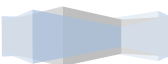


TRABALHOS SELECIONADOS PARA PLENÁRIAS

EIXO TEMÁTICO: GESTÃO PÚBLICA



III Congresso Internacional de Gestão Estratégica e Controladoria de Organizações – III CIGECO

26 e 27 de outubro de 2017

A IMPORTÂNCIA DA GESTÃO DE PESSOAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Caroline Zott, Universidade Regional do Alto Uruguai e das Missões, URI – Unidade de Cerro Largo, RS, Brasil, carolinezott@hotmail.com

Claricio Damke, Universidade Regional do Alto Uruguai e das Missões, URI – Unidade de Cerro Largo, RS, Brasil, clariciodamke@gmail.com

Patricia Harter Sampaio, Universidade Regional do Alto Uruguai e das Missões, URI – Unidade de Cerro Largo, RS, Brasil, patricia-hs@hotmail.com

RESUMO

As pessoas são os atores das organizações. Mais do que recursos, as pessoas são participantes da organização, e assim sendo, qualquer organização depende em maior ou menor grau do desempenho humano para o sucesso empresarial. Na Administração Pública, administrar não é somente executar serviços, mas governar buscando o bem comum. Para tanto, é necessário que toda a estrutura esteja em sintonia e procure atender às necessidades do cidadão de forma eficiente e efetiva. Para que seja possível alcançar tais objetivos, são necessários servidores públicos qualificados e eficientes. O presente estudo tem como objetivo oferecer conceitos e teorias quanto à Administração Pública e à Gestão de Pessoas na área pública, induzindo a uma reflexão acerca da importância da Gestão de Pessoas para a eficiência e qualidade dos serviços públicos prestados. A metodologia utilizada neste estudo é a pesquisa bibliográfica, pois é elaborada a partir de material já publicado, constituído de livros, artigos e material disponibilizado na internet.

Palavras-chave: Pessoas. Administração Pública. Gestão de Pessoas.

1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública sempre fez parte da história e sempre contribuiu para desenvolver todas as sociedades (PROCOPIUCK, 2013). A Administração Pública tem nos princípios constitucionais, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, a base de sustentação de todas as ações, sendo eles os mandamentos que irradiam sobre as normas (NASCIMENTO, 2014).

Gestão é a prática que deve ser aprimorada para alcançar determinados resultados. No caso da gestão pública, Nascimento (2014) enfatiza que ela existe para reduzir os níveis de pobreza, melhorar a educação, aumentar a competitividade da economia, preservar e estender os serviços públicos objetivando sempre o bem da coletividade. Neste sentido, a gestão de pessoas no setor público possui um papel estratégico, pois toda organização precisa encontrar formas para atingir seus objetivos, neste caso, suprindo as necessidades da população através dos serviços prestados por pessoas eficientes e satisfeitas.

“As pessoas deixam de ser o recurso organizacional mais importante para se tornar o parceiro principal do negócio” (CHIAVENATO, 2002, p. 17). Diante desta afirmação, a gestão de pessoas se torna peça fundamental para o sucesso das organizações. Em relação ao órgão público, este está sendo cada vez mais pressionado a atender às demandas do cidadão com eficiência e qualidade (GEMELLI e FILIPPIM, 2010). Para tanto, são necessários servidores públicos competentes e com habilidades, capazes de se sobressair em qualquer situação (GEMELLI e FILIPPIM, 2010).

Neste sentido, o presente estudo implicou a busca por referências bibliográficas acerca da Administração Pública e a Gestão de Pessoas no setor público, podendo assim visualizar a importância de um sistema que contribua para o desenvolvimento, capacitação e gestão dos servidores. A revisão bibliográfica reduzida sobre a Gestão de Pessoas no setor público não invalida a relevância que a mesma possui para o ente público.

2 METODOLOGIA

Na metodologia estão descritos os “caminhos” utilizados para atingir a finalidade da pesquisa (KLEIN *et al.*, 2015). As pesquisas podem ser classificadas de diversas maneiras e definidas quanto à finalidade, os objetivos e a abordagem da mesma (GIL, 2010).

No que se refere as formas clássicas de pesquisa, Kauark, Manhães e Medeiros (2010) elencam : pesquisa básica e pesquisa aplicada. A primeira, também chamada por Barros e Leheld (2007) de pesquisa teórica, tem o propósito de satisfazer a uma necessidade intelectual de conhecimento. Já a segunda, “abrange estudos elaborados com a finalidade de resolver problemas identificados no âmbito das sociedades em que os pesquisadores vivem” (GIL, 2010, p. 26). O presente estudo classifica-se como pesquisa básica, que objetiva gerar conhecimentos novos e úteis para o avanço da ciência sem aplicação prática prevista (KAUARK, MANHÃES E MEDEIROS, 2010).

A presente pesquisa classifica-se em pesquisa bibliográfica, pois é elaborada a partir de material já publicado, constituído de livros, artigos e material disponibilizado no meio eletrônico (KAUARK, MANHÃES E MEDEIROS, 2010).

3 ORGANIZAÇÃO E ESTRUTURA DO ESTADO E GOVERNO

A organização político-administrativa do Estado brasileiro compreende a União, os estados, distrito federal e municípios, sendo que todos possuem autonomia, garantido pela Constituição Federal de 1988 (PALUDO 2013).

Esta organização, afirma Nascimento (2014), refere-se à forma como o Estado está estruturado para atingir seus objetivos e a autonomia que lhes é garantida está caracterizada no poder de organização política, administrativa e orçamentária de cada um dos entes.

Paludo (2013) traz o conceito de Estado como sendo uma organização burocrática que possui o poder de legislar e tributar sobre a população de um determinado território, ou também sendo o exercício do poder através do Governo, em função do bem comum.

O Brasil, conforme Nascimento (2014), é um Estado composto, organizado de forma federativa. Diante desta afirmação, Paludo (2013) afirma que o Brasil é um Estado Federal, pois apresenta três esferas de governo, a nacional (União), a regional (Estados) e a municipal (Municípios).

No que se refere ao sistema de governo, Nascimento (2014) esclarece que o Brasil adota o sistema presidencialista, onde o presidente é escolhido para governar por um prazo determinado, atribuindo à ele grande parte da função governamental. Já o regime político adotado pelo país, é a democracia semidireta, na qual o poder do povo é exercido através de representantes eleitos e conta com a participação da população em algumas decisões, através de referendos e plebiscitos (PALUDO, 2013). O tipo de Estado em que o país se constitui, conforme Paludo (2015), é o Estado Democrático de Direito, que se fundamenta na democracia, com eleições livres e periódicas para escolher os governantes. A síntese das denominações do Estado Brasileiro podem ser acompanhadas no Quadro 1.

Quadro 1: Síntese das denominações do Estado Brasileiro

Forma de Estado	Federal
Tipo de Estado	Estado Democrático de Direito
Regime Político	Democracia Semi direta
Forma de Governo	República
Sistema de Governo	Presidencialismo

Fonte: Adaptado de Paludo, 2015, p. 127

4 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Administração Pública sempre fez parte da história e sempre contribuiu para desenvolver todas as sociedades, sendo a administração a parte mais óbvia do governo, pois é o governo em ação, é o lado executivo e operativo, tão antiga quanto o próprio governo, embora tenha passado a ser objeto de estudo, a partir de meados do século XIX (PROCOPIUCK, 2013). Para Procopiuck, 2013, p. 10 “a explicitação de conhecimentos de Administração pública surgiu na proporção em que a Administração Geral ganhou espaço como disciplina acadêmica e como espaço de atuação profissional na modernidade”.

As atividades de governo, na opinião de Castro (2013), são fundamentadas a partir de orientações políticas, ideológicas ou doutrinárias. Já o ato de administrar, afirma Castro (2013) é neutra, vinculada às normas e técnicas.

Administração Pública e Governo são expressões diferentes com conceitos distintos, salienta Castro (2013). Para Castro (2013), Governo significa autoridade, poder de direção que organiza e atende às necessidades coletivas. Em Paludo (2013), encontra-se a afirmação de que o termo administração é utilizado para designar funções de planejamento, direção e atividades de execução. O administrador, esclarece Paludo (2013), é o profissional que atua nas organizações, sendo chamado na administração pública como agente público, que exerce as diversas funções: planejar, organizar, dirigir, coordenar e controlar.

Administração pública é o processo estruturado de planejamento, organização, orientação, execução, avaliação e aprimoramento das atividades da instituição pública no direcionamento para atender às necessidades e expectativas dos cidadãos da comunidade, visando ao bem comum (OLIVEIRA, 2014, p. 4).

Outro esclarecimento de Paludo (2013) acerca da Administração é que ela compreende a estrutura, os recursos, órgãos e agentes, serviços e atividades que estão à disposição dos governos

para a realização dos objetivos, em especial, ao objetivo essencial do Estado: a promoção do bem comum da coletividade.

A Administração Pública possui algumas características próprias, conforme elenca Paludo (2013): É executora – executa as atividades desejadas pelo Estado, tendo em vista o bem comum. Presta serviços públicos e pratica atos administrativos através de seus órgãos; É instrumental – instrumento do Estado para a promoção do desenvolvimento do país e do bem comum da comunidade; É hierarquizada – a estrutura da Administração Pública obedece à uma hierarquia, onde há subordinação dos órgãos inferiores aos superiores; Possui competência limitada – só possui poder para decidir e comandar a área de sua competência, sendo esta competência estabelecida por lei; Tem responsabilidade técnica – obedece normas jurídicas e técnicas, sendo responsáveis pelos atos que praticam e estando sujeitos à prestação de contas perante órgãos de controle e sociedade; É neutra – a Administração Pública deve tratar a todos da mesma forma, sem distinção.

5 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Com relação aos princípios, Nascimento (2014) explica que são os mandamentos que se irradiam sobre as normas, dando sentido e harmonia e que constituem a sustentação de todas as ações da Administração Pública (administradores e servidores), representando o certo, o correto e o legal.

