso. Já se foi o tempo em que apenas mão de obra bruta era necessária. Não se importavam com o bem-estar do servidor/trabalhador. Isso afasta a responsabilidade da administração de motivar seus servidores a fim de trazer para ela o compromisso de proporcionar um ambiente motivador e capaz de garantir a satisfação das suas necessidades.

Diante disso, entende-se o porquê desta abordagem dar foco às necessidades como variáveis imprescindíveis, sendo que, para Ribeiro e Difini (2002), a satisfação é uma emoção experimentada no momento da realização de alguma necessidade ou desejo, e a motivação corresponde aos desejos que são direcionados em busca do prazer, ou também satisfação, havendo relação com os resultados que devem ser atingidos. De acordo com isso, Newstrom e Davis classificam as abordagens que são embasadas nas necessidades como cognitivas, isto é,

relativas ao conhecimento. Por exemplo, a hierarquia das necessidades, o modelo Existência, Relacionamento e Crescimento proposto por Clayton Alderfer e a teoria dos dois fatores são baseados no pensamento e no sentimento, porque, como bem citaram, elas relacionam a pessoa com seu íntimo e de tal forma que seu estado interno de necessidades determina o comportamento.

Freitas e Freire (2007), por sua vez, comentam que dentro da linha clássica estão essas teorias, ao passo que Quelhas e Gomes (2003) têm em sua abordagem que elas são pertencentes à linhagem da motivação intrínseca. Todavia, todos eles são unânimes quando definem como cognitivas as teorias que propõem que a motivação é consequência do raciocínio do indivíduo e da sua relação com fatores extrínsecos, entendendo o comportamento como uma opção consciente favorecida de intenção, emoldurando teorias como a de Stacy Adams (teoria da equidade) e a de Victor Vroom (modelo contingencial).

Souza e Carvalho (2007) dizem que as abordagens relativas à motivação podem ser evidenciadas numa dupla vertente: as teorias de processo, que têm natureza explicativa, que evidencia como o comportamento é iniciado, sequenciado e finalizado, e as teorias de conteúdo, que descrevem aquilo que motiva o comportamento do ser humano.

A teoria de Vroom tem enquadramento na segunda interpretação, enquanto a teoria de Herzberg é um exemplo da abordagem um. Isso serve como exemplo para a existência de várias possibilidades de abordagens teóricas para que seja tratado o tema motivação, sendo que algumas são divergentes em determinados pontos e outras, complementares. Esse leque de possibilidades produz a necessidade de que seja feita uma opção por determinada linha de teoria, para que se tenha um marco orientador.

Com relação à teoria de Herzberg, ou seja, teoria dos dois fatores, sua aplicação é justificada pela importância em distinguir os fatores

higiênicos ou extrínsecos e os fatores motivacionais ou intrínsecos, que, para Bergamini (1993), podem criar confusão entre o que condiciona e o que motiva as pessoas. Além do mais, segundo explicam Quelhas e Gomes (2003), a interpretação da motivação como variável que depende do nível de atendimento das necessidades coloca-se como a mais englobante.

Também é importante frisar que o modelo de Herzberg, segundo explica Chiavenato (2002), tem a importância de salientar “os fatores motivacionais os quais tradicionalmente são deixados de lado e desprezados pelas organizações” (CHIAVENATO, 2002, p. 89), focando-se no ambiente externo e no trabalho do indivíduo. Dando-se maior agilidade a essa abordagem, torna-se importante destacar o modelo contingencial de motivação de Vroom, que se concentra na motivação para produzir e cuja estrutura teórica se harmoniza com a complexidade e a variação da natureza do homem. Spitzer (*apud* DIFINI, 2002, p. 32) afirma que “nenhuma teoria isolada é suficiente para explicar a complexidade da motivação humana”.

Portanto, todo serviço público demanda de servidores motivados, e também conscientes de suas atribuições e necessidades da administração pública.

Materiais e Métodos

Para se obter os resultados pretendidos, o presente estudo adotou a pesquisa bibliográfica, ou seja, uma reunião de dados e informações que servirão de base para a construção da investigação sobre o tema citado. Tanto Bervian e Cervo (1996) quanto Andrade (1999) concordam que a pesquisa bibliográfica evita desperdiçar esforços de estudo em casos que já são conhecidos, da mesma maneira que permite analisar se o trabalho revelará novas contribuições ao problema a ser verificado.

Então a pesquisa bibliográfica vai se limitar ao tema escolhido, fazendo com que haja um maior aprofundamento no assunto. Sendo

assim, além de traçar um histórico sobre o objetivo que está sendo estudado, a pesquisa também ajuda a identificar respostas anteriormente encontradas sobre determinado assunto e contradições.

O levantamento dessa bibliografia será feito a partir da análise de fontes secundárias, que abordam, de maneiras distintas, o tema escolhido para o estudo. Tais fontes serão livros, documentos monográficos, artigos, jornais, revistas, textos disponíveis em *sites* (que sejam confiáveis) e outros locais que apresentam conteúdo em forma de documento.

A motivação dos funcionários públicos é um aspecto valorizado de forma frágil quando se trata do ambiente vivido pela sociedade, justamente por estarem desempenhando seus serviços em prol das necessidades dela (JENSEN; VESTERGAARD, 2016). Todavia, os próprios gestores não levam em consideração a compreensão do comportamento desses prestadores de serviço. Um serviço público, que visa à satisfação da população, tem objetivos muito diferentes do serviço privado, que visa ao lucro, por exemplo. Isso denota que a demanda e a qualidade do serviço devem ser estonteantemente maiores.

Para tornar a produtividade no ambiente de trabalho melhor, é necessário juntar qualidade nas atividades desenvolvidas e agilidade na prestação do serviço. É essencial, também, evitar o desperdício de tempo na execução de tarefas que não acrescentam valor para o desempenho organizacional. Isso posto, verifica-se que o aumento do nível motivacional promove uma diminuição do nível de faltas no serviço, o que possibilita números positivos em relação ao índice de produtividade na área pública (WRIGHT; HASSAN; CHRISTENSEN, 2017).

Resultados

Objetivando dar qualidade ao serviço público com base na motivação de seus funcionários, este artigo buscou descrever quais fatores exercem maior influência na satisfação no trabalho dos servidores.

Também permitiu vislumbrar qual panorama teórico adotado melhor se enquadra na explicação do efeito da motivação.

Compreende-se que uma das coisas mais favoráveis na motivação é o viés financeiro. O dinheiro é uma necessidade que existe desde os tempos antigos, seja para comer, morar, vestir... Enfim, todas as necessidades mais básicas da sociedade. Apesar de que o dinheiro não resolve 100% dos casos. A bem da verdade, vou citar um exemplo: um assistente administrativo que recebe um salário de R\$ 1.000,00 ficaria bastante satisfeito em receber um aumento de R\$ 500,00. Em cálculos percentuais, ele teria um aumento de 50%. Agora, analisemos um caso de um juiz. Digamos que ele recebe R\$ 30.000,00 mensais. Se ele receber um aumento de R\$ 500,00, teoricamente, não iria ser tão motivado como o assistente administrativo. Apesar disso, vamos seguir a lógica da maioria dos casos.

Outros dizem que a chave da motivação se encontra no reconhecimento. Dan Ariely, no seu livro *Payoff* (2016), diz: “O reconhecimento é uma espécie de magia humana – uma pequena conexão humana, um presente de uma pessoa para outra que se traduz em um resultado muito maior e mais significativo”.

Ariely, para entender e explicitar como funciona a motivação, montou um estudo com universitários americanos. No estudo, eles deveriam encontrar pares de letras idênticas em folhas com letras de forma aleatória. Eles ganhavam US\$ 0,55 ao terminar a primeira folha, US\$ 0,50 na segunda, US\$ 0,45 na terceira e assim sucessivamente. Os participantes foram divididos em três grupos. No primeiro, cada participante anotava seu nome e entregava ao monitor do estudo, que avaliava os resultados com atenção e o questionava se ele tinha interesse em continuar o experimento, ganhando US\$ 0,05 a menos. No segundo, o participante não precisava assinar a folha e o monitor não verificava seu trabalho, e depois ainda o colocava em uma pilha de papéis. Por último, quando o terceiro e último grupo entregava as

folhas, o monitor não reconhecia em nada seu trabalho e ainda por cima colocava a folha em uma máquina fragmentadora de papéis.

Visivelmente, seria fácil imaginar que os participantes do grupo três continuariam por mais tempo para ganhar mais dinheiro, visto que o monitor não lhes cobrava tanto. Todavia, os resultados mostraram que os participantes do primeiro grupo continuaram a encontrar as letras até o valor da recompensa cair até US\$ 0,15, ao passo que o segundo e o terceiro grupo pararam quando a folha valia, em sua média, US\$ 0,27 e US\$ 0,29, respectivamente.

“Os resultados mostram que quando somos reconhecidos por nosso trabalho, ficamos mais dispostos a trabalhar para ganhar menos, e quando não somos reconhecidos, perdemos muito mais da nossa motivação”, afirma Ariely (2016), e complementa: “também fica claro que podemos aumentar a motivação simplesmente reconhecendo os esforços de quem trabalha conosco”.

Também resumem Davis e Newstrom (1992): “quando os funcionários assumem a responsabilidade ou ganham reconhecimento por meio do seu comportamento, tende-se a ampliar sua motivação”.

Considerações Finais

Após o fim deste estudo, verificou-se que uma equipe afastada pode gerar uma falha na motivação do todo. Também foi ponderada a possibilidade de aumento de salário como fator motivacional, o que demonstrou que isso leva as pessoas a trabalharem, mas não é tudo; incentivar e valorizar as ações da equipe, inclusive, é uma boa opção. Colaboradores motivados e que trabalhem com maior afinidade, estando comprometidos com a organização, produzem mais e oferecem atendimento de qualidade aos usuários dos serviços públicos. Outro ponto que ficou bastante evidente é a motivação que leva uma pessoa a se preocupar em exercer um serviço público, visto que, primordialmente, não foi almejado um alto salário, mas sim a segurança do emprego

(maior dificuldade de demissão), uma boa oportunidade para a vida pessoal e profissional.

Isso tudo visou à finalidade de tornar as práticas administrativas do Governo mais eficientes, que se respaldam na contribuição de servidores motivados, sem esquecer que o estudo também buscou disseminar o conhecimento e continuar a despertar o interesse de novas pesquisas, visto que os elementos apresentados levarão a outras hipóteses de solução e melhorias de problemas e serviços.

Além disso, é possível perceber que, com base nas teorias motivacionais, a realidade é adequável à realidade organizacional e, a partir disso, desenvolver estratégias eficazes e efetivas para manter os servidores motivados. Cada indivíduo tem motivação própria. Seja um aumento salarial ou seja um horário de trabalho mais adequado à sua realidade. Enfim, o importante é fazer com que todos saiam ganhando sempre: servidores, usuários, gestores, e que a otimização do serviço público seja o principal objetivo dentro de todas as esferas governamentais.

Referências

BERGAMINI, C. W. **Motivação nas Organizações**. São Paulo: Atlas, 2008.

BLOG DO SAMY DANA. **Reconhecimento importa mais do que dinheiro?** Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/blog/samy-dana/post/reconhecimento-importa-mais-do-que-dinheiro.html>>. Acesso em: 08 set. 2019.

BRAVERMAN, H. **Trabalho e Capital Monopolista**. 3. ed. São Paulo: LTC, 1987.

CHIAVENATO, Idalberto. **Gestão de Pessoas: o novo papel dos recursos humanos nas organizações**. 6. ed. Rio de Janeiro: Editora Campus S.A., 1999.

DAVIS, K.; NEWSTROM, J.W. v. 2. **Comportamento Humano no Trabalho**. São Paulo: Pioneira, 1996.

GIL, Antônio C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

HERSKOVITS, Melviele J. **Antropologia Cultural**. 2. ed. São Paulo: Mestre Jou, 1973. Disponível em: <<https://www.upbrasil.com/blog/gestao-de-beneficios-e-qualidade-de-vida/funcionarios-felizes-e-satisfeitos-no-trabalho-produzem-mais/>>. Acesso em: 24 jul. 2019.

ID ONLINE REVISTA MULTIDISCIPLINAR E DE PSICOLOGIA. Motivação no serviço público resulta em eficiência. Disponível em: <<https://idonline.emnuvens.com.br/id/article/view/441/0>>. Acesso em: 08 set. 2019.

LIMA, Manolita C. **Monografia: a engenharia de produção acadêmica**. São Paulo: Saraiva, 2004.

LUZ, Ricardo Silveira. **Gestão do clima organizacional: proposta de critérios para metodologia de diagnóstico, mensuração e melhoria**. Estudo de caso em organizações nacionais e multinacionais localizadas na cidade do Rio de Janeiro. 2003. 182f. Dissertação –(Mestrado em Sistemas de Gestão), Latec, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2003.

MATHIAS, Aroldo José Andrade; LARA, Luis Fernando. **Satisfação e Motivação no trabalho em uma escola pública municipal de Irati**,

PR, sob uma perspectiva de aproximação entre a teoria dos dois fatores e a teoria da expectativa. Irati: Publicatio UEPG, 2011.

MIRANDA, Bruno *et al.* **A motivação como fator no desempenho em serviços públicos:** um estudo de caso em um Instituto de Ensino Superior. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/181007/101_00252.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 04 set. 2019.

OYEDELE, L. O. (2013). **Analysis of architects' demotivating factors in design firms.** Reino Unido, 2013.

SIGNIFICADO DE PESQUISA BIBLIOGRÁFICA. Significados. Disponível em: <<https://www.significados.com.br/pesquisa-bibliografica/>>. Acesso em: 03 set. 2019.

SILVA, Antônio C. R. da. **Metodologia da pesquisa aplicada à contabilidade.** São Paulo: Atlas, 2003.

TOMAZI, Nelson Dacio *et al.* **Iniciação à Sociologia.** São Paulo: Atual, 1993.

YIN, Robert. Estudo de caso: planejamento e métodos. 2. ed. Porto Alegre: Bookman; 2001.

5. FATORES MOTIVACIONAIS NO SERVIÇO PÚBLICO: UM ESTUDO DE CASO NA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE MARECHAL DEODORO/AL

Priscila da Silva Amaral
Adriana Thiara Oliveira

Resumo: Este estudo teve como objetivo analisar os principais fatores organizacionais que influenciam a satisfação e a motivação do servidor público da Secretaria Municipal de Educação de Marechal Deodoro/AL. A metodologia utilizada tem caráter quantitativo e descritivo, cujas técnicas de coleta de dados compreendem um levantamento bibliográfico e uma pesquisa de campo na instituição, em que foi elaborado um questionário aplicado no período de 08 a 11 de julho de 2019, com o intuito de medir a satisfação dos funcionários. Por meio deste, foi possível identificar que fatores como remuneração, bom relacionamento com o superior e com os colegas, ter autonomia para propor melhorias, se sentir útil para a instituição, crescimento profissional e ter seu trabalho reconhecido se destacaram positivamente na pesquisa; entretanto, fatores como a falta de treinamentos e a instituição não desenvolver ações de motivação foram os que mais desmotivaram os funcionários. Contudo, o gestor público deveria estudar a possibilidade de aplicar estratégias para manter a motivação desses servidores. Isso resultará na qualidade dos serviços e aumentaria os indicadores de produtividade e de satisfação dos usuários do serviço público.

Palavras-chave: Fatores Organizacionais. Satisfação. Motivação. Servidor Público.

Introdução

O mundo está passando por intensas transformações nas esferas política, econômica, social e humana. A globalização vem atingindo praticamente todos os países e tem causado grandes modificações organizacionais, tanto no setor público quanto no privado.

Cada vez mais, a população tem se tornando exigente, a ponto de cobrar dos órgãos públicos que prestem seus serviços com maior transparência, competência e eficácia. Logo, a Administração Pública também deve acompanhar a evolução de seu tempo.

No ambiente organizacional, os seres humanos são os que assumem maior importância, pois são capazes de aumentar ou diminuir a produtividade e melhorar ou piorar a qualidade de um serviço.

Segundo Brunelli (2008), com o servidor motivado, as metas e as diretrizes de gestão tendem a ser atingidas com mais efetividade e consistência, melhorando o desempenho e qualificando a prestação de serviços à população.

A motivação humana é a base, motivo ou estímulo que impulsiona a pessoa em uma determinada direção. O grau de motivação de um indivíduo é o que determinará a quantidade de esforço que empregará no desenvolvimento de uma determinada ação (SANT'ANNA, 2013).

Os fatores denominados motivadores são aqueles perceptíveis intrinsecamente e incluem características de ordem pessoal, como reconhecimento, realização, desafio do trabalho, responsabilidade e possibilidades de progresso e crescimento, aspectos relacionados à satisfação do profissional no trabalho.

No âmbito da Administração Pública, a motivação é uma ferramenta estratégica e indispensável para o sucesso do trabalho; entretanto, ainda é considerada um desafio para os gestores, que não reconhecem a força e o sucesso do trabalho realizado por seus funcionários.

Conforme Carvalho (2008), no serviço público há um círculo vicioso em que os servidores se sentem desvalorizados e esquecidos pelos governantes e desprestigiados pelos usuários, enquanto o Governo não conta com a garantia da fidelidade de servidores que não escolheu e, por fim, aos cidadãos contribuintes resta submeter-se ao resultado disso tudo que, às vezes, chega ao descaso.

Os efeitos causados pela desmotivação no ambiente de trabalho podem gerar graves problemas, tanto para as instituições

quanto para as pessoas que nela trabalham. Por parte das instituições, podem sofrer perdas em seus padrões de qualidade e produtividade, enquanto por parte dos funcionários, as implicações são relacionadas a questões de saúde física e mental, como stress, absenteísmo (licença sem vencimento, afastamento, etc.), queda na produtividade e no desempenho no trabalho, sem contar a falta de interesse pelos assuntos afins das instituições (MACIEL; SÁ, 2007).

O grande desafio das organizações está em manter seus funcionários motivados, conseguir que a motivação não desapareça e fazer com que o indivíduo continue vendo que é necessário e útil para a instituição. A falta dessa visão pode ser atribuída ao descaso das organizações quanto à motivação para o trabalho.

Dessa forma, há a necessidade de evidenciar para as organizações a grande influência que a motivação humana exerce sobre o indivíduo e que ela não pode ser desprezada.

Diante do exposto, o estudo apresenta os fatores organizacionais que influenciam na satisfação e na motivação dos servidores públicos que trabalham na Secretaria Municipal de Educação de Marechal Deodoro/AL.

Comportamento Organizacional

Cada vez mais se acentua a importância do comprometimento dos funcionários com as organizações onde atuam. Assim, é fundamental que os gestores conheçam o clima da organização para poder mensurar o grau de colaboração e satisfação de seus funcionários.

Segundo Robbins (2002), o comportamento organizacional é um campo de estudo que pesquisa o impacto que indivíduos, grupos e organização – as três determinantes do comportamento organizacional – têm sobre o comportamento dentro da empresa, com a ideia de melhorar a eficácia da organização.

Chiavenato (2010) relata que o comportamento organizacional é uma área do conhecimento humano extremamente sensível,

que depende fortemente da mentalidade de cada organização, bastante influenciada pelas características do contexto ambiental e, principalmente, pelas pessoas.

Portanto, é indispensável o conhecimento, por parte dos gestores, do comportamento organizacional e das características pessoais dos indivíduos para que atuem no direcionamento dos funcionários de maneira eficiente.

Motivação no Setor Público

O tema motivação vem sendo largamente discutido por vários autores e, conseqüentemente, vem se tornando cada vez mais necessário dentro do contexto das organizações que buscam melhorar a qualidade de vida e o desempenho de seus funcionários.

Na visão de Robbins (2009), a motivação é definida como um comportamento externo, ou seja, pessoas que são motivadas têm a tendência de dedicar um esforço maior ao seu desempenho do que as pessoas que se encontram desmotivadas.

Já Maximiano (2004) define motivação como “estado psicológico de disposição, interesse ou vontade de perseguir ou realizar uma tarefa ou meta”. Complementa ainda que é o processo no qual o ser humano é incentivado, estimulado ou energizado por algum motivo.

Conforme entendimento de Vieira *et al.* (2011), tanto nas organizações públicas quanto nas privadas, as pessoas precisam ser vistas como um recurso estratégico capaz de produzir um diferencial em busca da efetividade organizacional, e não apenas como um recurso operacional que precisa se tornar mais eficiente.

Mussak (2003) afirma que a motivação é um dos principais fatores de conotação entre o homem e o seu trabalho. Quando o indivíduo se sente motivado, realiza suas atividades com mais qualidade, tornando-se mais eficiente.

Nos dias atuais, é importante que os gestores compreendam e saibam identificar os fatores que impulsionam e motivam os servidores

públicos, e a partir daí possam contribuir para despertar a motivação e mantê-la por mais tempo.

Para a Administração Pública, a motivação é um fator complexo, pois é dela que se alcança a satisfação para o trabalho. O setor privado vem investindo em estratégias para manter seus funcionários motivados, porém o setor público é bastante deficiente nesse ponto, gerando inúmeros problemas para as organizações.

Diferente do setor privado, que investe em estratégias para manter seus funcionários motivados, o público depende da política, das leis e do interesse dos gestores para com os seus servidores.

Conforme relata Mann (2006), aquelas pessoas que possuem motivação para o serviço público têm como maior fator de motivação a vontade de bem servir à comunidade. Entretanto, essa não é a realidade de todos os que buscam o serviço público no Brasil. Como aponta Costa (2010), muitos daqueles que almejam um cargo público no País o fazem em busca de alcançar privilégios e benefícios, em vez de se motivarem pelo trabalho em si.

Nos dias atuais, muitos brasileiros investem tempo e dinheiro nos concursos públicos, no intuito da busca por bons salários e, principalmente, por estabilidade profissional; porém, os serviços públicos estão entre os piores do Brasil e os que mais causam transtornos à população.

Alguns autores relatam que as condições de trabalho, muitas vezes difíceis, como também a desmotivação com a falta de possibilidades de crescimento, de investimento em treinamentos e desenvolvimento, bem como a limitação de cargo e de aumento de salário, faz com que os funcionários se sintam paralisados na carreira e sem motivação no trabalho.

Materiais e Métodos

A pesquisa foi desenvolvida na Secretaria Municipal de Educação da cidade de Marechal Deodoro/AL e se caracterizou como um estudo de caso com abordagem descritiva e quantitativa. Teve como objetivo identificar os fatores organizacionais que influenciam na satisfação e na motivação dos servidores públicos municipais.

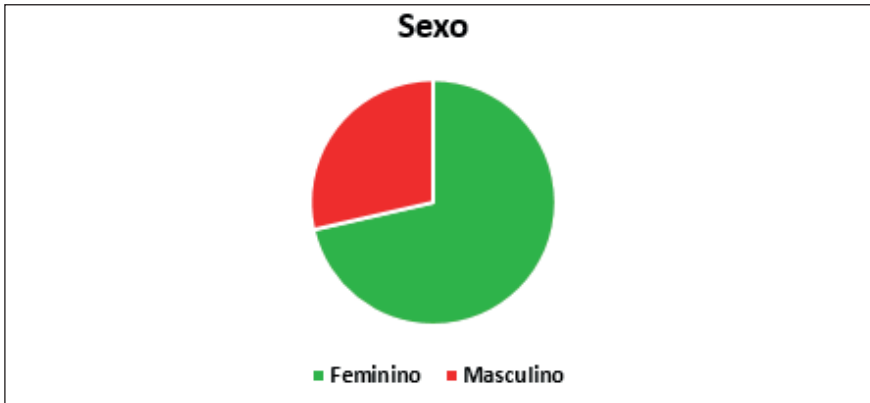
Segundo Martins (2008), o estudo de caso é sustentado por um referencial teórico, que orienta as questões e proposições e reúne uma gama de informações obtidas por meio de diversas técnicas de levantamento de dados e evidências.

No presente estudo, foi realizada uma pesquisa bibliográfica relacionada ao tema, a fim de tomar ciência e familiaridade sobre o assunto. Para a coleta de dados, foi feito um questionário, composto por 19 questões objetivas, disponibilizado na rede social da Secretaria, e as informações foram coletadas através do preenchimento, com o objetivo de avaliar o nível de satisfação e motivação de cada funcionário.

A coleta dos dados foi feita no período de 08 a 11 de julho de 2019, com 51 servidores de um total de 76 funcionários que atualmente trabalham na Secretaria, o que representa 67,11% da amostra. Com as informações coletadas, foi realizada uma análise dos dados e estes transformados em gráficos, utilizando o Microsoft Office Excel, para melhor interpretação.

Conforme o Gráfico 1, em relação ao gênero dos servidores que participaram da pesquisa, observa-se a predominância do sexo feminino (60,8%) sobre o masculino (39,2%).

Gráfico 1 - Gênero

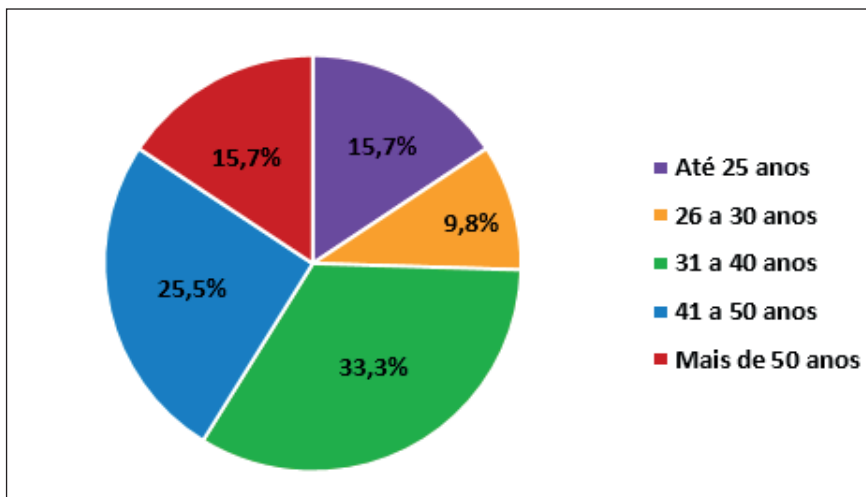


Fonte: Dados da pesquisa (2019).

No Gráfico 2, observa-se que 15,7% possuem idade até 25 anos; 9,8% possuem entre 26 e 30 anos; 33,3% entre 31 e 40 anos; 25,5% entre 41 e 50 anos e 15,7% possuem acima de 50 anos.

Isso mostra que a Secretaria tem um quadro de funcionários com idades bem variadas, desde os mais jovens como também as pessoas que possuem mais experiência. Além disso, podemos observar que a organização dispõe de alguns servidores que estão se aproximando da aposentadoria, bem como da permanência no local de trabalho.

Gráfico 2 - Faixa etária dos funcionários



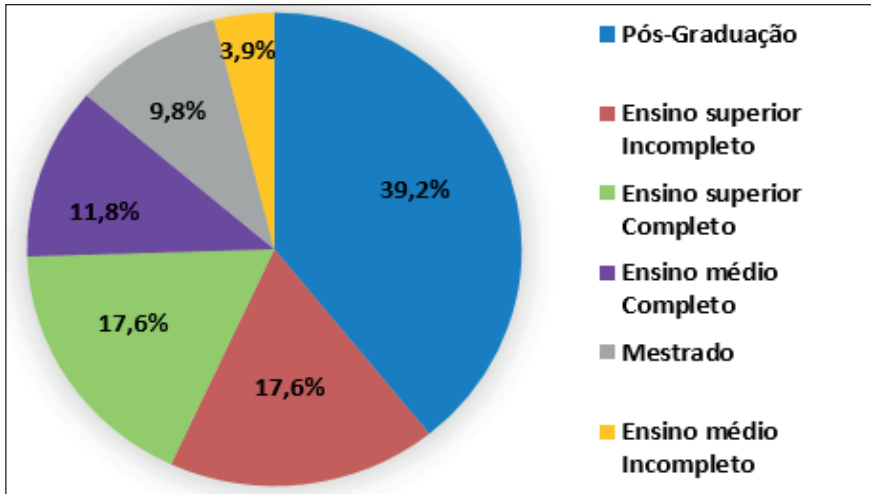
Fonte: Dados da pesquisa (2019).

O Gráfico 3 mostra que a maioria dos servidores, 39,2%, possui ensino de pós-graduação, seguido de um empate entre o ensino superior completo e incompleto, ambos com 17,6%. Além disso, demonstra que 11,8% possui ensino médio completo, 9,8% mestrado e uma minoria respondeu que tem o ensino médio incompleto, com 3,9%.

A escolaridade se justifica pelo fato de grande parte dos servidores estar na faixa entre 31 e 40 anos, a maioria em busca de qualificação e capacitação, no intuito de aprofundar conhecimentos e melhorar o desempenho profissional.

Podemos observar que existe um bom percentual dos participantes com formação em nível de pós-graduação, o que resulta pensar estratégias diversas no campo da qualificação destes servidores. Paradoxalmente, 3,9% dos servidores não têm a escolaridade básica completa. Nesse caso, a organização deve adotar medidas que possam ser desenvolvidas a fim de reverter este quadro, em termos de qualificação e motivação destes profissionais.

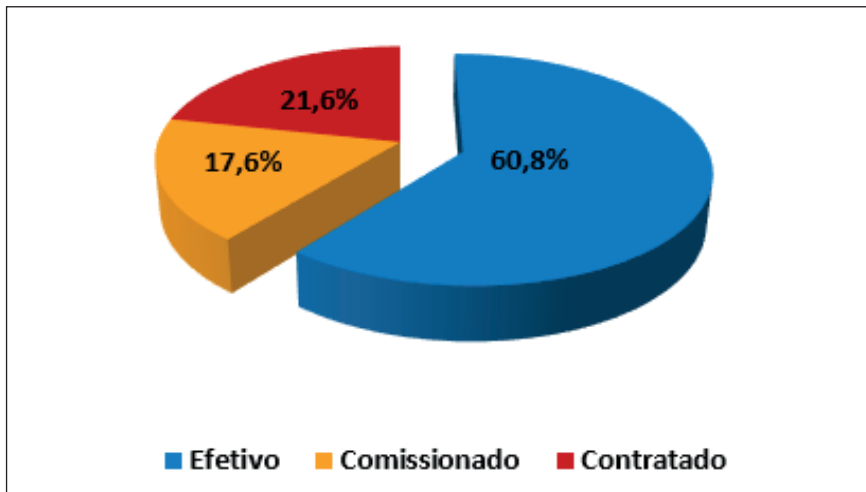
Gráfico 3 - Escolaridade dos servidores



Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Conforme os dados constantes no Gráfico 4, a maioria dos servidores municipais, 60,8%, possui vínculo estatutário, ou seja, são efetivos, enquanto 17,6% dos funcionários são comissionados, exercendo cargos de confiança, e 21,6% são contratados por meio de processo seletivo.

Gráfico 4 - Vínculo de Trabalho



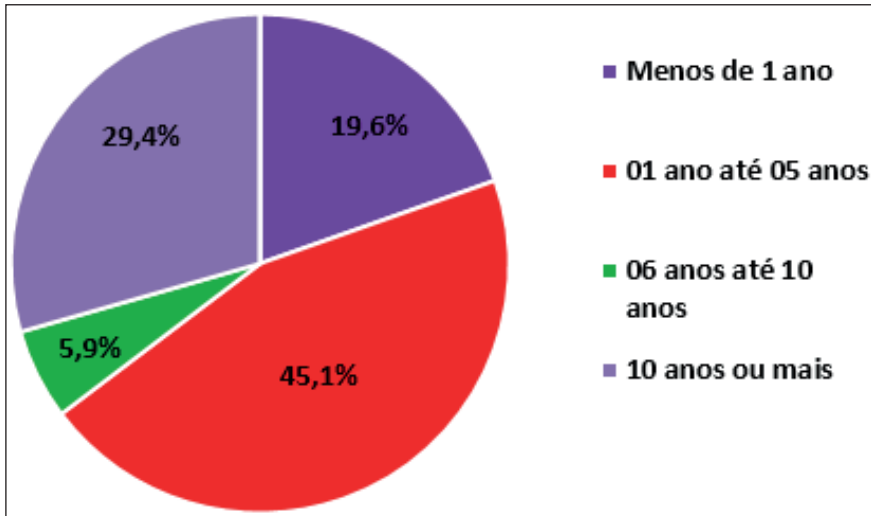
Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Quanto à questão tempo de serviço, o Gráfico 5 revelou que 19,6% dos participantes trabalham há menos de um ano na Secretaria, 45,1% fazem parte da organização entre um e cinco anos, 5,9% estão atuando de seis a dez anos e 29,4% trabalham há mais de dez anos na instituição.

Pode-se observar, a respeito desse gráfico, que a Secretaria possui funcionários desde os mais antigos aos mais recentes, ou seja, cada um contribuindo com seu grau de conhecimento. Essa disparidade de tempo acontece devido aos cargos não serem fixos da sede da Secretaria, ou seja, ao ingressar na organização, o servidor pode ou não ser encaminhado para uma escola, conforme o cargo.

Além disso, o Gráfico 4 justifica o resultado obtido no Gráfico 5, tendo em vista que 39,2% dos servidores são comissionados ou contratados, gerando uma rotatividade de funcionários.

Gráfico 5 - Tempo de trabalho na Secretaria



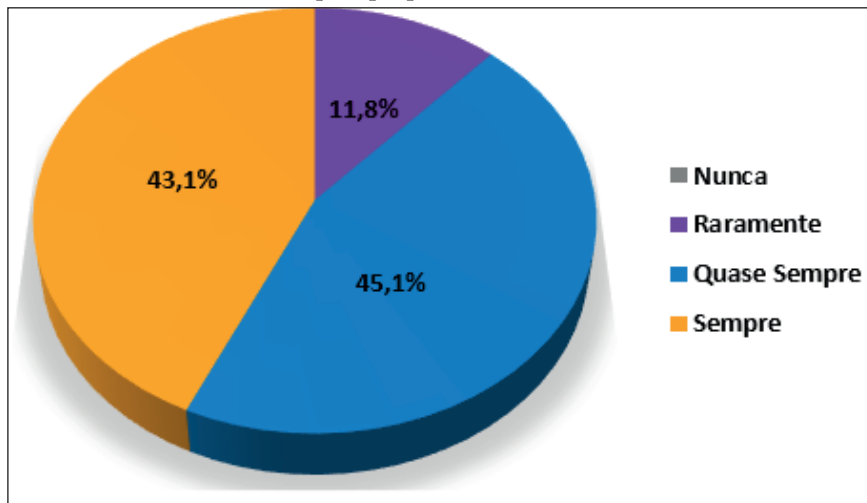
Fonte: Dados da pesquisa (2019).

O Gráfico 6 aponta que 11,8% dos servidores responderam que raramente têm autonomia para propor melhorias. No entanto, 88,2% dos funcionários acreditam que têm esse poder de realizar um trabalho mais criativo e expor suas habilidades, sem monotonia.

A sensação de ter autonomia na organização é de importância para o servidor, pois o faz se sentir parte da instituição, como também participar das decisões da mesma.

A autonomia, junto com o caráter desafiador e interessante do funcionário, é um elemento fundamental também para que o servidor encontre prazer no trabalho, satisfazendo, assim, a sua motivação.

Gráfico 6 - Tem autonomia para propor melhorias na execução do seu trabalho?

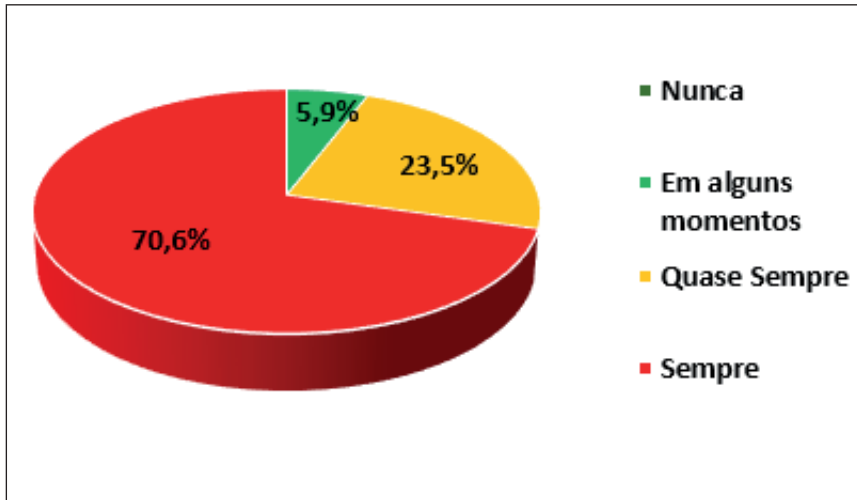


Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Podemos notar, no Gráfico 7, que a maioria dos servidores, cerca de 94,1%, consideram-se, de alguma forma, úteis para a instituição, enquanto, 5,9% afirmaram que somente em algum momento se sentem úteis.

É essencial que o funcionário perceba sua importância para a instituição, e não sinta-se apenas como um servidor que presta serviços em troca de dinheiro, pois, no momento em que o funcionário passa a ter essa visão da instituição em relação a ele, o processo de motivação não terá mais sentido, porque o funcionário não conseguirá interagir com a organização e tudo o que a instituição fizer para motivá-lo não terá retorno.

Gráfico 7 - Você se sente útil para a instituição?



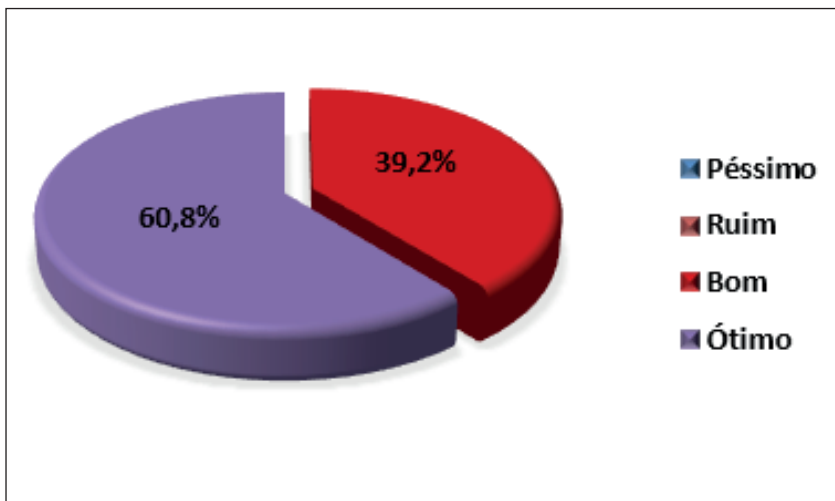
Fonte: Dados da pesquisa (2019).

O Gráfico 8 refere-se ao relacionamento que os funcionários possuem com seu superior. Os resultados se mostraram extremamente positivos, onde 60,8% consideram ter um ótimo relacionamento e 39,2% afirmaram ter um bom relacionamento.

De acordo com Ferreira *et al.* (2010), o relacionamento dos gestores com os servidores é uma das questões-chave para que a instituição cresça em termos de produtividade, pois assim ocorre o processo de compartilhamento de opiniões, gerando consciência e compromisso dos envolvidos na entrega dos serviços.

A liderança é outra variável-chave definida por Litwin e Stringer (*apud* GRAÇA, 1999) para compor as dimensões do clima em uma instituição e, no caso em estudo, a liderança foi bem avaliada e é satisfatória.

Gráfico 8 - Relacionamento com seu superior

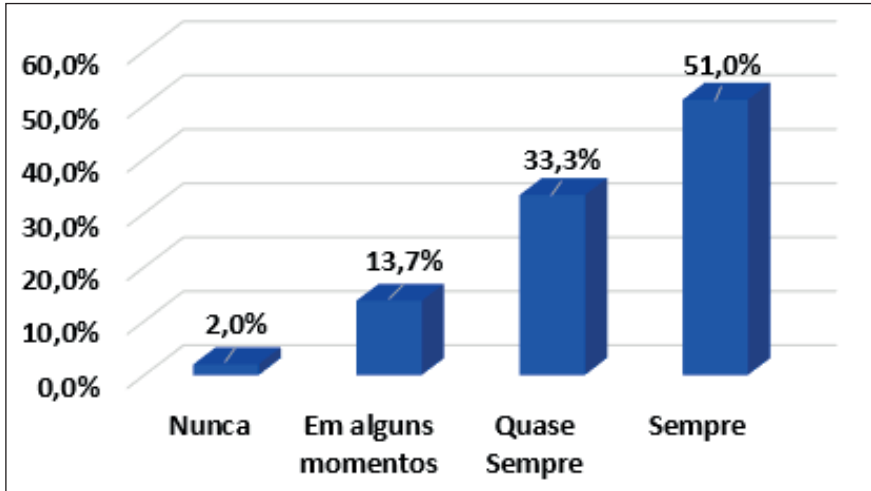


Fonte: Dados da pesquisa (2019).

É notável, no Gráfico 9, que cerca de 84,3% dos participantes consideram que seu superior reconhece seus esforços e valoriza os avanços profissionais que foram realizados. Entretanto, 13,7% acreditam que apenas em alguns momentos seus esforços são reconhecidos e somente 2% dos servidores responderam que seus esforços nunca foram reconhecidos pelo seu superior.

O reconhecimento é um fator bastante importante para o desenvolvimento do servidor e da organização. Quando o funcionário é reconhecido, se sente mais motivado a se empenhar e se dedicar às atividades, por isso, o gestor deve trabalhar de forma integrada com seu subordinado, reconhecendo-lhe o mérito.

Gráfico 9 - Seu superior reconhece seus esforços e avanços profissionais?

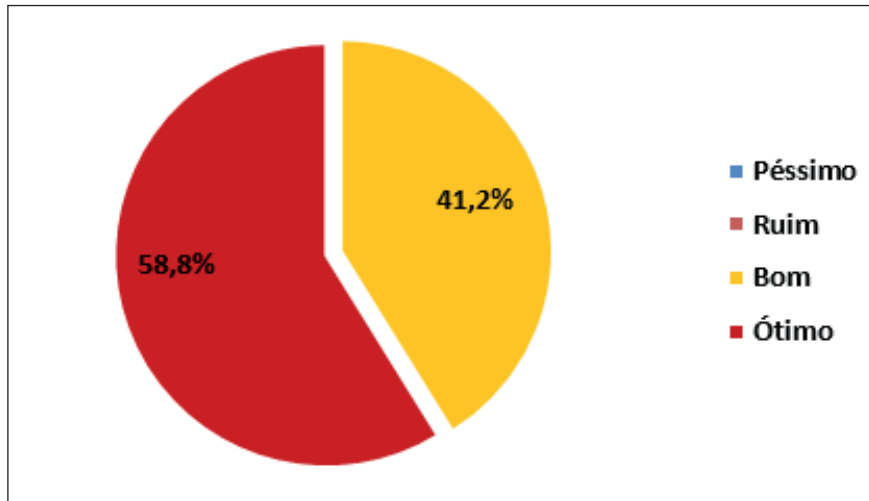


Fonte: Dados da pesquisa (2019).