Os princípios básicos da Administração Pública, conforme Nascimento (2014), encontram-se estabelecidos na Constituição Federal de 1988, definidos no artigo 37: “A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

Cada princípio deve ser compreendido e aplicado sem a perda da harmonia e da coerência do sistema, mediante interpretação sistemática que preserve a harmonia, a racionalidade e a congruência em sua aplicação às situações concretas vividas pela Administração Pública, quando em suas relações com os administrados e a sociedade (PALUDO, 2015, p. 146).

Pelo princípio da legalidade é possível perceber que a administração pública tem limites e que deverá obedecer à lei, afirma Nascimento (2014). Por este princípio, Paludo (2013) explica que o administrador público somente pode fazer aquilo que a lei permite e autoriza.

O princípio da impessoalidade determina que a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar somente um grupo de pessoas, para tanto, o agente público, ao praticar os atos deve ser imparcial, buscando apenas o fim público, sem privilégios ou discriminações, explica Castro (2013).

Decorre do princípio da moralidade que todo servidor público deve ser ético em sua conduta, devendo necessariamente ser honesto, justo e legal, segundo Paludo (2013). Castro (2013), acrescenta à esta definição que a partir deste princípio, sejam observados preceitos éticos capazes de conduzir a lealdade e a transparência.

De acordo com o princípio da publicidade, é dever da Administração Pública dar total transparência à todos os atos praticados (NASCIMENTO, 2014). Para Paludo (2013), a finalidade da publicação é dar conhecimento das ações ao público em geral, ou seja, as divulgações dos atos administrativos fazem parte de um princípio constitucional, que deve ser observado e aplicado, analisando a conveniência.

O princípio da eficiência é o mais recente a incidir sobre a Administração Pública, instituído a partir da Emenda Constitucional de 1998 (NASCIMENTO, 2014). Este princípio, conforme Castro (2013), reforça a tese de que não basta atuar apenas de forma legal e neutra, e sim, é fundamental a atuação com rendimento funcional, tendo como parâmetro, o melhor resultado e a otimização dos recursos.

Na opinião de Paludo (2013), não existe hierarquia entre os princípios constitucionais, todos são igualmente importantes. Portanto, independente da administração ser direta ou indireta, ela precisa orientar-se pelos princípios, observando-os e aplicando-os da melhor forma (GEMELLI e FILIPPIM, 2010).

6 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA E INDIRETA

Na Administração Pública, deve-se considerar dois grupos de instituições, a administração direta e a indireta (OLIVEIRA, 2014). Independente da forma utilizada, a administração precisa ser transparente nas suas ações, visando sempre o bem da coletividade (GEMELLI e FILIPPIM, 2010).

A Administração Direta compreende, na visão de Oliveira (2014), a estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios, bem como os órgãos dos poderes Legislativos, Judiciário e do Ministério Público da União.

Como descrito por Oliveira (2014), a Administração Indireta abrange as instituições com personalidade jurídica própria, sendo composta por pessoas administrativas que possuem autonomia.

III Congresso Internacional de Gestão Estratégica e Controladoria de Organizações – III CIGECO

26 e 27 de outubro de 2017

As entidades da Administração indireta exercem de forma descentralizada as atividades administrativas, sendo assim, quando prestam serviços públicos são denominadas autarquias ou fundações e quando exploram a atividade econômica dizem respeito às empresas públicas e sociedades de economia mista, esclarece Paludo (2013).

Conforme Oliveira (2014), as autarquias são serviços autônomos com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprias. As empresas públicas também são entidades com personalidade jurídica e patrimônio próprio, porém o capital é do ente estatal, ou seja, da União, Estados ou Municípios (PALUDO, 2013).

Já as sociedades de economia mista são dotadas de personalidade jurídica de direito privado, instituídas em órgão próprio para exploração de atividade econômica, mas somente na forma de sociedade anônima, afirma Oliveira (2014).

E ainda, as fundações públicas possuem personalidade jurídica de direito privado, apresentam patrimônio próprio, sem fins lucrativos, funcionam a partir de recursos da União ou de outras fontes e desenvolvem atividades na área social, educação, saúde, cultura, entre outros, afirma Paludo (2013).

No Quadro 2 é possível observar o resumo da Administração Pública, bem como a divisão dos órgão e entidades.

Quadro 2: Resumo da Administração Pública

Administração Direta	Órgãos	Da Presidência da República
		Dos Ministérios
		Dos Poderes Legislativo, Judiciário e do Ministério Público da União
		Conselhos Diversos
Administração Indireta	Entidades	Autarquias
		Fundações
		Empresas Públicas
		Sociedades de Economia Mista
		Consórcios constituídos como Associação Pública

Fonte: Adaptado de Paludo (2015, p. 152)

7 GESTÃO DE PESSOAS

Na visão de Lacombe (2011), gerenciamento de pessoas refere-se à maneira pela qual as pessoas são administradas dentro da organização, sendo que, selecionar, formar e aperfeiçoar um grupo de pessoas, fazendo com que cada membro conheça seu papel, coopere com os demais envolvidos e produza resultados, é uma responsabilidade importante dos gestores.

De acordo com Chiavenato (2014), as pessoas dependem das organizações onde trabalham para atingir seus objetivos pessoais e individuais, sendo que, ao mesmo tempo, as organizações são constituídas de pessoas e dependem delas para o alcance de metas e cumprimento da missão. Desta forma,

Gestão de Pessoas é o conjunto integrado de atividades de especialistas e de gestores – como agregar, aplicar, recompensar, desenvolver, manter e monitorar pessoas – no sentido de proporcionar competências e competitividade à organização. É a área que constrói talentos por meio de um conjunto integrado de processos e cuida do capital humano das organizações, o elemento fundamental do seu capital intelectual e a base do seu sucesso (CHIAVENATO, 2014, p. 11).

Para Gil (2014, p. 17), a “gestão de pessoas é a função gerencial que visa à cooperação das pessoas que atuam nas organizações para o alcance dos objetivos tanto organizacionais quanto individuais”.

Neste sentido, Lacombe (2011) considera que as pessoas precisam ser administradas pelas organizações como seus recursos humanos sem esquecer, no entanto, que são seres humanos, que buscam ser felizes e ter qualidade de vida. Ou seja, as pessoas possuem personalidade própria, com histórias de vida diferenciadas e dotadas de habilidades e conhecimentos e, por isso, Chiavenato (2008) afirma que as pessoas devem ser tratadas como parceiras e não apenas como recursos da organização. Para completar tal afirmação, Paludo (2015, p. 95) explica que “as pessoas (com a informação/conhecimento) são o principal ativo de uma organização: são elas que dão vida aos planos, projetos e ações; são elas que podem tornar realidade as mudanças pretendidas e o alcance dos objetivos estabelecidos”.

Ao se referir à gestão de pessoas no setor público, Santos (2006) descreve como sendo a função de planejar, coordenar e controlar a obtenção de mão de obra necessária à administração pública. “O homem certo, no lugar certo é o conceito clássico de recursos humanos” (SANTOS, 2006, p. 98).

Oliveira e Medeiros (2011, p. 27 *apud* BERGUE, 2007, p. 18) afirma que:

Uma definição possível para Gestão de Pessoas no setor público é: esforço orientado para o suprimento, a manutenção e o desenvolvimento de pessoas nas organizações públicas, em conformidade com os ditames constitucionais e legais, observadas as necessidades e condições do ambiente em que se inserem.

Na opinião de Chiavenato (2002), as organizações são constituídas de pessoas e dependem delas para o alcance dos resultados. Já para as pessoas, Chiavenato (2002) afirma que as organizações constituem um meio pelo qual elas podem alcançar seus próprios objetivos e assim obterem crescimento pessoal e profissional. Diante dessas considerações, Chiavenato (2002) conclui que as organizações e pessoas constituem a base fundamental em que funciona a Gestão de Pessoas.

Dessa forma, Lacombe (2011) ressalta que pessoas e organizações estão interligadas e dependem umas das outras. Todas as técnicas de administração recomendam admitir sempre os melhores, pois em um mundo tão competitivo, Lacombe (2011) salienta que é importante dispor de uma equipe que esteja à altura dos objetivos e planos e que seja capaz de responder positivamente aos desafios do ambiente externo.

8 GESTÃO DE PESSOAS NO SETOR PÚBLICO

Selecionar, formar e aperfeiçoar um grupo de pessoas para trabalhar como uma verdadeira equipe, fazendo com que cada membro coopere com os demais para produzir resultados, é responsabilidade importante dos gestores. (LACOMBE, 2011).

As organizações compreendem a importância das pessoas em uma gestão de eficiência e qualidade. Para tanto, atrair, selecionar, treinar e posicionar as pessoas são mecanismos que são utilizados para evitar contratação de pessoas incompetentes que colocam em risco a qualidade do serviço/produto, analisa Lacombe (2011).

No setor público, a admissão ocorre por meio de concurso. Segundo o Tribunal de Contas do Distrito Federal (2000 *apud* Oliveira e Medeiros 2011, p. 65): “Concurso Público é, pois, o meio utilizado pela Administração Pública para selecionar, de forma impessoal e igualitária, candidatos a cargos ou a empregos públicos, com exceção dos cargos em comissão...”

O recrutamento é o primeiro passo de um processo de seleção, atraindo os candidatos interessados, portanto, o sucesso de uma seleção depende muito de um bom recrutamento (OLIVEIRA E MEDEIROS, 2011). O fato de os procedimentos de admissão no setor público serem previstos em lei, isso não impede o seu caráter estratégico e gerencial, podendo assim exigir medidas criativas e diferentes que atendam realmente às necessidades dos cargos, salienta Oliveira e Medeiros (2011).

Oliveira e Medeiros (2011) deixa claro que o servidor público não é mais visto como um recurso produtivo que é selecionado apenas para realizar certas tarefas, ele é visto como um agente de mudança que contribui para a qualidade e eficiência de todo processo produtivo. Sendo assim, quando as pessoas ingressam nas organizações, conforme observação de Chiavenato (2008), elas perseguem seus objetivos individuais, como ocupar um cargo, ganhar um salário, receber benefícios, ganhar status, entre outros. Por outro lado, as organizações exigem que os colaboradores contribuam para o alcance dos objetivos organizacionais, como produtividade, redução de custos, qualidade.

O planejamento é importantíssimo para o sucesso da organização, principalmente quando ela for pública. Conforme Bergue (2007 *apud* Gemelli e Filippim 2010), no planejamento estratégico de gestão de pessoas deve constar os valores institucionais, cenário atual e futuro de atuação do órgão público e políticas gerais das necessidades das pessoas, treinamento e desenvolvimento, remuneração, incentivos, planos de carreira, entre outros.

A Administração Pública deve buscar a qualificação e capacitação dos servidores, com o objetivo de aprimorar o desempenho das pessoas por meio de um processo individual, grupal e até mesmo organizacional, promovendo o potencial humano dentro da organização, dando a devida importância à área de gestão de pessoas (GEMELLI e FILIPPIM, 2010).

Diante destas considerações, Gemelli e Filippim (2010) concluem que se faz necessário que as organizações busquem mecanismos de avaliação, além da seleção por meio de provas e comprovação de títulos, para identificar competências pessoais e individuais de cada candidato. O objetivo, segundo Moreira, Landi e Bazolli (2001) é atrair e manter agentes públicos capacitados, motivados e comprometidos com a excelência dos serviços prestados à sociedade.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta análise da literatura buscou contribuir e embasar a importância da Gestão de Pessoas no setor público. Todo o teor do estudo foi desenvolvido para mostrar ao leitor a necessidade de haver valorização das pessoas envolvidas no órgão público.

No setor público, bons profissionais são indispensáveis na entrega de melhores serviços públicos, pois o cidadão será melhor atendido em termos de qualidade e eficiência. Os gestores públicos tem o dever de investir em qualidade de trabalho, para que os servidores executem suas tarefas da melhor maneira, estando no lugar certo, na hora certa. Para tanto, a área da Gestão de Pessoas é peça chave para concretizar os resultados.

Rever conceitos e definições acerca da Administração Pública é importante para propor melhorias ao que já está implementado. Portanto, o servidor público, no cumprimento de suas tarefas, contribui para o alcance dos objetivos organizacionais, podendo ser instrumento de mudança do estado atual para um melhor.

Portanto, a qualidade e a eficiência dos serviços públicos acontece a partir de servidores qualificados e é de suma importância que no planejamento dos órgãos públicos se faça presente a capacitação constante dos servidores.

REFERÊNCIAS

1. PROCOPIUCK, Mario. **Políticas públicas e Fundamentos da Administração Pública: análise e avaliação, governança e redes de políticas, administração judiciária**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2013.
2. NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Gestão Pública**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
3. CHIAVENATO, Idalberto. **Recursos Humanos**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
4. GEMELLI, Inês Maria Picoli.; FILIPPIM, Eliane Salette. Gestão de Pessoas na administração pública: o desafio dos municípios. **Revista de Administração, Contabilidade e Economia**, São Paulo, v.9, 1-2, p. 153-180, 2010. <Disponível em: http://editora.unoesc.edu.br/index.php/race/article/viewFile/375/pdf_101> Acesso em 10 nov. 2016
5. KLEIN, Amarolinda Zanela; *et al.* **Metodologia de pesquisa em administração: uma abordagem prática**. São Paulo, 2015.
6. GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
7. KAUARK, Fabiana da Silva.; MANHÃES, Fernanda Castro.; MEDEIROS, Carlos Henrique. **Metodologia da pesquisa: um guia prático**. 1. ed. Bahia: Via Litterarum, 2010.
8. BARROS, Aidil Jesus da Silveira; LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. **Fundamentos da metodologia científica**. 3. ed. São Paulo: Person, 2007.
9. PALUDO, Augustinho Vicente. **Administração Pública**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
10. PALUDO, Augustinho Vicente. **Administração Geral e Pública para Auditor-Fiscal da Receita Federal e Auditor-Fiscal do Trabalho**. 2. ed. São Paulo: Método, 2015.
11. CASTRO, Domingos Poubel de. **Auditoria, Contabilidade e Controle Interno no Setor Público: Integração das Áreas do Ciclo de Gestão: Planejamento, Orçamento, Finanças, Contabilidade e Auditoria e Organização dos Controles Internos, como suporte à Governança Corporativa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2013.
12. OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Administração Pública: Foco na otimização do modelo administrativo**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2014.
13. LACOMBE, Francisco José Masset. **Recursos humanos: princípios e tendências**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
14. CHIAVENATO, Idalberto. **Gestão de pessoas: o novo papel dos recursos humanos nas organizações**. 4. ed. São Paulo: Manole, 2014.
15. GIL, Antonio Carlos. **Gestão de pessoas: enfoque nos papéis profissionais**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2014.
16. CHIAVENATO, Idalberto. **Gestão de pessoas: o novo papel dos recursos humanos nas organizações**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
17. SANTOS, Clezio Saldanha dos. **Introdução à Gestão Pública**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.
18. OLIVEIRA, José Arimatés de.; MEDEIROS, Maria da Penha Machado de.; **Gestão de Pessoas no setor público**. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011.
19. MOREIRA, Larissa Renata Jardini.; LANDI, Michelle.; BAZOLLI, Thiago Nunes. A gestão de pessoas na área da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 6, p. 61-81, 2001. <Disponível em: https://www.inesul.edu.br/revista/arquivos/arquivol_17_1339724451.pdf>. Acesso em 09 nov. 2016.

ANÁLISE DA ARRECADAÇÃO DO IMPOSTO TERRITORIAL RURAL NO MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DE ASSIS – RS

ANALYSIS OF THE COLLECTION OF RURAL TERRITORIAL TAX IN THE MUNICIPALITY OF SÃO FRANCISCO DE ASSIS – RS

Taina Guedes Trombini, Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões, URI – Santiago, RS, Brasil, taina.trombini@hotmail.com

Francine Minuzzi Görski, Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões, URI – Santiago, RS, Brasil, francinegorski@gmail.com

Rafael Da Silva Lopes, Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões, URI – Santo Ângelo, RS, Brasil, rafaellopes85@hotmail.com

Priscila Sardi Cerutti, Faculdade Meridional, IMED, RS, Brasil, priscilacerutti@yahoo.com.br

Marcelo da Silva Andrezza, Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões, URI – Santo Ângelo, RS, Brasil, marcelo.andrezza@gmail.com

RESUMO

As receitas advindas da arrecadação de tributos incidem em um fator primordial para o bom andamento da economia do Brasil. O presente estudo teve por objetivo analisar e expor as características dos principais tributos brasileiros, em especial o Imposto Territorial Rural e verificar onde foram aplicados os recursos arrecadados com o referido tributo e o índice de participação do mesmo na receita total do município de São Francisco de Assis- RS. Pode-se, também, apurar como um tributo de competência da União pode ser cobrado, fiscalizado e arrecadado pelos Municípios que assim optarem. Através de uma pesquisa aplicada, qualitativa e apresentada sob a forma de um estudo de caso, autores abordaram a importância do recolhimento dos tributos e trouxeram conceitos inerentes ao tema. Tratou-se também a respeito das legislações que regem o estabelecimento e a cobrança de tributos, focando-se na cobrança do ITR. Através deste, concluiu-se que a Prefeitura Municipal de São Francisco de Assis – RS atende a legislação específica que rege aos mínimos básicos de destinação para as áreas mais essenciais do município, e, também, o recolhimento do tributo supre as estimativas feitas nos dois anos analisados.

Palavras-chave: Arrecadação – Tributos - Imposto Territorial Rural.

ABSTRACT

The revenues from the collection of taxes are a key factor for the good performance of the Brazilian economy. The purpose of this study was to analyze and present the characteristics of the main Brazilian taxes, especially the Rural Territorial Tax, mainly to know where the resources obtained with the referred tax were applied and the rate of participation of the same in the total revenue of the municipality of São Francisco de Assis-RS. It can also be determined how a tribute of competence of the Union can be collected, inspected and collected by the municipalities that opt for this. Through an applied research, qualitative and presented in the form of a case study, authors addressed the importance of tax collection and brought concepts inherent to the theme. It also dealt with the laws governing the establishment and collection of taxes, focusing on the collection of the ITR. Through this, it can be concluded that the Municipality of São Francisco de Assis - RS meets the specific legislation that governs the basic minimum of destination for the most essential areas of the municipality, and also, the collection of the tribute supplies the estimates made in the analyzed.

Keywords: Collection. Taxes. Rural Territorial Tax.

1 INTRODUÇÃO

O Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR é um tributo arrecadado sobre a propriedade de domínio útil, que tem como finalidade a prestação de serviços aos cidadãos (SOUZA, 2004), sendo esse valor pago à União, aos Estados e aos Municípios por pessoas físicas e jurídicas e são considerados de grande valia para os entes federativos (PORTAL BRASIL, 2016). É através deles grande parte das despesas realizadas são custeadas, além de ser colaborador para a construção de obras de bem comum para a sociedade, como, por exemplo, estradas, portos, aeroportos, e contribuir para as áreas de saúde, educação e segurança (PORTAL BRASIL, 2016).

Nesse contexto, algumas cidades brasileiras estão sofrendo dificuldades para quitar suas obrigações monetárias, devido aos cortes de recursos advindos da União Federal. Visto isso, os gestores municipais têm o dever cada vez maior de aproveitar seus recursos próprios, para tentar minimizar tal dificuldade financeira que estão enfrentando. Um recurso próprio que podemos citar é o recolhimento dos tributos feito pelos municípios que, se administrados e cobrados da forma

correta podem ser transformados em melhorias à população e à cidade como um todo, proporcionando o desenvolvimento social e econômico.

O ITR, nos dias atuais, está previsto no artigo n. 153 da Constituição Federal de 1988 como um tributo de competência da União, sendo que 50% de sua arrecadação são repassados aos municípios de origem (MASSARDI, et al., 2016). Porém, existe a possibilidade de o município receber 100% do valor por meio de convênio com a Receita Federal, cabendo-lhe as funções de arrecadação e fiscalização desse imposto (MACHADO, 2010).