No que tange ao relacionamento interpessoal, o Gráfico 10 evidencia que 58,8% concordam que existe um ótimo relacionamento entre os servidores e 41,2% afirmaram que consideram ter um bom relacionamento. De modo geral, ambas as respostas são boas para a instituição, pois o trabalho em equipe e o relacionamento interpessoal contribuem para que as metas e os objetivos sejam atingidos.

De acordo com Chiavenato (2010), as pessoas não atuam isoladamente, mas por meio de interações com outras pessoas para poderem alcançar seus objetivos.

Gráfico 10 - Como é o relacionamento entre você e outros funcionários?

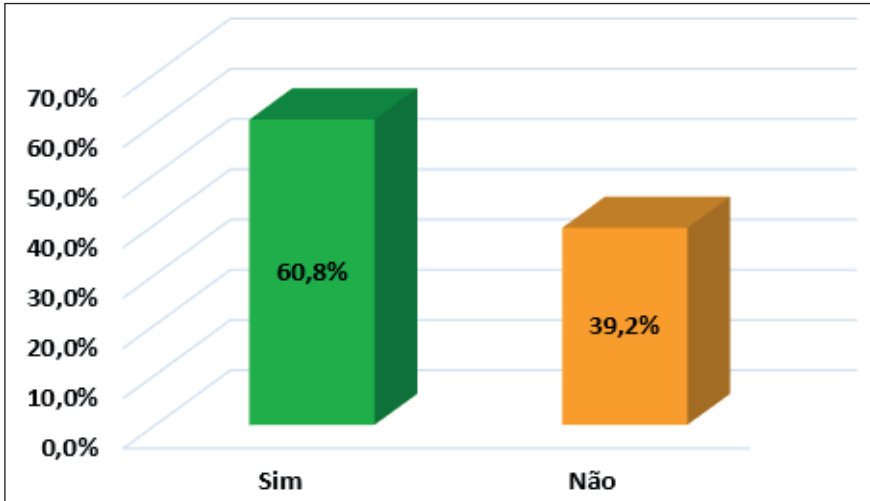


Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Com relação à remuneração, o Gráfico 11 revela que a maioria dos participantes, 60,8%, estão satisfeitos com sua remuneração atual, pois afirmam que a remuneração é condizente aos cargos que exercem. No entanto, 39,2% afirmaram que estão insatisfeitos devido à remuneração estar defasada em relação ao Plano de Cargos e Carreiras (PCC) que a Secretaria possui.

Para Bohlander, Snell e Sherman (2003), a remuneração tem um peso fundamental para os servidores de uma instituição, não somente pelo padrão de vida, mas também pelo seu reconhecimento pessoal e profissional. A remuneração que um funcionário recebe deve ser justa em relação ao que os outros estejam ganhando por suas contribuições. Dessa forma, conclui-se que esse fator poderia ser melhorado, por se tratar de um elemento considerado relevante no clima de uma organização.

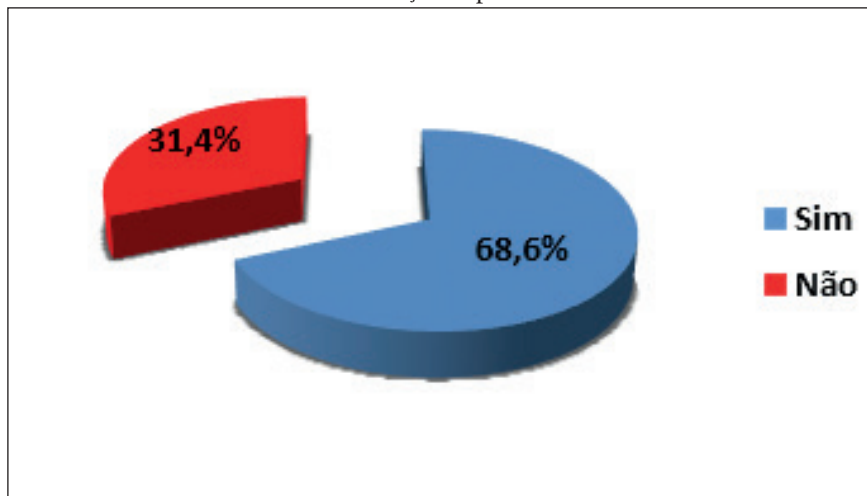
Gráfico 11 - Está satisfeito com sua remuneração atual?



Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Através do Gráfico 12, observa-se que 68,6% dos pesquisados afirmam que a remuneração que recebem atende às suas necessidades básicas. Por outro lado, 31,4% discordam dessa afirmação. Esse aspecto ratifica o Gráfico 11, pois a maioria dos servidores estão satisfeitos com a remuneração que ganham e, conseqüentemente, as necessidades básicas de cada um são alcançadas.

Gráfico 12 - A sua remuneração supre suas necessidades básicas?



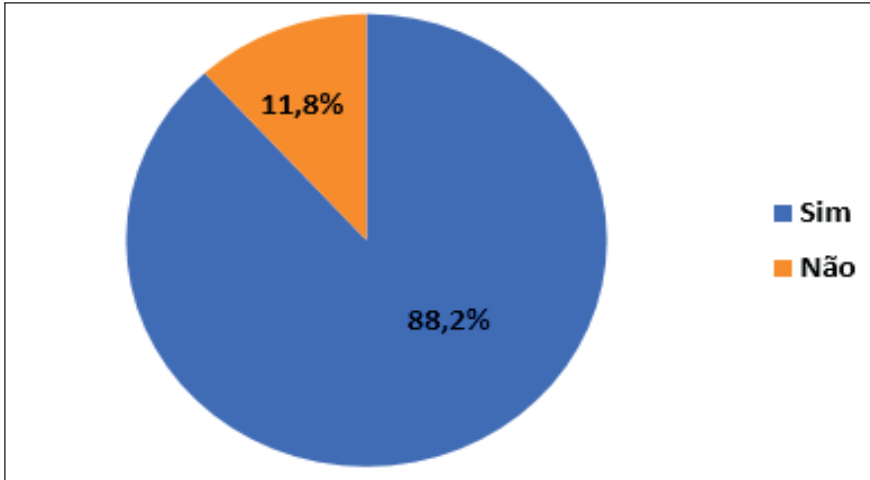
Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Como se pode visualizar no Gráfico 13, a maioria dos participantes (88,2%) afirmaram que, na instituição, existe a possibilidade de crescimento profissional e apenas 11,8% disseram que não existe crescimento profissional.

Para entender melhor o assunto, foi realizada uma pesquisa bibliográfica das leis e decretos que existem na instituição e observou-se que há um Plano de Cargos e Carreiras (PCC) que proporciona crescimento profissional aos servidores efetivos.

Conforme Primak *et al.* (2014), no setor público, a carreira deve contemplar o desempenho dos cursos de capacitação e qualificação profissional realizados pelo servidor antes de conceder a progressão e a promoção.

Gráfico 13 - Existe a possibilidade de crescimento profissional nesta instituição?



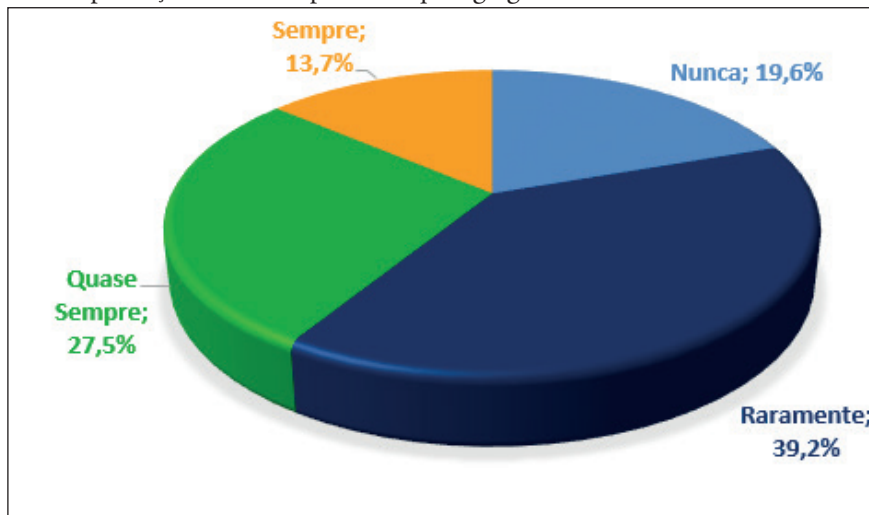
Fonte: Dados da pesquisa (2019).

No Gráfico 14, ao questionar os servidores sobre a realização de treinamentos ou cursos, a maioria dos respondentes, 41,2%, afirmaram que sempre e quase sempre a instituição proporciona algum tipo de treinamento para melhorar o trabalho; 39,2% relatam que raramente participam de cursos e 19,6% afirmaram que nunca realizaram qualquer tipo de treinamento ou cursos.

Devido ao resultado dessa pesquisa, nota-se que é necessário que a instituição invista um pouco mais em treinamentos e cursos e que sejam aplicados para todos, pois o processo de formação profissional ocasiona elevado crescimento da organização e eficácia nos resultados.

Para Carvalho (2001), o treinamento ou curso oferecido pela instituição tem como objetivo ajudar o servidor a realizar seu trabalho com eficiência, utilizando métodos e técnicas apropriadas, e isso faz parte do processo educativo do indivíduo.

Gráfico 14 - Você recebe algum tipo de treinamento, cursos de aperfeiçoamento ou palestras que agregam valor ao seu trabalho?

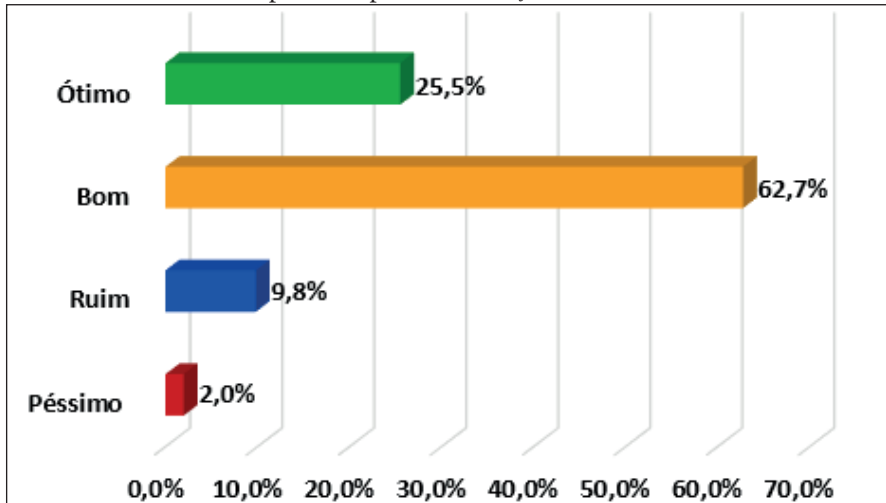


Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Quanto ao fator condições de trabalho, equipamentos e materiais, o Gráfico 15 nos mostra que 25,5% e 62,7% dos funcionários avaliam como ótimos e bons, respectivamente, as condições de trabalho, equipamentos e materiais para a realização de suas atividades diárias, e apenas 11,8% dos participantes responderam que essas condições são ruins ou péssimas.

Um local de trabalho com condições físicas e materiais adequadas é necessário para a qualidade do ambiente e, no caso deste estudo, os resultados foram positivos, apesar de uma minoria relatar o fato de trabalhar em salas pequenas e com muitos colegas.

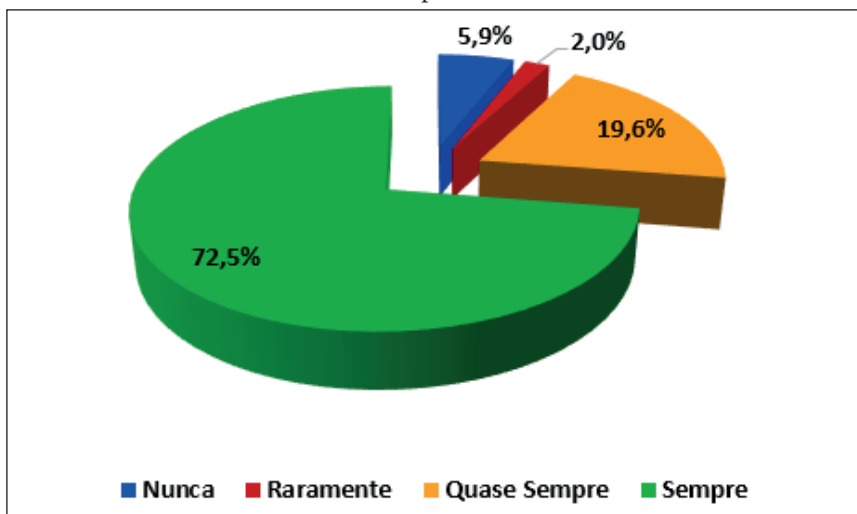
Gráfico 15 - Como você avalia suas condições de trabalho, equipamentos e materiais disponíveis para a realização de suas atividades?



Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Quando perguntados se a motivação influencia na realização das atividades profissionais (Gráfico 16), 92,1% disseram que sempre e quase sempre influenciam e apenas 7,9% dos respondentes informaram que raramente ou nunca influenciam.

Gráfico 16 - Você acha que a motivação influencia na realização das suas atividades profissionais?

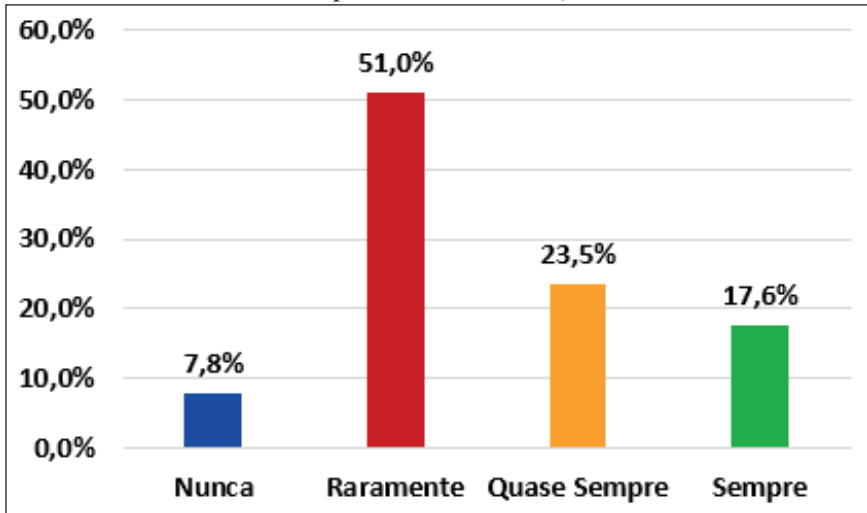


Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Conforme mostra o Gráfico 17, a maioria dos servidores, 51,0%, responderam que a instituição raramente desenvolve algum tipo de ação de motivação; entretanto, 41,1% mencionaram que sempre e quase sempre a instituição realiza ações de motivação para que os servidores desempenhem bem as suas funções.

O perfil profissional vem se transformando com o passar do tempo. Antes, um bom salário era sinônimo de motivação. Porém, nos dias de hoje é preciso que a organização esteja disposta a investir em outras ações para garantir a motivação no trabalho.

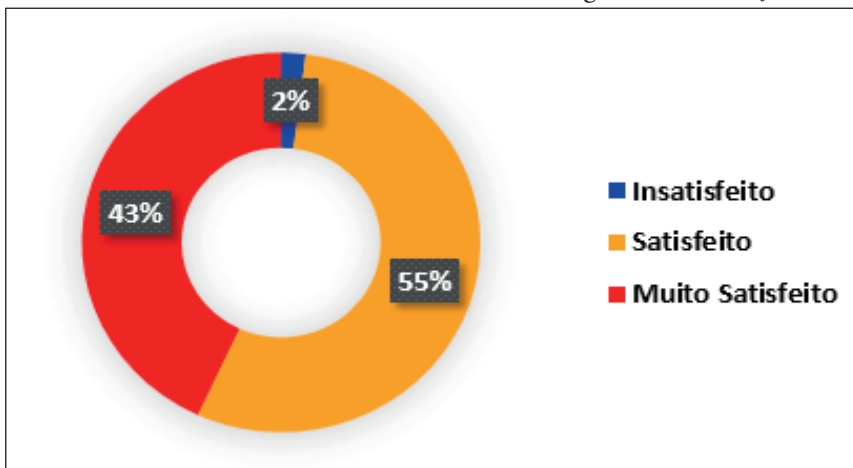
Gráfico 17 - A instituição desenvolve ações de motivação para que você desempenhe bem suas funções?



Fonte: Dados da pesquisa (2019).

No Gráfico 18, foi questionado aos servidores se eles estão satisfeitos com seu cargo ou função: 55% e 43% dos participantes responderam que estão satisfeitos e muito satisfeitos, enquanto 2% responderam estar insatisfeitos com o cargo ou função que ocupam.

Gráfico 18 - Você está satisfeito com o seu cargo ou a sua função?

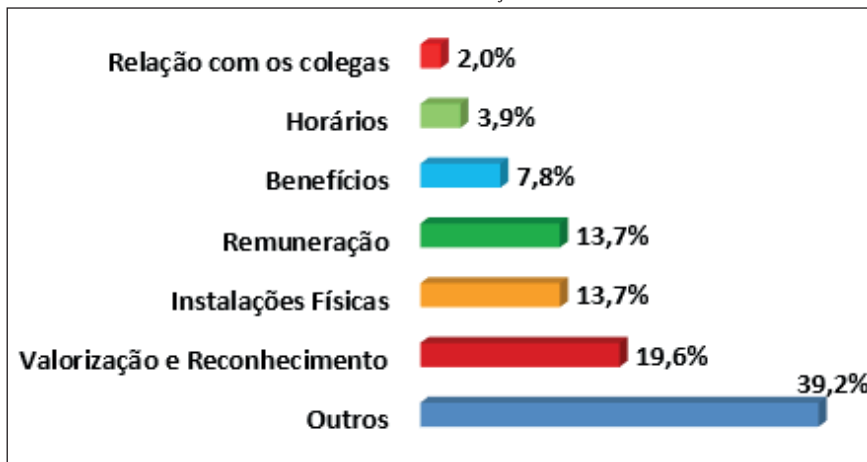


Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Considerando os fatores que mais desmotivam os servidores, destacaram-se no Gráfico 19: 39,2%, valorização e reconhecimento; 19,6%, instalações físicas; remuneração, 13,7%. Por sua vez, a menos citada foi a relação com os colegas, fator positivo e que pode ajudar a aproximar as pessoas.

Além desses fatores citados na pesquisa, podemos relacionar como outros que promovem desmotivação: ambiente desagradável, falta de bom relacionamento com o gestor, falta de treinamentos, não possuir liberdade para fazer o trabalho do modo que considerar mais adequado e não se sentir realizado com a função que desempenha.

Gráfico 19 - Qual o fator que mais desmotiva você como funcionário desta instituição?



Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Considerações Finais

Este artigo é o resultado de um estudo realizado na Secretaria Municipal de Educação da cidade de Marechal Deodoro/AL, que teve como objetivo identificar os fatores organizacionais que influenciam na satisfação e na motivação dos servidores dessa instituição.

Para o desenvolvimento do presente estudo, foi realizado o método descritivo e como técnica de coleta de dados foram utilizados o levantamento bibliográfico e a pesquisa de campo na sede da Secretaria de Educação de Marechal Deodoro/AL.

Quanto à análise dos fatores que interferem na motivação dos servidores públicos pesquisados, ficou demonstrada que a falta de treinamento e investimento em qualificação e o fato de a instituição não desenvolver ações de motivação foram os que mais desmotivaram os funcionários. Conforme alguns autores citados neste trabalho, para solucionar esse problema e garantir a satisfação dos funcionários, é

necessário que a Secretaria invista em um programa de Treinamento e Desenvolvimento. Dessa forma, os servidores estarão mais bem preparados para as tarefas inerentes ao cargo que ocupam, na mesma proporção em que estarão satisfeitos e motivados.

No que diz respeito aos fatores que deixam os servidores satisfeitos, obtiveram-se as seguintes respostas: remuneração, autonomia para propor melhorias, relacionamento com o superior e com os colegas de trabalho, reconhecimento do trabalho executado, crescimento profissional e condições de trabalho e de materiais.

Investir em qualidade de vida no trabalho é essencial para o desenvolvimento e sucesso de uma organização. É necessário que o gestor tenha essa consciência e busque sempre identificar as necessidades de sua equipe de trabalho, para aplicar constantemente melhorias adequadas com a intenção de alcançar um atendimento e prestação de serviços de qualidade que induzam a Administração Pública à eficiência.

Ao final deste estudo, pode-se concluir que o objetivo proposto neste trabalho foi alcançado, servindo de base para novas pesquisas que possam ampliar os conhecimentos sobre satisfação e motivação no serviço público e que permitam avaliar como está a relação entre os servidores e a Administração Pública.

Referências

BERGUE, S. T. **Comportamento Organizacional**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília/Capes: UAB, 2012.

BOHLANDE, George R.; SNELL, Scott; SHERMAN, Arthur. **Administração de recursos humanos**. Trad. Maria Lúcia G. Leite Rosa. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2003.

BRUNELLI, Maria da Graça Melo. **Motivação no serviço público**. Trabalho de Conclusão apresentado ao Curso de Pós-Graduação em MBA em Gestão Pública da Faculdade IBGEN, Porto Alegre, jun. 2008.

CARVALHO, Antônio Vieira de; NASCIMENTO, Luiz Paulo do. **Administração de recursos humanos**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2008.

CARVALHO, Antônio Vieira de. **Treinamento**: princípios, métodos e técnicas. São Paulo: Pioneira, 2001.

CHIAVENATO, I. **Comportamento Organizacional**: a Dinâmica do Sucesso das Organizações. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CHIAVENATO, Idalberto. **Iniciação à Teoria das organizações**. São Paulo: Manole, 2010.

COSTA, A. X. da. **As necessidades e expectativas dos funcionários públicos estatutários da Secretaria Municipal de Obras e Viação da cidade de Porto Alegre**. 2010. 103p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

FERREIRA, M. V. A.; SERRA, F. A. R.; FERREIRA, M. P.; SANTOS, N. dos. Planejamento estratégico participativo em uma instituição de ensino superior (IES) comunitária. **Rev. Estratégias & Negócios** [online], v. 3, n. 1, p. 28-52.

GRAÇA, Hélio. **Clima organizacional**: uma abordagem vivencial. Brasília: Funadesp, 1999.

MACIEL, Saulo Emmanuel Vieira; SÁ, Maria Auxiliadora Diniz. **Motivação no trabalho**: uma aplicação do modelo dos dois fatores de Herzberg. 2007.

MANN, G. A. A Motive to Serve: Public Service Motivation in Human Resource Management and the Role of PSM in the Nonprofit Sector.

Public Personnel Management. 2006. Disponível em: <<http://www.researchgate.net/publication/258179609>>. Acesso em: 10 mai. 2019.

MARTINS, G. A. Estudo de caso: uma reflexão sobre a aplicabilidade em pesquisas no Brasil. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 2, n. 2, p. 9-18, jan./abr., 2008.

MAXIMIANO, Antônio César Amaru. *In: Fundamentos de Administração*: manual compacto para cursos de formação tecnológico e sequenciais. São Paulo: Atlas, 2004.

MUSSAK, Eugenio. **Metacompetência**: uma nova visão do trabalho e da realização pessoal. 10 ed. São Paulo: Gente, 2003.

PRIMAK, Irineu; STEFANO, Silvio Roberto; ANDRADE, Sandra Mara de; ZAMPIER, Marcia Aparecida. Administração pública: a importância de uma carreira em uma universidade pública do Estado do Paraná. **Revista de Carreiras e Pessoas**, v. 4, n. 02, mai./jun./jul./ago. 2014.

ROBBINS, Stephen P. **Comportamento organizacional**. 9. ed. Trad. Reynaldo Marcodes. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

ROBBINS, Stephen Paul. **Fundamentos do Comportamento Organizacional**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2009.

SANT'ANNA, Danielle Aparecida de. **Análise da (des)motivação dos funcionários públicos da administração indireta**. Trabalho de Conclusão apresentado ao Curso de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Pato Branco, 2013.

VIEIRA, Carolina Belli; BOAS, Ana Alice Vilas; ANDRADE, Rui Otavio Bernardes de; OLIVEIRA, Elias Rodrigues de. **Motivação na Administração Pública: considerações teóricas sobre a aplicabilidade dos pressupostos das teorias motivacionais na esfera pública**. **Revista ADMpg Gestão Estratégica**, 2011.

6. O RELATÓRIO DA OUVIDORIA PÚBLICA COMO FERRAMENTA PARA GESTÃO DA QUALIDADE: ESTUDO DE CASO DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DE ALAGOAS

Cristina Silva de Lima
Ana Carolina Beltrão Peixoto

Resumo: A Ouvidoria Pública no Brasil teve seus primórdios antecedentes a 1988, tendo seu valor aumentado com a instituição da Constituição Federal, potencializando a importância da relação de parceria existente entre o Estado e a sociedade. Assim, o estudo dos relatórios emitidos por ela será o elemento norteador deste artigo, que visa apresentar, através da transparência adotada pela Secretaria de Estado da Educação de Alagoas, como as atividades/os serviços estatais podem ser potencializados em vista do bem comum.

Palavras-chave: Ouvidoria Pública. Gestão da Qualidade. *Accountability*. Participação Social. Transparência.

Introdução

Mesmo a instituição do Estado democrático de direito, por meio da elaboração de sua Constituição Federal, ser considerada o marco referencial para a relação existente entre Estado e sociedade, a Ouvidoria Pública, no Brasil, teve seus primórdios antecedentes à sua instituição, em 1988. De acordo com Gomes (1997), foi através do Decreto nº 215, de 21 de março de 1986, que foi criada a primeira Ouvidoria Pública do Brasil, na cidade de Curitiba-PR, como uma forma de resposta ao estado de “euforia latente” da demanda social, transformando-se, assim, as ouvidorias públicas no País.

O presente artigo tem como objetivo mostrar a importância da participação social e a possibilidade da melhoria contínua da gestão



da qualidade dos serviços públicos a partir da ótica da sociedade, de seus usuários e, ainda, demonstrar que a utilização dos relatórios de Ouvidoria auxilia o gestor público não apenas a avaliar a gestão de seus serviços, mas também oportuniza a viabilidade de enxergar novos rumos para sua administração, por exemplo, na criação ou melhoria de suas políticas públicas. Partindo dessa premissa, o objeto de estudo deste artigo trata-se do Relatório da Ouvidoria da Secretaria de Educação do Estado de Alagoas como uma forma de demonstrar algumas atividades neste campo em nosso Estado.

Discussão Teórica: a Ouvidoria Pública em Alagoas e o tratamento dado às informações para formatação de um relatório voltado para a Educação

De acordo com a Controladoria-Geral do Estado de Alagoas, as ouvidorias públicas têm por finalidade a busca por soluções oriundas das demandas da sociedade, não apenas para a melhoria contínua da prestação dos serviços públicos, como também para a formulação de novas políticas públicas.

Logo, trata-se, então, de um canal de comunicação aberto para que haja o relacionamento, a interação entre o cidadão e o governo do Estado, com a responsabilidade para receber, encaminhar e responder às demandas que ali chegam, sejam elas em forma de solicitações, sugestões, reclamações, denúncias e/ou elogios referentes à Administração Pública.

Convém analisar o funcionamento das informações voltadas para o universo educacional. Para ajudar a compreender essa sistemática, será utilizado como parâmetro o modelo praticado pela Secretaria de Educação do Estado do Paraná, que elaborou um manual específico para o seu universo educacional e que servirá como um norteador para as referidas análises dos dados que constam nos relatórios estudados, usando como paralelo também a Cartilha elaborada pela Ouvidoria da Controladoria-Geral do Estado de Alagoas.

Quanto ao fluxo das informações, envolve geralmente quatro processos distintos:

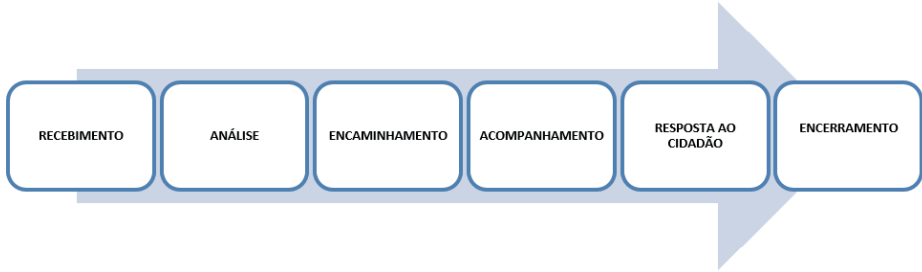
- a. Recepção/acolhimento** – trata-se da etapa que acolhe a manifestação, a informação do usuário do serviço público. Esta etapa envolve processos, procedimentos voltados para recepção, atenção e resguardo da privacidade do cidadão, o que abrange o ato de se estar à disposição para ouvir e entender a demanda do cidadão solicitante, sendo para a CGE-AL esta informação recebida em formas de denúncia, elogio, reclamação, solicitação e sugestão, sem ser necessário que, para este fim, o cidadão informe dados mínimos para sua concretude, tais como: nome e forma de contato e o conteúdo, de modo claro e objetivo;
- b. Registro** – partindo da premissa de que nem todas as demandas são oriundas do ambiente online, há também a necessidade de o registro ser feito por parte do servidor da Ouvidoria no atendimento às demandas advindas de forma presencial ou por telefone. Convém, assim, neste aspecto, um alinhamento para a coleta mais precisa dessas informações, por exemplo, na formatação de formulário-padrão e na inserção de todas estas demandas num mesmo ambiente, de modo facilitar a gestão e a compreensão dessas manifestações, bem como na finalização de seus relatórios;
- c. Encaminhamento** – etapa que envolve os processos de leitura e análise da manifestação, buscando identificar os devidos encaminhamentos que deverão ser realizados mediante acordo com a lei vigente. Para esta etapa, deve-se também levar em conta se existe alguma manifestação/atendimento semelhante ou até mesmo assunto/natureza, buscando, deste modo, obter mais informações a respeito do fato, seja na busca direta por seus interlocutores, a fim de prestar os devidos esclarecimentos acerca dos fatos, seja através de solicitação para averiguação com os estabelecimentos de ensino sob sua jurisdição. Esta etapa descrita é entendida para a CGE-AL como duas etapas distintas: a **análise** (na qual se verifica se há necessidade da preservação do sigilo dos dados do manifestante e da identificação do

setor ou órgão/entidade para onde a manifestação será encaminhada) e o próprio **encaminhamento** (que é realizado mediante a manifestação conter dados suficientes para ser encaminhada ao órgão/entidade ou setor competente, envolvendo, para tal, a informação sobre o prazo de resposta à demanda, necessitando também o cidadão ser informado acerca do encaminhamento dado à sua manifestação);

d. Resposta – etapa caracterizada como a mais importante, é entendida como o atendimento pleno à demanda do cidadão. Ela consiste na resposta dada ao cidadão demandante em atendimento à sua solicitação. Para isso, há necessidade de que seja clara, objetiva e com qualidade. E sendo muitas delas elaboradas e obtidas mediante informações contidas em relatórios realizados pelas áreas técnicas da própria Secretaria, ou demais órgãos ligados à Educação estadual, desse modo, infere-se que os relatórios emitidos não apenas pela Ouvidoria, mas também dos demais setores ou órgãos devam ter sempre uma redação objetiva, de fácil compreensão, pois servirão também de base para a resposta dada ao cidadão, considerando a CGE-AL que sua resposta final ao cidadão só deva ser elaborada pela Ouvidoria depois de findadas todas as diligências possíveis.

Para a CGE-AL, neste paralelo, é possível inserir mais dois processos a esse fluxo: o **acompanhamento** (devendo a Ouvidoria acompanhar todo o trâmite da manifestação no órgão ou no órgão parceiro, de modo que a resposta seja dada dentro do prazo ora previsto) e o **encerramento** (a manifestação somente será encerrada mediante uma resposta satisfatória à manifestação, o que não significa, de certo, que seja a concretude pleitada pelo cidadão, mas sim em seu esclarecimento, fundamentado e completo). Entendida a dinâmica, segue o fluxo das manifestações de acordo a Controladoria-Geral estadual:

Figura 1 - Fluxo das manifestações de acordo a Controladoria-Geral de Alagoas



Fonte: Elaborado pela autora.

Vale salientar que em Alagoas, segundo a CGE-AL, há um prazo de 20 dias para que se dê uma resposta conclusiva ao usuário, podendo este ser prorrogável por mais 10 dias, mediante justificativa coerente. E se acaso passados 30 dias não se tenha uma resposta conclusiva, deverá ser fornecida uma intermediária.

Outro possível ponto a ser analisado refere-se ao que consta no Art. 2º da Instrução Normativa Conjunta nº 01/2014-CRG/OGU, da Controladoria-Geral da União, que estabelece algumas normas para o recebimento e o tratamento para denúncias anônimas e algumas diretrizes para reserva de identidade por parte do denunciante. Ao se receber uma denúncia anonimamente, deve haver o encaminhamento para possível averiguação dos fatos. No entanto, para que seja acolhida, a denúncia deve vir acompanhada de informações detalhadas acerca do fato que possibilitem e viabilizem sua averiguação.

Os relatórios da Ouvidoria tratam-se de um documento, de um instrumento de validação de participação e controle social emitido baseado nas manifestações registradas pela sociedade no setor de Ouvidoria em que se torna possível auxiliar os gestores a identificar os problemas e as deficiências do serviço por eles prestado, bem como na propositura de mudanças necessárias para o ajustamento do serviço público frente à qualidade desejada e esperada por seus segurados, e que, portanto, visa ao aperfeiçoamento do serviço público.

Para Menezes (2016), o ato de prestar contas de suas ações à sociedade através da emissão de um relatório anual contribui não apenas para o controle social da *res publica*, como também cumpre os requisitos de transparência da administração pública. Em geral, este documento é dotado de um detalhamento acerca de especificidades das demandas oriundas do setor de Ouvidoria, podendo informar dados do local e do período, facilitando o gerenciamento tático e da alta administração por fornecer dados com informações relevantes para suas tomadas de decisões e até mesmo para analisar e/ou conferir o reconhecimento de suas ações ou como mecanismo para detectar possíveis situações-problema para que possam ser revertidas em oportunidades de melhoria contínua. Daí a importância da culminação do processo através da formatação de seus relatórios.

Atualmente, diante da sua importância estratégica, a ouvidoria pode ser considerada um dos pilares de sustentação da instituição a que serve, pois, quando esta se preocupa com o atendimento ao cidadão, tende a atrair mais credibilidade para a gestão. Além disso, fica evidente a sua transparência governamental. Isso enfatiza e destaca a eficácia e melhoria contínua dos serviços públicos. (GOVERNO DE MINAS, 2015, p. 22)

Para entender o funcionamento, uma análise para identificação de cada manifestação será apresentada no relatório. Observa-se, abaixo, uma tabela adaptada da proposta da Ouvidoria do Paraná com as informações apresentadas na Cartilha da Ouvidoria da CGE-AL.

Tabela 1 - Tipos de manifestações (adaptada)

| MANIFESTAÇÃO | DEFINIÇÃO NORMATIVA | CONCEITUAÇÃO | EXEMPLIFICAÇÃO |
|--------------|---|---|--|
| SUGESTÃO | Proposição de ideia ou formulação de proposta de aprimoramento de políticas e serviços prestados pela Administração Pública | Essas manifestações contribuem de forma individual ou coletiva para o aperfeiçoamento da política, norma, padrão, procedimento, decisão, ato de órgão ou entidade do Poder Executivo Federal ou serviço público prestado. Para a CGE-AL, é a comunicação verbal ou escrita que propõe ação considerada útil à melhoria dos serviços prestados | Um cidadão sugere que seja disponibilizado serviço de fotocópias próximo ao balcão de atendimento de um órgão público |
| ELOGIO | Demonstração ou reconhecimento ou satisfação sobre o serviço oferecido ou atendimento recebido | O elogio é uma forma de demonstrar a satisfação ou felicidade com um atendimento ou com a prestação de um serviço público. Para a CGE-AL, é a comunicação verbal ou escrita que demonstra satisfação ou agradecimento por serviço prestado pelos órgãos | Cidadão que utiliza os serviços da biblioteca pública e sente-se satisfeito com o atendimento prestado pelos bibliotecários. Depois disso, procura a Ouvidoria e registra um elogio aos servidores |
| SOLICITAÇÃO | Requerimento de adoção de providência por parte da Administração | Esse tipo de manifestação deve conter, necessariamente, um requerimento de atendimento ou serviço. Pode se referir a uma solicitação de material ou não. A solicitação pode ser utilizada inclusive para comunicar problemas. Para a CGE-AL, é Requerimento de Adoção de Providência por parte da Administração. A solicitação pode ser utilizada para comunicar problemas. | Cidadão comunica a falta de merenda escolar e/ou fardamento e requer a solução do problema |

| | | | |
|-------------------|--|--|---|
| <p>DENÚNCIA</p> | <p>Comunicação de prática de ato ilícito cuja solução dependa da atuação de órgão de controle interno ou externo</p> | <p>As denúncias devem envolver a comunicação de infrações disciplinares, crimes, práticas de atos de corrupção ou improbidade administrativa que venham ferir a ética e a legislação, bem como as violações de direitos, mesmo que ocorridas em âmbito privado. A investigação e a repressão a esses atos ilícitos dependem da atuação dos órgãos de controle interno e externo, a exemplo das auditorias, corregedorias, controladorias, tribunais de contas, órgãos policiais e Ministério Público. Esses atos podem ser denunciados tanto à Ouvidoria quanto à Comissão de Ética do respectivo órgão, ou seja, Comunicação verbal ou escrita que indica irregularidade na administração ou no atendimento por órgão ou entidade pública</p> | <p>Cidadão que denuncia um servidor público que recebeu propina para agilizar um processo administrativo ou que acumula cargos ilicitamente</p> |
| <p>RECLAMAÇÃO</p> | <p>Demonstração de insatisfação relativa ao serviço público</p> | <p>Para efeito de padronização, serão consideradas nessa categoria as críticas a atos da Administração, de concessionárias de serviço público ou de servidores, bem como eventuais opiniões desfavoráveis. Para a CGE-AL, é Demonstração de insatisfação relativa a serviço público. Para efeito de padronização, também serão consideradas nessa categoria as críticas, tais como opiniões desfavoráveis, crítica a atos da Administração ou servidores</p> | <p>Servidor público desrespeita uma pessoa que busca informações sobre o horário de funcionamento de um órgão público</p> |

Fonte: Manual da Secretaria de Educação do Estado do Paraná (2018) e Cartilha da Ouvidoria de Alagoas.

Assim, seus relatórios devem ser entendidos como um instrumento avaliativo da qualidade dos serviços públicos, como uma ferramenta de transparência para busca por soluções para as demandas dos cidadãos, agregando também as equipes gerenciais e ao próprio órgão público a verificação da imagem refletida por eles sob o olhar de seu usuário, de modo a poder buscar alternativas para melhorar os serviços por eles prestados.

Materiais e Métodos

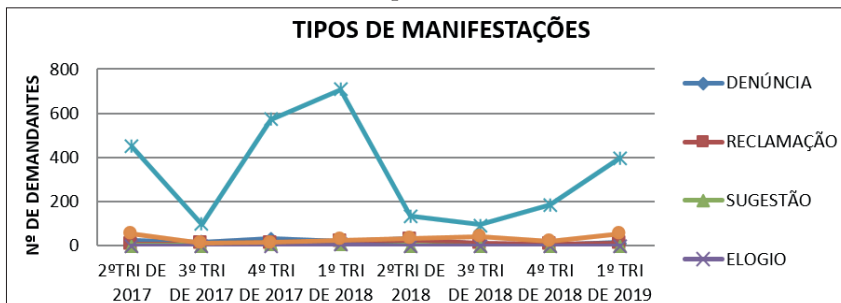
O presente artigo utilizou o método de pesquisa bibliográfica e documental em uma abordagem do tipo indutiva com levantamento de informações feitas através de relatórios disponibilizados pelo *link* da Ouvidoria da página de internet da Secretaria Estadual de Educação de Alagoas, de modo que as informações foram obtidas mediante a transparência fornecida pelo órgão. Utilizou-se como janela temporal os relatórios mensais emitidos entre abril de 2017 e março de 2019.

Considerações da Pesquisa

As considerações da pesquisa serão referentes aos relatórios mensais emitidos pela Ouvidoria da Secretaria de Educação, compreendendo o período de abril de 2017 a março de 2019, sendo a análise avaliada trimestralmente. Quanto a:

Tipos de manifestações

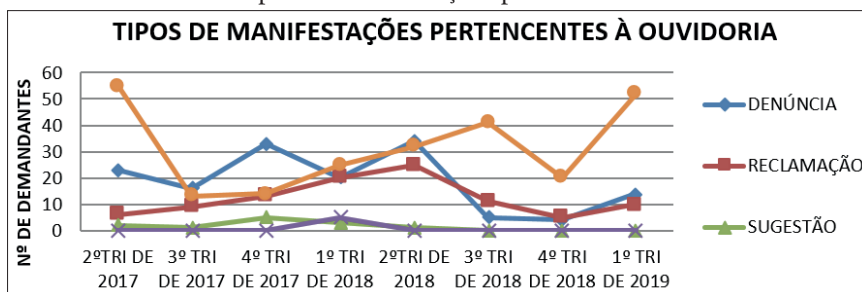
Gráfico 1 - Tipos de manifestações



Fonte: Elaborado pela autora.

Quanto à tipologia das manifestações, temos seis tipos: denúncia, reclamações, sugestões, elogio, fora do escopo e solicitação de providências. Dentro dessa dinâmica, é perceptível observar, no gráfico abaixo, que a maioria das demandas encaminhadas ao setor, em todos os períodos verificados, estavam totalmente fora de escopo.

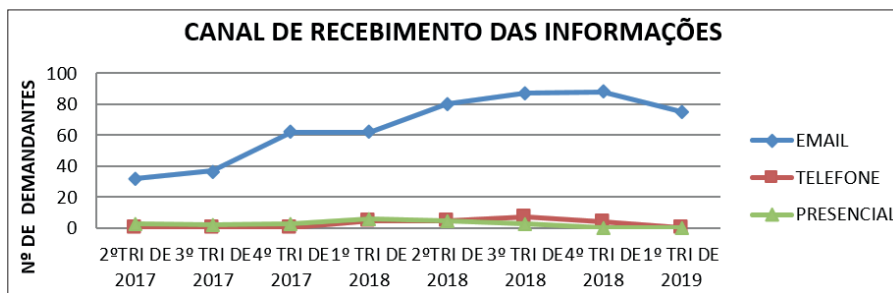
Gráfico 2 - Tipos de manifestações pertencentes à Ouvidoria



Fonte: Elaborado pela autora.