O tema central deste estudo é analisar o ITR na seara municipal, visto que este é um imposto instituído pela União Federal. Deste modo, foi escolhido o município de São Francisco de Assis- RS, onde buscou-se analisar informações para saber como foi feita a tramitação para que o município possa recolher o ITR e, além disso, saber onde estão sendo alocados os recursos advindos deste recolhimento e, ainda, analisar se tal cobrança feita pelo município está sendo satisfatória como previsto na composição das Receitas Municipais. Seguindo esse contexto, esta pesquisa vem a abordar a seguinte situação problema: Onde são aplicados os valores recolhidos pelo Imposto Territorial Rural no município de São Francisco de Assis?

Portanto, a presente pesquisa busca obter informações relacionadas aos tributos, em especial ao recolhimento do ITR, se averiguando se os recursos oriundos deste imposto estão sendo aproveitados da melhor forma possível pelo Município, analisando onde são empregados e buscando informações se há uma fiscalização competente para arrecadar o máximo possível de recursos gerados por essa arrecadação. Deste modo, garante a economia, a legalidade e a eficiência, princípios norteadores da administração pública.

2 CONTABILIDADE

Reconhecer a contabilidade como ciência não é suficiente para defini-la, por isso, é necessário discernir linhas ou formas de definições específicas na tentativa de buscar uma definição de contabilidade que seja ao mesmo tempo clara, objetiva, consistente e coerente com a realidade social na qual ela atua (COELHO; LINS, 2010). Ainda, é a ciência que estuda os fenômenos patrimoniais, preocupando-se com realidades, evidências e comportamentos dos mesmos, em relação à eficácia funcional das células sociais (SÁ, 2010).

A contabilidade é o instrumento que fornece o máximo de informações úteis para decisões dentro e fora da empresa (MARION, 2004). Ela é muito antiga e sempre existiu para auxiliar as pessoas a tomarem decisões e com o passar do tempo, o governo começa a utilizar-se dela para arrecadar impostos e a torna obrigatória para a maioria das empresas (MARION, 2004). Portanto, a eficiência e exatidão dos registros contábeis são essenciais para que a administração venha traçar suas ações (FABRETTI, 2014).

Como os mercados onde as empresas atuam tornam-se cada dia mais complexos e incertos, qualquer decisão tanto de curto quanto de longo prazo deve ser minuciosamente avaliada quanto aos riscos e oportunidades. Diante do exposto, é importante evidenciar com transparência a todos os interessados na informação contábil não só as últimas decisões tomadas pela empresa e que proporcionaram os resultados atuais, mas também as ações futuras que repercutem no caminho que a empresa pretende seguir (COELHO; LINS, 2010).

2.1 SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

O Sistema Tributário Nacional - STN é composto pelas regras jurídicas que disciplinam o exercício do poder imposto pelos diversos órgãos públicos, foi criado buscando compatibilizar as relações da sociedade, de forma a se atender aos seus princípios fundamentais, como também de forma a se respeitar o pacto federativo sob o qual vivemos (JUS BRASIL, 2014). A sigla STN serve para designar o conjunto de todos os tributos cobrados no País, sem distinguir os da competência Federal, Estadual ou Municipal, e, bem assim, todas as regras jurídicas com relações entre si que disciplinam a arrecadação desses tributos (JUS BRASIL, 2014).

O STN é o suporte da tributação no Brasil, envolve competência para tributar e autonomia legislativa. Assim, dentro de um determinado contexto social, quando se fala em “sistema”, tem-se a ideia de um conjunto harmônico de algo com um objetivo específico (CARNEIRO, 2013). O STN mais é que a aplicação direta do que é a Constituição Federal, usufruindo de forma direta as leis e os princípios constitucionais que por ela está constituído, mas não esquecendo que os estados e os municípios podem estabelecer suas próprias leis, desde que corresponda a hierarquia e também as normas (HARADA, 2006).

2.2 OS TRIBUTOS

O avanço do conceito de tributos é trazido por Amaro (2012), onde afirma que nos tempos remotos era percebida ora como prestação pecuniária, ou em bens, arrecadada pelo Estado ou pelo monarca. O autor ainda complementa que, no Estado de Direito, a dívida de tributo estruturou-se como uma relação jurídica, em que nos tempos atuais a imposição é estritamente regrada pela lei.

III Congresso Internacional de Gestão Estratégica e Controladoria de Organizações – III CIGECO

26 e 27 de outubro de 2017

O tributo só pode ser exigido por lei e cobrado mediante atividade administrativa plenamente vinculada e o Fisco só pode agir na forma da lei e nos limites por ela fixados, caso contrário, haverá abuso ou desvio de poder (FABRETTI, 2014).

Os fins e os objetivos políticos e econômicos do Estado só podem ser financiados pelos ingressos na receita pública, e a arrecadação dos tributos constitui o principal item da receita (TORRES, 2013). O tributo tem amplo significado social, por ser o maior responsável pelo financiamento dos programas e ações do governo nas áreas da saúde, previdência, moradia, educação, meio ambiente, saneamento, energia, dentre outros vários benefícios para os cidadãos (GAMA, 2000).

Foram definidas as espécies de tributos no art. 145 da Constituição Federal, que são: impostos, taxas e contribuições de melhoria, conforme apresentado no Quadro 1. Segundo Oliveira (2009), a CF/88 incluiu duas outras figuras tributárias que se enquadram na definição de tributos e são aceitas por corrente dominante: os empréstimos compulsórios e as contribuições sociais, de intervenção de domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas.

Espécie de Tributo	Definição	Fonte
Impostos	É o dever fundamental consistente em prestação pecuniária, que, limitado pelas liberdades fundamentais, sob a diretiva do princípio constitucional da capacidade contributiva e com a finalidade principal ou acessória de obtenção de receita para as necessidades públicas gerais, é exigido de quem tenha realizado, independentemente de qualquer atividade estatal em seu benefício, o fato descrito em lei elaborada de acordo com a competência especificamente outorgada pela Constituição.	Torres (2013).
Taxas	As taxas estão definidas nos art. 77 e 78 do CTN e têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia ou a utilização efetiva ou potencial de serviço público específico e divisível, prestado ou colocado à disposição do contribuinte. Poder de Polícia é a atividade de administração pública que limita e disciplina direito, interesse ou liberdade em razão de interesse público.	Código Tributário Nacional (art.78).
Contribuição de melhoria	A contribuição de melhoria cobrada pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado.	Código Tributário Nacional (art.81).

QUADRO 1: Espécies de Tributos

Fonte: Desenvolvida pelos autores (2017).

2.3 ORÇAMENTO

O orçamento é manifesto como uma peça que contém a aprovação prévia da despesa e da receita para um período determinado (HARADA, 2016). É através do orçamento que se fixam os objetivos a serem atingidos, e o Estado, por meio dele, assume funções reais de intervenção no domínio econômico, constituindo-se como um documento dinâmico solene de atuação do Estado perante a sociedade, nela intervindo e dirigindo seus rumos (OLIVEIRA, 2013).

Para o orçamento público é uma lei, mas apenas no sentido formal, pois quando o Legislativo aprova, ele autoriza que as receitas e as despesas sejam arrecadadas da forma que foram apresentadas, mas o poder público pode arrecadar diferentemente do que foi aprovado ou gastar menos do que consta na lei (SILVA, 2013). Desse modo, compreende-se que ele não é não impositivo, remetendo a alguns aspectos, conforme apostado por Oliveira (2013):

- Político: Revela desígnios sociais e regionais, na destinação das verbas;
- Econômico: Manifesta a atualidade econômica;
- Técnico: Apresenta o cálculo de receitas e despesas;
- Jurídico: Cumpre o atendimento às normas constitucionais e legais.

Slomski (2008) ainda ressalta que o orçamento público é uma lei de iniciativa do Poder Executivo que estipula as políticas públicas para o exercício a que se referir; terá como base o plano plurianual e será elaborado respeitando-se a lei de diretrizes orçamentárias aprovada pelo Poder Legislativo e seu conteúdo básico será a estimativa da receita e fixação da despesa.

2.4 RECEITA PÚBLICA

Receita é um termo utilizado para evidenciar uma variação ativa resultante do aumento de ativos e/ou da redução de passivos de uma entidade, aumentando a situação líquida patrimonial (SILVA, 2013). No entanto, nem todas as entradas de recursos representam uma receita pública, pois alguns deles não aumentam o patrimônio do órgão, podendo estar condicionados a uma restituição posterior ou constituir-se de mera entrada de caixa ou recuperação de valores emprestados (ROSA, 2013).

Conforme a Lei nº 4.320/64, art. 11, a receita classifica-se nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital. As receitas correntes são as receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender a despesas classificáveis em Despesas Correntes (SLOMSKI, 2008). Já as receitas de capital são as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas, da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender as despesas classificáveis em despesas de capital e, ainda, o superávit do orçamento corrente (SLOMSKI, 2008).

2.5 IMPOSTO TERRITORIAL RURAL – ITR

A definição mais adequada e completa do Imposto Territorial Rural é a seguinte:

Art. 1º O Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, de apuração anual, tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, localizado fora da zona urbana do município, em 1º de janeiro de cada ano.

§ 1º O ITR incide inclusive sobre o imóvel declarado de interesse social para fins de reforma agrária, enquanto não transferida a propriedade, exceto se houver imissão prévia na posse.

§ 2º Para os efeitos desta Lei, considera-se imóvel rural a área contínua, formada de uma ou mais parcelas de terras, localizada na zona rural do município.

§ 3º O imóvel que pertencer a mais de um município deverá ser enquadrado no município onde fique a sede do imóvel e, se esta não existir, será enquadrado no município onde se localize a maior parte do imóvel (LEI nº 9.393, DE 19 DE DEZEMBRO DE 1996).

Diante do exposto apresentado, pode-se afirmar que é um tributo que objetiva cobrar certo valor daqueles que se beneficiam de uma propriedade localizada em via territorial não urbana, preenchida os requisitos do fato gerador, ou seja, a propriedade, posse ou domínio de imóvel rural que lhe compete.