Já no âmbito formal, pertencente ao campo técnico da Ouvidoria, destacou-se como aspecto mais demandado a solicitação de providências, salientando-se os períodos do 2º trimestre de 2017 e do 1º de 2019 como os de mais incidências, seguidos das denúncias, que tiveram seus ápices nos períodos do 4º trimestre de 2017 e no 2º de 2018; depois, as reclamações, que foram maiores no 1º e 2º trimestre de 2018. Sugestões e elogios foram pouquíssimos, destacando-se o elogio que apenas no 1º trimestre de 2018 apresentou este tipo de manifestação por dois demandantes. O gráfico abaixo inserido e acima relacionado reflete apenas a tipologia de informações que são tecnicamente tratadas pelo setor da Ouvidoria.

Gráfico 3 - Canal de recebimento das informações



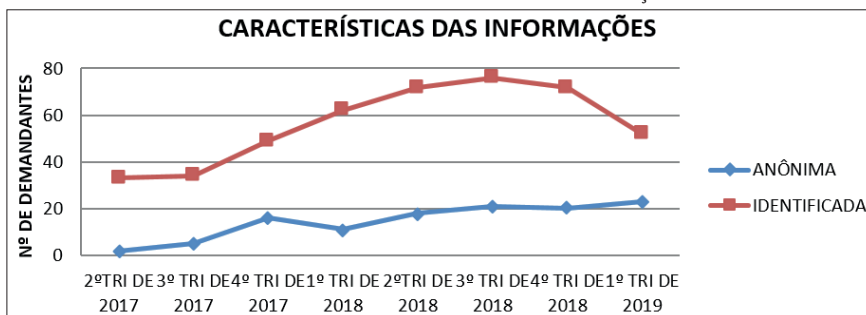
Fonte: Elaborado pela autora.

A Secretaria de Educação de Alagoas recebe de três formas as informações oriundas dos demandantes: por e-mail, por telefone ou presencialmente. Na análise, é perceptível notar não apenas a ascendência das informações advindas por e-mail, como também a oscilação das informações obtidas por telefone ou presencialmente.

Características das informações

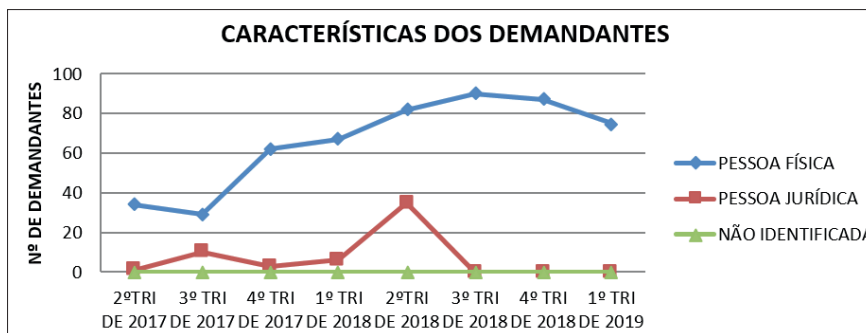
Trata-se da análise quanto à natureza das informações serem identificadas ou anônimas. Percebe-se, neste aspecto, que em todos os períodos analisados sempre foi possível identificar o demandante, sendo em número menor as informações dadas anonimamente.

Gráfico 4 - Características das informações



Fonte: Elaborado pela autora.

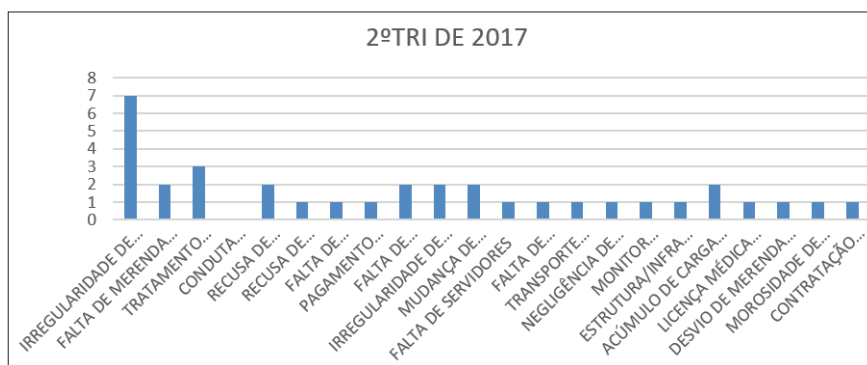
Gráfico 5 - Características dos demandantes



Fonte: Elaborado pela autora.

Neste âmbito, o que chama a atenção também é que em todos os períodos sempre se foi possível identificar sua natureza, seja ela Pessoa Física ou Jurídica. De demanda jurídica, aparece até o 2º trimestre de 2018, destacando-se esse período como o seu ápice. Já no de natureza física, destaca-se o 3º trimestre de 2018 pelo seu ápice. Observa-se também que do 3º trimestre de 2018 ao 1º de 2019 só houve demandantes de natureza física.

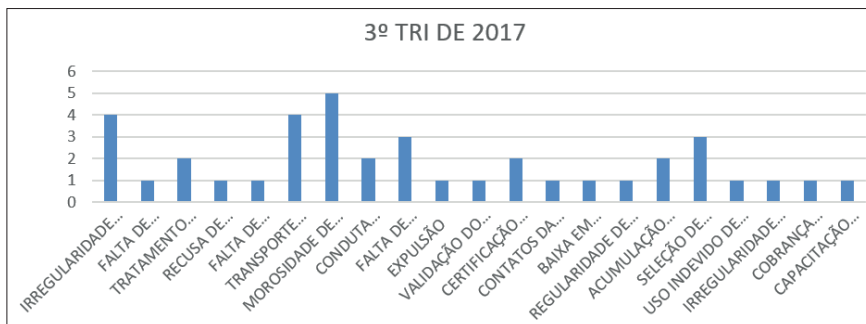
Gráfico 6 - Assuntos demandados: 2º trimestre de 2017



Fonte: Elaborado pela autora.

Dentre os maiores destaques no 2º trimestre de 2017 estão: irregularidades dos gestores escolares, tratamento inadequado de servidor (sua conduta e atendimento), falta de merenda escolar, recusa de matrícula, falta de fardamento escolar, mudança no horário escolar e acúmulo de carga horária.

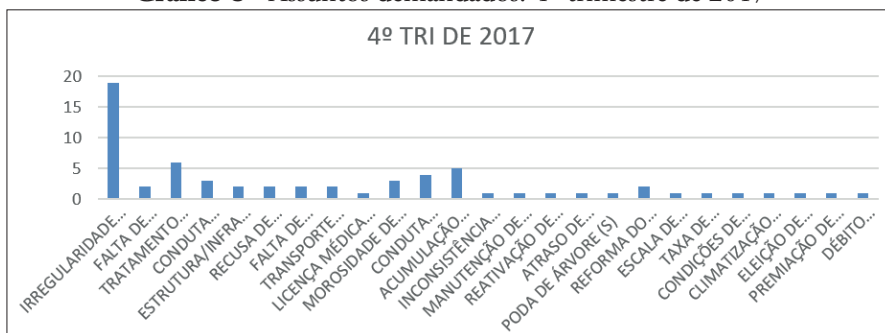
Gráfico 7 - Assuntos demandados: 3º trimestre de 2017



Fonte: Elaborado pela autora.

Já no 3º semestre, destacaram-se: morosidade de tramitação dos processos administrativos, irregularidades dos gestores escolares, falta ou deficiência do transporte escolar, falta de resposta do processo de monitoria e seleção de professor-bolsista.

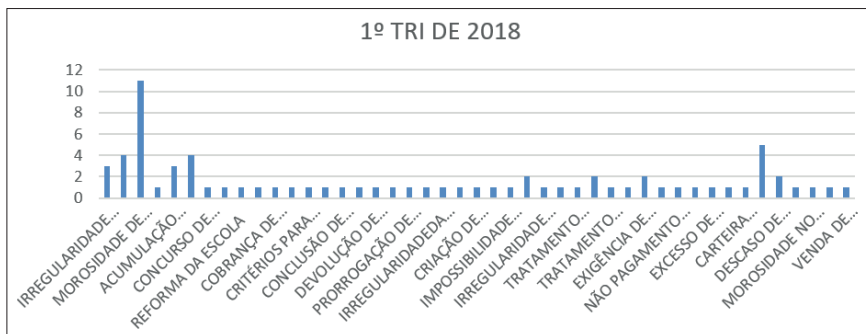
Gráfico 8 - Assuntos demandados: 4º trimestre de 2017



Fonte: Elaborado pela autora.

No 4º trimestre de 2017, destacaram-se: irregularidades dos gestores escolares, tratamento inadequado de servidor (sua conduta e atendimento), acumulação ilícita de cargos, conduta irregular de gerente regional e conduta irregular de professor.

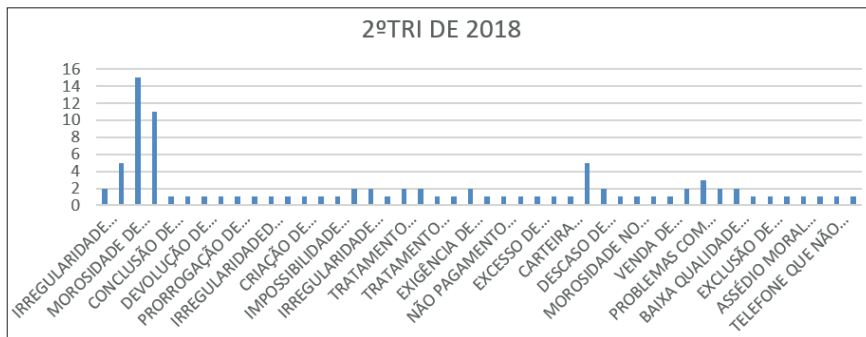
Gráfico 9 - Assuntos demandados: 1º trimestre de 2018



Fonte: Elaborado pela autora.

Das demandas advindas do 1º trimestre de 2018, destacam-se a morosidade dos processos administrativos, elogios a gestor escolar, recusa de histórico escolar, insatisfação com o resultado da pré-matrícula escolar, irregularidade dos gestores escolares e acumulação ilícita de cargos.

Gráfico 10 - Assuntos demandados: 2º trimestre de 2018

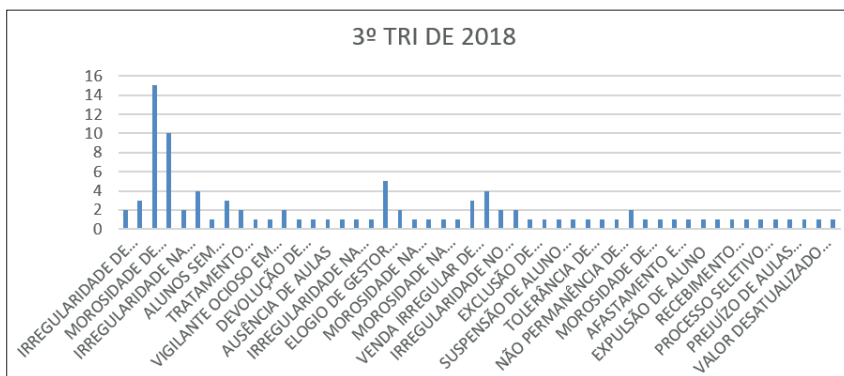


Fonte: Elaborado pela autora.

No 2º trimestre de 2018, destacaram-se: morosidade dos processos administrativos, acumulação ilícita de cargos, recusa de

histórico escolar, problemas com fardamento escolar, venda irregular de fardamento escolar, irregularidade no transporte escolar municipal, descaso de gestão escolar, irregularidade em escola particular e irregularidades na merenda escolar.

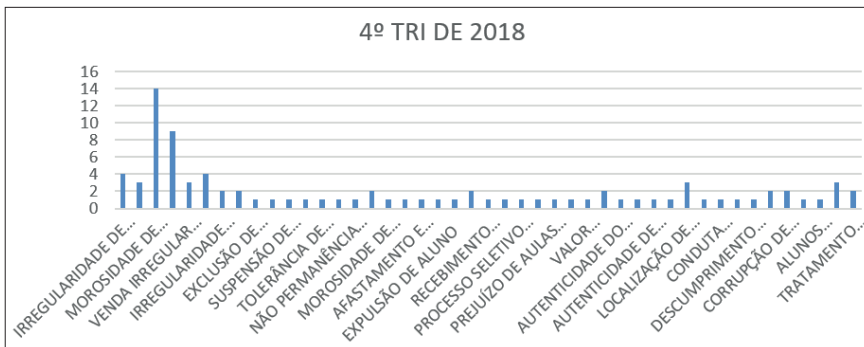
Gráfico 11 - Assuntos demandados: 3º trimestre de 2018



Fonte: Elaborado pela autora.

No 3º trimestre de 2018, destacaram-se: morosidade dos processos administrativos, acumulação ilícita de cargos, elogio a gestor escolar, venda irregular de fardamento escolar e alunos sem professor.

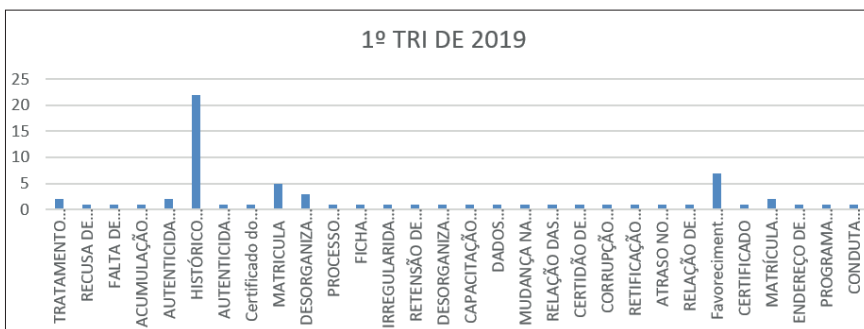
Gráfico 12 - Assuntos demandados: 4º trimestre de 2018



Fonte: Elaborado pela autora.

Já no período seguinte, no 4º trimestre, destacaram-se: irregularidades dos gestores escolares, morosidade dos processos administrativos, venda irregular de fardamento escolar, irregularidades no transporte escolar, dentre outros.

Gráfico 13 - Assuntos demandados: 1º trimestre de 2019



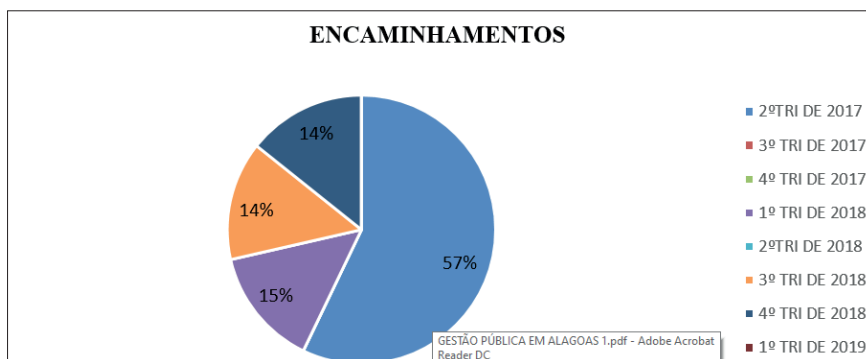
Fonte: Elaborado pela autora.

O último período analisado refere-se ao 1º trimestre de 2019, quando as problemáticas positivas ou negativas estiveram envolvidas em aspectos relativos a: histórico escolar, favorecimento no processo seletivo de agente educacional, matrícula, desorganização da escola, matrícula de servidor e tratamento inadequado de servidor.

Dos Encaminhamentos

Referem-se à tratativa que encaminha a informação para outro órgão que tenha responsabilidade acerca do instrumento em questão. Neste campo, a incidência maior ocorreu no 2º trimestre de 2018, representando 57% dos encaminhamentos realizados.

Gráfico 14 - Encaminhamentos



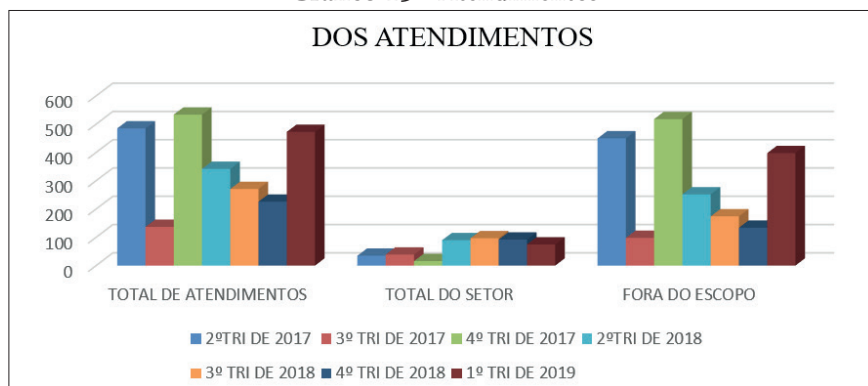
Fonte: Elaborado pela autora.

Dos Atendimentos

Assim como visto anteriormente, no primeiro gráfico desta análise, percebe-se que a maior parte dos atendimentos foram realizados no período do 4º trimestre de 2018, sendo quase sua totalidade com informações que estavam fora do escopo. Com esta mesma linha de entendimento, também se caracterizou o 1º trimestre de 2017. Observa-

se também que, no 1º trimestre de 2019, apesar de ainda crescente o quantitativo fora do escopo, entende-se que aparentemente houve um ganho maior quanto à procura verdadeiramente técnica.

Gráfico 15 - Atendimentos



Fonte: Elaborado pela autora.

Considerações Finais

Este artigo teve como objetivo apresentar, através de um exemplo prático real, como a aplicabilidade dos relatórios com dados da Ouvidoria pode auxiliar a gestão pública na condução e na avaliação de suas atividades.

Através da transparência apresentada em forma de relatórios, foi possível fazer o compilamento de seus dados de modo a se perceber os avanços ocorridos trimestralmente, bem como o aumento ou decréscimo de incidências de diversas situações, positivas ou negativas.

Apesar de ser importante instrumento de auxílio à gestão, não se pode deixar de perceber a indiferença, a pouca importância dada a este termômetro de gestão, embora, na maioria dos casos, as informações colhidas tenham sido fora do escopo, as que realmente eram inerentes ao setor.

Outras indagações pertinentes referem-se, por exemplo, aos elogios, que, apesar de escassos, refletem a mensagem de que algum serviço realizado teve uma imagem positiva junto ao seu usuário e que, portanto, ações desse tipo precisam ser fomentadas e incentivadas.

Assim, é necessário que o Poder Público fomente ainda mais a relação existente entre ele e a sociedade, incentivando sua participação mediante apresentação de manifestações junto à Ouvidoria como um meio, um canal para o entendimento de sua imagem refletida no ambiente social.

Referências

ESTADO DE ALAGOAS. **Cartilha de Ouvidoria, Controladoria-Geral do Estado de Alagoas**. Disponível em: <http://www.controladoria.al.gov.br/component/jdownloads/send/84-publicacoes/214-cartilha-ouvidoria?option=com_jdownloads>. Acesso em: 10 jul. 2019.

GOVERNO DE MINAS – OUVIDORIA GERAL. **Ouvidoria Pública Passo a Passo**: manual de criação, aperfeiçoamento e boas práticas. Minas Gerais, 2015. Disponível em: <http://fnou.com.br/mwginternal/de5fs23hu73ds/progress?id=IFRE7p-7gLAIC_e3p8kcnmdZkcLFqEv8OFQA790-Xoos>. Acesso em: 10 jul. 2019.

LEMES, Margarete Maria; PAULA, Angela Dorcas de; ALVES, Elizete. **Orientações práticas para Ouvidoria**. Curitiba: Seed-PR, 2018. Disponível em: <http://www.educacao.pr.gov.br/arquivos/File/Manuais/manual_ouvidoria2018.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2019.

LESSA, Alessandra Siqueira. Transparência ativa: como os relatórios de ouvidoria podem orientar a comunicação institucional dos órgãos públicos. **Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores**, ano 1, n. 1. São Paulo: Ombudsman, 2017-2018. Disponível em: <<http://>

www.abonacional.org.br/files/revista-abo-ano1-n1-2017-2018.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2019.

MENEZES, Ronald do Amaral; CARDOSO, Antonio Semeraro Rito. **Ouvidoria Pública Brasileira: reflexões, avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2016.

SANTOS, Marcel Mascarenhas dos. Ouvidoria pública como instrumento de participação social e função essencial à gestão pública moderna. **Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores**, ano 1, n. 1. São Paulo: Ombudsman, 2017-2018. Disponível em: <<http://www.abonacional.org.br/files/revista-abo-ano1-n1-2017-2018.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DE ALAGOAS. **Informações públicas: relatórios da ouvidoria**. Disponível em: <<http://www.educacao.al.gov.br/informacoes-publicas/relatorio-da-ouvidoria>>. Acesso em: 10 jul. 2019.

OLIVEIRA, Maria Elenilda Gomes Rebêlo de. Ouvidoria pública como instrumento de avaliação e melhoria da qualidade dos serviços oferecidos pela secretaria municipal da educação de Quixadá-CE. **Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores**, ano 1, n. 1. São Paulo: Ombudsman, 2017-2018. Disponível em: <<http://www.abonacional.org.br/files/revista-abo-ano1-n1-2017-2018.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

7. APLICAÇÃO DAS FERRAMENTAS DA QUALIDADE: ESTUDO DE CASO EM PEQUENA EMPRESA DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS

Dayse Alvim da Silva Souza
Ana Carolina Beltrão Peixoto

Resumo: Este trabalho tem por objetivo demonstrar o potencial da implantação das ferramentas da qualidade em uma pequena empresa de prestação de serviços terceirizados. Com a utilização do referencial teórico e o método de estudo de caso, aplicando as ferramentas: Fluxograma, Diagrama de Ishikawa, Matriz SWOT e método 5W2H, concluímos que a aplicação das mesmas é de extrema necessidade, pois foram identificadas melhorias após a implantação.

Palavras-chave: Gestão da Qualidade. Micro e Pequena Empresa. Serviços Terceirizados. Ferramentas da Qualidade.

Introdução

Devido ao crescimento das micro e pequenas empresas no âmbito nacional, a competitividade acabou ficando mais acirrada. Nesse sentido, houve procura de melhorias de gestão e a adoção das Ferramentas da Qualidade, que mostram que essa tendência é mais um diferencial que permite melhorar a eficácia da gestão em relação a outras empresas.

As pequenas empresas geralmente não adotam sistemas de gestão da qualidade devido a dificuldades como custo, falta de preparo do pessoal envolvido ou não inclusão na estratégia da instituição. Contudo, verifica-se que a utilização de ferramentas ou metodologias da gestão da qualidade pode resultar em melhoria para as pequenas empresas (ALVARENGA, 2014).

Nesse sentido, o presente trabalho tem como objetivo observar, através de um estudo de caso, se a aplicação das Ferramentas da Qualidade em uma pequena empresa de serviços terceirizados trará melhorias na gestão.

Portanto, serão utilizadas as ferramentas de gestão: Fluxograma, Diagrama de Ishikawa, Matriz SWOT e Método 5W2H.

Classificação e Características das Micro e Pequenas Empresas

Micro e pequenas empresas são modelos de negócios de pequena dimensão. A Constituição Federal de 1988, em seu art. 146, III, “d”, prevê a competência de Lei Complementar para dispor sobre o tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, até mesmo regime especial ou simplificado; e, mais adiante, em seu artigo 179, que as micro e pequenas empresas terão tratamento diferenciado previsto em lei e também jurídico, pois visam incentivar um processo simplificado na parte administrativa, tributária, previdenciária, eliminando ou reduzindo processos.

A Lei Complementar 123/2006, em seu art. 3º, traz o entendimento sobre MPEs que se consideram microempresas ou empresas de pequeno porte, a sociedade empresária, a sociedade simples, a empresa individual de responsabilidade limitada e o empresário a que se refere o art. 966 da Lei nº 10.406/2002 (Código Civil), devidamente registrados no Registro de Empresas Mercantis ou no Registro Civil de Pessoas Jurídicas.

Para classificar as empresas em micro e pequena, há alguns parâmetros, mas o principal, segundo estudos do Sebrae (2012), é o seu nível de faturamento. Dando ênfase às tabelas do Simples Nacional, os níveis para se enquadrar como Microempreendedor Individual, Microempresa e Empresa de Pequeno Porte, Segundo a Lei Geral (Lei Complementar 123/2006), estão expostos no Quadro 1:

Quadro 1 - Enquadramento da empresa conforme faturamento em 2018
(Lei Complementar 155/2017)

| Enquadramento da empresa | Faturamento Anual |
|---------------------------------|---------------------------------------|
| Microempreendedor Individual | De R\$ 0,00 até R\$ 81.000,00 |
| Microempresa | De R\$ 0,00 até R\$ 360.000,00 |
| Empresa de Pequeno Porte | De R\$ 360.000,00 até R\$ 4,8 milhões |
| Pequeno Produtor Rural | De R\$ 0,00 até R\$ 3,6 milhões |

Fonte: Simples Nacional, 2018.

A falta de planejamento e visão de futuro da empresa corroboram para o mau desempenho e até mesmo para a falência do pequeno empreendedor. Em muitos casos, isso acontece pelo fato de os gestores não despendem tempo suficiente para entender e aplicar o gerenciamento planejado dos seus negócios. Segundo Luna *et al.* (2014, p. 116), os gestores enfrentam obstáculos na construção de políticas de desenvolvimento e estabilidade do negócio, principalmente devido à sua fragilidade em momentos de crise e adversidade do mercado.

Cabe ressaltar que para uma empresa ser bem-sucedida, não basta somente o seu fundador ou proprietário possuir as características do espírito empreendedor apresentadas por Chiavenato (2008), pois o autor também reforça que, para se alcançar o sucesso, deve-se saber evitar ou neutralizar as ameaças, identificar as oportunidades em ambientes turbulentos, escolher o negócio mais oportuno e suscetível ao êxito, além de um bom planejamento e do capital financeiro adequado para manter o negócio.

Portanto, vale ressaltar a importância que a sobrevivência da MPE representa para o desenvolvimento econômico e social do País, pois a quantidade de empregos mantidos e o faturamento em reais obtidos por essas empresas representam valores significantes para a nossa economia. Para cada emprego mantido, desoneram-se os

cofres públicos com investimentos destinados a famílias de baixa ou nenhuma renda, além de promover o ciclo econômico e o sustento de várias famílias e do fato de que o faturamento obtido por essas empresas contribui com a sociedade, pois uma empresa ativa e financeiramente positiva mantém relacionamentos com fornecedores, clientes, distribuidores, bancos, governo, entre outros, gerando outros postos de empregos indiretos, obtendo empréstimos e financiamentos, pagando encargos e impostos, e podem retribuir à sociedade com o financiamento de projetos sociais e comunitários.

Conceito de Qualidade

A qualidade tem diversas interpretações. Na conceituação moderna do termo, significa adequação ao uso.

É o atendimento aos desejos e às aspirações dos consumidores, incluindo os aspectos econômicos, de segurança e desempenho. O conceito refere-se ao mais apropriado às expectativas do cliente, e não ao melhor ou ao mais caro (FERNANDES, 2011, p. 13).

A qualidade pode ser medida de forma diferente quando se trata de atividade e realidade da empresa; também pode sofrer diversas interpretações e encontrar dificuldades na busca pela unificação dos conceitos. Fynes e Voss (2001) comentam que existem muitas dificuldades em definir o termo qualidade de forma adequada, pois há muitas alternativas para esse conceito.

Ferramentas da Qualidade

A qualidade tem definições diferenciadas de grupos para grupos. A percepção de qualidade das pessoas varia em relação aos produtos ou serviços, em função de suas necessidades, experiências e expectativas.

Com isso, a empresa que quiser sobreviver no mercado deve ser competente em termos de qualidade. Então, hoje a qualidade deixou de

ser um diferencial e passou a ser uma obrigação, uma condição básica para se manter no mercado.

A qualidade não deve mais ser concebida como um ato isolado ou “departamento específico”, mas como uma concepção de pensamento e atitude a ser praticada em todos os processos organizacionais.

A qualidade não é mais somente uma questão de técnica, é uma questão de princípios que renovam o pensamento organizacional por meio dos indivíduos. É importante que os executivos, gestores e líderes das organizações utilizem técnicas e ferramentas da qualidade para auxiliá-los na incansável busca da excelência. Ferramentas da qualidade são técnicas que se podem utilizar com a finalidade de definir, mensurar, analisar e propor soluções para problemas que eventualmente são encontrados e interferem no bom desempenho dos processos de trabalho.

As ferramentas da qualidade foram estruturadas, principalmente, a partir da década de 1950, com base em conceitos e práticas existentes. Desde então, o uso das ferramentas tem sido de grande valia para os sistemas de gestão, sendo um conjunto de ferramentas estatísticas de uso consagrado para a melhoria de produtos, serviços e processos.

Metodologia

Este artigo caracteriza-se por ser descritivo, pois, conforme Lakatos e Marconi (2001), este método descreve sistematicamente determinada área de interesse. A técnica utilizada foi estudo de caso, que, de acordo com Gil (2007), apresenta como objetivo a análise profunda e exaustiva de uma ou poucas questões, visando permitir o seu conhecimento amplo e detalhado.

O estudo foi realizado em uma pequena empresa de serviços localizada no Centro de Maceió/AL, fundada há mais de seis anos. No período pesquisado, em janeiro de 2019, constava com 22 funcionários

e atuando no segmento de serviços. Os dados foram coletados no mês de janeiro de 2019 e o processo de implementação das ferramentas da qualidade foi monitorado pelos cinco meses seguintes.

Para o desenvolvimento do presente trabalho, foram utilizadas pesquisas bibliográficas e estudo de caso. A pesquisa bibliográfica baseou-se em publicações científicas da área de Administração. O estudo de caso foi desenvolvido, em sua totalidade, através de pesquisa de campo.

Para um melhor tratamento dos objetivos e melhor apreciação desta pesquisa, observou-se que ela é classificada como pesquisa descritiva. Detectou-se também a necessidade da pesquisa bibliográfica no momento em que se fez uso de materiais já elaborados: livros, artigos científicos, revistas e documentos na busca e alocação de conhecimento sobre a aplicação das ferramentas de qualidade para a obtenção de um maior controle nas decisões dos gestores, correlacionando tal conhecimento com abordagens já trabalhadas por outros autores.

Primeiramente, foram feitas entrevistas com os sócios-administradores, depois foram construídos o Fluxograma e o Diagrama de Ishikawa, que a posteriori foram validados pela empresa, no intuito de conhecer as principais falhas de controle nos serviços. Posteriormente, foi feita uma avaliação contínua da qualidade para aplicação da matriz SWOT, que ajudou na definição de um projeto de melhoria, criando intervenções que foram propostas. Em seguida, utilizou-se a ferramenta 5W2H para auxiliar na etapa de planejamento da implementação de um posto de serviço.

Histórico da Empresa

Constituída em 2013, a Pronto Serviços Gerais Ltda. é uma empresa da cidade de Maceió, Alagoas, que desenvolve atividades de terceirização de serviços para os diversos setores da economia, aliando qualidade e inovação em seus processos de gestão.

Missão

A Pronto Serviços Gerais Ltda. tem o compromisso de entender a necessidade do cliente, planejar a melhor solução para ele, treinar a equipe e monitorar a qualidade da prestação dos serviços com alto padrão de exigência e de acordo com as normas técnicas, que visam à redução de custos e ao aumento da produtividade, eliminando preocupações e burocracias internas com as atividades-meio.

Visão

Ser uma empresa de referência em serviços especializados com alto padrão de qualidade no âmbito nacional, oferecer aos clientes soluções completas, respeitando o meio ambiente, dentro dos princípios da sustentabilidade.

Valores

- **Confiança:** gerar confiança é o nosso negócio.
- **Inovação:** é a nossa ferramenta.
- **Ética:** é a nossa sustentação.
- **Eficiência:** é o nosso compromisso.

Estrutura Organizacional da Empresa

A empresa Pronto Serviços Gerais Ltda., constituída por meio de dois sócios-administradores, atualmente, conta com 22 funcionários distribuídos nos cargos de porteiros, auxiliares de serviços-gerais, agentes de limpeza especializada em tanques de alevinos, auxiliares de manutenção, recepcionistas, lavador de veículos, copeiras e fiscais.

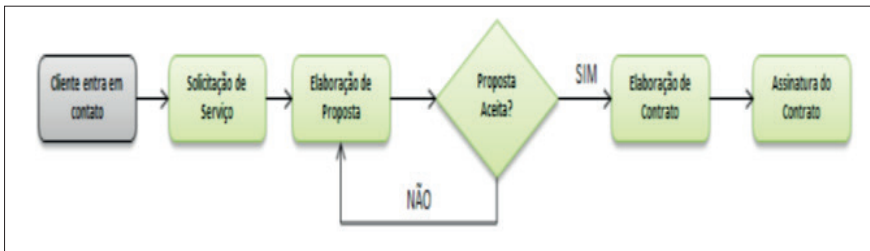
No que se refere à promoção de funcionários, a empresa não possui processo definido e nem critérios preestabelecidos. O crescimento depende do empenho individual do funcionário e do surgimento de oportunidades dentro do quadro. Não se tem um plano definido para o desenvolvimento de pessoas.

As decisões quase sempre precisam passar pela aprovação dos sócios-administradores da empresa. Apenas decisões mais simples são tomadas pelos funcionários e nem todos possuem autonomia para tomá-las.

Pesquisa *in loco*

Inicialmente, foram feitas visitas periódicas à empresa selecionada e ao setor de estudo, para identificar seus procedimentos, com o intuito de realizar o mapeamento das atividades. Com isso, a posteriori, foram desenvolvidas entrevistas com os sócios-administradores da empresa, para identificação de possíveis problemas e causalidades ocorridas dentro do setor, e foram adquiridas informações para criação e desenvolvimento das ferramentas propostas neste trabalho. A primeira ferramenta aplicada foi o Fluxograma, construído juntamente com os sócios-administradores.

Figura 1 - Fluxograma inicial



Fonte: Elaborado pelas autoras, 2019.

De forma inicial, a construção deste fluxograma foi fundamental para que os gestores visualizassem o processo de formulação de propostas de forma mais simples. O mapeamento de processo por meio do fluxograma é uma importante estratégia de diagnóstico para projetos de melhoria.

Matriz SWOT

Durante o planejamento, foi criada a Matriz SWOT para definir as ações estratégicas, a fim de elevar a empresa e seus resultados. Para isso, avaliamos as forças e as fraquezas, as oportunidades e as ameaças, formando, assim, a matriz SWOT cruzada, como é vista na Figura 3:

Figura 3 - Matriz SWOT

| | | |
|------------------|---|--|
| FATORES INTERNOS | FORÇAS | FRAQUEZAS |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Vantagem competitiva • Nível ótimo de conhecimento • Máquinas e recursos disponíveis • Atendimento | <ul style="list-style-type: none"> • Pessoal pouco qualificado • Falta de ação para conseguir novos contratos • Carência de fiscalização nos postos • Ocorrência de falta de empregos nos postos |
| FATORES EXTERNOS | OPORTUNIDADES | AMEAÇAS |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Expansão para outros Estados • Influências sociais e políticas favoráveis • Empresa aberta a novos mercados | <ul style="list-style-type: none"> • Fechamento de postos de serviços • Aumento da carga tributária • Forte concorrência |

Fonte: Elaborado pelas autoras, 2019.

Definimos as ações propostas utilizando os quadrantes acima, conectando os ambientes interno e externo, bem como os aspectos positivos e negativos. Observamos que, diante de uma oportunidade no mercado relacionada a um ponto forte da empresa, os gestores viram a necessidade de maximizar a atuação no mercado. Se fez necessário também corrigir os problemas relacionados às fraquezas, oferecendo treinamento às equipes e o desenvolvimento de proatividade. Quanto aos fatores externos, avaliamos a situação atual da empresa e conseguimos propor ações estratégicas para diminuir as ameaças; nesse sentido, foi proposta a migração para novos mercados, buscando novas parcerias em

outros Estados. Conseguimos, então, potencializar os pontos positivos e minimizar o lado negativo.

Ferramenta 5W2H

Após a realização dos contratos firmados entre a empresa e determinado órgão no qual o objeto de contratação foi o fornecimento de copeiras e agentes de limpeza, incluindo todos os materiais e equipamentos necessários à execução dos serviços, tivemos, então, 10 dias para implementar os dois postos de serviço. Decidimos criar um plano de ação utilizando a ferramenta 5W2H, por ser de planejamento simples e de rápida execução, conforme Figura 4:

Figura 4 - Adaptação do 5W2H para acompanhamento do objetivo proposto no planejamento

| 5W | | | | | 2H | | STATUS |
|--|---|-------------------------|--------------|-----------------|---|--|---------|
| O quê? (What?) | Porquê? (Why?) | Onde? (Where?) | Quem? (Who?) | Quando? (When?) | Como? (How?) | Quanto Custa? (How?) | |
| Solicitar orçamentos de material de cozinha e limpeza. | Necessário comprar de fornecedores com menor preço. | Distribuidores. Lojas. | Operacional | 20/mar | Pesquisa sites especializados. | Varia de 100 – 600 reais. | Feito |
| Avaliar orçamentos. | Identificar o que faltou ser comprado e tirar. | Escritório ADM/Finanças | Operacional | Até 26/03 | Via presencial e consulta de orçamentos. | Estimado no início. | Feito |
| Decisão orçamento adequado. | Identificar o orçamento que atende todas as necessidades de gestão. | Sala Reunião | Gestor | Até 27/03 | Avaliando os menores preços com as melhores qualidades. | Estimado no início. | Feito |
| Fornecer informações necessárias. | Ter clareza na comunicação e facilitar o acesso as informações. | Escritório ADM/Finanças | Gestor | Até 27/03 | Via e-mail, chamada de áudio, vídeo ou presencial. | Estimado no início. | Feito |
| Implementação e monitoramento. | Avallar como as melhorias na interação após solução implementada. | Sala Reunião | Gestor | 28/mar – 30/mar | Registrar dados, gerar relatórios, verificar aderências e aprimoramentos. | Se preciso, aditivos de até 25% valor inicial. | A fazer |

Fonte: Elaborado pelas autoras, 2019.

A partir do dia 20 de março, iniciamos o processo estabelecido no Plano 5W2h, desde pesquisas de preços, compras, até a entrega do material necessário para implementar os postos de serviço. Inicialmente,

pesquisamos os fornecedores em *sites* especializados, entramos em contato e pedimos os orçamentos, logo após passamos os valores para os gestores, que decidiram a compra dos materiais pela melhor qualidade e menor preço.

Foi possível atender a todas necessidades propostas no planejamento. Por fim, a ferramenta 5H2H foi de grande importância para a implementação dos postos de serviço, visto que a entrega dos materiais ocorreu dentro do prazo, conforme previsto.

Considerações Finais

O presente trabalho discorreu, inicialmente, sobre as características das micro e pequenas empresas, abrangendo o Conceito de Qualidade e as Ferramentas de Qualidade, evoluindo para o objetivo principal, que foi o estudo de caso em uma pequena empresa de serviços terceirizados.

Toda a experiência foi bastante enriquecedora. A empresa Pronto Serviços Gerais Ltda. ofereceu toda a estrutura, garantindo a evolução dos estudos e o suporte para a aplicação das ferramentas da qualidade.

Portanto, conclui-se que o objetivo inicial proposto foi alcançado ao se levantar dados, analisar e propor as soluções necessárias para um processo de melhoria da qualidade na empresa estudada.

Referências

ALVARENGA, T. H. P. **Cenário da Gestão da Qualidade nos Laticínios de Micro e Pequeno Porte da Região dos Campos Gerais no Paraná**. 2014. 97f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção), UTFPR, Ponta Grossa, 2014.

CHIAVENATO, Idalberto. **Empreendedorismo**: dando asas ao espírito empreendedor. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. 1988. Brasília: Senado Federal, 2017.

FERNANDES, Waldir Algarte. **O movimento da qualidade no Brasil**: 2011. Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro). Disponível em: <http://www.inmetro.gov.br/barreirastecnicas/pdf/Livro_Qualidade.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.

FYNES, B.; VOSS, C. Um modelo analítico de caminho de práticas de qualidade e desempenho dos negócios. **Produção e Operações de Gestão**, v. 10, n. 4, 2001. p.494-513.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

LUNA, Roger Augusto *et al.* **Módulo 4**: ferramentas para gestão de processos – curso de introdução à gestão de processos. Brasília, DF: Enap, 2016. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2900/1/M%C3%B3dulo_4_-_Ferramentas_para_Gest%C3%A3o_de_Processos%5b1%5d.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2019.

SEBRAE. **Estudo de Mercado**: pequenos negócios em números. Disponível em: <<http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ufs/sp/sebraeaz/pequenos-negocios-em-numeros,12e8794363447510VgnVCM1000004c00210aRCRD>>. Acesso em: 09 ago. 2019.

8. A TRADICIONAL FEIRA LIVRE DE ARAPIRACA: ANÁLISE DO PERFIL SOCIOECONÔMICO E A ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO GOVERNAMENTAL

Diego Monteiro dos Santos
Adriana Thiara Oliveira

Resumo: A presente pesquisa discute, sob a perspectiva da economia popular e das políticas públicas, a percepção dos atores na atividade feira livre – feirantes, consumidores e comerciantes do entorno. O objeto encontra-se no município de Arapiraca, situado no agreste alagoano, onde a principal atividade é o comércio, reconhecimento adquirido por meio da histórica e tradicional feira livre de Arapiraca, realizada às segundas-feiras. É na feira livre que muitos encontram uma forma de obter emprego e renda para o sustento familiar. O Estado precisa promover condições para o desenvolvimento dessa atividade e, conseqüentemente, do cidadão que dela depende. Os objetivos centrais deste artigo foram: analisar os aspectos econômicos e sociais da feira livre, bem como sua influência no comércio ao redor, e identificar a presença/ausência do poder público na feira livre. A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica, além da aplicação de questionários com feirantes, consumidores e comerciantes. No desenvolvimento, constatamos que 59% dos feirantes possuem apenas o ensino fundamental incompleto, 28% residem em cidades circunvizinhas, 55% depende exclusivamente da feira como fonte de renda e 77% faturam até R\$ 300,00 por feira. Dada a capacidade geradora de renda, a feira desempenha um papel sócio-financeiro capaz de tirar famílias da extrema pobreza; por sua vez, o poder público não cumpre seu papel de promover o desenvolvimento dessa atividade.