Para Torres (2013) o imposto incidirá sobre a propriedade territorial rural, isto é: a) sobre a propriedade, entendida como direito real, e sobre a posse, eis que, na estrutura fundiária do País, ampliam os casos de mera ocupação de áreas desocupadas e ainda não discriminadas; b) sobre a propriedade territorial, que se funda no conceito de imóvel por natureza, excluindo o imóvel por acessão como define o Código Civil (prédios e benfeitorias); c) sobre a propriedade territorial situada na zona rural, que é situada fora da zona urbana prevista na lei municipal baixada de acordo com as normas gerais da lei complementar, que, presentemente, optam pelo critério geográfico e não pelo critério da destinação econômica do imóvel.

O imposto sobre a propriedade territorial rural tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse do imóvel por natureza, como definido na lei civil, localizado fora da zona

III Congresso Internacional de Gestão Estratégica e Controladoria de Organizações – III CIGECO

26 e 27 de outubro de 2017

urbana do município, assim, o imóvel rural passível de tributação deste imposto é a propriedade rural, ou aquele que possui apenas o domínio ou posse (ICHIHARA, 2000). Se o imóvel pertencer à área de mais de um município, o imposto será devido àquele onde estiver localizada a sede do imóvel, ou, na inexistência desta, ao município onde se localizar a maior parte do imóvel (CARNEIRO, 2013).

2.5.1 BASE DE CÁLCULO

A obrigação principal do contribuinte do ITR é o pagamento do tributo aos cofres públicos (PICCOLI; PICCOLI, 2013). Neste sentido, o próprio contribuinte realizará o cálculo e procederá o pagamento. Por ser um tributo federal, o seu recolhimento será realizado através de Documento de Arrecadação de Receitas Federais (DARF), devendo o seu produto ser obrigatoriamente recolhido à conta do Tesouro Nacional.

Constituição Federal assegura a imunidade quanto à incidência sobre pequenas glebas rurais, definidas em lei, quando a explore, o proprietário que não possua outro imóvel (TORRES, 2013). Trata-se de imunidade do mínimo existencial, imunidade se estende tanto ao proprietário, quanto ao possuidor.

Ao referir-se em lançamento do tributo, Piccoli e Piccoli (2013) apontam que o ITR tem como modalidade de lançamento a homologação, uma vez que legislação de regência do tributo designa ao contribuinte do imposto a responsabilidade sobre a apuração e recolhimento do tributo nos prazos e formas previstos na legislação do imposto. Para isso, é dispensável qualquer manifestação do fisco (PICCOLI; PICCOLI, 2013).

2.5.2 CARACTERÍSTICAS

O Imposto Territorial Rural dispõe de algumas características muito relevantes e que lhe distingue dos demais impostos e, algumas delas podem ser apontadas como sendo um imposto: fiscal ou extrafiscal, direto, real, não vinculado, que incide sobre o patrimônio, complexo e progressivo, como é afirmado por Carneiro (2013). Podemos ver mais detalhadamente, conforme disposto no Quadro 2, a seguir:

Característica	Definição
Fiscal ou Extrafiscal	Sua finalidade é a de arrecadar recursos. Contudo, poderá ser extrafiscal, quando se valer da progressividade de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas.
Direto	O ônus econômico recai diretamente e de forma definitiva no contribuinte que é o proprietário do imóvel, titular do domínio útil ou possuidor.
Real	O imposto é instituído e cobrado em razão do fato gerador objetivamente considerado, abstraindo-se, em tese, a capacidade econômica do contribuinte.
Não vinculado	Sua obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica relativa ao contribuinte.
Imposto sobre o patrimônio	O referido imposto, pela base econômica de seu fato gerador, é classificado como sobre o patrimônio.
Complexivo	Refere-se a todo exercício financeiro. Nesse caso, a lei municipal fixará uma data ficta para determinar a ocorrência do fato gerador, ou seja, o primeiro dia do exercício a que corresponder o imposto.
Progressividade	Leva em consideração a relação existente entre os elementos quantitativos do fato gerador integral, que por óbvio afetam o cálculo do montante do tributo devido.

QUADRO 2 – Características do ITR.

Fonte: Carneiro (2013).

O ITR é objeto de repartição de receita tributária, contudo, com o advento da Emenda Constitucional n. 42/2003, foi incluído o inciso III do § 4º do art. 153 da CF, dispondo que o ITR será fiscalizado e cobrado pelos Municípios que assim optarem, na forma de lei, desde que não implique redução do imposto ou qualquer outra forma de renúncia fiscal (CARNEIRO, 2013). Neste sentido, a Lei nº 11.250/2005 passou a dispor sobre a delegação aos Municípios das funções de fiscalização, lançamento e cobrança de ITR, sem, contudo, tratar-se de delegação de competência, visto que esta é indelegável.

Com a implantação da EC nº 42/03, o ITR continua na competência absoluta da União, porém, com caráter progressivo, transferindo o poder fiscalizatório e arrecadatário para os Municípios, mediante opção destes, hipótese em que 100% (cem por cento) do produto de sua arrecadação lhes pertencerão (HARADA, 2016). Não havendo opção do Município, a ele caberá 50% (cinquenta por cento) do produto da arrecadação (HARADA, 2016).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa de abordagem qualitativa consiste em um estudo de caso (YIN, 2010), realizado na prefeitura Municipal de São Francisco de Assis- RS. A escolha do tema se deu pelo fato do cenário brasileiro não estar tão favorável economicamente, onde os recursos estão cada vez mais escassos. Esta escassez de recursos mencionada, afeta os municípios e aos cidadãos drasticamente, visto que os números de repasses federais estão cada vez menores (O GLOBO, 2016). O município escolhido deve-se em função da conveniência dos pesquisadores e aceite imediato do mesmo, após convite para participação do estudo.

Para a coleta de dados utilizou-se fontes primárias e secundárias, como relatórios fornecidos pela prefeitura e livros; e os dados foram interpretados através de leituras de websites, entre outros. Como fonte primária, buscou-se informações através de entrevista com três funcionários do setor de arrecadação. Essas entrevistas foram gravadas e posteriormente transcritas, com duração de 30 minutos cada. Para os dados secundários, utilizou-se a legislação que também se fez de relevante suporte para a pesquisa, pois com ela pode-se alcançar algumas respostas para os questionamentos formulados nos objetivos, proporcionando informações relevantes e precisas. Bem como foram realizadas consultas a documentos, sites, material publicitário, com o objetivo de triangular os dados, na qual múltiplas fontes de informação são utilizadas, para melhor compreender o fenômeno que está sendo estudado (YIN, 2010).

Os dados foram colhidos no período de março e abril de 2017, no setor de arrecadação e com o auxílio do Contador da Prefeitura Municipal. Os dados coletados foram analisados da seguinte forma: os dados encontrados em fontes primárias e secundárias foram lidos e interpretados afim de encontrar respostas para o problema da pesquisa; assim que analisados, os dados numéricos foram dispostos em gráficos, afim de expor claramente o aumento ou diminuição do recolhimento do imposto nos anos de 2014 e 2015 bem como a aplicação do mesmo.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

A partir dos objetivos que resultaram no interesse da pesquisa, foi realizado um estudo aprofundado sobre como funciona a tramitação para que o Imposto Territorial Rural, um imposto de competência da União, que destina 50% da arrecadação aos municípios, possa deixar a totalidade de seu produto de arrecadação no município, que assim optar pela cobrança e fiscalização de tal tributo, que é o caso do Município de São Francisco de Assis- RS. Primeiramente, pode ser contatado que o Decreto nº 6.433, de 15 de abril de 2008, instituiu o Comitê Gestor do ITR, o CGITR, que tem como atribuição dispor sobre a opção pelo Distrito Federal e pelos Municípios para exercer as atividades de fiscalização, lançamento de créditos tributários e de cobrança do ITR, e determinou a criação do Portal ITR, onde é disponibilizada a relação dos optantes, as informações e os aplicativos relacionados ao imposto, inclusive os modelos de documentos utilizados nas atividades de fiscalização e cobrança do imposto.

Tal Decreto ainda dispõe de algumas condições para que possa ser firmado o convênio da União, por intermédio da Secretaria da Receita Federal do Brasil, com os Municípios e o Distrito Federal para efeito de delegação das atribuições de fiscalização, lançamento de ofício e cobrança do ITR, que são elas:

a) Protocolização pelo Município ou pelo Distrito Federal do termo de opção que será exercido exclusivamente por meio eletrônico, com assinatura eletrônica do Distrito Federal ou do Município optante, mediante utilização de certificado digital válido, e estará disponível no portal do ITR, na página da Secretaria da Receita Federal do Brasil na Internet. Cumpridas as exigências previstas, a opção produzirá efeitos, de forma irrevogável, a partir do primeiro dia útil do segundo mês subsequente à data da sua realização;

III Congresso Internacional de Gestão Estratégica e Controladoria de Organizações – III CIGECO

26 e 27 de outubro de 2017

b) O Município ou o Distrito Federal optante fará jus à totalidade do produto da arrecadação do ITR referente aos imóveis rurais nele situados, a partir do momento disciplinado no convênio.

Realizada a busca no Portal ITR, pôde-se constatar que até o mês de maio de 2017, o total de optantes pela fiscalização e cobrança do Imposto no Brasil foi de 2.117 Municípios, ou seja, mais de 38% dos Municípios brasileiros já fizeram a opção. O município de São Francisco de Assis, em especial, fez a opção no ano de 2009.

Conforme já citado, o ITR está previsto na Lei 9.393 de 1996 e é de apuração anual, que tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, localizado fora da zona urbana do município. O valor do imposto será apurado com a aplicação da alíquota correspondente sobre o Valor da Terra Nua Tributável - VTNT, considerada a área total do imóvel e o Grau de Utilização. O Quadro 3 demonstra as alíquotas correspondentes a cada caso, como segue:

Área total do imóvel (em hectares)	Grau de utilização (%)				
	< 80	< 65 a 80	< 50 a 65	< 30 a 50	Até 30
Até 50	0,03	0,20	0,40	0,70	1,00
< 50 a 200	0,07	0,40	0,80	1,40	2,00
< 200 a 500	0,10	0,60	1,30	2,30	3,30
< 500 a 1.000	0,15	0,85	1,90	3,30	4,70
< 1.000 a 5.000	0,30	1,60	3,40	6,00	8,00
Acima de 5.000	0,45	3,00	6,40	12,00	20,00

Quadro 3 - Alíquotas aplicadas para o cálculo do ITR

Fonte: Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996.

Como percebido através do quadro 5, o imposto varia conforme o tamanho da propriedade e seu grau de utilização. Quanto maior a terra, maior o imposto a ser pago, quanto mais utilizada (com atividades de agricultura ou pecuária), menor o imposto.

O próprio contribuinte realizará o cálculo e efetuará o pagamento. Por ser um tributo federal, o seu recolhimento será realizado através de Documento de Arrecadação de Receitas Federais (DARF), que obedecerá ao modelo aprovado pela Secretaria da Receita Federal e sua utilização pelo sujeito passivo far-se-á de acordo com instruções específicas.

Conforme o Decreto nº 4.382 de 2012, nos documentos de arrecadação, o sujeito passivo deve indicar o código do tributo, o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ, conforme o caso, o número do imóvel rural, além de outros elementos qualificativos ou informativos. É vedada a utilização de DARF para o pagamento de imposto de valor inferior a R\$ 10,00.

Ainda de acordo com o Decreto nº 4.382 de 2012, a falta ou insuficiência de pagamento do imposto, no prazo previsto, sujeita o contribuinte ao pagamento do valor que deixou de ser pago, acrescido de multa de mora calculada à taxa de trinta e três centésimos por cento, por dia de atraso, não podendo ultrapassar a vinte por cento, calculada a partir do primeiro dia útil subsequente ao do vencimento do prazo previsto para pagamento do imposto, até o dia em que ocorrer o seu pagamento.

Os Municípios conveniados têm como obter a relação de sujeitos passivos omissos do pagamento do imposto através do Portal ITR, disponibilizado pela Secretaria da Receita Federal do

III Congresso Internacional de Gestão Estratégica e Controladoria de Organizações – III CIGECO

26 e 27 de outubro de 2017

Brasil, porém, para isso acontecer, o município precisa de um servidor designado cadastrado no Portal. O município de São Francisco de Assis-RS ainda não possui este servidor cadastrado, ou seja, não possui nenhum tipo de controle perante aos índices de inadimplência.

Quanto aos valores previstos de arrecadação do ITR e aos valores efetivamente arrecadados pelo município de São Francisco de Assis – RS, nos anos de 2014 e no ano de 2015 obteve-se os seguintes resultados, conforme demonstrado no Gráfico 1.

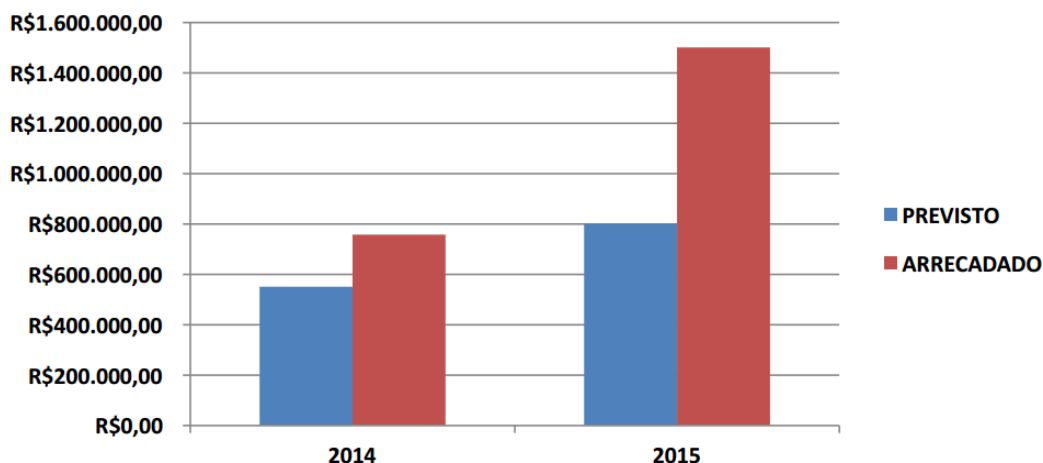


Gráfico 1 – Previsão e arrecadação do ITR nos anos de 2014 e 2015

Fonte: Prefeitura Municipal de São Francisco de Assis- RS (2017).

Pode-se constatar que nos dois anos analisados houve uma arrecadação maior do que a estimada. No ano de 2014 foi estimada uma receita de R\$ 551.000,00 e foi efetivamente arrecadado o valor de R\$ 757.455,23. Já no ano de 2015 foi estimada uma receita de R\$ 800.000,00 e foi recolhido R\$ 1.500.894,57.

Analisando estes dados pode-se notar um relevante aumento de R\$ 743.439,34 na receita recolhida do ano de 2014 para o ano de 2015, este aumento é devido a um valor de R\$ 545.000,00 recebido no mês de abril, sendo que o município não tem acesso à origem do valor arrecadado, mas acredita-se que foi por meio de fiscalização da Receita Federal do Brasil, onde contribuintes pagaram débitos referentes a declarações em atraso.

Quanto ao objetivo de verificar onde foram aplicados os recursos advindos do recolhimento do imposto, segue o Gráfico 2 com os resultados obtidos:

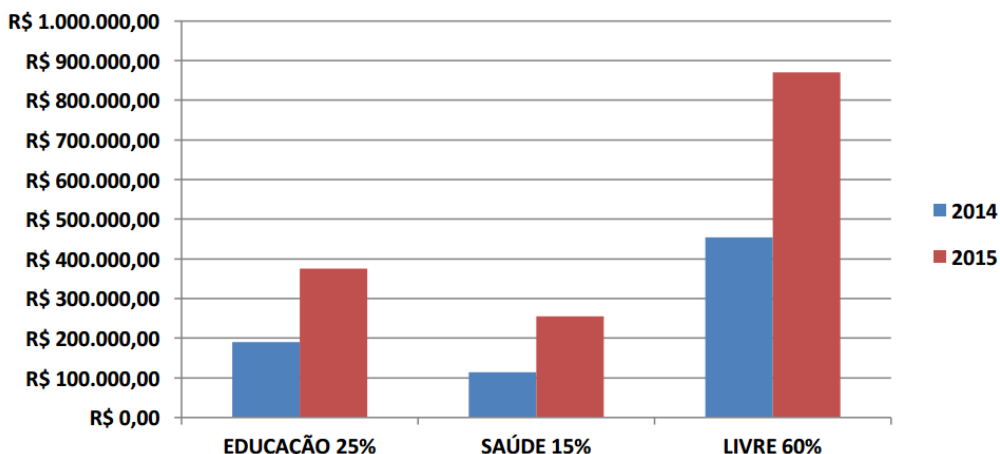


Gráfico 2 – Aplicação dos recursos oriundos do ITR nos anos de 2014 e 2015

Fonte: Prefeitura Municipal de São Francisco de Assis- RS (2017).

A destinação é feita da seguinte forma: 25% dos valores arrecadados são destinados para a educação, conforme previsto na Constituição Federal, em seu artigo 212; 15% para a saúde, conforme disposto na Lei Complementar nº 141/2012 em seu art. 7º; e 60% são recursos livres para a Prefeitura aplicar no que lhe for mais conveniente.

No ano de 2014 foram destinados R\$ 189.363,65 para a educação, R\$ 113.618,32 para a saúde e R\$ 454.473,26 para recurso livre. Já no ano de 2015, para a educação foi destinado o valor R\$ 375.223,55, para atender as necessidades da área da saúde R\$ 255.152,05 e os R\$ 870.518,97 de recurso livre para a Prefeitura.

III Congresso Internacional de Gestão Estratégica e Controladoria de Organizações – III CIGECO

26 e 27 de outubro de 2017

A respeito dos índices de participação do ITR na composição da receita total do município nos anos de 2014 e 2015, obtiveram-se os seguintes resultados, demonstrados na Tabela 1.

Tabela 1 – Receita total do Município em comparação com o valor arrecadado com o ITR por ano

Arrecadação de ITR	Ano	Receita Total
R\$ 757.455,23	2014	R\$43.209.966,72
R\$ 1.500.894,57	2015	45.191.995,30

Fonte: Prefeitura Municipal de São Francisco de Assis- RS (2017).

Como demonstrado, a receita total do município no ano de 2014 foi de R\$ 43.209.966,72, sendo o ITR colaborador de 1,76% desta. Já no ano de 2015, a receita foi de R\$ 45.191.995,30, fazendo o ITR parte de 3,32% deste total, como pode ser percebido na Tabela 1.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analizados os valores recolhidos com o ITR no município de São Francisco de Assis- RS, percebe-se a relevância de apenas um único imposto na receita total de um município e quanto ele pode colaborar para um bom andamento das políticas públicas. Pois, a necessidade de recursos para promover melhorias para a população faz com que os municípios busquem sempre fontes alternativas de bens e serviços públicos (MASSARDI, et al., 2016). Ainda, o quanto uma fiscalização competente pode alterar os rumos da arrecadação, pois, conforme mencionado, no ano de 2015 teve um aumento bem significativo na arrecadação comparada com o ano anterior, motivo este, vindo de cobranças anteriormente devidas.

Analizou-se também o valor previsto e o valor efetivamente arrecadado nos anos de 2014 e 2015 no município, e pôde ser constatado, nos dois anos em questão, que os valores arrecadados superaram o valor previsto, gerando, assim, um aumento em relação ao índice de participação na composição da receita total do município. A respeito da destinação de valores para área de saúde pública e educação, concluiu-se que o município atende de forma correta a legislação.

Através da pesquisa realizada, foi verificado, por meio dos resultados nela obtidos e do conhecimento adquirido por meio de busca bibliográfica acerca dos assuntos tratados, que, cada vez mais, os municípios estão aderindo a opção de ficar com a totalidade do produto recolhido com o Imposto Territorial Rural, visto que este traz grandes benefícios para o município, referindo-se à questão monetária.