Palavras-chave: Economia Popular. Feira-Livre. Políticas Públicas.



Introdução

O município de Arapiraca, situado no agreste alagoano, é caracterizado por um setor terciário dinâmico, responsável por também abastecer dezenas de municípios circunvizinhos, devido à sua localização beneficiar esse tipo de atividade. Ressalta-se que não é uma característica recente, visto que a cidade já registrava um comércio importante e popular para a região no século XX, tendo isso contribuído para a emancipação da cidade, em 1929.

As feiras e o comércio de fumo possibilitaram que Arapiraca adquirisse o título de segunda maior cidade do Estado e, ficando atrás da capital, Maceió, em importância econômica. O município possui uma população estimada, para o ano de 2014, em 229.329 habitantes, além de contribuir com um PIB de R\$ 2.416.887,82. Uma cidade movida majoritariamente pelo Comércio e Serviços, capaz de empregar 80,98% do total de pessoas com vínculo empregatício em ocupações formais, contra 14,29% na Indústria e 2,59% na Agropecuária (ALAGOAS, 2015).

Ao tratar sobre feiras livres, com sua contribuição para a economia do município, e as políticas públicas adotadas por parte do poder público que visam substanciar a prática da atividade feira-livre, além de retratar a importância que as transferências redistributivas federais têm para o comércio popular de Arapiraca, deixa-se claro para os públicos atingidos a existência e o funcionamento de uma economia de bairros periféricos pulsantes (CARVALHO, 2012).

Com isso, a pesquisa apresentou a seguinte problemática: pela ótica da dinâmica econômica popular, qual o papel do Estado na gestão das feiras livres? Em um estudo de caráter exploratório sobre comércio popular e feira livre, a primeira fase foi de aprofundamento bibliográfico, a fim de conhecer os objetos de estudo da pesquisa, como os circuitos da economia urbana, economia formal e informal, feira livre, empreendedorismo e as ações do poder público para essa

parcela da população diretamente ligada ao comércio popular. A etapa seguinte consistiu na pesquisa de campo, que foi feita na tradicional feira livre de Arapiraca, realizada às segundas-feiras, durante os dias 12 e 19 de dezembro de 2016. O questionário aplicado seguiu o método de amostragem aleatória simples. Como modelo de questões, contou com perguntas abertas e fechadas, possibilitando ao entrevistado liberdade de resposta. A terceira etapa foi a de organização, tabulação e análise dos dados conseguidos com os questionários aplicados.

Este trabalho traz uma abordagem teórica acerca de economia popular, empreendedorismo, políticas públicas e feiras livres em seus primeiros capítulos. Após, trazemos os resultados obtidos através da pesquisa de campo segundo metodologia proposta. Os dois últimos capítulos foram reservados para os materiais e métodos e considerações finais da pesquisa.

Discussão Teórica

Após longos anos de experiências mercantis e uma economia primitiva com os povos da antiguidade, leiam-se Grécia, Roma e Egito, juntamente com o surgimento da moeda, os seres humanos começaram a se relacionar para uma ampliação das trocas comerciais entre povos de origem distintas.

Na Idade Média (séculos V a XV), o mundo experimentou o desaparecimento do Império Romano dissolvendo o então singelo comércio em trocas nas propriedades distantes, conhecidas como feudos. Essas trocas eram em nível regional e em sua maioria não ultrapassavam as fronteiras das propriedades privadas. As exceções foram as feiras de Flandres, Champagne e Beaucaire.

Com o advento da Revolução Industrial (séculos VIII a XIX), surgimento da máquina a vapor, expansão da indústria, carvão como fonte energética e mão de obra assalariada, as transformações geradas elevariam ao modo de produção capitalista a denominação de

Capitalismo Industrial. Esse serviria para a formação de grandes capitais que financiariam a revolução tecnológica para o Capitalismo Financeiro. Neste período, as trocas entre países europeus se intensificaram, pluralizando o capital com a expansão dos mercados. Dessa combinação, nasceu o sistema capitalista (SOUZA, 1999).

As transformações pelas quais as sociedades estavam passando culminaram num ambiente propício para que se subsidiassem, no campo do conhecimento, respostas e novos caminhos para aperfeiçoamento de um sistema até então desconhecido, ampliando um estudo teórico sobre a Ciência Econômica. De acordo com Lionel Robbins, ciência econômica estuda “uma série de relações interdependentes, mas conceitualmente distintas, entre homens e bens econômicos” (NUNES, 2007). Já Paul Samuelson se utiliza da concepção de que “Economia é uma ciência social que estuda a administração dos recursos escassos entre usos alternativos e fins competitivos” (RIZZIERI, 1997). Nesse momento, as Escolas Fisiocrata e Clássica passaram a encarar Economia como uma arte empírica e um conjunto de preceitos para o uso dos governos.

Empreendedorismo nos setores populares

Com o avanço incondicional da tecnologia junto aos resultados de um sistema que não consegue absorver toda a mão de obra disponível, gerando níveis de desemprego elevados, gerou-se no Brasil, a partir da década de 1990, uma avalanche de atividades ligadas ao próprio negócio, conhecida como empreendedorismo. Nos Estados Unidos, a denominação ficou conhecida como *entrepreneurship* (DORNELAS, 2008).

Na tentativa de reverter a situação do desemprego, ex-funcionários passaram a ser empreendedores e receberam atenção especial do governo, este que, após tentativas sem sucesso esperado de estabilização da economia, enxergou na atividade empreendedora uma saída para a geração de emprego e renda, além de novas relações de trabalho. Como cita Dornelas (2008, p. 5): “O empreendedor são

pessoas diferenciadas que possuem motivação singular”, empregando recursos e transformando em produtos ou serviços diferenciados de empresas já consolidadas no mercado formal. A nova forma de criar o capital tem sido prioridade em muitos países. O mesmo autor considera, ainda, o empreendedorismo como forma de “fazer diferente, empregar os recursos disponíveis de forma criativa, assumir riscos calculados, buscar oportunidades e inovar”, em todos os setores da sociedade e não apenas no ambiente cooperativo (DORNELAS, 2004, p. 81).

Dentro do que se chama empreendedorismo como modo de organização, é possível encontrar uma subdivisão pouco abordada: o empreendedorismo formal e informal. A principal distinção entre eles é o nível de instrução. Os formais têm maiores níveis de escolaridade, vida mais estável e debruçam sobre estratégias mais inovadoras para alavancar seu crescimento, estando antenados sobre o mercado interno e externo. Já o empreendedor informal tem problemas mais simples, apresenta nível escolar básico, inova sem se importar com as grandes questões do mercado e possui pouca ou quase nenhuma instrução sobre empreender (MELHADO; PLASTER; YOONG, 2013).

No trabalho de Melhado, Plaster e Yooung (2013), a população brasileira foi segmentada em grupos para uma nítida compreensão do empreendedorismo no País: não querem ser empreendedores [41%]; querem ser empreendedores [22%]; empreendedor formal [2,9%]; empreendedor informal [18,8%] e não se encaixam no perfil empreendedor [15,7%].

Economia informal

Diferente do mercado formal, com rigor das leis trabalhistas, o informal tem como patrão e funcionário o próprio trabalhador, falta de uma remuneração regular, sem carteira assinada, e muitos não contribuem para a previdência social, ficando de fora dos benefícios sociais, como aposentadoria (CARNEIRO *et al.*, 2016).

Economia Popular

No Brasil, um assunto vem ganhando destaque quanto à sua importância e sua abrangência, sobretudo nas camadas mais pobres da população, proporcionando a elas ferramentas de inserção sócio-financeiras: a Economia Popular.

As organizações de economia popular têm na sua base ações em valores comunitários, como cogestão, cooperação e a coparticipação perante o individualismo e o consumo de bens supérfluos impulsionado pelo capitalismo. Tratam-se de organizações que respondem a causas estruturais e a necessidades objetivas – principalmente excluídas do sistema financeiro – e que buscam uma melhoria da qualidade de vida. Têm grande participação, sobretudo, na América Latina, devidos às profundas transformações do mercado e das estruturas socioeconômicas (GADOTTI; GUTIÉRREZ, 2001).

Razeto (2001) traduz economia popular como um modo de vida, um modo de produção. Esse modo de produção gera valores solidários, participativos, autogestão, vida coletiva, cultural e educativa. Tem uma visão diferente daquela imposta pelo capitalismo, mesmo estando inserida nele. Seu surgimento partiu da evolução do capitalismo, resultando em dois movimentos distintos: a moderna escala de produção com grandes transformações tecnológicas nos mercados internacionais tem fatigado a capacidade de absorver toda a mão de obra disponível; e o Estado, que com as sucessivas crises fiscais e financeiras, tem largado a possibilidade de canalizar de forma eficiente os recursos para as políticas sociais. Esses dois fenômenos acabam potencializando a pobreza no setor marginalizado, que continua crescendo quantitativamente. Milton Santos abordou com maestria esse assunto quando elaborou os dois circuitos da economia urbana.

Os Circuitos Econômicos: compreendendo a Economia Popular sob a perspectiva de Milton Santos

Santos (2008) analisa a economia urbana dos países subdesenvolvidos através de dois circuitos que, interligados, retratam as consequências da modernização tecnológica das cidades. No circuito superior, encontramos os bancos, comércio e indústria de exportação, indústria urbana moderna e atacadista. Já o circuito inferior é composto por serviços não modernos, comércio de pequena dimensão, atividades de varejo e uso de capital não intensivo (SANTOS, 2008, p. 40).

Enxergar ambos os circuitos não é difícil em Arapiraca, cidade que vem mudando sua atividade econômica da agricultura para o comércio, e compreendê-la como uma máquina viva insere o município no rol das características que permeiam toda a América Latina. A cidade possui bancos, comércio atacadista, indústria de exportação e importação; há um comércio moderno com a presença de *shopping center* e hipermercados, lojas de moda e artigos de luxo, elementos típicos de um circuito superior.

Em contrapartida ao circuito superior, no inferior, nota-se a existência de feiras livres nas diversas ruas do município, de um comércio não moderno com vendedores de produtos pirateados nas calçadas centrais da cidade, grande número de empresas familiares e autônomas, pouca tecnologia e equipamentos pouco sofisticados devido à falta de capital, versatilidade em transformar material usado em algo reaproveitado como um jornal que servirá para embrulhar o peixe e um número elevado da pequena indústria que apenas abastece o comércio local como a fábrica de iogurte ou doces; a própria economia popular.

Políticas Públicas

Visto anteriormente que os atores que compõem a denominada economia popular são aqueles em condição de desigualdade, causada

pelo capitalismo moderno e que margeiam as atividades formais de mercado, cria-se também uma parcela refém das ações sociais do Estado e dele demanda-se mais serviços públicos, a exemplo de saúde, educação e moradia. É nesse prisma que o Estado faz uso de sua ferramenta de maior atuação direta na sociedade, as Políticas Públicas.

Para compreender o significado de políticas públicas, é necessário entender quem está como plano de fundo, ou seja, o seu principal executor, o Estado. Na produção de Pereira (1995), “Estado é uma parte da sociedade. É uma estrutura política e organizacional que se sobrepõe à sociedade ao mesmo tempo que dela faz parte”. Dessa forma, é possível observar a relação entre Estado e sociedade em sua empiria. Na prática, além da definição acima citada, o “Estado atua como regulador das relações sociais a serviço da manutenção das relações capitalistas em seu conjunto e não especificamente a serviço dos interesses do capital” (HOFLING, 2001). A principal forma de regulação se dá através das políticas públicas.

No campo de atuação, as políticas públicas abrangem as relações do Estado com a política, a economia e nas relações da sociedade, além de ser objeto de estudo de várias disciplinas – economia, ciências sociais, geografia, história, sociologia e gestão.

Políticas Públicas e Feiras Livres: um debate atualizado

Com o entendimento de que políticas públicas são instrumentos voltados para sanar as diferenças sociais, aproximamo-nos do objeto de estudo deste trabalho, a feira livre.

Essa atividade, tão antiga quanto a história das primeiras transações financeiras, vem sentindo o peso das inovações tecnológicas e do número crescente de mercados estruturados, a exemplo dos hipermercados, provocando, num plano macro, a desestruturação e o abandono de muitos feirantes ao longo dos anos, mesmo tendo, em muitos casos, a feira livre como única fonte de renda familiar.

No Brasil – dada sua extensão territorial e, conseqüentemente, a pluralização de peculiaridades ligadas às feiras livres, onde cada feira possui sua própria característica que geralmente está ligada à cultura local – a ação do Estado se torna complexa, tendo que se dar de forma mais genérica, para que as políticas públicas sejam efetivas. No âmbito federal, de acordo com o *Catálogo de Programas Federais para os Municípios*, alguns programas são destinados ao feirante, como forma de incentivo à sua atividade.

- DRS – Programa de Desenvolvimento Regional Sustentável: tem como objetivo apoiar atividades produtivas economicamente viáveis, socialmente justas e ambientalmente corretas, como sistemas agroflorestais, turismo, artesanato, aquicultura, fruticultura, ovinocaprinocultura, apicultura, horticultura, pecuária de corte e leiteira, floricultura, mandiocultura, atividades extrativistas, avicultura, confecções, feiras urbanas, transporte de pessoas, economia da praia, profissionais de beleza e reciclagem de resíduos sólidos, entre outras.
- Programa Feira do Peixe: o projeto consiste na distribuição de kits-feira, disponibilizados em dois padrões – para o peixe fresco ou para o peixe vivo –, dando ao aquicultor ou pescador a oportunidade de comercializar seus produtos diretamente em feiras livres de sua cidade, garantindo preços mais justos ao produtor, que terá um acréscimo em sua renda, e ao consumidor, que terá acesso a um produto mais barato;
- Programa Artesanato Brasileiro – Feiras e Eventos para Comercialização da Produção Artesanal: o programa tem por objetivo fortalecer a competitividade do produto artesanal para a geração do trabalho e renda e promover sua comercialização. Procura identificar novos espaços

mercadológicos adequados à divulgação e comercialização dos produtos artesanais, mediante a participação em feiras e eventos.

Já as ações públicas destinadas aos feirantes sob a égide do Estado de Alagoas perpassam pela Desenvolve – Agência de Fomento de Alagoas, que, ligada ao Governo do Estado, desenvolve projetos que tenham a “função de formalizar e organizar os pequenos e médios empreendedores, objetivando a geração de emprego e renda e promovendo a sustentabilidade no tempo dos negócios gerados” (DESENVOLVE-AL, 2017).

Em Arapiraca, segunda cidade mais importante economicamente do Estado de Alagoas, a Agência de Fomento propiciou aos feirantes da agricultura familiar a troca das “bancas de madeira” destinadas à comercialização por estruturas metálicas, melhorando, além das condições higiênicas, também a padronização, engrandecendo o visual da feira livre.

Feira Livre e sua dinâmica

A palavra feira deriva do latim *feria*, que significa dia de festa, sendo utilizada para designar o local escolhido para efetivação de transações de mercado em dias fixos e horários determinados (SALLES, *et al.* 2011). Para Giannecchini *et al.* (2007) a palavra “feira” originalmente refere-se à isenção de impostos. A feira é livre porque está livre de impostos, o que garante o barateamento dos produtos indispensáveis à alimentação.

As feiras livres constituem-se de uma intrincada teia de relações que configuram um diversificado conjunto de ocupações, fluxos, mercadorias e relações sociais, caracterizando-se, primordialmente, como uma atividade de trabalho informal essencialmente familiar, onde os envolvidos na operacionalização são geralmente membros da família, gerando, por sua vez, uma grande demanda de serviços diretos e indiretos como transporte, insumos, embalagens e atendentes

(GODOY; ANJOS, 2007). Em sua estrutura, as feiras são caracterizadas pela predominância das instalações provisórias, sem loja física, onde cada feirante monta sua banca ao lado de outros, o que o obriga a conceber estratégias que o distingam dos demais. A feira livre é um canal que relaciona diretamente vendedor e consumidor final, permitindo que haja interferência na barganha de preço e escolha do produto que fica exposto ao manuseio ou prova, além da oferta de produtos a preços mais acessíveis (COLLA *et al.*, 2007; PINHEIRO; SÁ, 2007).

Já Machado e Silva (2005) dizem que as feiras livres continuam sendo um dos principais canais para distribuição de alimentos, principalmente hortifrutigranjeiros, pois, para os consumidores, os alimentos comprados na feira são menos prejudiciais à saúde, por utilizarem menos agrotóxicos, além de serem mais frescos. Mas as feiras precisam passar por mudanças e atender a exigências sanitárias e à busca por produtos socialmente e ambientalmente corretos.

A feira livre em Arapiraca

Arapiraca é um município brasileiro pertencente ao Estado de Alagoas, região Nordeste do País, e faz parte da mesorregião do agreste alagoano. Neste município, a feira está intimamente ligada à origem do local; desse modo, ela é considerada um patrimônio histórico e cultural do território, pois retrata uma cultura legitimamente nordestina e também responsável, juntamente com a cultura “fumageira”, por ter desencadeado um progresso que acarretou a emancipação da cidade, em 1924.

De acordo com a Agência Sebrae de Notícias (2012), da Unidade de Atendimento Coletivo Comércio e Serviços do Sebrae em Alagoas, Arapiraca se tornou referência no Estado porque foi a primeira cidade a regulamentar a Lei de Funcionamento das Feiras Livres, em parceria com a instituição de apoio às micro e pequenas empresas e a prefeitura, e conquistou um diferencial por meio do investimento em capacitações, consultorias e inovação.

É notável a importância da feira livre para qualquer região, pois ela é fonte de sustento de inúmeras famílias que acabam beneficiando os fornecedores e assim constitui uma cadeia de geração de renda. Não muito distante deste contexto, a agricultura familiar vem se fortalecendo através de políticas públicas para também se fortalecer enquanto atividade geradora de emprego e renda. As feiras têm desempenhado um papel importante na consolidação econômica e social, especialmente da agricultura familiar sob o ponto de vista do feirante, representando também um espaço público, socioeconômico e cultural, dinâmico e diversificado sob o ponto de vista do consumidor (GODOY; ANJOS, 2007).

Resultados

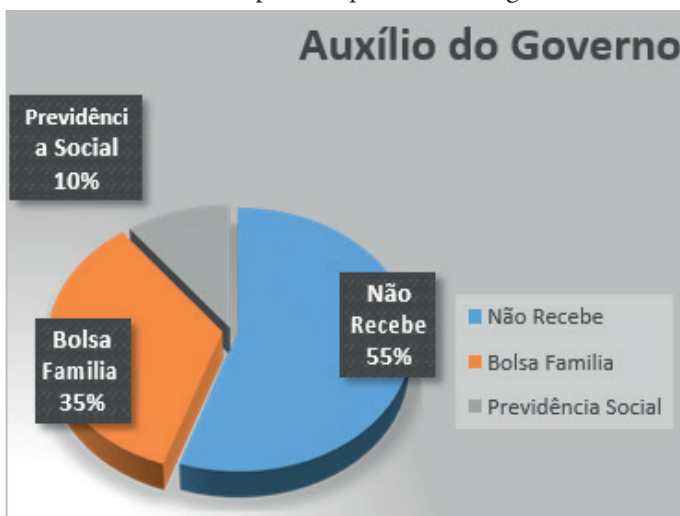
Arapiraca conta com uma população estimada, para 2016, de 232.671 habitantes, uma densidade territorial de 600,83 habitantes por km², possui uma taxa de urbanização de 84,8%, ocupando a posição de 2º lugar em urbanização e população no Estado. Sendo o comércio característico da cidade, foi na tradicional feira livre que desenhamos a pesquisa de campo. Buscou-se, com a aplicação dos questionários, traçar um perfil daqueles que contribuem para a atividade feira livre, bem como o reflexo causado pela mesma no comércio do entorno.

Ao todo, são 11 feiras espalhadas por diversos bairros na cidade, sendo as principais localizadas no Centro da Cidade, às segundas-feiras, e a conhecida Feira da Fumageira, localizada no bairro Primavera. Foram feitas as coletas no período da manhã, às segundas-feiras, pelo fato de ser a principal e tradicional feira livre no município de Arapiraca. A feira é dividida com base nos tipos de produtos comercializados, sendo hortifrutigranjeiros, vestuário, móveis, aves, ferragens, peixes e carnes.

No tocante ao tratamento dos dados coletados nas entrevistas, foi constatado que na principal feira da cidade, 59% dos feirantes possuíam apenas o fundamental incompleto. Esse dado revela que o

grau de ensino é importante para a inserção no mercado de trabalho formal e que índices baixos alimentam a economia popular local. Em se tratando do local onde o trabalhador reside, 72% têm residência fixa em Arapiraca, contra 28% que habitam em cidades circunvizinhas, refletindo a importância que a atividade feira livre tem não apenas para residentes locais.

Gráfico 1 - Dados referentes a pessoas que recebem algum auxílio do Governo



Fonte: Elaborado pelos autores.

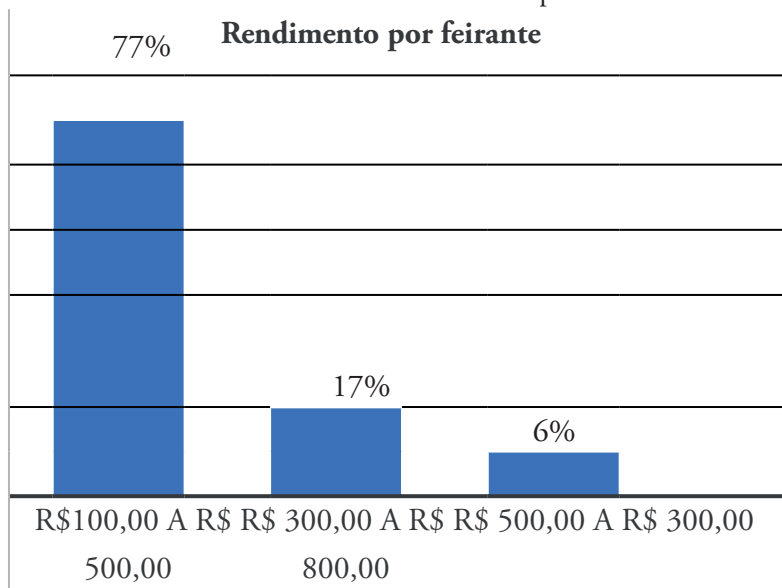
O gráfico acima reflete a vulnerabilidade e a dependência das políticas redistributivas do Governo e o quanto elas dependem de alguma atividade, que neste caso é a feira, para conseguir o sustento familiar.

Na busca de informações sobre a existência de alguma renda fora a atividade feira livre, principalmente as de caráter social oferecidas pelo Governo, a maioria é dependente exclusivamente da feira. Conhecer esses números revela a origem do capital que circula no comércio. Quando questionamos se o trabalhador possuía barraca em outras

feiras, como forma de expandir sua renda, obtivemos como resposta uma percentagem de 64% como sendo dependentes exclusivamente da tradicional feira de segunda-feira, 23% possuía, além das segundas, outra aos domingos na conhecida “Feira da Fumageira” – segunda maior feira municipal.

O gráfico abaixo retrata o valor médio que um feirante consegue por dia trabalhado, ou seja, por feira. É possível inferir que o valor deixado por um consumidor também é baixo, uma vez que a maioria dos produtos comercializados são provenientes da agricultura familiar, como os hortifrutigranjeiros. O valor final é satisfatório à medida que um maior número de consumidores comparece às feiras e adquire tais produtos.

Gráfico 2 - Dados referentes ao rendimento por dia de feira livre



Fonte: Elaborado pelos autores.

O valor médio conseguido por feira para cada unidade de comércio, ou seja, por barraca, ficou entre R\$ 100,00 e R\$ 300,00 para 77% dos feirantes. Esse valor não retrata a renda pessoal ou familiar, pois cada barraca possui um número variável de trabalhadores. Encontramos pontos de comercialização com apenas um vendedor e outras com até seis trabalhadores, alguns eram membros da mesma família. O valor, mesmo considerado baixo, é responsável pelo sustento das necessidades básicas da família até a próxima feira, na esperança de ser mais lucrativa. Como muitos dependem exclusivamente da feira e, ao mesmo tempo, não possuem outra fonte de renda, o panorama do trabalhador feirante, se convertido em renda familiar, pode colocá-lo na linha da pobreza. Atingir esse grau equivale dizer que o cidadão recebe US\$ 1,90 (cerca de R\$ 5,90 na cotação de 17 de fevereiro de 2017) ao dia. Mesmo com todos os esforços do governo na tentativa de reduzir esse índice, ele ainda é sentido pelas famílias (IBGE, 2017).

O questionário de opinião aplicado aos consumidores objetivou identificar o perfil dos frequentadores da feira livre em Arapiraca, responsável por fazer a moeda circular. Em sua maioria, 64% dos consumidores possuem apenas o ensino fundamental completo. Essa informação é condizente com a renda média, onde 46% dispõem de até 1 salário mínimo por mês e 47% estão na faixa entre 1 e 2 salários por mês. Destes, 57% recebem auxílio governamental, a exemplo do Bolsa Família.

No quesito área de abrangência da feira livre municipal, 59% residem em Arapiraca, enquanto 41% são de cidades circunvizinhas, a exemplo de Craíbas, Coité do Noia, Feira-Grande, Girau do Ponciano e Lagoa da Canoa. Quanto à disponibilidade para gastar com produtos oferecidos na feira, grande parte deles gastam até R\$ 50,00, não sendo este considerado um valor baixo, uma vez que a maioria dos itens são de baixo preço, a exemplo de frutas e verduras.

Nas perguntas abertas relativas às sugestões que os consumidores poderiam dar para a melhoria dessa prática tão antiga que são as feiras, foram sugeridas melhorias na organização e infraestrutura, limpeza e higiene, sugestões semelhantes sentidas pelos próprios feirantes.

As feiras funcionam como atrativo para pessoas dispostas a deixar uma parte da sua renda em troca de produtos com um bom custo-benefício. No entanto, elas também acabam frequentando outros estabelecimentos comerciais, principalmente os que se situam ao redor do mercado.

Na pesquisa de campo, constatamos a satisfação dos comerciantes com a proximidade da feira. 70% dos entrevistados afirmam que a feira é uma espécie de “chamativo” para clientes que se deslocam de cidades vizinhas para comprar seus produtos e que o maior fluxo ocorre nos dias em que existe a feira. 90% consideram as feiras como parceiras ao invés de serem concorrentes, uma vez que muitos dos itens comercializados nas bancas da feira são distintos dos que estão expostos nas prateleiras das lojas. Os estabelecimentos do entorno têm faturamento mensal variado e 60% afirmam alcançar acima de R\$ 7.000,00, e apenas nos dias de feira alcançam entre R\$ 2.000,00 e R\$ 3.000,00.

Materiais e métodos

Este estudo de caráter exploratório sobre comércio popular e feira livre contou com etapas que desencadearam o levantamento de tópicos presentes na economia urbana, sobretudo a economia dos setores populares. A pesquisa exploratória é justificada porque pode ser “desenvolvida com o objetivo de proporcionar visão geral, do tipo aproximativa, acerca de determinado fato” (GIL, 2008).p. 27). Esse tipo de pesquisa tem como característica uma investigação ampla passível de procedimentos mais sistematizados.

A primeira fase foi de aprofundamento bibliográfico, a fim de conhecer os objetos de estudo da pesquisa, como os circuitos da economia

urbana, economia formal e informal, feira livre, empreendedorismo e as ações do poder público para essa parcela da população diretamente ligada ao comércio popular. A bibliografia possibilita ao pesquisador uma gama de conteúdos muito mais ampla do que aquele que poderia ser pesquisada diretamente (GIL, 2008, p. 50).

A etapa seguinte consistiu na pesquisa de campo, que foi feita na tradicional feira livre de Arapiraca, realizada às segundas feiras, durante os dias 12 e 19 de dezembro de 2016. Nessa etapa, buscou-se conhecer o perfil tanto dos feirantes como também dos consumidores/frequentadores da feira através da aplicação de questionários com participantes não identificados. Essa mesma ferramenta de coleta, realizada no dia 26 de dezembro, foi utilizada, também, para levantar dados sobre os comerciantes de lojas físicas dos mais variados setores comerciais, que se situavam num raio de aproximadamente 2km do local destinado para a realização da feira livre.

De acordo com a Resolução 510/16, ficam isentas de avaliações pelo CEP/Conep as pesquisas de opinião pública com participantes não identificados. O questionário aplicado seguiu o método de amostragem aleatória simples, no intuito de obter estimativas das características abordadas pelo pesquisador. Uma amostra é uma pequena parte do universo/população que tem por objetivo representar o todo, pois em pesquisas sociais o universo de elementos é tão grande que se torna impossível considerá-los em sua totalidade (GIL, 2008, p. 89). Como o modelo de questões contou com perguntas abertas e fechadas, possibilitou ao entrevistado liberdade de resposta.

O conjunto de perguntas utilizadas seguiu a estrutura partindo do mais geral para o mais específico, iniciando com perguntas socioeconômicas que buscavam conhecer o entrevistado até questões pontuais e abertas sobre o ponto de vista em relação ao objeto da pesquisa, feira livre e atuação do poder público. Tal estrutura seguiu a mesma linha nos três tipos de questionário,

feirante, consumidor e comerciante, com uma amostra escolhida num universo de 150 feirantes.

A terceira etapa do trabalho foi a de organização e tabulação dos dados conseguidos com os questionários aplicados. Para isso, foi usada a ferramenta Office Excel® para confecção dos gráficos e tabelas.

Considerações Finais

Buscamos, ao longo desta pesquisa, expor narrativas acerca da economia dos setores populares como alternativas viáveis para geração de emprego e renda a uma camada da população que margeia a formalidade. Ao lado do modo de organização dessas pessoas surge a figura do Estado regulando as relações sociais, fundamentais para o convívio harmônico social. Por sua vez, sua omissão favorece o capitalista neoliberal e o mercado formal.

Foi constatado que a feira livre de Arapiraca desempenha um papel que transcende a barganha, a pechincha e todas as características típicas de uma feira comum. Sua importância permeia o campo da economia, criando subsídios para geração de emprego e renda a uma parcela de trabalhadores que não encontraram emprego nas atividades formais desenvolvidas na indústria ou no comércio da cidade. É na feira que cidadãos com baixo grau de escolaridade dividem espaço com os que possuem o ensino médio completo, jovens ao lado de adultos compartilhando experiências e clientes. Ambos estão ali criando alternativas para seu próprio sustento.

Não só os residentes do município utilizam a feira como fonte de renda. Sua abrangência ultrapassa as fronteiras da cidade, tanto para os que comercializam quanto para os que se deslocam das regiões circunvizinhas para deixar boa parte de sua renda, muitas vezes oriunda dos programas sociais do Governo Federal. É um grande emaranhado que possui um único objetivo: circular o capital nas camadas mais vulneráveis da sociedade.

Além de vendedores que se beneficiam, o município também é beneficiado pelas pessoas que saem de casa para consumir, pois, além das feiras, o comércio local formal e o informal captam novos clientes, aumentando as vendas e ampliando a dinâmica econômica popular. O crescimento gera novos empregos, diversificando os serviços, e essa realidade tende a aumentar, ampliando todas as relações socioeconômicas.

No tocante à infraestrutura, outro ponto que acaba prejudicando a imagem da feira: muitas barracas possuem armações precárias e até improvisadas para dispor os mais variados produtos para comercialização. Essa situação poderia ser resolvida com ações da Secretaria de Serviços Públicos, órgão responsável pela gestão das feiras municipais, e o mercado público, promovendo a substituição por barracas padronizadas. A mesma Secretaria também é responsável pela limpeza no local, que poderia dispor de lixeiras ao longo da feira para que tanto feirante como consumidor pudessem depositar seus resíduos, evitando o acúmulo de lixo no chão, além de incluir banheiros públicos em locais estratégicos.

Por sua vez, a Secretaria Municipal de Transporte e Trânsito deveria realizar estudos que favorecessem a circulação de transportes interurbanos nas proximidades da feira livre, uma vez que cerca de 41% dos clientes são de cidades circunvizinhas. Outra maneira de atuar no intuito de desenvolver essa atividade seria através de parcerias com órgãos especializados em empreendedorismo, como o Sebrae. A parceria capacitaria o feirante e o comerciante no sentido de possibilitar a ampliação do seu negócio, bem como a sua organização financeira.

Sem dúvida que a atuação do poder público, através de políticas direcionadas aos feirantes, fortaleceria a economia popular, bem como as feiras livres, ocasionando uma redução no número de cidadãos dependentes exclusivamente das transferências do Governo Federal, ampliando a circulação de capital local e atendendo às necessidades econômicas básicas da população.

Referências

ALAGOAS. **Perfil Municipal**, ano 3, n. 3. Maceió, 2015.

BRASIL. **Brasil empreendedor em números**. 2012. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2012/02/brasil-empreendedor-em-numeros>>. Acesso em: 11 jan. 2017.

CARNEIRO, Gabriele Souza *et al.* Trabalho Informal na Área Comercial do Município de Feira de Santana-BA. In: V SIMPÓSIO DAS CIDADES MÉDIAS E PEQUENAS DA BAHIA. **Anais**. Ilhéus: 2016.

CARVALHO, Cícero Pérciles de. **Economia Popular: uma via de modernização para alagoas**. 5. ed. Maceió: Edufal, 2012. 131 p.

COLLA, C. *et al.* **A Escolha da feira livre como canal de distribuição para produtos da Agricultura Familiar de Cascavel-PR**. In: CONGRESSO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 45, 2007, Londrina.

DESENVOLVE-AL. **Quem Somos**. Disponível em: <<http://www.desenvolve-al.com.br/quem-somos>>. Acesso em: 07 fev. 2017.

DORNELAS, José Carlos A. Empreendedorismo corporativo: conceitos e aplicações. **Revista de Negócios**. Blumenau, v. 9, n. 2, p.81-90 abr./jun. 2004.

GADOTTI, Moacir. Educação Comunitária e Economia Popular. In: GADOTTI, Moacir; GUTIÉRREZ, Francisco (Orgs.). **Educação Comunitária e Economia Popular**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001. Cap. 1. p. 11-23.

GADOTTI, Moacir; GUTIÉRREZ, Francisco. Educação Popular Comunitária. In: GADOTTI, Moacir; GUTIÉRREZ, Francisco (Orgs.). **Educação Comunitária e Economia Popular**. 3. ed. Sao Paulo: Cortez, 2001.

GIANNECCHINI, Laura Mariana; AZEVEDO, Maria Mercedes S.; BOTELHO, Ricardo Aparecido. **Feira também é Cultura: feiras livres como espaços de intensa sociabilidade na cidade de São Paulo**. 2007. 15 f. Relatório – Departamento de Antropologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GODOY, Wilson Itamar; ANJOS, Flávio Sacco dos. A Importância das Feiras Livres Ecológicas: um espaço de trocas e saberes da economia local. **Revista Brasileira de Agroecologia**, São Paulo, v. 2, n. 1, fev. 2007.

HOFLING, Eloisa de Mattos. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. **Caderno Cedex**, ano XXI, n. 55, nov. 2001. p. 30-41.

IBGE. **PIB per capita e razão do PIB per capita das unidades da federação dividido pelo PIB per capita do Brasil segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação: 2002 e 2014**. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

MACHADO, M. D.; SILVA, A. L. Canais de distribuição para produtos da agricultura familiar. In: SOUZA FILHO, H. M.; BATALHA, M. O. (Orgs.). **Gestão integrada da agricultura familiar**. São Carlos: Edufscar, 2005.

MCKINSEY CONSULTING E COMPANY. **Eliminando as Barreiras ao Crescimento Econômico e à Economia Formal no Brasil**. São Paulo, 2003. Disponível em:

<http://www.etc.org.br/user_file/ETCO_McKinsey_Diag_Informalidade.pdf> Acesso em: 09 fev. 2017.

MELHADO, João Pedro; PLASTER, Juliana; YOONG, Pui Shen. **Empreendedores brasileiros: perfis e percepções**. Brasil: Endeavor, 2013.

NUNES, Antônio José Avelás. **Uma introdução à economia política**. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Estado, Sociedade Civil e Legitimidade Democrática. **Lua Nova**, v. 36, jan. 1995. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451995000200006&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 03 fev. 2017.

RAZETO, Luis. Economia de Solidariedade e Organização Popular. In: GADOTTI, Moacir; GUTIÉRREZ, Francisco (Orgs.). **Educação Comunitária e Economia Popular**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001. p. 34-58.

RIZZIERI, Juarez Alexandre Baldini. Introdução à Economia. In: PINHEIRO, Diva Benevides; VASCONCELOS, Marco Antônio Sandoval (Orgs.). **Manual de Economia**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1997. p. 3-30.

SALES, Aline Pereira; REZENDE, Liviane Tourino; SETTE, Ricardo de Souza. **Negócio Feira Livre: um Estudo em um Município de Minas Gerais**. In: III ENCONTRO DE GESTÃO DE PESSOAS E RELAÇÕES DE TRABALHO, 2011, João Pessoa.

SANTOS, Milton. **O Espaço Dividido**: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos. 2. ed. Trad. Myrna T. Rego Viana. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

SEBRAE. **Participação das Micro e Pequenas Empresas na Economia Brasileira**. Brasília, jul. 2014.

SOUZA, Nali de Jesus. **Desenvolvimento Econômico**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

9. MONITORAMENTO DA CONTRATAÇÃO NO ÂMBITO DA COMPANHIA BRASILEIRA DE TRENS URBANOS DE MACEIÓ/AL PARA MELHORIA DO PROCESSO DE QUALIDADE

Ives Samir Bittencourt Santana Pinto
Adriana Thiara Oliveira

Resumo: O objetivo deste artigo é analisar a qualidade e o tempo do processo de contratação no âmbito da Companhia Brasileira de Trens Urbanos de Maceió no período compreendido entre junho de 2018 e junho de 2019, estabelecendo as diligências mais frequentes que não são observadas no processo e os meios necessários para celerizar o procedimento, além de diminuir os trâmites e as remessas processuais desnecessárias, através do método quantitativo e qualitativo dos processos licitatórios, dispensa e inexigibilidade de licitação.

Palavras-chave: Qualidade. Administração Pública. Processo de Contratação. CBTU. Licitações. Lei das Estatais.

Introdução

Este artigo tem como foco fazer uma análise de processos licitatórios que tramitaram na Companhia Brasileira de Trens Urbanos de Maceió (CBTU), no período compreendido entre os meses de junho de 2018 e junho de 2019, que culminaram com a contratação de empresas por meio de procedimento próprio para a aquisição de determinado produto, fornecimento, obras de engenharia, publicidade, locação de bens, alienação e prestação de serviço para atender às necessidades da empresa.

Foi abordado como se deu a contratação no âmbito da CBTU, na Superintendência de Trens Urbanos de Maceió (STU/MAC), bem como a formalização do procedimento e o trâmite processual.

Foram tratadas as contratações com fundamento na Lei das Estatais (Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016), que estabeleceu no art. 91 um prazo de 24 meses para que todas as Estatais promovessem as adaptações necessárias à adequação ao disposto na lei, sendo providenciada pela CBTU a elaboração de um Regulamento de Licitações e Contratos (Rilc), estatuído pela edição da Resolução do Diretor-Presidente nº 289-2018, de 18 de julho de 2018.

Foram verificados também a estrutura organizacional da CBTU e os trâmites internos para formalização do processo para contratação de empresa terceirizada, os documentos imprescindíveis para contratação, além das regras estabelecidas na Lei nº 13.303/2016 e no Regulamento de Licitações e Contratos (Rilc) da CBTU.

Portanto, foi traçado um perfil das principais diligências solicitadas pela Coordenadoria de Licitações e Compras (Colic), bem como as solicitadas pela Coordenadoria Jurídica (Cojur), visando minimizar o tempo da contratação, com a devida qualidade, eficiência e eficácia.

Foram tratadas as contratações feitas pela CBTU, seja através da formalização de dispensa de licitação, inexigibilidade, contratação por meio de Pregão Eletrônico (Lei nº 10.520/2002), modalidade do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), instituído pela Lei nº 12.462, de 04 de agosto de 2011, e Licitação Eletrônica; eis que com a edição da Lei nº 13.303/2016 e o Rilc, a CBTU deixou de utilizar as modalidades de convite, leilão, tomada de preços e concorrência previstas na Lei de Licitações (Lei nº 8666/1993).

Foi discutido que a ausência do fiel cumprimento do contido na Lei nº 13.303/2016 e do Rilc enseja na morosidade no término da contratação, podendo ocasionar responsabilidades ou ainda contratações emergenciais, pelo não atendimento das regras contidas nos mencionados instrumentos normativos, seja pelos órgãos de controle externo, como Controladoria-Geral da União (CGU), Tribunal de Contas da União (TCU) e outros, além de abertura de Sindicância e/ou

Procedimento Administrativo Disciplinar (PAD).

Outrossim, foi discutido através de pesquisa de campo no âmbito da CBTU, especificamente nos setores onde tramitam o processo, passando pelos setores demandantes, seja na Coordenadoria de Manutenção (Coman), Coordenadoria de Operações (Coope), Coordenadoria de Obras (Coaco), Coordenadoria Jurídica (Cojur), Coordenadoria de Licitações e Compras (Colic), além de tramitar na Gerência de Administração e Finanças (Giafi), Gerência de Planejamento e Engenharia (Gipen), Gerência de Operações (Giope) e Superintendência de Trens Urbanos de Maceió (STU-MAC), sendo adotado o método quanti-qualitativo, a partir de uma análise descritiva e observacional identificar, dentre os fatores pesquisados, quais os processos internos e o procedimento adotado para contratação das empresas.

Não se pode olvidar que foi demonstrada a imperiosidade de o gestor público saber os trâmites internos, bem como os motivos que levam ao retardo procedimental da contratação. Neste trabalho, foram abordadas as modalidades de licitação e conceitos de gestão de qualidade, sendo de importância ímpar ao gestor saber dimensionar, aplicar a legislação e interpretar o contrato de maneira que resguarde o interesse público, como também todos os setores envolvidos.

Dos procedimentos preparatórios à contratação

A CBTU é um ente jurídico cessionário da União, prestador de serviço público federal, sendo uma empresa pública federal, vinculada anteriormente ao Ministério das Cidades e atualmente vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Regional, por força do artigo 21, inciso XII, alínea “d” e artigo 173, § 1º, inciso II da Constituição Federal cumulada com o Decreto nº 9.660, de 1º de janeiro de 2019.

A Administração Pública há tempos procura uma forma de atender às expectativas da sociedade, isto é, entregar produtos e serviços

à sociedade como também atender ao modelo de gestão voltado à qualidade de vida, à transparência e à prestação de serviços públicos. Nesse sentido, a Administração Pública, no propósito de avaliar e melhorar suas ações quanto à gestão, busca métodos eficazes para um melhor desempenho de resultados, através de diversos instrumentos.