Por fim, entende-se que a tributação existente no Brasil reflete diretamente na vida de todos os cidadãos, como contribuintes e também como beneficiários das políticas públicas existentes. Por esse motivo, pode ser constatado que, se houver uma conduta eficiente e bem planejada por parte dos gestores, tanto da esfera federal, quanto estadual ou municipal, tomará um rumo muito melhor e mais estruturado.

REFERÊNCIAS

AMARO, L. *Direito Tributário Brasileiro*. 18.ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BRASIL. *Lei nº 11.250, de 27 de dezembro de 2005*. Regulamenta o inciso III do § 4º do art. 153 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20042006/2005/lei/11250.htm> Acesso em: 13 ago. 2016.

BRASIL. *Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996*. Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, sobre pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9393.htm> Acesso em: 13 ago. 2017.

CARNEIRO, C. *Impostos Federais, Estaduais e Municipais*. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

COELHO, C. U.; LINS, L. *Teoria Da Contabilidade Abordagem Contextual, Histórica E Gerencial*. São Paulo: Atlas, 2010.

FABRETTI, L. C. *Contabilidade Tributária*. 14.ed. São Paulo: Atlas, 2014.

GAMA, R. R. *Manual de Direito Constitucional*. 5.ed. Juruá: [s.n.], 2000.

HARADA, K. *Direito Financeiro e Tributário*. 25.ed. São Paulo: Atlas, 2016.

HARADA, K. *Sistema tributário na Constituição de 1988*. Curitiba: Juruá, 2006.

ICHIHARA, Y. *Direito tributário*. 9.ed. São Paulo: Atlas, 2000.

JUS BRASIL. *Sistema tributário nacional: fiscalidade, parafiscalidade e extrafiscalidade*. 2014. Disponível em:

<<http://saamssilva.jusbrasil.com.br/artigos/119871459/sistema-tributario-nacional-fiscalidade-parafiscalidade-e-extrafiscalidade>> Acesso em: 10 set. 2017.

MACHADO, H. B. *Curso de direito tributário*. 31.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

MARION, J. C. *Contabilidade Básica*. 7.ed. São Paulo: Atlas, 2004.

III Congresso Internacional de Gestão Estratégica e Controladoria de Organizações – III CIGECO

26 e 27 de outubro de 2017

- MASSARDI, W.; ARAÚJO, P.; CIRIBELLI, J.; SILVA, E. Descentralização do imposto territorial rural: um estudo aplicado aos municípios de Minas Gerais. *Race*, Joaçaba, v.15, n.3, p.871-890, 2016.
- O GLOBO. *Para que todos ganhem*. 2016. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/opiniao/para-que-todos-ganhem-19112530>>. Acesso em: 19 ago. 2017.
- OLIVEIRA, G. *Contabilidade Tributária*. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- PICCOLI, K. M.; PICCOLI, R. G. *Manual de Tributos Federais, Estaduais e Municipais*. São Paulo: IOB Folhamatic, 2013.
- ROSA, M. *Contabilidade do Setor Público*. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- SÁ, A. L. *Teoria Da Contabilidade*. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- SANTOS, A. R. *Metodologia científica: a construção do conhecimento*. São Paulo: DP&A, 1999.
- SILVA, V. *A Nova Contabilidade Aplicada ao Setor Público*. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- SOUZA, J. G.; *O imposto territorial rural e os municípios: o impacto nas receitas municipais e a renúncia fiscal*. Ciência Rural, 2004. Disponível em: <http://www.oab.org.br/editora/revista/revista_06/anexos/extrafiscalidade_e_>. Acesso em 12 set. 2017.
- SLOMSKI, V. *Manual de Contabilidade Pública Um enfoque na Contabilidade Municipal*. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- TORRES, R. L. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 19.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2013.
- YIN, R. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman, 2010.



III Congresso Internacional de Gestão Estratégica e Controladoria de Organizações – III CIGECO

26 e 27 de outubro de 2017

FATORES EXPLICATIVOS DO NÍVEL DE EVIDENCIAÇÃO DOS MAIORES MUNICÍPIOS DO BRASIL

Vagner Naysinger Machado, Universidade Federal de Santa Maria, UFSM, RS, Brasil,
vagnernaysinger@gmail.com

Igor Bernardi Souza, Universidade Federal de Santa Maria, UFSM, RS, Brasil, igorsonza@gmail.com

Fabiane Lourenço Aires, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, RS, Brasil,
fabianeairescoimbra@hotmail.com

RESUMO

O objetivo deste estudo é identificar os fatores explicativos do nível de evidenciação municipal (NEM) dos municípios mais populosos do Brasil, nas respectivas páginas eletrônicas publicadas na Internet. Estudos empíricos indicam que os municípios não cumprem com a totalidade das obrigações legais quanto à transparência e evidenciação de informações, e que não há uma uniformidade na quantidade de informações disponíveis quanto à gestão pública das cidades. Desta forma, para mensurar o NEM dos municípios constituiu-se um conjunto de 40 indicadores de informações obrigatórias. E para cada possível fator explicativo deste nível de evidenciação, foi atribuído uma variável independente. Os dados foram submetidos ao tratamento estatístico pelo método dos mínimos quadrados ordinários (OLS) – robusto. Evidências empíricas indicam que nenhum dos municípios evidenciou todas as informações pesquisadas. Ademais, os resultados da análise de regressão sugerem que aspectos ligados ao tamanho das cidades, o partido político do prefeito municipal e características sociais como o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM) podem explicar o nível de evidenciação municipal dos municípios.

Palavras-Chave: Gestão Pública; Transparência; Evidenciação.

ABSTRACT

The aim of this study is to identify the explanatory factors of the level of municipal evidence (LME) of the most populous municipalities of Brazil, in the respective web pages published on the Internet. Empirical studies indicate that municipalities do not comply with all legal requirements regarding transparency and disclosure of information, and there is no uniformity in the amount of information available on a public administration of cities. In this way, to measure the LME of the municipalities constitute a set of 40 mandatory information indicators. Moreover, for each possible explanatory factor this level of evidence, was assigned an independent variable. The data were submitted to the statistical treatment by the Ordinary Least Squares method (OLS) - robust. Empirical evidence indicates that none of the municipalities evidenced all information searches. In addition, the results of the regression analysis suggest that the size of cities, the mayor's political party and social characteristics such as the Municipal Development Index (IFDM) can explain the level of municipal evidence of municipalities.

Keywords: Public Management; Transparency; Disclosure

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 instituiu no Brasil o Estado Democrático de Direito. Uma das condições de existência de uma democracia é o controle social por meio da participação popular nas ações da Administração Pública (ARRUDA; TELES 2010). Desta forma, a sociedade elege seus representantes, para a gestão dos recursos públicos, e espera que estes norteiem suas ações com a finalidade de atender os interesses da coletividade. Para tal, a Constituição de 1988 descentralizou a organização política-administrativa em entes federados (União, Estados e Municípios). Com isso os municípios, passaram a assumir maior número de atribuições sociais e ganharam importância na elaboração e na gestão de políticas públicas, justamente, por tratar-se do ente da federação mais propenso à fiscalização por parte do cidadão (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2014).

De acordo com Jensen e Meckling (1976) a Teoria da Agência estuda a relação contratual, na qual uma parte (o principal) encarrega a outra parte (o agente) a função de gerir recursos e tomar decisões de acordo com os interesses do principal. Há, porém, a possibilidade de os agentes agirem em nome de seus próprios interesses (BRYANT; DAVIS, 2012). Na gestão pública municipal, o principal seria a sociedade, que elege, direta ou indiretamente, os gestores (agentes). Desta forma, espera-se que os gestores públicos norteiem suas ações em função do interesse da sociedade. Contudo, nem sempre há um alinhamento entre as ações dos responsáveis pela gestão pública municipal e o interesse da coletividade (CRUZ et al., 2012; MACHADO; MACAGNAN, 2015).

Em decorrência do conflito de interesse entre o principal e os agentes, pode-se ter a ocorrência do problema de assimetria informacional (CRUZ, et al., 2012). Neste sentido, de acordo

com Akerlof (1970) uma relação contratual pode apresentar um desequilíbrio informacional em que uma das partes relacionadas é beneficiada com mais ou melhores informações do que a outra parte. O que possibilitaria um comportamento oportunista por uma das partes envolvidas (COLOMEISCHI, 2011). Portanto, há assimetria informacional quando a capacidade do principal de monitorar o comportamento do agente é limitada, restringida ou interrompida por fatores que só são conhecidos pelo agente. (AKDERE; AZEVEDO, 2006; CRUZ et al., 2012).

Na esfera pública a assimetria informacional pode dificultar ou até mesmo impossibilitar o cumprimento do principal instrumento de monitoramento das ações dos gestores públicos, o controle social. Desta forma, percebe-se a necessidade de minimizar a produção de informações assimétricas quanto à gestão dos recursos públicos (MELO, 2006). A transparência por meio da evidênciação de informações seria a mais importante ferramenta no combate a problemática da assimetria informacional (MACHADO; MACAGNAN, 2015). E uma das principais maneiras de se promover a transparência na administração pública é por meio da evidênciação de informações (DEEGAN, 2002). Neste sentido, Silva (2009) considera que em países que defendem o processo democrático de acesso à informação sobre as ações dos gestores públicos, a concepção de transparência no setor público tem sido crescentemente abordada.

Nos últimos anos, o Brasil passou a adotar iniciativas visando um aprimoramento dos instrumentos de transparência da gestão pública. Desta forma, os órgãos públicos brasileiros são obrigados por lei, a promoverem a transparência de suas gestões públicas por meio da evidênciação de informações (MACHADO; MACAGNAN, 2015). Nesse contexto, destaca-se a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). E a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI). Ambas as leis estabelecem a utilização da internet como ferramenta para a evidênciação das informações públicas. Ao mesmo tempo, proporciona aos gestores públicos uma oportunidade de abertura de vias de relacionamento com a sociedade (MELLO; SLOMSKI, 2010).