Com efeito, as contratações no âmbito da CBTU são feitas mediante o atendimento à Lei das Estatais (Lei nº 13.303/2016) e no Regulamento de Licitações e Contratos (Rilc), formalizando-se processos de licitações, dispensa ou inexigibilidade de licitação.

As licitações realizadas e os contratos celebrados pela CBTU destinam-se a assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, inclusive no que se refere ao ciclo da vida do objeto, e a evitar operações em que se caracterize sobrepreço ou superfaturamento, devendo observar os princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, da obtenção de competitividade e do julgamento objetivo, de acordo com o comando do art. 5º do Rilc e art. 31 da Lei das Estatais.

Assim, o contrato administrativo decorrente do procedimento licitatório é o meio para propiciar à Administração o recebimento de uma utilidade produzida por terceiros, para atingir o interesse público.

Convém constar a conceituação de contrato, prevista no art. 4º, XXV, do Rilc, que passamos a transcrever, *in verbis*:

Art. 4º Para os fins dispostos neste RILC/CBTU considera-se:

[...]

XXV. contrato: todo e qualquer ajuste firmado em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas e contrapostas, seja qual for a denominação utilizada, podendo ser adotados os seguintes: contrato, ordem de compra, autorização de serviço e nota de empenho;

É inegável que o fito pretendido nas contratações públicas é atender ao interesse da coletividade, é tratar, na essência, o verdadeiro significado de um serviço público que atenda aos anseios sociais.

Para atender às necessidades sociais e ao comando do art. 37, XXI, da Constituição da República Federativa do Brasil, ressalvando-se os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, que somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Desta feita, o edital, tecnicamente chamado de instrumento convocatório, que faz lei entre os envolvidos, seja no que pertine à Administração Pública, que pretenda contratar determinado serviço ou adquirir produto, seja para os licitantes terem conhecimento das regras e obrigações para eventual contratação e, sobretudo, a sociedade que pode realizar o controle social, além dos órgãos de controle.

Doutra banda, para realizar o processo de licitação, necessário se faz escolher a modalidade mais adequada para a situação posta, obedecendo aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, razão pela qual passaremos a delinear quais as modalidades de licitação.

Desta feita, a Administração Pública, para fins de contratação, necessita definir através de edital de licitação, de acordo com o comando do art. 32 e seguintes da Lei nº 13.303/2016, algumas diretrizes, tais como: padronização do objeto da contratação, dos instrumentos convocatórios e das minutas dos contratos, busca da maior vantagem competitiva, considerando custos e benefícios, diretos e indiretos, de natureza econômica, social ou ambiental, inclusive os relativos à manutenção, ao desfazimento de bens e resíduos, ao

índice de depreciação econômica e a outros fatores de igual relevância, parcelamento do objeto, visando ampliar a participação de licitantes, sem perda de economia de escala, adoção preferencial da modalidade de licitação denominada pregão para aquisição de bens e serviços comuns e observação da política de integridade nas transações.

Ressalte-se que não foi tratado sobre o instituído na Lei 12.462, de 04 de agosto de 2011, que versa sobre a contratação através do Regime Diferenciado de Contratação (RDC), vez que os serviços, obras ou compras não são licitados na Superintendência de Trens Urbanos de Maceió, pois o limite de competência traz para Administração Central, no Rio de Janeiro, a obrigatoriedade para licitação e contratação, ficando apenas a execução do objeto contratual para a CBTU de Maceió.

Algumas contratações são dispensáveis e outras inexigíveis, sendo que naquela existe a possibilidade de competição, o que permite a realização de licitação; já nesta não há competição, pois existe apenas uma pessoa ou objeto que atenda às necessidades da Administração Pública.

Em comentários à hipótese de licitação inexigível, é importante citar o entendimento de Justen Filho (2014, p. 483.):

As diferenças entre inexigibilidade e dispensa de licitação são evidentes. Não se trata de questão irrelevante ou meramente retórica, mas de alternativas distintas em sua própria natureza, com regime jurídico diverso. A inexigibilidade é um conceito logicamente anterior ao da dispensa. Naquela, a licitação não é instaurada por inviabilidade de competição. [...] Em suma, a inexigibilidade é uma imposição da realidade extranormativa, enquanto a dispensa é uma criação legislativa. Como decorrência direta, o elenco de causas de inexigibilidade contido na Lei tem cunho meramente exemplificativo. Já os casos de dispensa são exaustivos, o que não significa afirmar que todos se encontram na Lei 8.666/1993. Outras leis existem, prevendo casos de dispensa de licitação.

Portanto, feita a contratação por qualquer que seja o procedimento, resulta invariavelmente na formalização de contrato, carta-contrato, nota de empenho, ordem de contratação ou instrumento equivalente, tendo cláusulas e condições que estabelecem obrigações.

Entretantes, não se pode esquecer que, diante da faculdade legal da Administração, deve-se orientar pelo eventual enquadramento, de modo a não deixar a fragilidade no instrumento. Nesse sentido, leciona Pécio (2010, p. 34-35):

Cada contratação merece análise cuidadosa, considerando suas peculiaridades. É importante avaliar se a utilização de outro instrumento não oferece risco ao interesse público diante de circunstâncias concretas. Não se revela conveniente, por exemplo, que um contrato de prestação de serviços de informática cuja execução dependa de tecnologia avançada e conhecimentos muito específicos e envolva a utilização de equipamentos sofisticados, seja celebrado mediante simples nota de empenho, ainda que licitado mediante a modalidade convite. A decisão de utilizar instrumento diverso do termo de contrato deve, pois, orientar-se por critérios de razoabilidade, economicidade e prudência administrativa.

O contrato, pela Lei das Estatais, deve conter algumas cláusulas contratuais, tidas como obrigatórias, a teor do que estabelece o art. 69 e seguintes da Lei nº 13.303/2016. Adiante, passaremos a elencar as cláusulas tidas como obrigatórias em todos os contratos, que passamos a transcrever, *ipsis litteris*:

Art. 69. São cláusulas necessárias nos contratos disciplinados por esta Lei:

- I - o objeto e seus elementos característicos;
- II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
- III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços

e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
IV - os prazos de início de cada etapa de execução, de conclusão, de entrega, de observação, quando for o caso, e de recebimento;

V - as garantias oferecidas para assegurar a plena execução do objeto contratual, quando exigidas, observado o disposto no art. 68;

VI - os direitos e as responsabilidades das partes, as tipificações das infrações e as respectivas penalidades e valores das multas;

VII - os casos de rescisão do contrato e os mecanismos para alteração de seus termos;

VIII - a vinculação ao instrumento convocatório da respectiva licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, bem como ao lance ou proposta do licitante vencedor;

IX - a obrigação do contratado de manter, durante a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, as condições de habilitação e qualificação exigidas no curso do procedimento licitatório;

X - matriz de riscos.

Ultrapassada essa fase conceitual explicativa do procedimento utilizado, da empresa e da contratação, trataremos especificamente, no tópico seguinte, acerca da metodologia utilizada.

Metodologia e Pesquisa de Campo

Neste sentido, o administrador público, na tomada de decisão, precisa dimensionar se o procedimento adotado está sendo seguido de maneira correta, verificando, ainda, a aplicação da legislação, e não se valer de decisões arbitrárias e violadoras de princípios, cabendo ao gestor a tomada da decisão com eficiência e eficácia.

Ademais, se a máquina administrativa e, conseqüentemente, os setores souberem de sua função e atribuições inerentes ao seu exercício

será fundamental para a tramitação processual, fazendo uma contratação com maior celeridade e evitando remessas e retornos desnecessários.

Além do mais, não pode o gestor público, da mesma sorte, esquivar-se ou se omitir, para não dizer prevaricar, na condução da organização, sobretudo pela existência da responsabilização ou *accountability*, em que podem os gestores públicos ser responsabilizados por atitudes gerenciais, razão pela qual deve haver a prestação de contas das ações administrativas.

Desta feita, visando dimensionar a análise e celeridade no trâmite dos processos internos, foi realizada consulta *in loco*, mais precisamente na Coordenadoria de Licitações e Compras (Colic), manuseando-se os procedimentos administrativos de contratação no período de junho de 2018 a junho de 2019 para constatar os motivos dos retardos processuais ou não e as principais diligências e condicionantes contidas no processo de contratação.

Convém mencionar que tal marco temporal foi especificado, em decorrência da vigência do novo regramento, novo instrumento normativo interno, alicerçado na Lei das Estatais (Lei nº 13.303/2016), que começou a vigor no dia 18 de julho de 2018, assim, foram analisados os processos um mês antes à vigência do Rilk e num período de um ano, verificando-se a qualidade dos processos e o que efetivamente necessita melhorar.

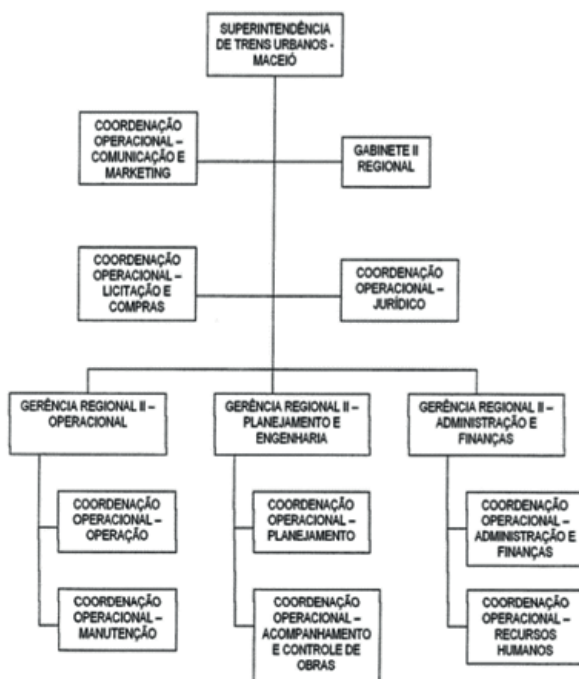
Com efeito, foram analisados, ao todo, 37 processos, sendo dois processos na modalidade licitação eletrônica; um na modalidade pregão eletrônico; 9 processos de inexigibilidade de licitação e 25 processos de dispensa de licitação.

Consigne-se que os processos são bem instruídos, existe claramente uma departamentalização dos setores, sendo cada um responsável, dentro de suas atribuições, também totalmente definidas, no Plano de Emprego Comissionado (PEC). Assim, cada setor impulsiona o processo de acordo com sua área de competência e dentro de suas atribuições.

Outrossim, a estrutura organizacional para formalização do processo de contratação é prevista no organograma da Superintendência de Trens Urbanos da CBTU, através da Resolução RPR nº 117/2010, de 1º de abril de 2010, que passamos a transcrever, *in verbis*:

Figura 1 - Resolução RPR nº 117/2010, de 1º de abril de 2010

ANEXO A RPR N.º 0117-2010, DE 01 DE ABRIL DE 2010



Fonte: Companhia Brasileira de Trens Urbanos (STU-MAC).

Da mesma sorte, não se verificou qualquer violação ao princípio da segregação de funções, justamente pela definição clara da competência administrativa e funcional de cada setor em que tramita o processo para contratação, sendo os processos primorosos e dignos de elogios.

No quantitativo de processos analisados, chega-se a uma ilação lógica que a quantidade maior de processos está na dispensa de licitação, isso naturalmente ocorre pelo fato de que houve um aumento substancial no valor de dispensa de licitação em razão do valor.

Assim, a regra insculpida no art. 24, I, II, §1º da Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93) trazia a possibilidade de dispensa em razão do valor a quantia de R\$ 30.000,00 para obras e serviços de engenharia e a monta de R\$ 16.000,00 para serviços e compras. Vejamos o comando do citado diploma legal adiante:

Art. 24. É dispensável a licitação:

I - para obras e serviços de engenharia de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso I do artigo anterior, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente;

II - para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez;

§ 1º Os percentuais referidos nos incisos I e II do caput deste artigo serão 20% (vinte por cento) para compras, obras e serviços contratados por consórcios públicos, sociedade de economia mista, empresa pública e por autarquia ou fundação qualificadas, na forma da lei, como Agências Executivas.

Já o Rilec que reproduziu o contido no art. 29, I e II, da Lei 13.303/2016, através do art. 204, I e II, do Regulamento Interno, aumentou significativamente o valor para os procedimentos de dispensa de licitação em razão do valor para o patamar de R\$ 100.000,00 para obras e serviços de engenharia e o valor de R\$ 50.000,00 para serviços e compras. Vejamos o comando do citado diploma legal adiante:

Art. 204. O procedimento licitatório é dispensável nas seguintes hipóteses;

I - para obras e serviços de engenharia de valor até R\$ 100.000,00 (cem mil reais), desde que não se refram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda a obras e serviços de mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente;

II - para outros serviços e compras de valor até R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) e para alienações, nos casos previstos na Lei nº 13.303, de 2016 e neste RILC/CBTU, desde que não se refram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizado de uma só vez; [...]

Algumas diligências são comuns aos procedimentos e outras são específicas de determinados processos.

Por uma questão didática, constaremos as principais diligências de cada tipo de contratação, seja através de licitação eletrônica, pregão eletrônico, inexigibilidade de licitação e de dispensa de licitação.

Começando pela licitação eletrônica e pelo pregão eletrônico, que foram consideradas analisadas conjuntamente, pois o trâmite é parecido, tendo as seguintes diligências:

1. Necessidade de manifestação do SESMT, conforme IN MPOG 01/2010 e RDA 508/2013, quanto aos procedimentos ambientais nas contratações;
2. Necessidade de autorização pelo STU;
3. Necessidade da COLIC ratificar o instrumento convocatório com base no art. 9º-A, §3º do RILC;
4. Necessidade de nomeação de pregoeiro e equipe de apoio para a comissão especial de licitação com base nos artigos 8º, §1º c/c art. 9º, I, Art. 97, §1º c/c art. 98 do RILC;
5. Necessidade do instrumento convocatório ser assinado e ter todas as suas páginas rubricadas pelo responsável por sua elaboração, devendo ser ratificado pelo chefe da área de licitação e, após o

trâmite de aprovação previsto na seção subsequente, pela autoridade competente, conforme determina o art. 93 §7º do RILC;

6. Manifestação da GIPEN acerca da aderência à estratégia empresarial da Companhia, conforme determina o art. 89, §1º do RILC;
7. Necessidade de informar se os preços cotados estão de acordo com o praticado no mercado local;
8. Necessidade de remessa dos autos à Administração Central, de acordo com o art. 2º, §3º, do RILC.

Já na contratação através de inexigibilidade de licitação, percebem-se as seguintes condicionantes contidas no processo:

1. Necessidade de assinatura do STU no PPS;
2. Necessidade de conhecimento e manifestação da GIAFI;
3. Necessidade de manifestação do SESMT conforme IN MPOG 01/2010 e RDA 508/2013;
4. Necessidade de juntada de modelo de Ordem de Serviço – ODS;
5. Necessidade de comprovação de que o preço ofertado está de acordo com o valor do mercado;
6. Necessidade da GIPEN informar sobre a existência de dotação orçamentária para cobertura da despesa.

Por fim, e não menos importante, na contratação através de dispensa de licitação, constatam-se as seguintes condicionantes contidas no processo:

1. Necessidade de manifestação do SESMT e da Engenharia Ambiental, conforme IN MPOG 01/2010 e RDA 508/2013, quanto aos procedimentos ambientais nas contratações;
2. Necessidade da juntada de modelo para contratação, seja por meio de contrato, seja por meio de ODC;
3. Necessidade de manifestação/conhecimento do GIAFI;

4. Necessidade da GIPEN informar sobre a existência de dotação orçamentária para cobertura da despesa;
5. Necessidade de juntar ao presente processo administrativo a consulta ao Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS, Certificado de Regularidade do FGTS e certidões de praxe;
6. Necessidade de a GIPEN informar o programa de trabalho e elemento de despesa;
7. Necessidade de a área solicitante seguir a sequência elencada no art. 77 do RILC/CBTU para parametrização dos preços;
8. Necessidade de autorização do Superintendente;
9. Necessidade que a COLIC atente para o contido no comando do art. 48, inciso III da RILC, no que concerne às EPP's ou Microempresas acaso existente no procedimento;
10. Necessidade de juntada da cópia do último instrumento contratual com o mesmo objeto ou justificativa pela sua ausência;
11. Necessidade que a COLIC se existe contratação com o mesmo objeto contratual, visando evitar eventual fracionamento de licitação;
12. Necessidade de juntada da matriz de riscos, de acordo com Art. 20, “b”, §4º, c/c art. 93, §2º, VI, RILC;
13. Necessidade de verificação de compatibilidade do objeto contratual com o objeto da contratação;
14. Necessidade de manifestação conclusiva da GIPEN;
15. Necessidade de identificação do empregado responsável pela extração das certidões contidas no processo.

Entrementes, o presente trabalho trata do processo de qualidade no monitoramento das contratações no âmbito da CBTU-STU-MAC, assim, qualidade pode ser entendida como uma característica peculiar de determinado produto/serviço, visando

à mensuração de valor e à satisfação do consumidor que adquire o produto/serviço como destinatário final, de acordo com as especificações, indicadores e padrões ou ainda uma contratação feita atendendo aos ditames legais e normativos internos, chegando-se ao fim almejado na contratação, dentro das especificações e com um padrão previamente estabelecido no Termo de Referência, Projeto Básico e/ou Projeto Executivo.

Os dizeres de Slack *et al.* (1999, p. 414) definem qualidade como “[...] a consistente conformidade com as expectativas dos consumidores”. Ora, os consumidores no presente são os usuários de transporte público, dessa forma, se a contratação é feita nos moldes especificados e delineados, certamente o serviço público e essencial terá sua qualidade, pois as contratações são feitas visando, primordialmente, ao usuário final: o passageiro de transporte público.

As contratações são feitas para que o serviço a ser desenvolvido pela CBTU seja feito com segurança, pontualidade e com qualidade, pois se determinada contratação deixa de ser feita ou ainda não é feita de maneira planejada e temporal, certamente haverá uma reclamação dos consumidores, devendo a empresa evitar tais situações. Este trabalho ajuda a empresa a minimizar e diminuir o trâmite na contratação das terceirizadas.

Retornando ao objeto de análise e fazendo-se um diagnóstico pontual dos processos, foi utilizado como parâmetro para verificação da celeridade no atendimento das condicionantes no sentido de sanear o processo, levando em conta os processos que demoraram até 30 dias para retornar ao setor demandante, tramitar por outros e verificar o cumprimento das condicionantes, bem como os processos que demoraram mais de 30 dias para se ter um retorno do cumprimento.

Têm-se as seguintes constatações descritas na tabela abaixo:

Tabela 1 - Análise dos procedimentos licitatórios da CBTU

| Modalidade | Quantidade | Cumprimento da diligência no prazo de até 30 dias | Cumprimento da diligência no prazo acima de 30 dias |
|--|------------|---|---|
| LICITAÇÃO ELETRÔNICA/ PREGÃO ELETRÔNICO | 3 | 2 | 1 |
| INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO | 9 | 9 | X |
| DISPENSA DE LICITAÇÃO | 25 | 23 | 2 |
| PERCENTUAL | 100% | 91,89% | 8,11% |

Fonte: Companhia Brasileira de Trens Urbanos (STU-MAC).

Nos processos, ainda se pode constatar que diversas diligências são cumpridas rapidamente, algumas até no mesmo dia e em determinados processos que sequer possuíam condicionantes, o que apenas qualifica e demonstra o grau de comprometimento dos envolvidos em tramitar o processo com segurança, mas sem atropelos, ou ainda qualquer tipo de ingerência, demonstrando também autonomia e liberdade de atuação funcional.

Da mesma maneira, na análise dos processos, notadamente a licitação eletrônica que demorou para cumprir a diligência mais de 30 dias, também é totalmente justificável, pois a condicionante solicitou a remessa dos autos à Administração Central no Rio de Janeiro em decorrência do limite de competência para cumprimento ao contido no art. 2º, §5º do Rilec, pois necessitam de autorização do diretor-presidente da CBTU as contratações relativas às atividades de custeio com valores iguais ou superiores a R\$ 1.000.000,00, após manifestação favorável da Diretoria Executiva da empresa.

Apenas a título de esclarecimento e em que pese tal limitação terminar por burocratizar o processo de contratação, mormente pela necessidade de remessa dos autos à Administração Central em outra Unidade da Federação, tal regra foi feita alicerçada no Decreto nº 7.689, de

02 de março de 2012, ainda vigente, que estabeleceu, no âmbito do Poder Executivo Federal, limites e instâncias de governança para contratação de bens e serviços e para a realização de gastos com diárias e passagens.

Agora, retomando a discussão, tem-se que a licitação eletrônica retornou após 62 dias, com análise da Gerência-Geral de Licitações (Galic), bem como pela Gerência Geral Jurídica (Gajur), além de sanar outras divergências de entendimento e opinamentos, autorização do diretor-presidente. Após manifestação favorável da Diretoria Executiva, pode-se considerar que foi razoavelmente célere.

Percebe-se que alguns setores da empresa objeto da análise têm conhecimento do Rilc, contudo não aplicam efetivamente o contido, ocasionando remessas, diligências desnecessárias e pareceres condicionados ao atendimento de algo que deixaram de verificar ou seguir.

Assim, visando celerizar ainda mais a contratação e o trâmite processual interno da CBTU, foi elaborado um *checklist* para ser entregue às áreas demandantes e setores por onde o processo tramita, com vistas a minimizar as remessas desnecessárias, seja um procedimento relacionado à fase preparatória para a contratação de uma forma geral, como também em relação às obras e serviços de engenharia, contratação de serviços continuados, terceirizados ou não, além da contratação de aquisição de bens.

Considerações Finais

Percebe-se que o monitoramento dos processos de contratação da Companhia Brasileira de Trens Urbanos de Maceió (CBTU-STU-MAC) é feito com zelo, conhecimento, dentro dos normativos internos e legais, seja pelo Rilc, seja pela Lei nº 13.303/2016, seja por outros normativos que não são de conhecimento geral, mas que são aplicados na rotina da mencionada empresa pública federal.

Pode-se, ainda, averiguar que os setores onde tramitam o processo, seja na área demandante, seja nas coordenadorias, gerências e até mesmo

perante a Autoridade Superior, o superintendente, são totalmente comprometidos para uma contratação dentro dos padrões de qualidade, bem como de sustentabilidade ambiental, tendo em vista que todos os processos obrigatoriamente necessitam tramitar e da manifestação da Engenharia Ambiental, de modo que não se preocupa apenas na contratação, mas com eventual resíduo que tenha sua destinação certa e específica, sem ocasionar danos ao meio ambiente ou a seus usuários.

Nem tudo é tão perfeito e acabado que não se possa melhorar; assim, foi entregue a relação das principais diligências e dos condicionantes contidos no processo e relacionados no bojo deste trabalho, bem como elaborados e entregues tais condicionantes, através de um *checklist*, de modo que possa efetivamente ser aplicado e conhecido pelos envolvidos na tramitação do processo. Tal *checklist* visa celerizar a análise de todos e saber o que necessita atender para que o processo tenha um trâmite rápido o suficiente, para se ter um padrão de excelência na contratação.

Foi verificado também que a empresa não possui, dentro do organograma empresarial, um setor específico, uma Coordenadoria ou Gerência de Qualidade, que poderia primar e direcionar para a Certificação ISO 9001 que certificaria o Sistema de Gestão de Qualidade (SGQ), estabelecendo ferramentas de padronização para implantação do sistema dentro da CBTU, mas nada impede que a Diretoria Executiva implemente tal certificação, crie no organograma da empresa uma Coordenadoria de Qualidade, vinculada à Gerência de Governança, ou ainda crie uma Gerência de Qualidade Total (GQT).

Com eventual Certificação da ISO 9001, poderia ser estabelecida padronização com a ferramenta entregue, mediante a adoção do *checklist*, minimizando remessas desnecessárias e contratações mais rápidas, aumentando-se a qualidade do procedimento e, após, tal padronização se estender para todas as Unidades Administrativas, focando, após a implementação da padronização dos procedimentos, no serviço fornecido pela CBTU e na satisfação do usuário/passageiro.

Referências

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 30 ago. 2019.

BRASIL. **Decreto n. 7.689, de 02 de março de 2012**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7689.htm>. Acesso em: 01 set. 2019.

BRASIL. **Decreto n. 9.660, de 1º de janeiro de 2019**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9660.htm>. Acesso em: 01 set. 2019.

BRASIL. **Lei n. 10.522, de 19 de julho de 2002**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10522.htm>. Acesso em: 01 set. 2019.

BRASIL. **Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 01 set. 2019.

BRASIL. **Lei n. 13.303, de 30 de junho de 2016**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm>. Acesso em: 01 set. 2019.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 14. ed. São Paulo: Dialética, 2010.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 483.

PÉRCIO, Gabriela Verona. **Contratos Administrativos sob a Ótica da Gestão e da Fiscalização**. Curitiba: Negócios Públicos, 2010. p. 34-35.

SLACK, Nigel *et al.* **Administração da produção**. São Paulo: Atlas, 1999.

10. A PARTICIPAÇÃO DO CIDADÃO E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA A FISCALIZAÇÃO, O CONTROLE, A MELHORIA DA QUALIDADE E A EFICIÊNCIA NA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO E NO FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA

Maria Cristina Soriano Nunes
Ana Carolina Beltrão Peixoto

Resumo: O presente artigo defende que a participação ativa do cidadão no controle, fiscalização e tomada de decisões da Administração Pública é de fundamental relevância para a melhoria da qualidade e eficiência na prestação dos serviços públicos, para a fiscalização e para o fortalecimento e a consolidação da democracia brasileira. As reclamações, denúncias e sugestões feitas pelos cidadãos irão influenciar o direcionamento das ações governamentais na elaboração de políticas públicas e no processo de escolha de ações que merecem prioridade pelos gestores. Por meio da participação popular, o cidadão apresenta suas demandas e necessidades, cumprindo seu papel de controle social, no momento em que contribui para a fiscalização e a transparência na Administração Pública, através de vários mecanismos e instrumentos de participação popular, como audiências públicas, ouvidorias, portais de participação e transparência.

Palavras-chave: Qualidade nos serviços públicos. Controle. Fiscalização. Participação Popular. Princípio da Eficiência. Ouvidorias Públicas.

Introdução

A sociedade brasileira passou por profundas transformações ao longo do século XX e continua em pleno desenvolvimento no século XXI. As transformações vão desde o social, passando pelo político,



cultural, ideológico, econômico, até em relação aos costumes, valores e tantos outros aspectos. O cidadão está cada vez mais consciente de seus direitos e deveres na sociedade e do lugar que ocupa no mundo. O amplo acesso à informação e à educação revolucionou comportamentos e atitudes consolidados ao longo de séculos.

Nesse contexto, o consumidor também evoluiu em relação à conscientização de seus direitos. Se antes recebia um produto de má qualidade ou aceitava passivamente a má prestação de um serviço, hoje ele sabe que pode e deve reclamar por isso. E esse mesmo comportamento de exigir um produto de qualidade ou a adequada e satisfatória prestação de um serviço alcançou os serviços públicos.

O usuário cidadão passa também a fiscalizar e a exercer o controle sobre a Administração Pública. A participação do cidadão na fiscalização e no controle da Administração Pública é prevista em vários artigos da Constituição Federal de 1988 e em outras leis infraconstitucionais. Ao cidadão também foi garantido o acesso a informações públicas, salvaguardadas, obviamente, as informações sigilosas.

E é exatamente nesse ponto que reside o objeto de estudo do presente artigo. Nele, defendemos que quando o cidadão participa ativamente exercendo a fiscalização e o controle sobre a Administração Pública e influindo nas decisões políticas que afetam diretamente a sua vida, ele contribui de modo inquestionável para a melhoria da qualidade na Administração Pública, haja vista que ninguém melhor do que o próprio cidadão, usuário do serviço e quem sustenta a Administração Pública, para dizer o que está bom e o que precisa ser melhorado.

A Gestão da Qualidade, entendida como a busca permanente pela melhoria, ou melhoria contínua, passou a ser adotada também por algumas organizações públicas. Obviamente, a busca contínua pela melhoria na prestação dos serviços ainda não está totalmente difundida, mas observa-se que vem sendo implementada em cada vez mais organizações públicas. O resultado dessa busca pela qualidade

se refletirá numa melhor prestação dos serviços, com o atendimento satisfatório das necessidades dos usuários dos serviços.

Defendemos ainda, ao longo de nossa pesquisa, que ao assumir o papel de protagonista na melhoria da qualidade da prestação dos serviços públicos, o usuário exerce seu papel de cidadão e contribui para o fortalecimento da democracia. Assim, a democracia representativa passa a conviver com a democracia participativa.

Existem vários instrumentos por meio dos quais o cidadão pode participar e fiscalizar a Administração Pública e participar das decisões políticas. Como exemplo de canal de participação, podemos mencionar as Ouvidorias Públicas, que são instituições para as quais o cidadão pode fazer sugestões, reclamações e até denúncias acerca de determinado serviço público.

Pode-se dizer que a busca permanente pela qualidade na prestação de um serviço público está garantida pelo Princípio da Eficiência, que foi inserido na Constituição Federal como um dos princípios basilares da Administração Pública, por meio da Emenda Constitucional 19/98, se traduzindo pela prestação do serviço do modo mais econômico, mais rápido, com a adequada utilização dos recursos disponíveis.

A adesão das instituições públicas no sentido de se comprometerem a prestar um serviço de melhor qualidade ainda não é absoluta e está longe de ser. Mas é de fundamental importância manter um canal de comunicação com o cidadão, pois suas considerações podem ser muito úteis para a definição de estratégias da instituição.

A metodologia utilizada na elaboração deste artigo consiste na pesquisa em livros e *websites* eletrônicos.

O Controle da Administração Pública exercido pelo cidadão

Segundo Barreto (2008, p. 305),

[...] o controle da Administração Pública pode ser conceituado como o conjunto de prerrogativas de fiscalização e acompanhamento que um Poder, entidade, órgão ou autoridade exerce sobre a atividade de outro ou sobre a sua própria atuação, visando confirmá-la ou desfazê-la, conforme seja ou não, legal, conveniente e oportuna ao bem comum.

Ou seja, trata-se da Administração Pública fiscalizando a própria Administração Pública. Fundamentadas pelo princípio da autotutela, as entidades da Administração Pública podem e devem fiscalizar seus próprios atos e, se necessário, lhes é permitida a anulação, revogação ou alteração deles, além de aplicar penalidades previstas na legislação aos agentes que cometeram irregularidades. Trata-se do controle interno.

Barreto (2008, p. 308) nos ensina que alguns órgãos foram criados com o intuito de auxiliar as entidades no controle interno:

[...] podem ser instituídos, ainda, órgãos incumbidos do julgamento de recursos administrativos [...], bem como outros especializados no controle interno, como as auditorias, corregedorias e as ouvidorias. Estas últimas vêm sendo instaladas paulatinamente nas entidades estatais e funcionam como setores encarregados de receber e processar as reclamações, sugestões ou reivindicações dos usuários quanto à eficiência e qualidade dos serviços públicos.

As ouvidorias funcionam como um elo entre a Administração Pública e o cidadão. Por meio dela, o cidadão pode participar, de modo ativo, na melhoria da qualidade do serviço público. Deixa de ser mero espectador, que apenas recebe o serviço e reclama, e também passa a ser um fiscal do controle da qualidade na prestação do serviço público.

Assim, essa fiscalização e o acompanhamento podem ser feitos também pelo cidadão, conforme previsão da Constituição Federal de 1988. Barreto (2008, p. 305-306) nos leciona que:

O controle da Administração acha-se previsto no próprio texto constitucional. Com efeito, vários dispositivos da Lei Maior trazem a possibilidade do Poder Público e dos cidadãos acompanharem a atuação dos entes estatais, como é o caso do art. 37, & 3º, cujo teor assevera que caberá à lei disciplinar as formas de participação dos usuários na Administração Direta e Indireta, dispondo especialmente sobre: a) as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, inclusive com a manutenção de serviços de atendimento ao público e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dessas atividades estatais; b) o acesso a registros administrativos e a informações sobre atos de governo; c) a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função pública. Além desse preceito, outros se encontram albergados na Carta Magna dispondo expressamente sobre o assunto, como os arts. 70 e 71; 103-B, &4º; 129, II e III; 130-A, &2º.

A título de informação, o parágrafo 2º do art. 74 da Constituição Federal determina que “Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”. Isso mostra o quanto o cidadão é convidado a participar ativamente do controle da atividade pública, contribuindo, dessa forma, para a melhoria da qualidade dos serviços públicos, ora denunciando irregularidades ou ilegalidades, ora deixando suas reclamações ou sugestões acerca da prestação de determinado serviço.

Em relação ao inciso II do parágrafo 3º do art. 37 da Constituição Federal, que garante “o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII”, o inciso XXXIII, do art. 5º da Constituição Federal, que disciplina que “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”, e o parágrafo 2º do art. 216 da Constituição Federal, que preceitua que “Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem”, estes foram regulamentados pela Lei nº 12.527/2011, mais conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI).

Por meio dessa lei, foi regulamentado o direito constitucional de acesso às informações públicas. Assim, qualquer pessoa, física ou jurídica, independente de apresentar o motivo, pode receber informações públicas dos órgãos e entidades. Conforme consta na lei, a determinação vale para os três Poderes das três esferas, incluindo Tribunais de Contas e Ministério Público, além de abarcar as entidades privadas sem fins lucrativos que recebem dinheiro público.

A Lei de Acesso à Informação se mostra como mais uma ferramenta de que dispõe o cidadão para que exerça o controle sobre a Administração Pública, no momento em que lhe é garantido o acesso a informações públicas relevantes. Desse modo, o cidadão, de posse desses dados, pode avaliar o que está de acordo ou não com o interesse público. A partir daí, o que for constatado não estar de acordo com o interesse público pode e deve ser levado às autoridades competentes para investigar irregularidades ou ilegalidades, para que estas corrijam as falhas e punam os agentes que as cometeram.

Essa atuação do cidadão contribui sobremaneira, de modo inquestionável, para a melhoria da qualidade na prestação do serviço público, visto que, pelo menos em tese, as irregularidades ou ilegalidades serão sanadas, os agentes que as perpetraram serão punidos e as melhorias ou correções serão implementadas pela Administração Pública.

Nesse contexto de controle sobre a Administração Pública exercido pelo cidadão, podemos falar do conceito de *accountability*,

que pode ser definido como uma atitude de transparência, prestação de contas e responsabilização por parte de instituições públicas ou privadas:

Na prática, accountability na administração pública parte do princípio de que existe alguém ou alguma organização responsável por fazer a gestão de decisões que impactam a sociedade – os órgãos públicos e seus gestores – que deve deixar esse processo o mais transparente possível, prestando contas à população e a outros órgãos das suas ações, gastos e políticas, aumentando a responsividade dos gestores públicos e o poder de controle da sociedade.

Na Administração Pública, essa atitude por parte da instituição pública propiciará o controle por parte do cidadão, no momento em que suas ações, gastos e práticas estarão acessíveis.

Instrumentos de postulação perante órgãos e entidades públicos à disposição do cidadão

Existem instrumentos por meio dos quais o cidadão pode postular perante o Poder Público, previstos tanto na Constituição Federal quanto em leis esparsas, conforme ensinamento de Barreto (2008, p. 309):

Consustanciam-se nos instrumentos de tutela assegurados aos cidadãos, por meio dos quais poderão deduzir suas pretensões perante o Poder Público, com o objetivo de proteger direitos, combater o abuso de poder ou quaisquer outras ilegalidades. Como consectário lógico, fornecem aos entes estatais informações sobre determinados fatos ocorridos na Administração, propiciando-lhe dar início ao controle de situações anômalas. Alguns desses institutos têm previsão no próprio texto da Constituição Federal, como é o caso do

direito de petição, enquanto que outros são encontrados em normas infraconstitucionais esparsas.

Os instrumentos mencionados por Barreto (2008, p. 309) são o direito de petição, o direito de representação, a reclamação e o pedido de reconsideração. Segundo as definições do autor, o direito de petição “significa a faculdade genérica e incondicionada que toda pessoa tem de defender seus direitos ou interesses coletivos perante o Estado”. O direito de representação é “a denúncia formal de irregularidades internas ou de abuso de poder na prática de atos ou na omissão de agentes do Estado, devendo ser encaminhada por qualquer pessoa ao ente público competente para conhecer e coibir o ilícito apontado”. A reclamação é “a oposição expressa e solene a certo ato ou atividade estatal, que venha a afetar a esfera de interesses do administrado” (BARRETO, 2008, p. 310). E o pedido de reconsideração é “o requerimento escrito formulado pela parte à mesma autoridade que expediu o ato administrativo, para que retire do ordenamento jurídico ou modifique o seu conteúdo segundo as pretensões do interessado” (idem, *ibidem*).

Outra maneira pela qual o cidadão pode fiscalizar e participar da atividade estatal é por meio da Ação Popular, prevista no art. LXXIII da Constituição Federal, em que “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural”.

A ação popular pode ser motivada por qualquer cidadão no gozo dos direitos políticos, com o objetivo de pleitear a anulação de medidas lesivas cometidas pelo Poder Público, além da responsabilização jurídica daqueles que as praticaram.

A busca pela Qualidade

Pode-se dizer que o estudo acerca do trabalho teve como pressuposto a observação das várias etapas desenvolvidas pelo trabalhador

para realizar uma atividade. Cada etapa era minuciosamente descrita e calculado o tempo de sua execução, conforme Bravo (2007, p. 19):

Na maior parte dos ofícios, a ciência seria desvendada por uma análise relativamente simples, como o estudo do tempo e dos movimentos habitualmente feita por um homem provido de cronômetro de parada automática e folhas de registro.

A partir disso, os estudiosos postularam metodologias e princípios científicos sobre a dinâmica das atividades laborais. Com isso, o conceito de Qualidade passa a ser exaustivamente estudado e surgem diversos conceitos, teorias e metodologias que o fundamentam.

Com as transformações pelas quais a sociedades passaram ao longo do século XX, seja nas relações de trabalho, no avanço tecnológico, o advento e desenvolvimento da informática, a automação, a busca por melhores e mais adequados procedimentos, normas e metodologias para a execução das atividades passam a ser constantes.

É nesse contexto que se desenvolve a Gestão da Qualidade. Os produtos tornam-se obsoletos numa velocidade cada vez maior, e as empresas precisam fazer com que a tecnologia e os métodos de trabalho acompanhem a velocidade dessas transformações. E quando se fala em Qualidade, se pensa na utilização dos recursos – humanos, materiais e financeiros – da melhor maneira possível.

O consumidor está cada vez mais exigente e consciente de seus direitos e exige produtos cada vez mais duráveis, econômicos, eficientes, bem acabados esteticamente e com preços justos. Uma ressalva que podemos fazer é em relação à durabilidade, do ponto de vista do fabricante, visto que essa já não é mais a intenção de muitas empresas ao se produzir um produto, considerando que quanto menos ele durar, mais rápido o consumidor necessitará adquirir um novo item. Mas voltemos à questão da Qualidade.

Para conseguir oferecer um produto mais durável, mais econômico, mais eficiente, as empresas precisam ser cada vez mais competitivas e reduzir seus custos de operação para produzir. Nesse contexto de competitividade entre as empresas para ofertarem os melhores produtos a um público cada vez mais exigente, desenvolveram-se os conceitos de Gestão da Qualidade Total, conforme explica Bravo (2007, p. 32):

A visão estratégica global começa com as ideias de Gestão da Qualidade Total (GQT) e avançam em direção ao incentivo à inovação, a tecnologia da informação, a estrutura organizacional voltada para processos e a organização de aprendizagem caracterizada pelo seu envolvimento no campo do comportamento humano.

Com o mapeamento dos processos, entendido como o desmembramento e a descrição das atividades (etapas) que necessitam ser executadas para se chegar ao produto final, é possível, a partir daí, identificar falhas, etapas que geram retrabalho, etapas que geram desconforto físico ou emocional ao trabalhador, dentre outros fatores dificultadores.

De posse desses dados, é possível alinhar as etapas de produção, adicionando ou excluindo etapas, ou equipamentos, ou qualificando a mão de obra, ou alterando ou adicionando insumos ou materiais, ou alterando fatores como iluminação, acústica, refrigeração, além dos aspectos ergonômicos, métodos de trabalho, entre outros fatores.

Segundo Bravo (2007, p. 37), “a Gestão da Qualidade [...] coloca a sociedade como elemento mais importante para a organização. Tudo o que a ela se relaciona torna-se prioritário”. Isso porque tudo o que é produzido o é em função do usuário final, se o agrada ou não, se atende às suas expectativas ou não, se o faz adquirir o produto novamente ou não. Tudo é pensado para agradar e atender às necessidades do usuário. O *feedback*, entendido como a resposta do usuário acerca do produto

final, passa a ser de extrema importância para a organização, de modo que as impressões, considerações e opiniões do usuário vão ajudar a alinhar pontos em desacordo, e até mesmo conduzir a organização na definição ou alteração de suas estratégias. Pode-se dizer que a opinião do usuário “vale ouro”.

Assim, a sociedade passa a ser protagonista, e não mera consumidora do que é produzido, e essa influência irá transcender os produtos finais e irá perpassar por toda a organização. Tudo será feito, elaborado, pensado, reestruturado, eliminado, adicionado em função do que o cliente/usuário quer ou necessita.

A busca pela qualidade, consolidada de forma profunda nas organizações privadas e determinantes de sua própria sobrevivência, está em franca expansão também nos serviços públicos. O cliente, que na iniciativa privada é o consumidor, no serviço público é o usuário, o cidadão, o indivíduo que paga seus impostos e mantém a estrutura estatal.

É a sociedade quem irá determinar o que precisa ser melhorado na organização, conforme vemos em Bravo (2007, p. 37):

A organização que busca qualidade estabelece um processo sistemático e permanente de troca de informações e mútuo aprendizado com a sociedade. Depois, transforma essas impressões em indicadores de seu grau de satisfação para que a organização consiga prever as necessidades e superar as expectativas sociais.

A troca de informações vai levar a organização a adotar a gestão participativa, visto que “a participação fortalece decisões, mobiliza forças e gera o compromisso de todos com os resultados” (BRAVO, 2007, p. 17).

Se antes, quando se falava em serviço público, se pensava em algo precário, malfeito, envolto em negligência, ineficiência, falta de controle, falta de gestão, desperdícios, paulatinamente a situação está adquirindo novos contornos. Conforme pontua Drummond (1998, p. 14):

Muitos serviços públicos agora devem competir por trabalho de um modo inimaginável há dez ou quinze anos. A qualidade se tornou uma questão porque os padrões agora são definidos em contratos, enquanto que anteriormente eram vagos e não monitorados.

O conceito de Qualidade Total, entendida como a melhoria contínua, deve ser o lema de toda e qualquer organização, seja pública ou privada. Como atingir a perfeição absoluta é praticamente impossível, a Qualidade Total vem justamente para estimular essa busca incansável por melhorias e aperfeiçoamento.

No caso da Administração Pública, isso se refletirá de modo positivo nos serviços prestados à população. O objetivo final deve ser sempre o atendimento das necessidades e a satisfação do usuário do serviço público. O usuário está cada vez mais consciente de que é ele quem mantém a estrutura estatal, e sabe que existem meios e canais para cobrar e fiscalizar a adequada prestação do serviço público.

A priorização pela satisfação do usuário não é um favor que o administrador público faz ao cidadão, mas uma obrigação no sentido de oferecer o melhor serviço da maneira mais eficiente possível, reduzindo custos, tempo de espera e fatores que geram insatisfação.

A satisfação do usuário será o termômetro para avaliar se o serviço está sendo prestado de modo conveniente ou não. No entanto, a qualidade do serviço prestado, norteadas também pela satisfação do usuário, nem sempre é fácil de ser verificada. Segundo Drummond (1998, p. 102, grifos do autor):

A medição da qualidade do serviço é muito mais difícil do que descobrir com segurança a adequação dos bens manufaturados. Além disso, a ausência de reclamações não implica necessariamente satisfação. Embora o mesmo seja verdadeiro em relação aos bens manufaturados,

é mais provável que eles sejam devolvidos se forem insatisfatórios. No que se refere à entrega do serviço, entretanto, as “devoluções” são apenas um indicador parcial da qualidade. Em vez de criarem caso, muitos clientes insatisfeitos simplesmente decidem não voltar mais. A organização deve, portanto, tomar a iniciativa e solicitar *feedback*.

Nem sempre o usuário do serviço irá formalizar a reclamação quando aquele for prestado insatisfatoriamente. Muitos optam por não voltar a utilizar o serviço e não o recomendam para terceiros. Desse modo, não raras vezes fica difícil saber o que precisa ser melhorado ou modificado dentro do processo. Cabe ao prestador do serviço – privado ou público – manter aberto canal de diálogo com o cliente ou usuário para que este o informe o que o deixou insatisfeito e, de posse dessa informação valiosa, deve o prestador do serviço repensar todo ou parte do processo de prestação do serviço e aperfeiçoá-lo.

No caso da Administração Pública, é o cidadão quem sustenta esse serviço, então ele tem direito de que o serviço seja prestado adequadamente. Não se trata de opção, mas sim de obrigação de que o serviço público seja prestado de modo apropriado.

Além disso, o administrador público também deve manter aberto o canal de comunicação com o usuário, para tomar conhecimento do que o deixa insatisfeito quando do recebimento de um serviço público. É através desse canal que as impressões do usuário a respeito de determinado serviço alcançarão o administrador público.

Gianesi (1996, p. 216) também defende a influência do usuário no processo de prestação do serviço:

Em operações de serviços, o cliente tem papel essencialmente importante [...]: ele tem poder de influência no processo de prestação, pelo simples motivo de que ele toma parte neste processo. Isso faz com que sua atuação possa influenciar sua própria percepção de

qualidade do serviço prestado, além de ter implicações claras para a eficiência de utilização de recursos e até a percepção de qualidade por outros clientes.

As reclamações, sugestões e críticas serão informações de grande valor para que o administrador público planeje melhor e melhore a prestação do serviço público.

As mudanças implementadas com vistas à melhoria devem ser constantes e contar com a adesão de todos da organização, para que se alcancem efetivamente os resultados. A organização deve buscar o aperfeiçoamento contínuo, seja na adoção de novas tecnologias ou na implementação de novas metodologias, novos processos de trabalho ou readequação dos já implementados; deve dar espaço para a criatividade e deve manter aberto o canal de comunicação com o cliente que, no caso das instituições públicas, é o cidadão.

A busca pela melhoria da qualidade na prestação dos serviços públicos, corporificada pela implementação de mudanças concretas e estratégias bem definidas, não deve partir somente de dentro para fora, isto é, as sugestões de mudanças visando à melhoria da qualidade não devem partir somente dos gestores para os usuários. Mas podem (e devem) partir do sentido do usuário para a gestão, isto é, as sugestões de mudanças visando à melhoria da qualidade devem surgir dos usuários e chegar aos gestores, para que estes transformem essas informações em ações efetivas.

A participação do cidadão nas decisões políticas

A Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu art. 1º, parágrafo único, que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Daí extraímos que a participação popular não é algo que faculta ao parlamentar conceder ou não ao cidadão, mas se trata de um direito constitucional.

Com um mais amplo acesso à informação e uma crescente necessidade popular de influir e participar das decisões políticas que o afetam, assistimos a um crescente aperfeiçoamento dos instrumentos democráticos.

Se antes o cidadão elegia um representante e este tomava as decisões por ele, hoje o cidadão quer se fazer ouvir através dos canais de participação. Assim, a democracia puramente representativa passa a conviver com a democracia participativa, conforme explica Dexheimer (2006, p. 18):

Daí a importância da investigação a respeito da democracia participativa, fundada na ampliação dos canais de participação popular em decisões políticas e no aperfeiçoamento dos métodos representativos atualmente existentes. Uma convivência, quase uma simbiose, entre participação e representação.

Essa participação e controle pelo cidadão é de inquestionável relevância para a melhoria da qualidade do serviço público, pois ninguém melhor do que o próprio destinatário dos serviços para definir o que espera da administração pública. Mais do que apenas opinar, a participação é questão de legitimação, em que o cidadão vai se sentir governado por si mesmo, conforme pondera Dexheimer (2006, p. 19):

[...] também é necessário aprimorar o Estado da razão de sua existência: as pessoas. É preciso que se criem, cada vez mais, novos canais de participação, para que cada um sinta mais governado por si mesmo. É uma questão de legitimidade.

Para Dexheimer (2006, p. 27), “o exercício do poder meramente delegado a representantes não satisfaz a opinião pública”. E com o acesso à informação e ao conhecimento formal, isso se torna ainda mais crucial. O indivíduo está cada vez mais crítico, questionador e consciente do seu papel como cidadão e do seu espaço na sociedade. Não mais aceita tudo

passivamente, pelo contrário, se mobiliza ativamente a fim de cobrar dos poderes públicos ações que efetivamente favoreçam à população. E os meios de comunicação de massa têm papel fundamental nesse processo, ao propagar os feitos dos administradores públicos, tornando-os conhecidos do maior número de pessoas possível.

A participação do cidadão em audiências públicas

Ao participar ativamente das decisões políticas, o cidadão contribui para a melhoria da qualidade na prestação do serviço público, no momento em que elege as melhores escolhas que atenderão às necessidades da população, e ninguém melhor do que o próprio usuário do serviço para saber o que melhor atende à sua necessidade.

Quando, por exemplo, o cidadão participa de uma audiência pública na Câmara de Vereadores de sua cidade, e se manifesta na tribuna a respeito de alguma matéria de interesse público, ele está contribuindo para a melhoria da qualidade do serviço público, haja vista expor as reais expectativas da população, que nortearão a decisão final dos políticos. Nas audiências públicas, os cidadãos acompanham as votações e os posicionamentos de cada parlamentar e, assim, podem concluir se eles se coadunam ou não com os interesses da população.

A participação popular na elaboração e discussão dos planos de governo é fundamental para o fortalecimento da democracia e para que as decisões realmente acolham as necessidades genuínas do povo. Quando o cidadão acompanha a votação para a destinação da verba pública, ou acompanha a prestação de contas da utilização de determinada verba, também está contribuindo, de certo modo, para a qualidade no serviço público, e diante de alguma irregularidade, pode denunciar para as autoridades competentes e não votar mais naquele governante que utilizou o recurso público de modo indevido.

Quando se fala em participação popular, obviamente não se conseguirá a adesão de todos os indivíduos, haja vista a quantidade de

pessoas existentes numa dada sociedade e o interesse espontâneo em participar, que não existe em todos os indivíduos. Nem esta participação acontecerá em todas as matérias, considerando que há questões muito técnicas que exigem um conhecimento específico para nortear a decisão. Porém, o que cabe aqui enfatizar é a importância do diálogo, da abertura de canais de comunicação em que as opiniões, sugestões, críticas, denúncias e reclamações dos cidadãos são consideradas.

A participação e o controle pelo cidadão: o caso de Maceió e Alagoas

Várias são as formas de participação e controle que podem ser exercidas pelo cidadão, e o Estado ou o município que viabiliza, através de mecanismos diversos, estas formas de participação e controle pelo cidadão mostra que sua gestão está pautada pelo compromisso com a transparência, acessibilidade, eficiência, busca pela melhoria, impessoalidade, publicidade.

No Estado de Alagoas, o acesso às informações públicas é amplamente obtido por meio do Portal da Transparência Graciliano Ramos, no endereço eletrônico www.transparencia.al.gov.br. Neste, o cidadão terá acesso a dados sobre Orçamento, Licitações, Despesas, Receitas, Repasses, Convênios, Pessoal, Patrimônio, além de obter informações sobre empresas inidôneas e suspensas, informativos e relatórios estatísticos. O cidadão poderá, ainda, consultar processos administrativos, dados e informações socioeconômicas. Há, neste portal, um espaço denominado “Fale Conosco”, em que o cidadão pode livremente deixar sua mensagem; há um campo para denunciar irregularidades à Controladoria-Geral do Estado (esse campo contém um *link* destinando ao usuário para a Ouvidoria: e-ouv.al.gov.br) e há também um *link* específico direto para este mesmo endereço mencionado da Ouvidoria do Estado de Alagoas.

A apresentação do Projeto de Lei Orçamentária Anual (Ploa) em audiência pública mostra-se como uma oportunidade para que o

cidadão possa debater e apresentar sugestões que poderão vir a se tornar emendas ao Orçamento Estadual. Em Alagoas, as audiências públicas contam com a presença de representantes do Governo do Estado, do Tribunal de Contas Estadual, do Tribunal de Justiça, do Ministério Público Estadual, dos Conselhos Tutelares, de servidores dos órgãos da Administração e com a presença de membros da sociedade civil.

No município de Maceió, também são realizadas audiências públicas para a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA). Nas audiências, os gestores recebem as demandas da sociedade e as transformam em ações efetivas e políticas públicas visando à melhoria da qualidade de vida do cidadão. As demandas dos cidadãos podem variar desde demandas específicas do seu bairro até sugestões acerca do Orçamento e políticas públicas mais amplas. Tais demandas, sugestões e reclamações são acolhidas, avaliadas posteriormente e consideradas pelos gestores responsáveis no momento da tomada de decisões e priorização das ações.

A Prefeitura de Maceió conta com o Portal do Cidadão, acessível por meio do endereço eletrônico www.portal.maceio.al.gov.br, no qual, após breve cadastro, o cidadão pode acessar e opinar com sugestões de melhoria para os serviços de saúde, educação, infraestrutura, iluminação pública, dentre outros. O cidadão pode ainda participar da Audiência Pública Digital (APD), o que se mostra uma inovação de caráter integrador, considerando que muitos cidadãos poderiam querer participar das audiências públicas presenciais, mas, por algum motivo, não têm a disponibilidade de comparecer nos dias e horários agendados. Seja online ou presencialmente, a participação popular é de fundamental relevância para opinar quais projetos e ações merecem prioridade pelos governantes. No caso específico da Lei Orçamentária Anual (LOA), a participação da população de Maceió contribui para o estabelecimento de prioridades para a LOA, levando em conta o Plano Plurianual do Município (PPAM) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Também à disposição do cidadão de Maceió, podemos mencionar o Portal da Transparência Municipal, disponível no endereço eletrônico www.transparencia.maceio.al.gov.br, onde são encontradas informações sobre Planejamento Orçamentário, Receita, Despesa, Servidores, Bolsa Família, Licitações, Contratos, Convênios, Demonstrativos Contábeis, legislação, dentre outros. Podemos mencionar também a página da Ouvidoria de Maceió, disponível no endereço eletrônico www2.ouvidoria.maceio.al.gov.br/ouvidoria/faces/pages/principal.xhtml, onde o cidadão conta com os comandos Denúncia, Reclamação, Solicitação de Serviço, Sugestão, Elogio e Informação.

Tudo isso contribui de forma ampla e decisiva para acompanhamento, transparência e fiscalização das ações governamentais, que vão desde o uso do dinheiro público, através da elaboração do Orçamento, até as demandas específicas de cada bairro, reclamações sobre serviços públicos ou opiniões na elaboração das políticas públicas e planos de governo. E o objetivo sempre será o adequado uso dos recursos públicos e a melhoria na qualidade na prestação dos serviços públicos. Mais do que simplesmente positiva para o gestor, a participação popular é de fundamental importância para que o gestor possa ter um norte, um direcionamento do que o cidadão quer e precisa. Além de contribuir decisivamente para a melhoria da qualidade na prestação dos serviços públicos, a participação popular ainda viabiliza a função de controle social pelo cidadão.

A participação e o controle pelo cidadão: os casos do Senado Federal, da Câmara Federal e do Supremo Tribunal Federal

No âmbito das instituições públicas federais, muitas são aquelas que privilegiam a participação popular, a transparência e o controle pelo cidadão. Tomemos como exemplo o *website* do Senado Federal, o *website* da Câmara Federal e o *website* do Supremo Tribunal Federal.

No *website* do Senado Federal, disponível em <https://www.camara.leg.br>, existe uma barra denominada “PARTICIPE – Canais de Interação com a Câmara”, constituída dos botões “Vote nas enquetes”, “Audiências interativas: faça suas perguntas”, “Ajude a escrever a lei”. No botão “Vote nas enquetes”, o cidadão pode opinar sobre as propostas legislativas que estão em discussão, apontando os prós e contras das propostas de acordo com seu ponto de vista pessoal. Segundo o *website* do Senado Federal, “o objetivo dessa ferramenta é oferecer à sociedade mais um canal direto de manifestação”. Ainda segundo o *website*, os resultados das enquetes ficam disponíveis para os relatores das propostas, que podem considerar as manifestações na preparação do texto a ser votado. No botão “Audiências interativas: faça suas perguntas”, há uma agenda diária com a pauta das propostas a serem discutidas. O cidadão acompanha ao vivo as discussões e pode enviar perguntas aos parlamentares.

No *website* do Senado Federal, disponível em <https://www12.senado.leg.br/hpsenado>, a participação popular também é valorizada. Na aba “e-Cidadania”, o cidadão encontra os botões “Proponha uma nova lei”, “Participe dos debates” e “Opine sobre projetos de lei”. Além de poder propor leis, o cidadão pode participar dos debates que acontecem no plenário e participar de Consultas Públicas, em que opinará acerca de projetos de lei.

No *website* do Supremo Tribunal Federal, disponível em <http://portal.stf.jus.br/>, o cidadão encontra o botão “Central do cidadão”, “criado para servir de canal de comunicação direta entre o cidadão e o Supremo Tribunal Federal (STF)”. Além de receber sugestões, reclamações, críticas e elogios acerca das atividades do Tribunal, a “Central do cidadão” também “promove ações que visam à melhoria contínua do atendimento ao público, a fim de elevar os padrões de transparência, presteza e segurança das atividades do Supremo Tribunal Federal”.

Como podemos perceber, a participação popular é algo irreversível e muito presente em diversas instituições públicas, seja no Executivo, no Legislativo ou no Judiciário, em quaisquer das esferas de atuação administrativa, seja municipal, estadual ou federal. A participação é mais ou menos ampla em cada instituição pública, considerando suas especificidades, natureza da atividade exercida e funções que desempenham na sociedade.

O certo é que a participação popular é de fundamental relevância para o controle, a transparência e a melhoria na qualidade da prestação dos serviços públicos.

Participação popular através das Ouvidorias Públicas

A partir da Constituição Federal de 1988, a participação popular passou a estar legalmente garantida em diversos campos de atuação pública, seja na saúde, na proteção à criança e ao adolescente, na política agrícola, na seguridade social. O cidadão é representado por aquele a quem elegeram através do voto, mas também tem assegurada a sua participação direta em diversas instâncias da Administração Pública. E as Ouvidorias Públicas surgiram como um canal de comunicação entre o usuário do serviço e a Administração Pública.

Segundo Lyra (2000, p. 29), mesmo sem amparo constitucional, outros órgãos da democracia participativa vêm se insinuando no ordenamento jurídico-pátrio, como é o caso da Ouvidoria:

Nesse campo, a principal inovação é a Ouvidoria (Ombudsman). Este instituto de caráter unipessoal vem se desenvolvendo de forma pouco homogênea, mas alcançando diferentes esferas do serviço público, [...] as instituições policiais e as universidades públicas.

A Ouvidoria veio para ser um instrumento de fiscalização que não deve se dobrar às pressões internas e externas; ao contrário, deve ter

autonomia, sem a qual perde sua razão de ser. Deve ser o ambiente em que o usuário do serviço público será ouvido e onde serão acolhidas as suas reivindicações. Deve ser um ambiente de mediação entre a Gestão e o cidadão.

O cidadão deve ser recepcionado de forma a sentir que é parte fundamental no processo de melhoria na prestação dos serviços públicos. Como usuário do serviço público, o cidadão tem direito de expressar suas impressões sobre sua experiência com esse serviço, tenha sido ela satisfatória ou não. O cidadão usuário se mostra a melhor pessoa para discorrer a respeito da prestação de algum serviço público, visto que é por ele e para ele que o serviço é prestado. Além disso, o cidadão arca com os custos da prestação do serviço no momento em que paga seus impostos. Até mesmo os indivíduos que não pagam impostos também têm direito de opinar a respeito de determinado serviço público.

E essas informações coletadas, apontadas pelos cidadãos – através de queixas, reclamações, sugestões, denúncias, comentários –, se bem interpretadas, tornam-se riquíssima fonte de direcionamento para o administrador público, auxiliando-o a compreender o êxito ou não da prestação de determinado serviço público, e a partir disso, traçar novos planos de ação, reestruturá-los ou readaptá-los. Assim, a Ouvidoria deveria ser encarada pelo administrador público como uma ferramenta aliada para a definição de sua estratégia de ação, e não como um empecilho. De forma indireta, o cidadão está contribuindo para a melhoria da qualidade do serviço público, no momento em que identifica e exterioriza o que está inadequado àqueles a quem compete a gestão destes serviços públicos.

Porém, Lyra (2000, p. 33) defende que os institutos de democracia participativa não prosperam como deveriam por causa, também, da falta de tradição popular em promover ações deste tipo:

As dificuldades de expansão dos institutos da democracia participativa não se limitam, porém, aos movimentos

sociais de índole corporativa e anti-institucional. Na verdade, as tradições de exercício da cidadania no país praticamente inexistem. Por isso, o interesse pela promoção da democracia participativa é, em muitos casos, limitado, ou mesmo inexistente.

De fundamental importância para o fortalecimento da democracia e para a consolidação da transparência no serviço público, as ouvidorias nem sempre são bem acolhidas pelos dirigentes das instituições, principalmente quando têm autonomia perante os governos, como bem pontua Lyra (2000, p. 35):

Com relação às Ouvidorias, é notória a resistência de parlamentares e chefes do Executivo (governadores e prefeitos) à sua criação, sobretudo quando tais Ouvidorias são dotadas de autonomia perante os governos. Temem uma fiscalização independente porque não suportam a transparência que seria imposta ao funcionamento de suas administrações.

A Ouvidoria se apresenta como uma das formas de Controle Social do serviço público, em que o povo exerce o papel de fiscalizador das ações governamentais, contribuindo para a consolidação não apenas da democracia, mas da democracia participativa, podendo ser entendida como a democracia ativa, com ação.

Com a abertura democrática no Brasil, no final do século XX, aliada às transformações sociais, econômicas, políticas, estruturais, demográficas, culturais, pelas quais a sociedade brasileira vem passando, o Brasil vem assistindo a uma expansão da democracia participativa.

O desenvolvimento das novas tecnologias possibilitou um amplo acesso dos cidadãos à informação, e isso contribuiu para um aperfeiçoamento do senso crítico do indivíduo. Com cidadãos mais conscientes de seus direitos e deveres e do espaço que ocupam na sociedade, a democracia se fortalece, no momento em que o cidadão fiscaliza as ações e cobra resposta das autoridades.

Esse novo cenário de uma maior participação do cidadão no processo democrático vem para quebrar antigas resistências das classes dominantes, ainda que de forma discreta e envolta em muita resistência.

A Ouvidoria é uma forma de materialização da democracia, em que o cidadão participa ativamente da Administração, expondo suas sugestões, reclamações, denúncias ao ouvidor, e este as encaminha a quem tem o poder de corrigir as falhas, tendo como resultado a melhoria da qualidade da prestação do serviço público.

Quando do seu surgimento, o instituto do Ouvidor era conhecido como *ombudsman*. Sobre a atuação do *ombudsman*, destaca Gomes (2000):

[...] o *ombudsman* surge como um importantíssimo sistema interorgânico de defesa dos direitos individuais e coletivos ameaçados pelo Estado. A fiscalização exercida pelo *ombudsman* recai, em regra, sobre todos os órgãos e agentes da administração direta e indireta.

Como características do *ombudsman*, o autor revela que “[...] possui duas características na forma de atuação: a facilidade de acesso da população aos seus escritórios e a utilização de formas não-convencionais no desempenho de suas competências” (GOMES, 2000, p. 50).

A autonomia é um fator basilar para a atuação do *ombudsman*, sem a qual fica prejudicada sua atuação de mediador entre o cidadão e as autoridades, podendo ser alvo de perseguições ou represálias por parte das autoridades públicas, consoante pontifica Gomes (2000, p. 50):

A autonomia funcional do *ombudsman* é um requisito imprescindível e, para que sua atuação seja eficaz, ele não poderá estar sob a influência de autoridades ou sujeito a mandato imperativo de qualquer espécie. Deverá, ainda, ter garantias de inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos e mandato determinado.

Cabe ao *ombudsman* receber as manifestações populares e encaminhá-las às autoridades competentes; não possui poder punitivo, nem correicional, nem pode alterar ou anular os atos praticados pela instituição que fiscaliza.

Qualidade e Eficiência Administrativas

O Princípio da Eficiência foi incluído na Constituição Federal de 1988 por meio da Emenda Constitucional 19/98, figurando ao lado dos outros princípios da Administração Pública, quais sejam o da Legalidade, da Impessoalidade, da Moralidade e da Publicidade, elencados no art. 37 da Carta Magna.

Segundo Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2009, p. 205), com a adoção do princípio da eficiência, a Administração Pública passou a considerar a aferição de resultados, com a ampliação da autonomia dos entes administrativos, identificando-se com a administração gerencial, já consagrada na iniciativa privada.

Conforme definição dos autores, “o objetivo do princípio da eficiência é assegurar que os serviços públicos sejam prestados com adequação às necessidades da sociedade que os custeia” (ALEXANDRINO; PAULO, 2009, p. 205). Assim, a preocupação primordial será sempre o interesse público, consubstanciado pelos Princípios da Supremacia do Interesse Público e da Indisponibilidade do Interesse Público.

Quando se pensa em princípio da eficiência, logo vem à mente a prestação do serviço da melhor maneira possível, garantindo o atendimento das necessidades do cidadão, com a utilização dos recursos disponíveis de modo a não desperdiçá-los, além da prestação do serviço no tempo certo, conforme pontuam os autores Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2009, p. 205):

Busca-se o atingimento de objetivos traduzidos por boa prestação de serviços, do modo mais simples, mais rápido, e mais econômico [...].

Tendo o princípio da eficiência *status* constitucional, à Administração Pública não cabe unicamente prestar o serviço, mas fazê-lo com a qualidade minimamente aceitável. Além disso, o cidadão passa a ter o direito de cobrar a qualidade na prestação dos serviços públicos, de acordo com os ensinamentos de Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2009, p. 206):

Eficiência tem como corolário a boa qualidade. A partir da positivação desse princípio como norte da atividade administrativa, a sociedade passa a dispor de base jurídica expressa para exigir a efetividade do exercício dos direitos sociais, como a educação e a saúde, os quais têm que ser garantidos pelo Estado com qualidade ao menos satisfatória. Pelo mesmo motivo, o cidadão passa a ter o direito de questionar a qualidade das obras e atividades públicas, exercidas diretamente pelo Estado ou por seus delegatários.

O administrador público não pode optar por prestar um serviço adequado, mas é obrigado a fazer isso, considerando, obviamente os recursos disponíveis. Ao cidadão faculta questionar a qualidade do serviço, tanto administrativamente quanto judicialmente, visto que, ao assumir *status* constitucional como um dos princípios da administração pública, os autores acima citados nos ensinam que o atendimento ao princípio da eficiência passa a ser questão de legalidade (controle de legalidade), e não questão de oportunidade e conveniência (controle de mérito).

Desse modo, a persecução da qualidade não é uma opção, mas deve ser uma meta do administrador público, materializada “[...] na imposição de que o administrador e os agentes públicos em geral tenham

sua atuação pautada por celeridade, perfeição técnica, economicidade, coordenação, controle, entre outros atributos. É um dever imposto a todos os níveis da administração pública”, conforme pensamento dos autores Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2009, p. 216-217).

Considerações Finais

Observamos que existem duas vias interdependentes: de um lado, a Administração Pública fornece informações ao cidadão, o que foi regulamentado pela Lei de Acesso à Informação, e de outro, o cidadão fornece informações à Administração Pública, a exemplo das Ouvidorias Públicas. De posse das informações fornecidas pela Administração, o cidadão pode exercer o controle e a fiscalização sobre os atos praticados pelo Poder Público. E de posse das informações (queixas, denúncias, sugestões, reclamações) fornecidas pelo cidadão, as instituições públicas podem conhecer melhor a si mesmas, saber onde estão errando, de que o cidadão mais necessita e, assim, reformular estratégias, ações, programas e planos de governo. E essa participação do cidadão, seja no controle e fiscalização, seja participando das decisões políticas, quando se faz presente em uma audiência pública, por exemplo, fortalece a democracia.

No entanto, nem todas as instituições públicas têm compromisso com a melhoria contínua da qualidade na prestação dos serviços. Outras não conferem importância às informações recebidas pela Ouvidoria Pública e até praticam pressões sobre esta, de modo a fragilizá-la e intimidar seus representantes. Em instituições públicas mais evoluídas, encontramos um amplo canal de comunicação com a sociedade, onde a participação popular é estimulada.

O que cabe registrar é que a participação do cidadão no controle, fiscalização e tomada de decisões da Administração Pública é de fundamental relevância para a melhoria da qualidade na prestação dos serviços públicos e para o fortalecimento e a consolidação da democracia brasileira.

Referências

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 17. ed. São Paulo: Método, 2009.

BARRETO, Alex Muniz. **Direito Administrativo Positivo**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

BRAVO, Ismael. **Gestão da Qualidade em Tempos de Mudanças**. 2. ed. Campinas: Editora Alínea, 2007.

BRASIL. **A Lei de Acesso à Informação (LAI)**. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/conheca-seu-direito/a-lei-de-acesso-a-informacao>>. Acesso em: 31 ago. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Audiências**. Disponível em: <<https://edemocracia.camara.leg.br/audiencias>>. Acesso em 01 out. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Enquetes**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/enquetes>>. Acesso em 01 out. 2019.

CAMARGO E GOMES, Manoel Eduardo. Do Instituto do Ombudsman à Construção das Ouvidorias Públicas no Brasil. In: LYRA, Rubens Pinto (Org.). **A Ouvidoria na esfera pública brasileira**. João Pessoa: Ed. Universitária UFPB/Curitiba: Ed. Universitária UFPR, 2000.

CLP. **O que é accountability**. Disponível em: <<https://www.clp.org.br/o-que-e-accountability>>. Acesso em: 06 set. 2019.

DEXHEIMER, Marcus Alexander. **Estatuto da Cidade e Democracia Participativa**. Florianópolis: OAB/SC Editora, 2006.

DRUMMOND, Helga. **O movimento pela qualidade:** de que o gerenciamento de qualidade total realmente se trata. Trad. João Carlos Hoehne. São Paulo: Littera Mundi, 1998.

GIANESI, Irineu G. N.; CORRÊA, H. L. **Administração Estratégica de Serviços:** operações para a satisfação do cliente. São Paulo: Atlas, 1996.

LYRA, Rubens Pinto. As Vicissitudes na Democracia Participativa. In: LYRA, Rubens Pinto (Org.). **A Ouvidoria na esfera pública brasileira.** João Pessoa: Ed. Universitária UFPB/Curitiba: Ed. Universitária UFPR, 2000.

OUVIDORIA DA CIDADE DE MACEIÓ. Disponível em: <<https://www2.ouvidoria.maceio.al.gov.br/ouvidoria/faces/pages/principal.xhtml>>. Acesso em: 21 set. 2019.

PORTAL DA CIDADE DE MACEIÓ. Disponível em: <www.portal.maceio.al.gov.br>. Acesso em: 21 set. 2019.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DA CIDADE DE MACEIÓ. Disponível em: <<https://www.transparencia.maceio.al.gov.br>>. Acesso em: 21 set. 2019.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO ESTADO DE ALAGOAS. Disponível em: <<https://www.transparencia.al.gov.br>>. Acesso em: 21 set. 2019.

PORTAL DO STF. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br>>. Acesso em: 01 out. 2019.

PORTAL DO STF. **Central do Cidadão**. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/textos/exto.=centralDoCidadaoAcessoInformacao&pagina=sobreCentralCidadao>>. Acesso em: 01 out. 2019.

PORTAL E-OUV ALAGOAS. Disponível em: <e-ouv.al.gov.br/>. Acesso em: 21 set. 2019.

SENADO FEDERAL. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/hpsenado>>. Acesso em: 01 out. 2019.

11. QUALIDADE NA ASSESSORIA TÉCNICA DE COMPRAS EMERGENCIAIS E JUDICIAIS DA SESAU/AL

Paulo Guimarães Braga Costa
Adriana Thiara Oliveira

Resumo: A saúde é um direito do cidadão e dever do Estado, que deve garantir que o acesso seja dado a todos em condições de igualdade. O presente trabalho tem por objetivo identificar a causa da utilização de licitações emergenciais em saúde no Estado de Alagoas, com base na Lei 8.666/93, utilizando como metodologia de pesquisa um estudo de caso que tem como objeto de pesquisa a Assessoria Técnica de Compras Emergenciais e Judiciais (Asteceju) da Gerência de Suprimentos (Gesupri) da Secretaria de Estado da Saúde de Alagoas, contribuindo para a melhoria da rotina de atendimento em todos os níveis de atenção em saúde.

Palavras-chave: Licitação Pública. Saúde. Alagoas.

Introdução

Um dos princípios do Direito Administrativo afirma que o particular, cidadão, pode fazer tudo o que a lei não proíbe. No entanto, quando se trata da Administração Pública, esta pode fazer apenas aquilo que a lei descreve, ou seja, todos os atos devem ter prerrogativa legal em algum código normativo brasileiro (LENZA, 2006). No que se refere às licitações, **não é diferente.**

A Administração Pública divide-se em: Direta e Indireta. A Administração Pública Direta refere-se ao Estado propriamente dito, ou seja, a União, os Estados e municípios brasileiros e seus órgãos (Secretaria de Finanças, por exemplo). Já a Administração Pública Indireta refere-se às Pessoas Jurídicas criadas pelo poder público para



exercer determinada atividade, como as Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, por exemplo, que podemos representar através da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil, respectivamente.

No art. 37 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), encontramos os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 2016), que regem toda a Administração Pública, bem como os Poderes Legislativo e Judiciário.

A Administração Direta deve obedecer a todas as normas que disciplinam o serviço público. Um dos princípios implícitos na CF/88 é o dever de licitar. Através da licitação, o Estado pode alienar, comprar e executar obras e serviços, assegurando a igualdade de condições entre os concorrentes e estabelecendo um contrato que determinará as obrigações de ambas as partes. A lei que rege as licitações públicas é a Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública (BRASIL, 1993).

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.

Desse modo, a Administração Pública tem na Lei 8.666/93 um importante instrumento de garantia de atendimento aos princípios constitucionais, bem como a regulamentação das normas e procedimentos que devem ser seguidos no que se refere aos processos licitatórios.

Um dos erros mais comuns das organizações e dos departamentos que demandam licitações é deixar que seus processos sejam interferidos por problemas e falhas, sem se aprofundar em suas causas ou contra-atacá-las.

Dentre as falhas está o processo licitatório, que precisa conter o máximo de transparência e rigor legal, visando manter os princípios da Administração Pública. Nesse sentido, o presente trabalho tem por objetivo identificar a causa da utilização de licitações emergenciais em saúde no Estado de Alagoas, verificando as incorreções dos termos de referência e como se dá o processo gerencial do controle de insumos da saúde.

A Saúde no Brasil

No Capítulo II da CF/88, o art. 6º aponta a saúde como um direito social de todos os administrados (cidadãos) do território brasileiro. Em função dessa garantia constitucional, em 1990, promulgou-se a Lei nº 8080, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências, lei esta que ficou conhecida como Lei Orgânica do SUS (Sistema Único de Saúde), pois deu início ao seu funcionamento e regularização em todo o território nacional.

Nesta lei, o SUS se constitui através das ações da Administração Direta e Indireta, de modo que a iniciativa privada pode atuar em caráter complementar (BRASIL, 1990), sendo mediada através de convênios e contratos. Essa participação da iniciativa privada pode ocorrer através das organizações sociais (OS), entidades estruturais da reforma gerencial do Estado de 1995, regulamentadas pela Lei Federal nº 9.637, de 15 de maio de 1998, sob regime jurídico de direito privado, sem fins lucrativos e cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendendo aos requisitos previstos na lei (BRASIL, 1998).

Essa participação também pode ocorrer através das Parcerias Público-Privadas (PPPs), que também são regidas pelo regime jurídico de direito privado. A instituição das PPPs ocorreu por meio da

Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Como não há legislação específica, algumas propostas estão em trâmite no Legislativo Federal de modo que se possa regulamentar as Fundações Estatais como organismos da Administração Pública Indireta, o que atribuiria a estas maior flexibilidade e autonomia do que as atuais autarquias e fundações públicas de direito público (RAVIOLI *et al.*, 2018).

As fundações estatais foram propostas pelo Projeto de Lei Complementar nº 92/2007, que regulamenta o inciso XIX do art. 37 da CF/88. O processo licitatório é um dos elementos principais do normativo da Administração Pública, que define uma série de obrigações e ritos para se firmar um contrato ou realizar uma compra. Para a Administração Direta, a Lei nº 8.666/93 é aplicada em sua integridade, gerando menor flexibilidade. No caso da Fundação Estatal, organismo da Administração Indireta, supõe-se maior celeridade, em função da edição de regulamento próprio para as licitações, ainda que regidas pela Lei nº 8.666/93. Em relação às OS, percebe-se certa flexibilidade por não estarem submetidas às normas do direito público, com suas obrigações sendo estabelecidas com base em contratos de gestão; já as compras realizadas pelas PPPs não estão sujeitas às restrições impostas às demais modalidades (RAVIOLI *et al.*, 2018).

Processos Licitatórios: atuação e possibilidades

Em um artigo sobre o uso do poder público de compras em políticas industriais, Sorte Junior (2018) comparou a atuação do Brasil e do Japão. Para isso, o autor examinou a política implementada pelo governo brasileiro a partir de 2010 voltada à concessão de margens de preferência para empresas que realizam atividades manufatureiras ou de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) no País em relação à forma como o governo japonês utiliza processos licitatórios como instrumentos de promoção do crescimento de empresas nacionais antes de seu ingresso

no Acordo de Compras Governamentais (GPA) da Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1995.

É importante lembrar que as licitações envolvem uma quantidade significativa de recursos financeiros e que, por este motivo, podem servir para fomentar a produção local, fazendo da sua consolidação um importante mecanismo de produção e desenvolvimento (CHAUDHURI *apud* SORTE JUNIOR, 2018).

Mesmo que o sistema licitatório brasileiro seja regulado primordialmente pela Lei nº 8.666/93, que prevê a vedação de tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra entre empresas brasileiras e estrangeiras (BRASIL, 1993), existem outras leis que preveem a concessão de tratamento diferenciado em alguns casos, tais como as microempresas (ME) e as empresas de pequeno porte (EPP), ou a empreendimentos que atendam a determinadas condições. Isso ocorre em função de um dos princípios licitatórios, a Promoção do Desenvolvimento Sustentável, que estimula a produção brasileira e gera impacto no mercado local.

Uma das formas concebidas pelo governo de usar o poder público de compras para alavancar empresas locais foi implementada pela Lei no 12.349/10. O referido instrumento normativo promoveu relevante alteração na Lei no 8.666/93, comandando que as licitações passem a adotar como objetivo não só a igualdade de oportunidades entre os participantes e a busca da proposta mais vantajosa para a administração pública, mas também a promoção do desenvolvimento sustentável do país. Assim, o princípio da promoção do desenvolvimento nacional deve ser harmonizado aos princípios da eficiência e isonomia nas compras públicas. (SORTE JUNIOR, 2018, p. 1001).

Por esse motivo, é possível encontrar uma quantidade considerável de esforços feitos pelo poder público para utilizar as compras

públicas como um processo de fomento à indústria nacional. Isso fica claro ao avaliar o rol significativo de instrumentos normativos que se destinam a dar prioridade às ME e EPP, empresas locais e que investem em pesquisa e desenvolvimento no país nas licitações brasileiras. Esses instrumentos são a Lei nº 8.248/91, que dispõe sobre a capacitação e a competitividade do setor de informática e automação e dá outras providências (BRASIL, 1991); a Lei nº 11.196/05, que institui o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação (Repes); o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras (Recap); o Programa de Inclusão Digital (BRASIL, 2005) e a Lei Complementar nº 123/06, que institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (BRASIL, 2006).

Junto a esse processo, adotou a Política de Desenvolvimento Produtivo como política industrial, prevendo explicitamente o uso do poder de compra do governo para fomentar a indústria brasileira em vários setores (SORTE JUNIOR, 2018). É por este motivo que a Lei nº 12.349/2010 é peculiar, pois existe para conceder uma margem de preferência em um percentual significativo para empresas locais, além de prever, de forma objetiva, que as licitações brasileiras também passem a ser norteadas pelo princípio da promoção do desenvolvimento sustentável do País.

A Lei 12.349/2010 prevê a concessão de margens de preferência normal e adicional para empresas que produzam ou estejam engajadas em atividades de pesquisa e desenvolvimento no País. A diferença entre as duas se dá da seguinte forma: a margem de preferência normal é concedida a empresas que manufaturem seus produtos em solo brasileiro, sendo calculada a partir do lance de menor preço ofertado por uma empresa detentora de produto estrangeiro. Já a margem de preferência adicional é concedida de modo complementar à margem de preferência normal para empresas que, além de produzirem no País, estejam

engajadas em atividades de pesquisa e desenvolvimento no território nacional. Nesse caso, estamos tratando dos critérios de desempate para a escolha de determinada empresa no processo licitatório.

O percentual de cada uma dessas margens é definido por decreto específico em cada setor industrial e sua promulgação constitui pré-requisito para que tais margens sejam efetivamente cumpridas nas licitações. É importante, ainda, lembrar que o somatório das duas margens não pode ultrapassar 25% (SORTE JUNIOR, 2018).

Com o avanço da tecnologia, os governos também avançam nas suas formas de atuação; em relação às licitações, não foi diferente. Nos anos 2000, passamos a adotar a modalidade pregão, regulamentada pela Lei nº 10.520/02, modalidade de licitação utilizada exclusivamente na aquisição de bens e serviços comuns no mercado, independente do valor e com o critério obrigatório de menor preço.

A realização do pregão pode ser feita de modo eletrônico, sendo todo o processo de contratação conduzido pela internet e a disputa por lances realizada em uma sala virtual com sistema proprietário do Governo. A principal plataforma utilizada para operar os processos eletrônicos de aquisições, disponibilizar informações referentes aos editais, às atas de licitações e contratações realizadas pelos órgãos do governo federal é o Portal de Compras do Governo Federal (Comprasnet) (REIS; CABRAL, 2017).

Estima-se uma quantidade de cerca de 400 licitações por dia no Comprasnet (BRASIL, 2015). Foi buscando aumentar a competitividade e a agilidade nas contratações públicas que o Governo decidiu instituir a modalidade pregão em forma eletrônica, pois percebeu uma variedade de ofertas possíveis através da internet.

Uma das inovações introduzidas pelas licitações eletrônicas é a permissão para sua utilização nos procedimentos de contratação por meio do sistema de registro de preços (SRP). Diferente das contratações convencionais, aqui tem-se como principal característica a não obrigatoriedade de efetivar a aquisição do objeto ou serviço licitado.

Em outras modalidades, o destino da licitação é selecionar o fornecedor e a proposta para uma contratação específica, que será efetivada pelo gestor público ao final da licitação. Chama-se este instituto jurídico de adjudicação compulsória. Já no SRP, faz-se o processo licitatório para selecionar o fornecedor com menor preço, para contratações futuras. Desse modo, após a licitação, preços e condições de aquisição ficam registrados em ata, chamada de ata de registro de preços, por até 12 meses, o que dá discricionariedade ao gestor público na hora que escolher a compra ou serviço quando necessário (REIS; CABRAL, 2017).

Materiais e métodos

As contratações em saúde pública necessitam de planejamento. Sem ele, acabam deteriorando a rotina de atendimento desde a atenção básica até a urgência/emergência, acarretando em prejuízos e deixando os serviços de saúde menos produtivos ou até mesmo levando ao óbito de um paciente. Para tanto, o processo licitatório é a ferramenta legal utilizada pelo ente público na realização das suas contratações. No Estado de Alagoas, na Secretaria de Estado da Saúde, tem-se percebido o uso constante de licitações em caráter emergencial.

Dentre as possíveis causas para as licitações em caráter emergencial está a pesquisa de preços a contento, que nem sempre está no processo com as informações mínimas necessárias. Outro ponto frágil é a necessidade de o processo ser aberto em tempo hábil, para que seja cotado de modo que possa atender ao solicitado e assim também viabilizar um contato direto com fornecedores interessados em enviar os orçamentos para que se possa lograr êxito no certame.

No quesito fornecedores, tem-se também dificuldades para identificação e contato. Em o processo licitatório sendo concluso e o contrato assinado, após a prestação do serviço ou entrega do material são recorrentes relatos quanto aos atrasos nos pagamentos referentes aos

processos anteriormente liberados. Como justificativa para essa falha, os servidores alegam que o departamento está sucateado, tanto em equipamentos quanto em tecnologias, além da qualificação profissional para melhor desenvolver e dinamizar os processos.

Diante desses problemas, o presente estudo tem por objetivo geral identificar a causa da utilização de licitações emergenciais em saúde no Estado de Alagoas de forma recorrente. Já os objetivos específicos são analisar as incorreções na elaboração dos termos de referência e verificar o processo gerencial de controle das demandas em saúde no Estado.

Para isso, o objeto de estudo deste trabalho será a Assessoria Técnica de Compras Emergenciais e Judiciais (Asteceju), que se encontra submetida à Gerência de Suprimentos (Gesupri) da Secretaria de Saúde do Estado de Alagoas (Sesau). A metodologia utilizada na pesquisa será uma abordagem qualitativa que tem por método o estudo de caso, que se usa para adquirir conhecimento do fenômeno estudado a partir da exploração de um ou mais casos conduzidos simultaneamente (CRESWELL, 2010).

Serão feitas entrevistas com os servidores para compreender as dificuldades que estes têm na realização do processo licitatório, bem como um levantamento dos motivos principais que levam às compras emergenciais, de modo que se possam elaborar propostas que efetivamente ajudem na resolução do problema.

Considerações da Pesquisa

A gerência de Suprimentos (Gesupri), que mantém a Assessoria Técnica de Compras Emergenciais e Judiciais (Asteceju), é um setor também conhecido como de Licitação, por ser utilizado pela Administração Pública para realizar suas contratações, sejam as aquisições de bens e/ou serviços. O setor se vale, principalmente, da Lei de Licitação, nº 8.666/93, e a Lei do Pregão, nº 10.520/02.

Dessa forma, têm-se como objetivos durante o processo licitatório os seguintes elementos, após compreensão teórica:

1. Qualidade

É o conjunto das melhores características de um produto e/ou serviço para atendimento das condições mínimas de utilização.

2. Rapidez

Pregão é uma modalidade de licitação instituída pela Lei do Pregão, nº 10.520/02, com a finalidade de conferir celeridade, resguardando a ampla competitividade, a isonomia e a redução de carga burocrática dos procedimentos licitatórios, tendo em vista a celeridade processual.

3. Confiabilidade

Em tempos de crise, o empresariado se sente inseguro para participar de concorrências públicas, uma vez que as notícias são de que a esfera pública tem deixado de investir e até quitar os compromissos empenhados. O contrário também ocorre quando o mercado não entrega os resultados assumidos em compromissos pactuados nos contratos. Desta forma, a verificação financeira e a análise de risco surgem como uma estratégia de confiança.

4. Flexibilidade

Pode parecer que apenas os particulares (mercado) contratados sofrem as consequências de procedimentos licitatórios burocráticos e de modelos de contratações menos flexíveis, contudo, detectou-se a necessidade de uma maior flexibilidade para moldar o objeto das contratações, a fim de atender ao interesse público.

5. Custos

Todo pregão deve atender a princípios constitucionais, dentre eles o da economicidade, que expressa a relação de melhor custo-benefício, diante das demandas apresentadas.

Assim, a licitação tem duplo objetivo: proporcionar às entidades governamentais um negócio mais vantajoso, bem como assegurar a isonomia e a competitividade às pessoas governamentais que pretendem realizar as contratações.

Diante disso, espera-se que esse setor possa contribuir com a melhoria nos processos licitatórios em Saúde no Estado de Alagoas e, dessa forma, atender com dignidade à sociedade alagoana, minimizando os custos para o Governo estadual e mantendo os princípios da Administração Pública.

Ante o exposto, foi observado, durante a coleta de dados, que há anos as compras para processos com características emergenciais são realizadas por meio de dispensa de licitação, ou seja vários processos de dispensa de licitação tinham um limite de até R\$ 7.999,00 para que fossem liberados por processo emergencial, o que inflige a Lei de Licitação, nº 8.666/93, no seu artigo 24.

Ante a este cenário, a Asteceju fica vulnerável, sob o risco de improbidade administrativa; conseqüentemente, seus colaboradores corriam o risco de ter problemas jurídicos.

Acreditamos que o descontrole e a falta de planejamento, principalmente dos gastos para os hospitais, ligados à saúde, sem contar a falta de controle de pedidos e prazos, gastos acima do esperado nas descrições de itens equivocados, falta de controle de estoque, pessoas sem o devido conhecimento na área de compras, isso tudo acarreta um descontrole nas compras públicas, sem falar que não há uma sequência de administração por parte dos governos eleitos a cada 4 anos.

O descontrole pode ser tomado como tamanho, pois não há um acompanhamento tanto do perfil dos processos quanto do tipo de insumos e demandas judiciais a fim de planejar as compras, sendo a Asteceju, atualmente, um setor de cotação, apresentando somente estimativa de preços seguindo a Instrução Amgsp 001/2016.

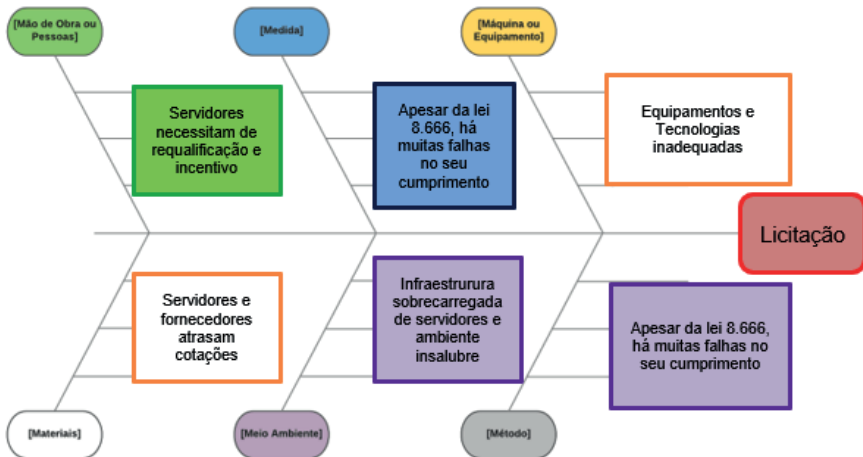
Os departamentos deveriam manter seus estoques atualizados para não serem pegos de surpresa na hora de elaborar um novo termo de referência e vir a fazer sua solicitação intempestiva, acarretando, assim, uma compra emergencial.

Existe, com frequência, confusão entre urgência de contratar e urgência de executar o contrato. Vale dizer: não basta ter urgência de firmar o contrato, mas sim de contratar com urgência para também com urgência executar o objeto contratual.

Existe, na licitação, a regra geral: somente são admissíveis as contratações diretas nas hipóteses previstas na Lei nº 8.666/93, e desde que estejam presentes os requisitos ou pressupostos para tanto.

Nos termos do inciso IV do art. 24 da Lei de Licitações, a dispensa de licitação nos casos de emergência ou de calamidade pública somente poderá ocorrer quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídos no prazo máximo de 180 dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade.

Figura 1 - Diagrama de Ishikawa da Sesau



Fonte: Elaborado pelos autores (2019).

Considerações Finais

Seria necessário traçar um plano de ação que eliminasse os problemas gerados pelo desconhecimento dos processos e que o setor de compras passasse a trabalhar de forma mais organizada e em sintonia com os demais setores envolvidos, a fim de se evitar as compras emergenciais.

Para enfrentar esse desafio, seria necessário trabalhar sempre buscando uma base de dados atualizada e de qualidade e que fosse elaborado contrato com prazos definidos. A falta de alinhamento entre a área de compras e/ou outros departamentos gera dados desencontrados, afetando, assim, o processo licitatório e, por conseguinte, gerando o nascimento dos processos emergenciais para atender ao que não foi planejado no tempo hábil.

A eficiência do setor de compras depende de muitos fatores e um deles é a padronização dos processos, garantindo o máximo de qualidade em cada atividade realizada, isso porque a padronização vai determinar como e em qual ordem as tarefas deveriam ser executadas.

As contratações em saúde pública necessitam de planejamento. Sem ele, acabam deteriorando a rotina de atendimento, desde a atenção básica até a urgência, o que pode levar a prejuízos e deixar a organização cada vez menos produtiva ou ao óbito de um paciente.

Para tanto, o processo licitatório é a ferramenta legal para que o ente público realize suas contratações. Entretanto, no Estado de Alagoas, na Secretaria de Estado da Saúde, tem se percebido o uso constante de licitações em caráter emergencial.

Dentre as possíveis causas para os emergenciais estão a pesquisa de preços a contento, que nem sempre está no processo com as informações mínimas necessárias. Outro ponto frágil está na necessidade de o processo ter sido aberto em tempo hábil, para que seja cotado para atender ao solicitado. E assim, também viabilizar um contato direto com fornecedores interessados em enviar os orçamentos para que se possa lograr êxito no certame. No quesito fornecedores, tem-se também dificuldades para identificação e contato.

Em o processo licitatório sendo concluso e o contrato assinado, após a prestação do serviço ou entrega do material são recorrentes relatos quanto aos atrasos nos pagamentos referentes aos processos anteriormente liberados.

Como justificativa para esta falha, os servidores alegam que o departamento está sucateado, tanto em equipamentos quanto em tecnologias e qualificação profissional para melhor desenvolver e dinamizar os processos.

Por fim, concluímos que a melhoria nos processos licitatórios em Saúde no Estado de Alagoas não atende aos princípios da qualidade, e uma das principais consequências disso é a falha no atendimento à

sociedade alagoana e a maximização dos custos para o governo estadual, o que tem onerado a Administração Pública.

Referências

BRASIL. **Lei nº 9.637, de 15 de Maio de 1998**. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9637.htm>. Acesso em: 02 set. 2019.

BRASIL. **Lei nº 8080, de 19 de Setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm>. Acesso em: 02 set. 2019.

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: 02 set. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo nº 186/2008. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016.

CRESWELL, J. W. **Projeto de Pesquisa:** métodos qualitativo, quantitativo e misto. Porto Alegre: Artmed, 2010.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquemático.** 9 ed. São Paulo: Método, 2006.

RAVIOLI, Antonio Franco; SOÁREZ, Patrícia Coelho de; SCHEFFER, Mário César. Modalidades de gestão de serviços no Sistema Único de Saúde: revisão narrativa da produção científica da Saúde Coletiva no Brasil (2005-2016). **Cad. Saúde Pública**, 2018. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csp/v34n4/1678-4464-csp-34-04-e00114217.pdf>>. Acesso em: 02 set. 2019.

REIS, Paulo Ricardo da Costa; CABRAL, Sandro. Para além dos preços contratados: fatores determinantes da celeridade nas entregas de compras públicas eletrônicas. **Rev. de Administração Pública**. Rio de Janeiro 52(1):107-125, jan.-fev. 2018. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v52n1/1982-3134-rap-52-01-107.pdf>>. Acesso em: 02 set. 2019.

SORTE JUNIOR, Waldemiro Francisco. O uso do poder público de compra em políticas industriais: uma comparação entre Brasil e Japão. **Rev. de Administração Pública**. Rio de Janeiro 52(5):997-1006, set.-out. 2018. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v52n5/1982-3134-rap-52-05-997.pdf>>. Acesso em: 02 set. 2019.

12. PODER DISCIPLINAR E PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR COM ÊNFASE NA LEGISLAÇÃO DO ESTADO DE ALAGOAS

Núbia Ivete Monteiro de Oliveira
Ana Carolina Beltrão Peixoto

Resumo: O presente estudo trata de dirimir questionamentos referentes ao exercício do Poder Disciplinar e do Processo Administrativo Disciplinar, diante do quadro de servidores públicos, como instrumento para que a Administração Pública venha a atingir suas finalidades, fazendo uma análise básica dos procedimentos do PAD como ferramenta do Poder Disciplinar, apresentando a legislação sobre o Regime Disciplinar do Estado de Alagoas.

Palavras-chave: Poder Disciplinar. Servidores Públicos. Administração Pública.

Introdução

Com a promulgação da Constituição Federal, no ano de 1988, o Brasil se tornou um Estado Democrático de Direito, onde, conforme os autores Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2012, p. 93), em seu livro *Direito Constitucional Descomplicado*:

Atualmente, a concepção de “Estado de Direito” é indissociável do conceito de “Estado Democrático”, o que faz com que a expressão “*Estado Democrático de Direito*”, traduza a ideia de um Estado em que todas as pessoas e todos os poderes estão sujeitos ao império da lei e do Direito e no qual os poderes públicos sejam exercidos por representantes do povo visando a assegurar a todos uma igualdade material (condições materiais mínimas necessárias a uma existência digna).

Em virtude da constante evolução da Administração Pública no Brasil, tornou-se imprescindível inovar a máquina pública e, em 1995,



um novo modelo administrativo foi implantado, o chamado “modelo gerencial”, que tinha como objetivo acelerar o crescimento econômico e satisfazer com eficiência os serviços prestados à sociedade.

A Administração Gerencial tem ênfase principal na obtenção de resultados pelo setor público, visando ampliar a autonomia das instituições públicas, diminuindo o controle de atividades-meio, sendo compatíveis tanto com as inovações tecnológicas, como também com o avanço da democracia.

Em 1998, com a Emenda Constitucional 19/1998, foi incluído, na Carta Magna, o princípio da Eficiência.

Conforme o constitucionalista Alexandre de Moraes (2011, p. 200), o Princípio da Eficiência:

[...] impõe à Administração Pública direta e indireta, e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia, e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social.

Diante do surgimento da Administração Gerencial no serviço público brasileiro, consecutivamente, com o aumento das funções sociais e econômicas, juntamente com o desenvolvimento tecnológico, foi imposta uma conduta mais ativa, frente aos serviços ofertados aos cidadãos, e um relacionamento mais estreito entre os cidadãos e o Poder Público, onde o principal objetivo é aumentar a qualidade dos serviços ofertados, tendo o cidadão como o principal beneficiário, minimizando os custos e conseguindo a satisfação da sociedade, havendo a necessidade de uma fiscalização mais rígida da Administração diante das ações executadas pelo agente público, derivadas das políticas públicas, tanto para verificar a efetividade e o impacto positivo ou negativo na

sociedade, como também verificar se os recursos públicos estão sendo utilizados conforme os princípios da Legalidade.

Os direitos e deveres de um servidor público devem ser seguidos por todos os que ingressam na vida pública, buscando sempre exercer suas atividades com eficiência, eficácia, alcançando a efetividade dos serviços proporcionados ao cidadão.

Levando em consideração as informações elencadas, o objetivo deste estudo é fazer uma análise de como o Poder Disciplinar é inserido na Administração Pública, utilizando o devido Processo Administrativo Disciplinar como instrumento para apurar as possíveis irregularidades ocorridas por agentes públicos no decorrer das ações administrativas.

Todas as pessoas estão sujeitas ao poder punitivo do Estado, porém, apenas os servidores públicos e os particulares que possuem vínculo jurídico com o Estado é que estão passíveis de serem julgados administrativamente por meio do Poder Disciplinar.

Conforme os autores Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2011, p. 224), em seu livro *Direito Administrativo Descomplicado*:

[...] não se deve confundir o poder disciplinar da Administração Pública com o poder punitivo do Estado (*jus puniend*), que é exercido pelo Poder Judiciário e diz respeito à repressão de crimes e contravenções tipificados nas leis penais.

Poderes Administrativos

Os poderes administrativos são instrumentos que, separadamente ou em conjunto, contribuem para que as finalidades atribuídas sejam efetivas, tendo a Administração o dever de exercê-los, para desempenhar com eficiência suas funções, sempre prezando pelo interesse público. O professor Edson Ricardo Saleme (2009) conceitua Poder Administrativo como sendo:

[...] o poder que serve de instrumento para a operacionalização das atividades e funções administrativas.

Os Poderes Administrativos são classificados como:

- Poder Vinculado – os atos que são praticados pela Administração Pública não possuem liberdade de escolha, os atos administrativos são vinculados por Lei;
- Poder Discricionário – o agente público possui uma certa liberdade para exercer suas decisões, porém, respeitando os critérios de conveniência ou oportunidade, salientando que, mesmo tendo uma margem de discricionariedade, essa margem é estabelecida por lei;
- Poder Hierárquico – caracteriza-se pela subordinação entre órgãos e servidores públicos dentro do âmbito de uma mesma Pessoa Jurídica;
- Poder Regulamentar – a competência atribuída ao Chefe do Executivo de editar atos administrativos normativos;
- Poder de Polícia – é o instrumento que o Estado tem de limitar os exercícios individuais e coletivos, visando sempre o bem-estar social e o interesse público;
- Poder Disciplinar – possibilita à Administração Pública punir servidores públicos ou particulares que tenham algum vínculo específico com o Estado, por cometerem infrações disciplinares.

Poder Disciplinar

A Administração Pública tem o dever de coibir desvios funcionais, seja de quaisquer aspectos, como também o poder-dever, que possibilita a ação do Poder Disciplinar.

De acordo com Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2011, p. 223), o poder disciplinar possibilita à Administração Pública punir os servidores que cometem infrações.

- a) punir internamente as infrações funcionais de seus servidores, e;
- b) punir infrações administrativas cometidas por particulares a ela ligados, mediante algum vínculo

jurídico específico (por exemplo, a punição pela administração de um particular que com ela tenha celebrado um contrato administrativo e descumpra as obrigações contratuais que assumiu).

O Poder Disciplinar é um instrumento da Administração Pública utilizado para responsabilizar servidores públicos ou particulares que tenham lesado os cofres públicos ou que tenham abandonado seu cargo público, ou se comportem de formas incompatíveis com os direitos e deveres do servidor público.

Processo Administrativo Disciplinar

O Processo Administrativo Disciplinar é um instrumento do Estado e a Administração Pública tem o poder de apurar as infrações cometidas pelo agente público, investigando os fatos que aconteceram, ouvindo testemunhas, colhendo documentos, para que venha a ter fundamentos legais suficientes para a emissão de um relatório conclusivo.

Para existir um Processo Administrativo Disciplinar, já deverão existir a identificação do servidor que cometeu o ilícito a ser apurado, como também a tipificação da infração.

Conforme o professor de Direito Administrativo Léo da Silva Alves (2008, p. 17):

O Processo disciplinar é o devido processo legal para aferir a responsabilidade de agentes públicos por infrações cometidas no exercício das suas atividades ou com reflexo nelas. Distingue-se da figura da sindicância que, no seu formato puro, é o expediente pelo qual a Administração investiga irregularidades em torno do serviço público e delibera, a partir do esclarecimento, pela tomada das providências cabíveis.

Processo disciplinar – devido processo legal, no qual as provas que permitiram formatar uma acusação são examinadas em comparação com os elementos da defesa para, ao final, resultar em julgamento

com absolvição ou aplicação de pena prevista para a correspondente infração.

O Processo Administrativo Disciplinar, quando instaurado, tem como finalidade apurar os fatos, assegurando ao servidor indiciado a ampla defesa e o contraditório, dando-lhe a oportunidade de se defender, observando sempre os princípios da legalidade, razoabilidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, dentre outros.

Conforme o artigo 151 da Lei nº 8.112/90, o Processo Administrativo Disciplinar é desenvolvido em três fases:

- I - instauração – O Processo Administrativo Disciplinar será instaurado quando a administração toma conhecimento de irregularidades no serviço público (de ofício) ou quando recebe denúncias e representação sobre irregularidades, devidamente fundamentadas;
- II - inquérito administrativo, que compreende instrução, defesa e relatório – A comissão iniciará a coleta de provas, acareações, diligências e investigações que achar necessário, oitivas de testemunhas, de modo a permitir a completa elucidação dos fatos;
- III - julgamento – A autoridade julgadora do processo terá 20 dias, contados da data do recebimento, para proferir sua decisão.

Ainda em relação ao julgamento, o artigo 168 da Lei 8.112/90 informa que:

O julgamento acatará o relatório da comissão, salvo quando contrário às provas dos autos.

Parágrafo Único. Quando o relatório da Comissão contrariar as provas dos autos, autoridade julgadora poderá, motivadamente, agravar a penalidade proposta, abrandá-la ou isentar o servidor de responsabilidade.

Conforme o artigo 174 da Lei 8.112/90, a revisão do processo administrativo disciplinar poderá acontecer a qualquer tempo, a

pedido ou de ofício, quando se aduzirem fatos novos ou circunstâncias suscetíveis de justificar a inocência do punido ou a inadequação da penalidade aplicada.

Autor do livro *Processo Administrativo Disciplinar* (2007), Petrônio Braz conceitua revisão como sendo:

[...] o estudo feito pela autoridade superior, a requerimento da parte ou de ofício, visando corrigir, aprimorar, atualizar uma decisão, independente da existência ou não do recurso. Também a revisão pode ter por objetivo a correção de eventuais erros de julgamento.

Salienta-se que a todos é dado o direito da ampla defesa e do contraditório, garantindo a possibilidade do uso de meios e recursos admitidos em lei.

Lei 8.112/90

O Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das Autarquias e das Fundações Públicas Federais, no artigo 127 da referida lei, elenca os tipos de penalidades:

A. Advertência – a penalidade de Advertência é aplicada quando o servidor viola as proibições constantes no artigo 117, inciso I a VIII e XIX. A penalidade de advertência é aplicada por escrito e registrada nos assentamentos do servidor até o prazo de 30 dias; após passados três anos de efetivo exercício, e não tiver cometido novas infrações disciplinares, esse registro será cancelado;

B. Suspensão – conforme o artigo 130, §1º e §2º, a suspensão é aplicada quando ocorre a reincidência das faltas com punições de advertência e das demais infrações que não tipifiquem penalidade sujeita de demissão, até o prazo de 90 dias, sem acréscimo. O servidor que se recusar injustificadamente a ser submetido à inspeção

médica determinada pela autoridade competente será punido em até 15 dias de suspensão, findando os efeitos da punição quando cumprida a determinação. Após passados cinco anos de efetivo exercício e não tiver cometido novas infrações disciplinares, esse registro será cancelado. O cancelamento das penalidades no registro funcional do servidor não implicará em efeitos retroativos.

C. Demissão – a demissão terá sua aplicação quando o servidor público infringir os incisos I a XIII, salientando que o inciso XIII refere-se às transgressões dos incisos IX a XVI do artigo 132.

Os incisos IX e XI, além de serem penalidades de demissão, incompatibilizam nova investidura em cargo público federal pelo prazo de cinco anos.

Os incisos I, IV, VIII, X e XI, além de serem penalidades de demissão, impedem nova investidura em cargo público federal.

D. Cassação de Aposentadoria ou a disponibilidade do inativo – ocorre quando o servidor já se encontra inativo, porém, no período da atividade, tenha praticado infrações puníveis com a penalidade de demissão;

E. Destituição de cargo em Comissão – ocorre quando o servidor comissionado, não ocupante de cargo efetivo, tenha praticado no período de atividade infrações sujeitas às penalidades de suspensão e de demissão.

Diferenças entre a Lei Estadual nº 5.241/91 e a Lei Federal nº 8.112/90, no âmbito do Regime Disciplinar

O Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis do Estado de Alagoas, das Autarquias e das Fundações Públicas Estaduais, se assemelha muito à Lei nº 8.112/90, apresentando apenas algumas diferenças no âmbito do Regime Disciplinar.

Quadro 1 - Lei Federal nº 8.112/90 e Lei Estadual nº 5.247/91

| Lei Federal Nº 8.112/90 | Lei Estadual Nº 5.247/91 |
|---|--|
| <p>Artigo 133, inciso I - Instrução sumária, que compreenda indicição, defesa e relatório;</p> <p>§5º - A opção pelo servidor até o último dia de prazo para defesa configurará sua boa-fé, hipótese em que se converterá automaticamente em pedido de exoneração do outro cargo.</p> | <p>A referida Lei não apresenta essa possibilidade.</p> |
| <p>Artigo 138. Configura abandono de cargo a ausência intencional do servidor ao serviço por mais de 30 (trinta) dias consecutivos.</p> | <p>Artigo 140. Configura abandono de cargo a ausência intencional do servidor ao serviço por mais de 15 (quinze) dias consecutivos.</p> |
| <p>Artigo 139. Entende-se por inassiduidade habitual a falta ao serviço, sem justa causa justificada, por 60 (sessenta) dias, interpoladamente, durante o período de 12 (doze) meses.</p> | <p>Artigo 141. Entende-se por inassiduidade habitual a falta ao serviço sem causa justificada, por 30 (trinta) dias, interpoladamente, durante o período de 12 (doze) meses.</p> |
| <p>Artigo 140. Na apuração de abandono de cargo ou inassiduidade habitual, também será adotado o procedimento sumário.</p> | <p>Na referida lei, não é adotado o procedimento sumário.</p> |
| <p>A referida Lei é omissa quanto à conceituação de sindicância, como também, o procedimento a ser seguido.</p> | <p>Artigo 150. Será procedida a instauração de sindicância administrativa, na esfera do serviço público estadual, sempre que, havendo notícia de ato ou fato que represente irregularidade de certa ou ponderável gravidade, inexistir certeza ou forte probabilidade de sua ocorrência ou não haja segurança quanto à autoria.</p> <p>Artigo 153 – Na realização da sindicância observar-se-á o seguinte procedimento:</p> <ul style="list-style-type: none"> I – instalação da comissão; II – inquirição do autor da representação, havendo, e das testemunhas do fato; III – exame de documentos que possam esclarecer as informações; IV – ouvida do indiciado; V – assinação de prazo de 05 (cinco) dias ao indiciado para arrolar testemunhas e apresentar provas documentais; VI – oferecimento de relatório circunstanciado e conclusivo à autoridade responsável pela instauração da sindicância. |

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Lei nº 6161, de 26 de junho de 2000

A Lei nº 6161/2000 regulamenta os atos e procedimentos do Processo Administrativo da Administração centralizada e descentralizada do Estado de Alagoas. O termo “Administração descentralizada”, de acordo com o § 1º do artigo 1, é definido como sendo toda pessoa controlada ou mantida, direta ou indiretamente, pelo Poder Público Estadual, seja qual for o seu regime jurídico.

Decreto nº 4.266, de 08 de janeiro de 2010

O Decreto Estadual nº 4.266/2010 dispõe sobre a Comissão Permanente de Processo Administrativo Disciplinar (CPAD), no âmbito da Secretaria de Estado da Gestão Pública, atualmente denominada como Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio.

A CPAD tem como finalidade apurar originalmente os casos de abandono de cargo e inassiduidade no âmbito do Poder Executivo: I – originariamente, dos casos de abandono de cargo e inassiduidade habitual no âmbito do Poder Executivo Estadual, exceto quando o órgão ou entidade a que o servidor infrator esteja vinculado ou onde tenha ocorrido a infração possua órgão próprio de correição e esta competência esteja explicitamente estabelecida nos respectivos Estatutos específicos, Regimentos Internos ou Leis Orgânicas; II – exclusivamente, da boa ou má-fé de servidores e em situação de acumulação ilícita de cargos, empregos ou funções públicas e III – das demais irregularidades cometidas por servidores públicos no âmbito do Poder Executivo, quando:

- a) a infração for cometida por servidor lotado na Secretaria de Estado da Gestão Pública, na época da ocorrência do fato; ou
- b) tratar-se de procedimento disciplinar de alta complexidade e de relevante interesse para a Administração Pública Estadual; ou
- c) a irregularidade for relativa à lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público, velando por seu integral deslinde; ou

d) o processo estiver sendo precário ou irregularmente conduzido por órgão da Administração Pública Estadual, a fim de corrigir-lhes o andamento, com base no art. 48, IV e IX, da Lei Delegada nº 43, de 28 de junho de 2007.

A Comissão tem competência apenas de apurar irregularidades cometidas por servidores públicos civis do Estado de Alagoas, excetuando-se os casos de acúmulos de cargos. CPAD é composta por doze membros efetivos e quatro suplentes, mediante ato do secretário de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio, dentre servidores públicos estaduais estáveis, da Administração Direta ou Indireta, integrantes de carreiras de nível superior, sendo composta por quatro Câmaras, cada uma formada por três membros.

O artigo 5º e os incisos de I ao XI do referido decreto elencam as competências atribuídas ao presidente da Comissão Permanente de Processo Administrativo Disciplinar.

A CPAD, sempre que possível, irá adotar o rito sumário, observando os requisitos legais exigíveis. As quatro Câmaras Isoladas exercerão suas atividades com independência, autonomia e imparcialidade, assegurando o sigilo necessário à elucidação dos fatos ou exigido pelo interesse da administração.

De acordo com o inciso III do artigo 7º, a CPAD e cada Câmara Isolada, na condução dos seus trabalhos, observarão rigorosa e fielmente as normas previstas no Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis do Estado de Alagoas, Lei nº 5.247, de 26 de julho de 1991, na Constituição Federal, na Constituição do Estado de Alagoas e na Lei nº 6161, de 26 de junho de 2000. Pelo inciso IV do artigo 7º, a CPAD e as Câmaras Isoladas, na condução de seus trabalhos, sempre que possível ou no silêncio da lei, observarão todos os princípios, critérios, garantias e fontes do Direito Administrativo e do Direito Disciplinar, além do seguinte, nesta ordem: a) analogia com normas existentes em outros órgãos administrativos, em âmbito estadual ou federal; b) princípios e

normas do Código Penal e do Código de Processo Penal; c) princípios e normas do Código Civil e do Código de Processo Civil; d) princípios gerais de direito; e e) equidade.

Lei nº 8146, de 19 de agosto de 2019

A referida Lei acrescenta o §4º ao artigo 66 da Lei Estadual nº 6161, de 26 de julho de 2000, que regula o Processo Administrativo Disciplinar no âmbito da Administração Pública.

Art. 66. Os prazos começam a correr a partir da data da cientificação oficial, excluindo -se da contagem o dia do começo e incluindo-se o do vencimento.

[...]

§ 4º Para fins de início de contagem dos prazos , a cientificação oficial de que trata o caput deste artigo dar-se-á a partir da data do protocolo no setor específico para este fim, não sendo admitido o mero recebimento por outra pessoa que não a do setor de protocolo de cada órgão, excetuando-se os casos em que inexista tal setor no órgão a que se destina o processo.

Quadro 2 - Levantamento Situacional dos Processos da CPAD/Seplag, no período de 2015 a 2018

| Ano | Distribuídos | Instaurados | Concluídos | *Demissão | *Inocências |
|-------|--------------|-------------|------------|-----------|-------------|
| 2015 | 117 | 69 | 52 | 26 | 24 |
| 2016 | 33 | 62 | 83 | 35 | 12 |
| 2017 | 155 | 107 | 88 | 34 | 16 |
| 2018 | 119 | 122 | 120 | 27 | 16 |
| Total | 424 | 360 | 343 | 122 | 68 |

*Quantitativo das Demissões e Inocências publicadas no Diário Oficial de Alagoas.

Fonte: Sistema Interno de Processos – CPAD/Seplag/Alagoas.

Materiais e Métodos

Com o intuito de atingir os resultados esperados, foram realizadas pesquisas bibliográficas, por meio de livros, consultas em sítios da internet de artigos, teses e estudos que poderiam enriquecer o presente artigo, pesquisas das leis federais e estaduais a que se refere o presente estudo, investigando e analisando as possíveis diferenças dentro do âmbito do Regime Jurídico, além de consultas realizadas no *Diário Oficial do Estado de Alagoas* e por meio das informações constantes no sistema interno da CPAD, que serviram como fonte de pesquisa para a elaboração do Quadro de Levantamento Situacional dos Processos da CPAD/Seplag, no período de 2015 a 2018.

Considerações Finais

Fica evidenciada, neste estudo, a importância do uso dos instrumentos jurídicos na Administração Pública, com o intuito de possibilitar um melhor desempenho estatal, visando mais eficiência, eficácia e efetividade nas ações públicas, aplicando regras para que o servidor público venha a exercer suas atividades, sempre atendendo aos princípios constitucionais, como legalidade, moralidade, impessoalidade, eficiência, publicidade, dentre outros.

Sabemos que, diante do cenário político, econômico e social do Brasil e do mundo, a Administração Pública Brasileira torna-se obrigada a passar por transformações, com o objetivo de atender às necessidades da sociedade de forma mais célere e eficiente. A Administração necessita dos instrumentos jurídicos para manter um equilíbrio e controle sobre as ações dos servidores públicos, que devem ter conhecimento de seus direitos e deveres e praticar suas atividades sempre vinculados à legalidade, e mesmo o servidor público tendo uma certa margem de liberdade de escolha, deve levar em consideração a oportunidade e a conveniência, observando os limites estabelecidos por lei.

Os Poderes administrativos são mecanismos basilares para que a Administração Pública possa executar suas atividades e procurar atender ao interesse público, ofertando os serviços públicos essenciais para a sociedade com qualidade e eficiência.

Referências

ALAGOAS. **Decreto Estadual nº 4.266/2010, de 08 de janeiro de 2010.**

ALAGOAS. **Decreto Estadual nº 8.146, de 19 de agosto de 2019.**

ALAGOAS. **Lei Estadual nº 5.247/91, de 26 de julho de 1991.**

ALAGOAS. **Lei Estadual nº 6.161/2000, de 26 de junho de 2000.**

ALMEIDA, Herbert. **Lei nº 8112/90, atualizada e comentada.** Disponível em: <<https://www.estrategiaconcursos.com.br/blog/lei-8112-atualizada-e-esquemmatizada-para-concursos>>. Acesso em: 07 set. 2019.

ALVES, Léo da Silva. **Curso de Processo Disciplinar.** v. 3. Brasília: Editora Cebrad, 2008.

BRASIL. **Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988, e suas emendas.**

BRASIL. **Lei nº 8.112/90, de 11 de dezembro de 1990.**

BRAZ, Petrônio. **Processo Administrativo Disciplinar.** Campinas: Servanda Editora, 2007.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração Geral e Pública**. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2006.

MADRIGAL, Alexis. **A Gestão Democrática na Administração Pública**: participação popular para o desenvolvimento de políticas públicas junto à gestão pública. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/43657/a-gestao-democratica-na-administracao-publica>>. Acesso em: 13 set. 2019.

MARCELLO, Espinosa; SOARES, Wilcinete. **Poder Disciplinar e Processo Administrativo**. Disponível em: <https://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/artigo_processo_administrativo>. Acesso em: 07 set. 2019.

MONROE, Marcel Reis. **Regime jurídico do processo administrativo disciplinar**. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/59141/regime-juridico-do-processo-administrativo-disciplinar>>. Acesso em: 07 set. 2019.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Administrativo Descomplicado**. 19. ed. São Paulo: Editora Forense, 2011.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional Descomplicado**. 8. ed. São Paulo: Editora Forense, 2012.

SALEME, Edson Ricardo. **Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Rideel, 2009.

VITÓRIO, Darley. **Processo Administrativo Disciplinar**. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/57385/processo-administrativo-disciplinar>>. Acesso em: 07 set. 2019.

13. POLÍTICAS PÚBLICAS DE INOVAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: UMA ANÁLISE DA ARTICULAÇÃO DO ESTADO NA CONSTRUÇÃO DE REDES ESTRATÉGICAS

Mariana Lessa de Santana
Felippe Rocha Presado Menezes de Barros

Resumo: O constante processo de mudanças na sociedade tem gerado movimentos simultâneos e interdependentes de reestruturação das bases de regulação econômica, política e social (ANDION, 2003). É neste contexto de competição e cooperação que se encontram as Micro, Pequenas e Médias (MPEs) empresas, que ocupam papel importante na economia brasileira. Diante desta nova realidade imposta pelo capitalismo global, as instituições, o Estado e as universidades preocupam-se cada vez mais com a temática do desenvolvimento regional, buscando, também, formas de desenvolvê-lo. Sendo assim, o objetivo deste artigo é explorar o conceito de redes, focado na participação das MPEs, onde se parte do princípio de que o alcance da competitividade por este segmento empresarial será facilitado na medida em que exista uma política de desenvolvimento regional que contemple a formação de redes estratégicas de cooperação, *clusters* e/ou agrupamentos industriais que favoreçam o desenvolvimento regional/local.

Palavras-chave: Redes estratégicas. Desenvolvimento Regional. Papel do Estado.

Introdução

O processo de mudanças na sociedade tem gerado movimentos simultâneos e interdependentes de reestruturação das bases de regulação econômica, política e social (ANDION, 2003). Dessa forma, uma das principais características do atual ambiente de negócios é a necessidade das organizações atuarem de forma conjunta e associada, compartilhando todos os tipos de recursos a partir da definição de estratégias específicas.



É nesse contexto de competição e cooperação que se encontram as micro, pequenas e médias empresas (MPEs), que ocupam importante papel na economia brasileira, sendo responsáveis por grande parte da geração de empregos no País. Segundo Teixeira *et al.* (2007), a formação de alianças estratégicas e redes de cooperação vem se revelando uma estratégia de sobrevivência destas empresas ante o cenário econômico mundial.

Diante dessa nova realidade imposta pelo capitalismo global, as instituições, o Estado e as universidades preocupam-se cada vez mais com a temática do desenvolvimento regional, buscando, também, formas de desenvolvê-lo. Sendo assim, o objetivo deste artigo é explorar o conceito de redes, focado na participação das MPES, onde se parte do princípio de que o alcance da competitividade por este segmento empresarial será facilitado na medida em que exista uma política de desenvolvimento regional que contemple a formação de redes estratégicas de cooperação, *clusters* e/ou agrupamentos industriais que favoreçam o desenvolvimento regional/local.

Nesse sentido, torna-se necessário estudar o papel do Estado e das políticas públicas de apoio à atividade empresarial, contribuindo para a possibilidade de redefinições na forma de atuação e envolvimento do Estado, com o objetivo de se criar os mecanismos para geração de emprego e renda e a consequente melhoria da qualidade de vida da população (CÂNDIDO, 2002).

A partir desse objetivo, o trabalho está estruturado da seguinte forma: i) foi realizada uma revisão de literatura acerca da discussão sobre o conceito de redes estratégicas, muito embora não sejam discutidas todas as principais correntes da literatura atual, dando ênfase especial em apenas quatro em que o autor acredita ser mais usual no desenvolvimento de estratégias de redes de cooperação em um ambiente regional/local; ii) em seguida, são analisados alguns estudos de caso em relação ao funcionamento e à forma de promoção dessas redes em

algumas regiões do mundo e, por último, iii) foi abordado o papel do Estado e das políticas públicas na formação das redes, encerrando nas considerações finais.

Sobre Redes Estratégicas

Segundo Todeva (2006), existe uma literatura muito vasta no que diz respeito aos tipos de redes estratégicas de negócios e isso é devido a cada particularidade inerente à região, sendo esta determinada pelo seu desenvolvimento histórico, evolução de suas instituições e cultura produtiva em seu ambiente de negócios, e mesmo havendo uma tipologia formada sobre os inúmeros tipos de redes estratégicas (*strategical networks*), não poderia ser conclusiva exatamente pela dinâmica regional que cria novas formas de interações, o que forma novas configurações estruturais que se institucionalizam em contratos e acordos.

De acordo com Todeva (2006), existem doze tipologias até agora discutidas sobre os arranjos das redes estratégicas. Contudo, para manter o objetivo da discussão, será dada preferência em explicar apenas quatro das doze tipologias existentes, por acreditar que elas são as mais relevantes para o estado da arte das discussões sobre o assunto e por serem mais difundidas como propostas de políticas de fomento para o desenvolvimento regional/local que é o objeto principal da discussão deste artigo. São elas: i.) redes de pequenas empresas empreendedoras; ii.) redes de negócios familiares; iii.) redes de cadeias de valor: recursos globais e cadeias globais de *commodities* e iv.) *clusters* espaciais, *clusters* industriais e a relação de *clusters* em rede.

Redes de pequenas empresas empreendedoras

Sendo um objeto de pesquisa que tem crescido substancialmente nos últimos anos, essa tipologia estuda o crescimento econômico por meio do ponto de vista do empreendedor, a partir do qual o

crescimento é explicado porque é onde os negócios se interligam rapidamente, e do campo político, porque os governos desejam entender melhor essas ligações para criar políticas de incentivo e suporte, algo como um interlocutor ou um “nó” do ambiente de negócios para o crescimento dessas pequenas e médias empresas. No decorrer do texto, poderá ser utilizada a abreviação MPEs, pois, de fato, são as que mais empregam e, por isso, desenvolvem melhor as regiões/localidades em que estão inseridas.

O posicionamento das MPEs definirá a complexa rede de relações entre os consumidores, fornecedores e com as agências do governo e as grandes corporações, o que cria uma intrincada rede de negócios local, regional, nacional e internacional com as agências dos governos e com os órgãos de financiamento/instituições financeiras e associações de negócios (TODEVA, 2006). Embora os empreendedores e as pequenas redes de negócio representem uma rede diversa e heterogênea, abrangem agentes autônomos que se ligam uns aos outros por vários tipos de contratos formais e informais, compartilhando informação e desenvolvendo estratégias coletivas.

Segundo Young *et al.* (*apud* TODEVA, 2006, p. 162), a grande maioria dos que abrem pequenas empresas geralmente já estiveram ligados a algum tipo de empresa regional e, por isso, possuem informações sobre esse tipo de negócio; além disso, a grande parte de suas vendas está atrelada, demonstrando os encadeamentos potenciais do estímulo das MPEs a alguma outra grande empresa do setor naquela região ou nacionalmente.

Contudo, o comportamento destes no que tange às interconexões com outros parceiros/agentes de negócios depende de muitos outros fatores ambientais, como elencam Young *et al.* (*apud* TODEVA, 2006, p. 162): i.) especificidades demográficas ligadas à região; ii.) a cultura local e o suporte das instituições; iii.) a estrutura regional da economia em termos de empresas líderes que constroem um ambiente

local de habilidades; iv.) os vínculos profissionais e de negócios com os empregadores líderes da região; v.) o nível de educação empreendedora; vi.) o número de anos para executar seu próprio negócio; vii.) o setor industrial a que pertence; viii.) o tamanho da firma e ix.) a orientação para o crescimento da firma.

Esta última citada é, segundo Todeva (2006), determinada pela atitude empreendedora embutida em direção à exploração de novas oportunidades de negócios, por perceber os benefícios e lucros esperados e a sua participação na distribuição de recursos na comunidade local. Geralmente, as MPEs optam por se manterem pequenas e, sendo assim, mais flexíveis em relação à configuração das redes formadas. Isso porque, dentro desse ambiente, os resultados coletivos vão muito além das capacidades das empresas. Assim, ao optar por trabalhar em conjunto, as firmas conseguem alta lucratividade e acesso aos grandes mercados, como será visto no primeiro exemplo da próxima seção.

A forma como geralmente agem está no limite da racionalidade econômica e do comportamento econômico. Iohanisson e Monsted (*apud* TODEVA, 2006, p. 163) citam que as MPEs e os empresários estão em busca de independência e isso seria um modo de vida e uma fonte de legitimidade que transcende as escolhas racionais. O limite das redes das MPEs estaria no alcance deste em gerar/criar uma percepção de valor do empreendimento para parceiros e associados com o empreendimento, ou seja, os limites seriam determinados pela legitimidade do negócio.

Segundo Todeva (2006, p. 163), uma firma empresarial surge “only because they satisfy certain market demand, even though they actively construct their market space with their innovations. By emerging in a certain market space entrepreneurial firms connect to other firms, organizations or individual customers”.

Redes de negócios familiares

Similarmente às pesquisas sobre redes estratégicas de MPEs, Todeva (2006) explica que existem distinções entre essas duas redes que valem a pena serem elencadas para entendermos as forças que estão por trás da formação desse complexo estratégico. Isso porque enquanto as redes de MPEs estão baseadas em agentes empreendedores independentes, as redes familiares estão baseadas no emprego familiar com todos os aspectos subsequentes da tomada de risco, da flexibilidade, do autofinanciamento e do controle.

Normalmente, a configuração de uma empresa familiar está ligada a uma economia formal ou complementar e existem outras motivações além do ganho econômico. Por ser uma rede familiar, as relações inerentes à família absorvem de forma mais natural os altos riscos em relação à incerteza e às oportunidades de renda. Sendo assim, as empresas familiares são mais resistentes e absorvem melhor os choques de incerteza no mercado quando a atividade econômica está em baixa, pois, geralmente, esse tipo de configuração de rede familiar e empresarial costuma empregar os entes e distribuir melhor a riqueza produzida.

Este tipo de rede está habitualmente estruturado numa relação muito mais forte em termos de tradição do que na busca incessante do maior rendimento econômico e, por isso, preocupam-se muito mais com sua segurança econômica do que o lucro; com a sobrevivência de seu negócio; sua manutenção e seu crescimento, como relata Mariussen (*apud* TODEVA, 2006, p. 165).

Outro ponto de vista destacado por Mariussen (*apud* TODEVA, 2006) é que dada a existência das formas mais tradicionais de trabalho em empresas familiares irão, também, se reproduzir relações de trabalho em termos de subordinação da mulher em relação ao homem e do uso de tecnologia arcaica e tradicional.

Redes de cadeia de valor: recursos globais e cadeias globais de *commodities*

Segundo Todeva (2006), o conceito de cadeia de valor deriva-se da teoria da firma e representa as interconexões do processo produtivo entre as diversas firmas: o que é produto para uma é, certamente, insumo para outra. A decisão de integração ou de interconexões é vista como uma escolha dos empresários em internalizar ou externalizar as atividades produtivas baseadas nos custos e na qualidade do produto.

A partir da década de 1980, houve duas tendências no pensamento das empresas em relação à cadeia de valor, isso porque, primeiro, envolveu a transferência de atividades de baixo valor agregado para unidades financeiras, mantendo as de maior valor agregado em “casa” e, segundo, uma iniciativa de reduzir custos por meio da *subcontratação* ou *terceirização* das atividades produtivas, criando novas empresas, principalmente na periferia do mundo.

Para tanto, as empresas definem suas estratégias e escolhem qual das cadeias de valor ficarão com elas e quais serão controladas no caso da transferência de atividades e, no caso em que não há controle das empresas terceirizadas ou subcontratadas, será criada uma cadeia de abastecimento e de distribuição dos insumos para a sua produção.

Em respeito à terceirização e/ou subcontratação, as primeiras pesquisas surgem das investigações sobre as práticas industriais japonesas, onde a abordagem depende de um *cluster* de firmas fornecedoras para as firmas principais, o que cria vínculos entre várias cadeias de fornecedores-produtores. Todeva (2006) cita que a construção do modelo japonês difere da estratégia das empresas americanas e europeias, que preferem enxugar custos e terceirizar, passando as informações para seus subcontratados.

Dessa forma, a terceirização abriu espaço para novas firmas venderem seus serviços e operarem seus negócios por meio de contratos de longo prazo com firmas que não desejam produzir esses produtos,

mas que necessitam deles para a produção de seus bens finais. Para Todeva (2006), isso iniciou um processo em que “specialised tasks have become the ‘core competence’ of newly established firms”.

O tamanho destas firmas subcontratadas geralmente é pequeno e sua pesquisa e o desenvolvimento de novas mercadorias segue o mesmo esquema das redes de firmas empreendedoras. A relação entre o subcontratado e o contratante segue o princípio hierárquico e é interdependente. Assim, a empresa contratante tem o poder de tomada de decisão das atividades da subcontratada, ainda que seja dependente dos insumos especializados da mesma.

Clusters espaciais, clusters industriais e a relação de clusters em rede

O termo “*cluster*” é algo recente na literatura e no estado da arte no que diz respeito a redes estratégicas e de negócios; contudo, define-se como um tipo de “aglomeração específica de firmas que ou possuem uma forma geográfica de *clusters* ou outros tipos de produtos ou tecnologia baseada em *clusters* onde existe uma interna colaboração entre as firmas” (TODEVA, 2006, p.199, tradução livre).

Para Michel Porter (*apud* TODEVA, 2006, p. 200) um *cluster* é

[...] as geographic concentration of interconnected companies, specialised suppliers, service providers, firms in related industries, and associated institutions (for example, universities, standard agencies and trade associations) in particular fields that compete but also cooperate.

Ou seja, um *cluster* é composto de firmas interligadas que se envolvem nos mais variados tipos de trocas de recursos, baseados em arranjos colaborativos. Segundo Todeva (2006), o fenômeno de *cluster* surgiu como uma emergência das firmas em iniciarem suas transações entre compradores e vendedores, em que congregam-se no mercado para aumentar suas chances de transação.

Inúmeros pesquisadores têm estudado os *clusters* numa perspectiva de entender sobre os motivos da localização das firmas em determinadas regiões e o seu impacto no mercado local de trabalho e no crescimento econômico local. Geralmente, as relações dos *clusters* acontecem nas cidades dentro das zonas industriais e nas outras aglomerações.

Segundo Marshall (*apud* TODEVA, 2006, p. 200), existem três principais razões para a criação/o surgimento de *clusters*: i.) a existência de um agrupamento no mercado de trabalhadores especializados; ii.) a existência de certos insumos especializados naquela região e, por último, iii.) a geração de um fluxo rápido de informações/conhecimentos em determinados negócios entre as empresas, o que resulta em *spillovers* tecnológicos.

O surgimento de um *cluster* de firmas se torna um processo que está dirigido apenas para algumas instituições específicas, uma indústria e uma localização de fatores tais como a natureza da tecnologia; a especialização e diferenciação dentro das cadeias de valor, de produto e do processo inovativo. Assim, o *cluster* de firmas numa localização particular ou de um produto particular é visto como um resultado de um comportamento imitativo ou de uma similaridade na escolha da estratégia de sua localização. A formação de um *cluster* no sentido geográfico, na questão de sua localização, é uma rede de firmas com fornecedores, instituições governamentais, intermediários ou clientes de uma localização particular.

Apesar de não terem sido discutidos nesta seção os doze principais tipos de redes estratégicas mais comuns na literatura corrente, foram expostas até aqui as que se enquadram, ou podem se enquadrar, ou que possuem algum potencial de uso por meio do Estado, no sentido de promover ou fortalecer essas redes para promoção do desenvolvimento regional/local. Na próxima seção, serão apresentados alguns exemplos das redes citadas até aqui, sendo desenvolvidas/promovidas ao redor do globo, a observação de como

o Estado, instituições e mercado se desenvolvem nessas regiões/localidades e podem servir de ponto de apoio para desenvolver novos métodos de articulação do Estado em relação ao mercado, tais como: redes de cooperativas na Austrália e na França; *clusters* de TICs (tecnologia da informação e comunicação) em Bari (Itália), Amsterdam (Holanda), Dublin (Irlanda) e Oulu (Finlândia), numa tentativa de observarmos como se formaram e como se desenvolvem, para que possamos reproduzir numa proposta igualmente bem-sucedida no desenvolvimento regional/local no Brasil.

Cooperativas como uma rede estratégica das pequenas empresas: Austrália e França

Nesse primeiro exemplo, Mazzarol *et al.* (2013) focam suas discussões a respeito dos principais benefícios da cooperação em redes estratégicas e como elas se utilizam das redes estratégicas para se beneficiar das empresas e podem trazer benefícios para quem coopera.

Os conceitos de redes interempresarias desse tipo de agrupamento são uma prática antiga na economia, segundo Cândido (2002), já que foi inicialmente estudado por Marshall (1980) ao apontar os distritos industriais da Grã-Bretanha. Segundo Marshall (*apud* CÂNDIDO, 2002, p. 3), as empresas se tornam mais eficientes e competitivas quando se concentram em pequenos negócios similares em locais específicos.

Segundo Piore e Sabel (*apud* CÂNDIDO, 2002, p. 3), as MPEs obtêm vantagens competitivas quando atuam em conjunto e de forma estratégica e isso pode ocorrer de duas formas: i) quando as empresas cooperam de forma individual e independente, isto é, comprando conjuntamente insumos, compartilhando equipamento e desenvolvendo novos produtos e processos, etc. e ii) quando grupos de empresas unem forças em associação de negócios, cooperativas, etc. Além disso, Esser *et al.* (*apud* CÂNDIDO, 2002, p. 3) apontam que a

cooperação interorganizacional pode ser vista como uma estratégia para sobrevivência e desenvolvimento das empresas, e também como um fator que gera competitividade local e desenvolvimento regional.

O estudo de Mazzarol *et al.* (2013) foca nas cooperativas de MPEs de acordo com a classificação da OECD de 2004. Esse tipo de firma geralmente é independente das relações do proprietário e do gerente. A literatura acadêmica nesta área descreve uma empresa cooperativa como um “nexo de contratos” (SEXTON *apud* MAZZAROL *et al.*, 2013, p. 1) ou como uma “coalizão” (STAATZ *apud* MAZZAROL *et al.*, 2013, p.1) refletindo a natureza da aliança num modelo de negócio cooperativo.

Contudo, apesar de uma cooperativa ser uma aliança ou uma coalizão de pequenas firmas, formando uma associação, não significa um abandono total da independência da firma, no sentido da tomada de decisões individuais. Emelianoff (*apud* MAZZAROL *et al.*, 2013, p. 1) sugere que é importante considerarmos as cooperativas como uma “coalizão de negócios independentes mais do que uma organização singular unificada” (tradução livre), ou seja, deveríamos enxergar como uma cooperação entre firmas e não somente de uma cooperativa em si, o que torna mais complexo.

Diante disso, Mazzarol *et al.* (2013) discutem o valor que pode ser ganho através da cooperação, pois existem estudos que examinam os benefícios das pequenas empresas em cooperar. Para isso, analisam inúmeras cooperativas da Austrália e na França, utilizando o quadro teórico de Street e Cameron (2007). Assim, o estudo de Mazzarol *et al.* (2013) utiliza questões de pesquisa originalmente discutidas por Street e Cameron (2007) quanto à perspectiva de as empresas cooperarem num sentido de aliança para pequenas firmas, sendo o objetivo do texto responder a três principais questões: i) como as pequenas empresas derivam valor de relações externas facilitadas via um modelo de negócio cooperativo?; ii) quais são os riscos envolvidos em se engajar nesse tipo de relação? e iii) como essas relações se desenvolvem ao longo do tempo?

De acordo com a literatura acadêmica corrente, a cooperação entre firmas aumenta a competitividade via ligações pessoais, além disso, a forma cooperativa gera benefícios no nível de produtividade dentro deste tipo de aliança, como citam Sarkar *et al.* (*apud* MAZZAROL *et al.*, 2013).

A formação de uma cooperativa é usualmente justificada quando seu custo de contrato com fornecedores ou clientes é maior do que o custo destes mesmos fornecedores ou clientes adquirirem na firma. Em relação aos conceitos trabalhados sobre cooperativas, os autores Mazzarol *et al.* (2013) postulam seu trabalho em relação ao quadro teórico de Street e Cameron (2007), que é desenvolvido a partir da teoria de recursos baseados; na teoria de dependência de recursos e do “*punctuated equilibrium*”.

A primeira teoria proposta diz respeito à competitividade da firma e como pode ser atribuída a algum tipo de ativo ou recurso disponível. Nesse caso, se este ativo ou recurso for único, valioso e difícil de ser copiado ou substituído, ele poderá sustentar sua competitividade. Devido à grande dificuldade de criar recursos, a aliança estratégica e redes estratégicas podem beneficiar as MPEs, por aumentarem o seu acesso aos recursos e capacidades, bem como um aumento no acesso ao mercado, tecnologia e conhecimento, assim, segundo a teoria baseada nos recursos, a cooperação, nesse sentido, poderia garantir um maior mercado, melhor preço e uma redução do preço dos insumos (KRICOKAPIC-SKOKO *apud* MAZZAROL *et al.*, 2013, p. 4).

A segunda teoria que está baseada na relação da dependência dos recursos sugere que existe uma dependência entre as empresas e que qualquer empresa está limitada ao ambiente externo, aos recursos de produção, insumos, serviços, etc., o que estimularia as firmas a buscar estratégias para diminuir suas limitações por meio de alianças estratégicas, sejam por redes estratégicas de cooperação, por exemplo, para controlar ou absorver esta incerteza. Em termos ligados às redes

cooperativas, as MPEs podem, de fato, se unir como cooperativas no intuito de reduzir o impacto desses fatores em seus negócios, como citam Katz e Boland (*apud MAZZAROL et al.*, 2013, p. 4).

Por último, Mazzarol *et al.* (2013) analisam a teoria do equilíbrio pontuado (“*punctuated equilibrium*”) e esta sugere que as organizações estão em constante evolução com períodos de rápido crescimento e mudança. Como essa teoria geralmente é utilizada para estudar os ciclos de vida de grandes empresas, sugere-se, então, que o estudo das cooperativas por esse meio teórico pode criar um amplo alcance de compreensão das formas de redes e da natureza da sua estrutura em rede e governança sujeita à evolução.

Dessa forma, a arbitrariedade de se manter uma aliança entre pequenas firmas ou pequenos produtores dependerá do acesso aos recursos e do desenvolvimento dos negócios que possam aumentar seu próprio crescimento, o que não seria possível sozinho. Contudo, a manutenção dessas redes cooperativas dependerá da aliança estratégica e de como os membros que fazem parte dessas cooperativas são gerenciados, e isso pode envolver regras, premiações e recompensas para os membros ativos, aumentando a confiança uns com os outros e fortalecendo a cooperação.

Neste trabalho, Mazzarol *et al.* (2013) encontram que, de fato, as cooperativas são formadas por “proprietários-membros” e “membros de negócios” que geralmente operam na mesma indústria e localidade, confrontam os mesmos desafios e oportunidades e se unem em uma aliança de negócios, buscando se ajudar ou utilizar do seu poder de barganha, pela ação conjunta e cooperativa, em produtos, serviços ou fornecimento.

É importante salientar que como essa rede de cooperação⁵ tem sua estrutura baseada de forma horizontal, onde todos possuem vez na tomada de decisões, isso pode gerar diversos tipos de tensões com o passar do tempo e com o aumento da rede de cooperação.

Conforme a rede cooperativa cresce, as necessidades organizacionais associadas ao investimento e à tomada de decisões que possam garantir a sobrevivência da cooperação podem variar as necessidades individuais de alguns membros que não planejam ir além do horizonte do próprio negócio, criando empecilhos para o crescimento e fortalecimento dos negócios da cooperativa.

As evidências deste estudo de caso sugerem que o sucesso da cooperativa depende do desenvolvimento de um modelo de negócio sustentável, que tenha uma estratégia para oferecer uma proposição de valor ao membro através da configuração de uma fórmula de lucro, processos e recursos de cooperação, como citam Mazzarol *et al.* (2013).

Mesmo que um pequeno produtor escolha se manter fora de uma cooperativa por obter os mesmos resultados, ele poderá perder em relação a um maior acesso aos recursos, serviços, conhecimento e aumento de seu capital social. Sob condições adequadas, poderá garantir uma potencial vantagem competitiva através da colaboração que os ajuda a reduzir seus custos, fortalecendo o poder de barganha.

⁵ Segundo Schimitz (1992) e Nadvi (1997), existem três tipos básicos de vínculos de cooperação entre organizações e a forma do vínculo irá depender do ambiente e da definição da cadeia produtiva do segmento econômico em questão: i) vínculos verticais: referente às ligações “anteriores”, através dos relacionamentos entre fornecedores e sub-contratados, e ligações “posteriores” envolvendo consumidores e clientes; ii) vínculos horizontais: este tipo de vínculo ocorre entre produtores do mesmo nível e pode envolver também instituições que oferecem apoio e fomento à atividade empresarial, como as associações empresariais. Esse tipo de vínculo configura um nível de relacionamento entre produtores que competem, representando possibilidade de conflitos, o que não exclui ação conjunta para solucionar problemas específicos em áreas menos expostas à competição, como treinamento e disponibilização de infra-estrutura; iii) vínculos multilaterais: envolvem a participação de instituições de apoio à atividade empresarial da região e o tipo de assistência prestado a um conjunto de produtores de determinado segmento econômico.

Além disso, Olson, Kibe e Goregam (*apud* MAZZAROL, 2013, p. 8) sugerem que novos serviços e adição de valor são criados via inovação por meio de uma ação cooperativa, gerando inúmeros benefícios às firmas participantes.

Em relação às cooperativas analisadas nos países da Austrália e da França, Mazzarol *et al.* (2013) observam que grande parte consegue mitigar os riscos e o custo de transporte para cada membro da cooperativa através de um contínuo investimento para inovar nessa área.

Ao cooperarem, as empresas ganham em termos de performance e de sucesso financeiro que surgem com as economias de escala gerada pela cooperação, colocando os lucros para um outro nível. Segundo Misra, Carly e Flichter (*apud* MAZZAROL, 2013, p. 9), “uma cooperativa bem administrada reduz o custo operacional e o custo com o marketing para seus membros e reduz o custo de transação” (tradução livre).

Sendo assim, a resposta para as perguntas elencadas por Mazzarol *et al.* (2013) começam a ser respondidas. Se nos alinharmos com a teoria baseada nos recursos, a motivação das MPEs em formar uma rede de cooperação estaria ligada ao acesso seguro dos recursos de produção que uma firma poderia não ter o controle total ou adquirir sozinha. A criação de um ambiente produtivo coletivo: infraestrutura conjunta, planta de processamento, conjunto e equipamentos demonstraria, também, a habilidade das MPEs de buscar o controle da incerteza do seu ambiente de mercado, como cita a teoria da dependência dos recursos. E, por último, a teoria do equilíbrio pontuado (“*punctuated equilibrium*”) demonstra que o crescimento das cooperativas se deu em momentos de longos períodos de estabilidade e curtos períodos de mudanças relativas às externalidades do mercado ou forças internas.

Redes estratégicas locais e políticas de *clusters*: Amsterdam, Bari, Dublin e Oulu

Winden e Woets (2003) acreditam que exista uma correlação positiva entre redes estratégicas interfirmas e o desenvolvimento local, pois a literatura recente tem dado atenção a esse tipo de interação como responsável pelo veículo de inovação local/regional e, por último, por ser um promotor de crescimento econômico nessas áreas.

Esta discussão será interessante de ser analisada, pois investiga o papel das instituições locais no suporte aos *clusters* e redes estratégicas em algumas cidades europeias: Amsterdam, Bari, Dublin e Oulu; e como os governos locais/nacionais tentam promover este tipo de redes estratégicas.

Segundo Winden e Woets (2003), o principal argumento para essa investigação é porque a densidade de redes locais permite maior inovação, o que resulta num favorável desenvolvimento local. Isso porque uma região é um meio ambiente em constante aprendizado que interage com os atores da região, promovendo inovação e crescimento (BEGG *apud* WINDEN; WOETS, 2003, p. 3).

Claro que alguns ambientes são melhores do que outros para favorecer o aprendizado e a inovação, como cita Camagni (*apud* WINDEN; WOETS, 2003, p. 4):

[...] the set, or the complex network of mainly informal social relationships on a limited geographical area, often determining a specific external “image” and a specific internal “representation” and sense of belonging, which enhance the local innovative capability through synergetic and collective learning processes.

Então, qual poderia ser o papel do Governo local/regional para incentivar/promover redes estratégicas e beneficiar a todos com o crescimento e desenvolvimento local/regional? Segundo a OECD (*apud* WINDEN; WOETS, 2003, p. 5), são as firmas que dirigem a inovação,

mas existem três competências governamentais que podem estimular a criação de redes estratégicas: “i) investimento em pesquisa básica; ii) estabelecer as circunstâncias adequadas para a inovação empresarial e iii) ajudar a melhorar o sistema de inovação”. Além disso, para um melhor desenvolvimento dos *clusters*, objeto de investigação de Winden e Woets (2003), a cooperação público-privado é um pré-requisito para um desenvolvimento efetivo e eficiente das políticas em relação a eles.

O contexto de análise sobre redes estratégicas e o papel do Estado no desenvolvimento de um ambiente propício se dá em cima de *clusters* baseados em TICs (Tecnologias de Informação e Comunicação), pois, por ser um setor relativamente novo e com potencial inovador, torna seu estudo mais interessante e, como muitos governos locais na Europa têm tentado implementar um ambiente ideal para o desenvolvimento deste setor em suas regiões, será de grande utilidade observar as estratégias adotadas por cada região.

Amsterdam

Em Amsterdam, segundo Winden e Woets (2003), existem centenas de empresas na área de TICs que produzem serviços em consultoria, conteúdo, telecomunicações e *software*. Existem duas grandes universidades que produzem bacharéis no setor e fazem parte do ciclo de P&D público-privado. Esse ambiente propício favoreceu a atração de inúmeras outras empresas na área durante a década de 1990 e expandiu a economia local.

Contudo, Winden e Woets (2003) encontram que existe certa dificuldade das universidades e politécnicas em transferir o conhecimento encontrado para as empresas que fazem parte da rede, servindo apenas para fornecer capital humano para o setor. Para ajudar no suporte e na transferência de conhecimento, algumas instituições foram criadas baseadas em algumas ideias que deram certo ao redor do mundo. A ANMA (Amsterdam New Media Association) é uma

organização informal criada pelos atores que fazem parte do *cluster* do setor para profissionalizar, treinar e educar novas empresas que surgem no mercado.

Já a Kenniskring tem como objetivo transferir o conhecimento entre pesquisadores, educadores e empresários do setor. Por último, existe uma instituição que tenta fortalecer e promover “*startups*” em TIC, a Twinning Centre. Seu papel é de criar ligações entre empresas já existentes e novas empresas para dar um amplo acesso ao conhecimento, tecnologia, mercados e capital e, assim, aumentar as chances de prosperar desses *startups*. Essa instituição tem como principais atores a cidade de Amsterdam e o Ministério de Relações Econômicas do país. A inclusão de inúmeros atores público-privados que fazem parte dessa rede de *clusters* tem tornado a estratégia dessa cidade um caso de sucesso.

Bari

Bari é uma cidade relativamente pequena, 300 mil pessoas, mas com um setor econômico diversificado nas áreas de serviços, manufatura leve, indústria mecânica e TICs que está começando a se desenvolver. Com relação à última, existem três principais aglomerações na cidade. Uma delas se concentra no centro e fica próxima aos principais escritórios de bancos e serviços e das principais associações de empresários. Geograficamente, essa primeira aglomeração fica na entrada da cidade e do principal *campus* de pesquisa universitária, formando um *cluster* natural com o parque científico de Bari.

Os outros *clusters* em Bari se localizam ao longo do território, um nos *clusters* urbanos que possuem “*clusters* industriais” e o outro ao longo das principais rodovias e próximo aos principais *clusters* de manufaturas da região.

O destaque de TICs em Bari se concentra no setor de telecomunicações e de desenvolvimento de *softwares*. A Universidade de Bari tem boa reputação e ótima formação de bacharéis nas duas

principais áreas do *cluster*. Existem evidências de que o *cluster* de TIC de Bari trabalha de forma cooperativa para reduzir os custos de lidar com clientes, com marketing, treinamentos e na contratação de recursos humanos.

Apesar disso, segundo Winden e Woets (2003), a relação estratégica interfirmas adotada em Bari não é um caso de sucesso que permita um ambiente inovador, dada a inexistência de vantagens tecnológicas claras. Isso porque as maiores empresas do setor localizadas na cidade se inseriram na região apenas por conta dos incentivos financeiros e não estavam em busca de vantagens tecnológicas, assim, há um baixo incentivo ao compartilhamento de informações.

Em relação às redes institucionais, Bari possui duas principais organizações que funcionam como suporte e promotor do *cluster*. A primeira é conhecida por Tecnopolis, uma empresa governamental criada em 1969 com o intuito de contribuir para a modernização do sul da Itália. Sua atuação está principalmente ligada à difusão do conhecimento ao setor privado, estimular a inovação, dar suporte aos *startups*, realizar pesquisas e treinar agentes locais. O resultado foi a atração de múltiplos *spin-offs* entre companhias, atração de inúmeras faculdades e empresas que compartilham recursos e conhecimento.

A segunda organização, chamada de Assindustria, forma o principal elo da cadeia cooperativa do *cluster* de TIC em Bari. Por ser uma associação de empreendedores locais, ela consegue captar a confiança das MPEs e das grandes firmas do setor, sendo a principal responsável pelas estratégias de adição de valor nos ativos locais e nas habilidades dos agentes, considerada o catalisador dos projetos de inovação e por facilitar contatos entre as firmas e a universidade.

Em suma, Winden e Woets (2003) encontram que, além de o Governo local não ter um papel significativo no desenvolvimento deste *cluster*, as companhias de Bari não participam da rede estratégica local/regional, isso porque as multinacionais instaladas na região estão

lá apenas por conta do baixo custo do trabalho e de sua P&D, já que seus clientes estão num nível nacional e internacional.

Dublin

A região metropolitana de Dublin, que possui cerca de 30% da população da Irlanda, vem, desde o final da década de 1990, em franco crescimento devido aos seus investimentos em infraestrutura e ao investimento direto externo (IDE) oriundos dos EUA, o que atraiu a emigração de irlandeses à sua terra natal, trazendo consigo *expertise* e atividade empreendedora (WINDEN; WOETS, 2003).

O setor de TICs na Irlanda é muito importante, pois representa 10% do PIB, e empresas multinacionais dominam o *cluster*: Microsoft, IBM, HP, etc. Contudo, apenas a parte que não agrega valor se concentra em Dublin: vendas, marketing, distribuição, etc.; o núcleo de P&D dessas grandes empresas está concentrado nos EUA. As firmas menores do setor, ao contrário, tendem a ter sua cadeia de oferta inteiramente na Irlanda. Além disso, as firmas menores empregam mais do que as grandes empresas multinacionais, contudo, representam apenas 10% do mercado.

Como em outras regiões que aqui foram elencadas, as universidades locais e as politécnicas são o elemento-chave do elo produtivo, pois produzem conhecimento e formam mão de obra habilidosa que é absorvida pelas empresas locais. Os “nós” das redes existentes em Dublin possuem duas grandes diferenças em termos estratégicos, isso porque as multinacionais interagem muito mais com clientes estrangeiros e com suas outras empresas localizadas nos EUA, Europa e Ásia, enquanto as pequenas firmas locais interagem de forma mais regional/local, fortalecendo parcerias com outras firmas da região e se relacionando muito mais com as instituições de conhecimento local.

Apesar da interação local das grandes empresas, elas são as principais responsáveis pelo crescimento deste *cluster*, já que inúmeros

gerentes das mesmas acabam criando suas próprias firmas de TICs, gerando *spin-offs* significativos, e a presença de multinacionais incentiva um aumento de alunos nas universidades, estimulando a base de conhecimento local.

As três principais universidades de Dublin, College Dublin, Dublin City e Trinity College, possuem fortes ligações com as empresas do setor, isso porque muitas delas possuem representantes nos Conselhos dessas universidades. Por isso, estimulam a P&D por meio de incubadoras, promovendo a criação de aplicações comerciais em semicondutores e redes. Cabe destaque para a última, Trinity College, fundada no final da década de 1980 com apoio governamental pela Industrial Development Agency Ireland, que aos poucos retirou seu apoio financeiro para incentivar a comercialização de suas pesquisas, o que tem dado certo.

Em termos institucionais, as autoridades locais e regionais têm algumas competências. As redes de TICs são fomentadas e promovidas predominantemente por instituições nacionais, públicas ou privadas. A ISA (Irish Software Association) é uma instituição privada responsável majoritariamente pelo *cluster* irlandês. Isso porque ela possui um papel-chave na facilitação entre os atores no *cluster* e possui grandes influências nos *policymakers*. Existe também uma agência estatal responsável por dar suporte à estrutura do *cluster*, incluindo financiamento, *expertise* e contatos internacionais para as *startups* e firmas pequenas.

Oulu

Por último, Oulu é uma cidade longínqua da capital finlandesa Helsinke, pequena e jovem, com pouco mais de 180 mil habitantes. O setor público e a manufatura de alta tecnologia são os grandes empregadores da cidade. No total, em 1999, cerca de 75 mil pessoas estavam empregadas nesses dois setores. Somente o *cluster* de TIC da região, à época, empregava mais de 17% da mão de obra ativa.

Diferente dos outros casos apresentados por Winden e Woets (2003), a política, tanto nacional como local, foi responsável pela formação deste *cluster* em TICs. Por ser uma cidade pequena e por ter poucos habitantes, o mercado local naturalmente não conseguiria manter este *cluster*. Segundo Winden e Woets (2003), essa seria a explicação do *cluster* ser tão focado no setor de P&D, já que não necessita estar próximo do mercado consumidor.

As políticas de desenvolvimento regional/local, o conjunto de técnicos e habilidades das universidades, políticas fortes e consistentes e uma cultura cooperativa ajudaram a dar suporte e a promover o *cluster*. A presença do Estado e a criação de laboratórios de pesquisa e a fundação de um parque científico estimularam a decisão da localização de muitas companhias baseadas na produção de conhecimento, tendo a Nokia como a principal locomotiva da região e trazendo impactos positivos no desenvolvimento econômico local, atraindo, inclusive, uma centena de pequenas empresas nos setores de eletrônica e de *software*.

A cidade se constituiu como um centro de referência em P&D durante a década de 1990, atraindo grandes empresas estrangeiras, como a Ericsson, que concentrou suas atividades em P&D para segurança de dados na internet, atraindo força de trabalho bem qualificada durante os anos 2000. Além das companhias, dois centros de conhecimento têm importante papel nos “nós” do *cluster* de Oulu. A Infotech, criada em 1996 pela Universidade de Oulu, desempenha o papel de estimular a pesquisa e o treinamento no *cluster* e a interagir com as organizações de pesquisa privada.

Já a Technical Research Centre of Finland, também criada pelo Governo finlandês, demonstrando uma forte ação estatal na promoção e no desenvolvimento de pesquisas, tem como meta uma política de descentralização das atividades produtivas da capital para a região nordeste do país, onde se encontra a cidade de Oulu.

Segundo Winter e Woets (2003), as relações estratégicas do *cluster* de TICs em Oulu envolvem ligações locais, regionais, nacionais e globais, sendo o centro dessas ligações a empresa Nokia. Além disso, ser uma cidade pequena contribui para um pleno conhecimento dos atores envolvidos no setor, o que fortalece os elos do *cluster*. As agências de financiamento do governo agem de forma a incentivar a cooperação e a parceria público-privada. Winden e Woets (2003) destacam que as políticas públicas na região são muito importantes e o próprio *slogan* criado para a cidade deixa a entender isso: “*the city of technology*”, ajudando a criar uma publicidade positiva e estabelecer uma imagem de cidade altamente tecnológica.

Por fim, a apresentação das diversas formas de redes estratégicas em diferentes cidades e em diferentes países neste artigo tem como propósito descrever e também analisar as ligações/interações público-privadas nessas redes e como é utilizado o arranjo institucional para ajudar ou promovê-las. Assim, a análise dos diferentes casos é a questão-chave para entendermos as formas dos arranjos institucionais para dar apoio às redes, bem como o papel dos governos locais e sua política de promoção ou suporte. Dessa forma, poderemos retirar algumas lições de políticas que podem ser utilizadas no Brasil.

O papel do Estado

O que se percebeu até agora, ao já termos analisado alguns exemplos, é que a maioria das cidades observadas possui algum tipo de suporte do Estado para a atividade empresarial e para a formação de redes, ou seja, percebe-se que o Estado possui um papel central em encorajar a formação de uma estrutura econômica que busque explorar os aspectos sistêmicos das organizações produtivas modernas e facilitar a criação de redes formais e/ou informais de P&D, como em Bari, Oulu, Dublin e Amsterdam, por exemplo (CÂNDIDO, 2002).

De forma genérica, Desgardins e Lemaire (*apud* CÂNDIDO, 2002) citam as formas de desenvolvimento das empresas num plano de exemplo internacional e como em diversas regiões o Estado obteve um papel importante para tornar as localidades mais atrativas, estimulando novos entrantes e criando redes com as empresas incumbentes; de forma indireta, “por meio de um estímulo a maior qualificação prévia (criação de capital humano especializado); subsídios; cooperação público-privada entre empresas e instituições; centros de pesquisas e universidades e, por último, estimulando a concorrência dos grupos no plano interno” (DESGARIDINS; LEMAIRE *apud* CÂNDIDO, 2002, p. 7).

Segundo Pereira (*apud* CÂNDIDO, 2002), não somente ações indiretas devem ser tomadas, mas o Estado também deve fazer uso de instrumentos que busquem manter e ampliar as ações de desenvolvimento das regiões, como: “i) ações que salvem empresas ameaçadas de falência ou emigração; ii) mecanismos que facilitem a absorção e difusão de tecnologia e iii) ações específicas para MPEs industriais”.

A utilização dessas ferramentas e de ações do Estado de forma indireta podem construir um ambiente apropriado para as empresas aumentarem sua capacidade de competição, crescendo a conexão da rede com outras redes e atores no âmbito local, nacional e global e sua relação com as diferentes esferas sociais: Estado, mercado e sociedade civil – como pode ser visto no Quadro 1, abaixo.

Quadro 1 - Dimensões e variáveis de análise do funcionamento das redes

| Dimensões | Variáveis |
|--|---|
| Tipos | Identificação dos atores locais que participam das redes Caracterização das redes (institucional, informal, produtiva etc.) Identificação das funções presentes das redes (trocas mercantil, de informações, conhecimentos, relacionamentos etc.) |
| Densidade | Territorialidade/coesão social Temporalidade histórica Valores éticos/políticos Capacidade de inovação, adaptação e regulação |
| Funcionamento e gestão | Espaços de reflexão coletiva Tomada de decisão Mecanismos de controle Resolução de conflitos Normas/hierarquia Comunicação |
| Efetividade na promoção do desenvolvimento local sustentável | Promoção econômica/tecnológica Promoção social Promoção ambiental/ecológica Promoção política |
| Abertura para o exterior | Conexão com outras redes e atores em âmbito local, nacional e global Interface com diferentes esferas sociais através de parcerias |

Fonte: ANDION (2003).

Conforme Andion (2003), a identificação das características locais e a interpretação da capacidade de inovação, da cultura e do espaço desse território podem nos ajudar a criar uma reflexão coletiva sobre o uso do espaço, abrindo brecha para uma tomada de decisão estratégica

que permite entender e resolver conflitos e se comunicar entre os atores, promovendo um crescimento econômico nos âmbitos econômico, social, político e ambiental; no caso de sucesso, o ambiente apropriado permite que as empresas ampliem sua capacidade de competição em níveis globais, isto é, abertura para o exterior, promovendo, por meio da ação coletiva do Estado com o mercado, o desenvolvimento regional/local tão pretendido.

Para tanto, diversas estratégias podem ser tomadas pelo Estado a fim de obter o tão desejado ambiente virtuoso que promove aumento de renda, empregos, inclusão social e etc. Claro, não existem fórmulas mágicas e nem tão pouco “receitas de bolo” que podem ser generalizadas, já que as situações do território se diferem para cada região e esta irá depender do diagnóstico e do planejamento dos atores envolvidos nessa rede. Nos últimos períodos, muito tem se falado sobre o poder da municipalização como estratégia para que os atores locais possam identificar suas falhas e criar estratégias de desenvolvimento regional/local, bem como a utilização do terceiro setor (ONGs) quando o Estado não consegue identificar e promover o equilíbrio social ou até mesmo as redes de cooperação e *clusters*, que têm se transformado numa estratégia comum no cenário local brasileiro, pois, como visto, podem aumentar a competitividade e estimular o desenvolvimento regional/local.

Ainda em relação ao Estado, políticas industriais podem ter a capacidade de estimular a competitividade e sinalizar à sociedade e aos representantes da indústria, dos trabalhadores e do meio acadêmico os benefícios no padrão de vida da população e aumentar o potencial competitivo por meio do uso de reformas fiscais, monetária e da lei de impostos (em relação às MPEs), no sentido de reduzir o custo de produção dessas empresas.

O autor Ramírez-Rangel (2001 *apud* CÂNDIDO, 2002) enfatiza o papel do Estado na promoção da cooperação e o trabalho com a hipótese de que quase sempre as redes estratégicas surgem por meio

de uma estrutura formal e a colaboração implica o estabelecimento de instituições formais, fato que podemos observar nas empresas de TICs nas quatro cidades europeias analisadas anteriormente.

Dessa forma, as empresas podem criar por conta própria, ou com a agenda dos Governos, associações que estimulem a criação de benefícios coletivos e que compartilham três características principais: “i) parcerias público-privadas; ii) adquirem a forma de uma associação sem fins lucrativos e iii) requer a coordenação de vários atores para trabalhar com eficácia”, sendo essas associações as responsáveis pelos serviços de treinamento, P&D, marketing e venda e aquisições coletivas.

Nesse sentido, percebe-se que o Estado pode (e deve) ter um papel importante na promoção da cooperação entre as firmas, especialmente as MPEs, de forma institucional ou não; com o intuito de reduzir incertezas e aumentar o nível de confiança das firmas, entre os atores envolvidos, o que faz crescer a possibilidade de colaboração.

Considerações Finais

Buscou-se, neste artigo, levantar algumas evidências, por meio de exemplos, para que possamos compreender como funcionam as redes enquanto promotoras do desenvolvimento regional/local. Para tanto, o ambiente em rede por si só às vezes não é suficiente para essa promoção, necessitando, também, do papel do Estado, que poderia atuar no sentido de promover e fortalecer redes estratégicas num ambiente local/regional.

Desse modo, a formação ou consolidação de redes estratégicas em relação às MPEs necessita de mais investigações, pois a simples análise de exemplos não pode resultar em ajustamentos simplórios para que haja a promoção de um desenvolvimento regional baseado na competitividade e cooperação de atores locais/regionais; isso fica muito óbvio quando retornamos ao Quadro 1 e percebemos que o meio ambiente é complexo e os atores de cada localidade possuem características diferenciadas em termos de produtividade, cultura e

etc., trazendo inúmeras implicações a partir do momento em que os responsáveis pela promoção (o Estado, instituições, o mercado, etc.) do desenvolvimento regional buscam apenas replicar modelos de sucesso em outras localidades que são incompatíveis com sua realidade.

Como salientado por Humphery e Schimitz (*apud* CÂNDIDO, 2002), é preciso tomar algumas precauções antes de se tentar extrair lições de políticas econômicas, pois é intrinsecamente difícil estabelecer conexões causais entre políticas e o sucesso dos agrupamentos de redes estratégicas, e também porque o surgimento de uma rede estratégica pode ocorrer sem que exista, necessariamente, uma estratégia de indústria local ou regional.

Estas considerações finais criam, então, opções variadas para a realização de pesquisas que procurem buscar mecanismos eficazes para a formação/o fortalecimento de redes estratégicas no ambiente regional/local quando se está em busca de uma geração de vantagem competitiva e do desenvolvimento da região, o que envolve todo um conjunto de políticas e ações de diversos tipos de agentes no processo (Estado, mercado, sociedade civil, instituições, universidades, etc.).

Referências

ALBARELLO, C. B.; ALBARELLO, L.; SIEDENBERG, D. R. Estratégias capazes de contribuir no processo de promoção do desenvolvimento sustentável na esfera local regional. **Revista Administração**, v.5, n.8, p.39-63, jun. 2006.

Alves, J.; Marques, M. J.; Saur, I. **O papel das redes de cooperação na promoção da inovação e da modernização de clusters: o caso do projecto “casa do futuro”**. DEGEI (Departamento de Gestão e Engenharia Industrial), Universidade de Aveiro, Aveiro, Portugal, 2004.

ANDION, C. Análise de redes e desenvolvimento local sustentável. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 37(5): 1033-54, set./out. 2003.

BALESTRIN, A.; VARGAS, L. M. A dimensão estratégica das redes horizontais de MPÉs: teorização e evidências. **RAC**, Edição Especial, 2004: 203-227.

Cândido, G. A. A Formação de redes interorganizacionais como mecanismos para geração de vantagem competitiva e para promoção do desenvolvimento regional: O papel do Estado e das políticas públicas neste cenário. **Revista Eletrônica de Administração**, ed. 28, v. 8, n. 4, jul.-ago. 2002.

Faria, A. Repensando redes estratégicas. **RAC**, Curitiba, v. 15, n. 1, art. 5, jan./fev. 2011. p. 84-102.

MAZZAROL, T. *et al.* Co-operatives as a strategic network of small firms: case studies from Australian and French co-operatives. **Journal of Coperative Organization and Management**, 2013.

TEIXEIRA, E. B.; VITCEL, M. S.; BEBER, M. C. Cooperação estratégica, redes de cooperação e desenvolvimento regional: o caso de Unijuí/Sedai. **Desenvolvimento em Questão**, Ed. Unijuí, ano 5, n. 10, jul./dez. 2007.

TODEVA, E. Types of Business Networks. In: Todeva, E. **Strategy and Structure**. Routledge, 2006.

VAN WINDEN, W.; WOETS, P. **Local strategic networks and policies in European ICT clusters**: the cases of Amsterdam, Bari, Dublin and Oulu. Artigo apresentado na 15th Annual Conference of the European Association for Evolutionary Political Economy, Maastricht, The Netherlands, 7th – 10th November 2003.

WEGNER, D. Mecanismos de governança de redes horizontais de empresas: o caso das redes alemãs de grande porte. **Revista Gestão Organizacional**, v. 5, n. 2, jul./dez. 2012.



Nas últimas décadas, o interesse e a necessidade para que os processos de gestão apresentem resultados tangíveis trouxeram à tona para a Administração, quer pública ou não, um olhar sobre a Qualidade.

Os cenários nacional e internacional demandam saberes que promovam uma gestão eficiente e eficaz, longe do clichê, mas perto de resultados que atendam aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Assim, ao final da Especialização em Gestão da Qualidade na Administração Pública, todas as alunas e todos os alunos tiveram como demonstrar como a teoria e as técnicas podem e devem ser aplicadas na Gestão. Este é o volume 1 do processo, contemplando 12 trabalhos, sendo um deles fruto de uma parceria com alunos da Ufal que trazem a realidade de Alagoas em suas mais diversas faces.



9786586680010