Em tese, os municípios brasileiros deveriam cumprir os dispositivos legais quanto aos aspectos referentes à transparência e à evidênciação das informações públicas. Contudo, estudos como Lock (2003); Souza et al. (2008); Cruz et al. (2012); Machado et al. (2013); Machado e Macagnan (2015) e Bernardo et al. (2017) indicam que nenhum município estudado evidenciou todas as informações legalmente previstas. Além disso, os estudos apontam que há níveis de evidênciação de informações diferenciados entre os municípios brasileiros analisados. Desta forma, este estudo pretende responder a questão problema: quais os fatores explicativos do nível de evidênciação dos municípios mais populosos do Brasil?

Neste contexto, o objetivo do presente estudo é identificar os fatores explicativos do nível de evidênciação dos maiores municípios do Brasil, nas respectivas páginas eletrônicas publicadas na Internet. Para tal, mensurou-se o nível de evidênciação municipal, por meio de um conjunto de indicadores de informações, previstos nos dispositivos legais que contemplam a transparência na gestão pública por meio da evidênciação de informações.

O estudo justifica-se, no sentido de que pode ser utilizado para auxiliar a pensar sobre a eficiência da política de transparência e evidênciação das informações públicas municipais e a participação efetiva da sociedade no controle social. Ademais, ao identificar os fatores explicativos do nível de evidênciação das prefeituras, pretende-se refletir sobre o que levaria os gestores públicos a evidenciar, ou não, as informações quanto a sua gestão. O que possibilitaria orientar as gestões públicas a desenvolver políticas de evidênciação de informações eficientes, contribuindo para relação comunicativa entre gestores públicos e sociedade, o que minimizaria a assimetria informacional e facilitaria o efetivo controle social.

2. REFERENCIAL TEÓRICO-EMPÍRICO

2.1. GESTÃO PÚBLICA E ASSIMETRIA INFORMACIONAL

A administração pública, em um sentido amplo, pode ser entendida como a atividade meio que os entes federados praticam para atingir seu principal objetivo: atender os interesses coletivos (SLOMSKI, 2001). Para tal, a Constituição Federal preve princípios, os quais norteiam as atividades de todas as organizações públicas (BRASIL, 1988). Dentre estes, o princípio da legalidade pode ser considerado o alicerce principal da gestão pública, pois fundamenta que somente é permitido fazer o que está previsto legalmente (MELO, 2006). Além disso, é do princípio constitucional da publicidade que se extrai o direito da sociedade de conhecer os atos praticados na Administração Pública, visando ao exercício do controle social. Contudo, para que a sociedade possa exercer o controle social e fiscalizar as ações dos gestores públicos, mais do que a simples publicação, é necessário prover a transparência da gestão pública por meio da evidênciação de informações. (PLATT NETO; CRUZ; VIEIRA, 2006).

Admita-se, porém, que as informações produzidas pelos entes públicos podem ser imperfeitas, assimétricas e o nível desta assimetria é afetado pela conduta dos entes e agentes públicos. (STIGLITZ, 2000). A assimetria informacional pode se manifestar em qualquer relação contratual, aonde o nível de informação de cada usuário é diferente (AKERLOF, 1970; SPENCE, 1973; STIGLITZ, 2000), ou quando nem todos os fatos são conhecidos por ambas às partes interessadas (HENDRIKSEN; VAN BREDDA, 1999). Sem informação a sociedade fica à margem do processo decisório, o que dificulta a utilização dos dispositivos legais para o exercício do controle social (ARRUDA; TELES, 2010). Esse déficit informacional facilita ações corruptas, práticas ilícitas ou mau uso dos recursos públicos por parte de seus gestores, assim como outros atos que não tenham como finalidade o interesse coletivo (MACHADO; MACAGANAN, 2015).

No setor público, a ocorrência de assimetria informacional pode impactar diretamente no pleno exercício do controle social por parte da sociedade. Nesse sentido, Slomski (2001) afirma que os recursos “investidos” pela sociedade, através da tributação, justificam o estudo de formas de evidenciação que visem à melhoria da informação disponibilizada pela administração pública no que tange a prestação de serviços e consumo dos recursos. Neste sentido, a transparência por meio da evidenciação de informação pode ser uma poderosa ferramenta disponível à sociedade para minimizar os efeitos da assimetria informacional e melhor fiscalizar as ações dos gestores públicos.

2.2. TRANSPARÊNCIA – EVIDENCIAÇÃO

Nos últimos anos, há uma tendência mundial no sentido de uma reavaliação do papel do governo na sociedade, com ênfase na modernização do Estado (TIMMERS, 2000). E consequentemente, uma reforma na política de evidenciação e acesso às informações, visando a uma gestão pública mais transparente, pode ser notada em níveis globais (RELLY; SABHARWAL, 2009). Uma justificativa importante para este movimento no sentido da transparência é a preocupação com a possível incapacidade do eleitorado em punir os políticos em casos de corrupção e outras formas de má conduta pública (FOX, 2007, p. 24).

No Brasil, a discussão quanto à necessidade de transparência informacional, na gestão pública, é permanente e tem como objetivo evitar ou diminuir os casos de corrupção e buscar uma gestão mais eficiente sobre os recursos públicos (MAUSS; BLEIL; VANTI, 2009). A conjugação dos princípios constitucionais da legalidade e publicidade permite identificar um conjunto de dispositivos legais, que buscam promover a transparência das contas públicas por meio da evidenciação de informações.

Neste sentido, a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 estabelece, dentre outros aspectos, as demonstrações contábeis que devem ser evidenciadas pelos entes públicos. O artigo 101 desse dispositivo legal torna obrigatória a divulgação dos resultados dos exercícios por meio do Balanço Orçamentário; Balanço Financeiro; Balanço Patrimonial e Demonstração das Variações Patrimoniais. A Lei 4.320/64 estabelece ainda a estrutura que tais demonstrações devem ser evidenciadas.

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) é o principal instrumento regulador das contas públicas no Brasil e pode ser considerado um divisor de águas pelas mudanças que tem provocado no perfil da administração pública brasileira (SÖTHE, SÖTHE; GUBIANI, 2011). Além disso, a LRF tem como objetivo estabelecer a assimetria informacional, por meio da introdução de métodos que possibilitam ampliar o controle e a transparência dos atos dos gestores públicos (SANTOS; ALVES, 2011).

A Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 regulamenta dispositivos da Constituição Federal de 1988 e tem como objetivo nortear a política de desenvolvimento urbano. Com foco para os municípios, dentre outros aspectos, torna obrigatória a divulgação do Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal. Além disso, a Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, conhecida como “Lei da Transparência”, alterou a LRF, pois estabeleceu que a transparência deverá ser assegurada através da disponibilização de informações quanto à execução orçamentária e financeira, em tempo real, e em meios eletrônicos de acesso ao público.

Por fim, outro dispositivo que merece destaque quanto à transparência por meio da evidenciação e do acesso às informações públicas é a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI). Neste sentido, a LAI estabelece que é dever do Estado garantir o acesso à informação por meio de procedimentos de forma transparente, clara e de fácil compreensão, inclusive através de páginas eletrônicas disponíveis na internet. E assim, pode ser considerado um marco regulatório quanto à transparência pública e acesso à informação. (MACHADO; MACAGANAN, 2015).

Desta forma, ao promover a transparência por meio da evidenciação de informações, os gestores públicos, além de cumprir com os dispositivos legais, estariam efetivamente contribuindo para a facilitação do efetivo exercício do controle social, por parte da sociedade. Nesta linha, quanto maior o nível de evidenciação da gestão pública, menores são os efeitos da assimetria informacional

para a sociedade, no momento de eleger e fiscalizar seus representantes e no efetivo controle social (MACHADO; MACAGNAN, 2015).

2.3. ESTUDOS EMPÍRICOS

Esta pesquisa baseia-se em estudos empíricos que abordam a transparência no setor público por meio da evidência de informações. Na literatura acadêmica nacional, o estudo de Lock (2003) identificou o grau de transparência da gestão pública das prefeituras, por meio da análise do cumprimento do artigo 48 de LRF por 208 cidades do interior e as capitais dos estados brasileiros. Os achados indicam, dentre outros aspectos, que nenhum município estudado evidenciou todas as informações analisadas.

Além disso, Cruz et al. (2012) mensurou o nível de transparência da gestão pública municipal, nos portais eletrônicos das cidades mais populosas do Brasil. E identificou características dos municípios que podem explicar o nível de transparência observado. Os achados apontam baixos níveis de transparência, e que no geral, há associação entre as condições sociais e econômicas dos municípios e seus níveis de transparência.

O estudo de Avelino et al. (2014) identificou as características explicativas do nível de *disclosure* voluntário de 130 municípios do Estado de Minas Gerais, com base na evidência de informações em suas páginas eletrônicas na Internet. Os achados apontam baixos níveis de evidência de informações. Ademais, indicam que o tamanho dos municípios e o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal podem ser fatores explicativos do nível de evidência de informações de caráter voluntário.

Machado e Macaganan (2015) identificaram as características explicativas do nível de evidência de informações obrigatórias e voluntárias de municípios da região sul do Brasil. Os resultados indicam que nenhum município evidenciou todas as informações analisadas. Além disso, aspectos econômicos como a receita corrente líquida, sociais, como o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM), e a filiação partidária dos prefeitos municipais podem explicar o nível de evidência dos municípios.

Ademais, Bernardo et al. (2017) identificou as características de 66 municípios mineiros que podem explicar o seu nível de evidência de informações obrigatórias. Os resultados apontam que nenhum município cumpriu integralmente com as exigências legais quanto à disponibilização das informações. E que aspectos econômicos, como a receita e sociais, como a taxa de alfabetização dos municípios influenciam no nível de informações evidenciadas pelas gestões públicas municipais.

3. METODOLOGIA

3.1. CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA, AMOSTRA E COLETA DOS DADOS

Este estudo caracteriza-se como quantitativo-descritivo, por meio de uma análise de conteúdo, tendo como base dados secundários e visa identificar quais fatores explicam o nível de evidência da gestão municipal. Para tal escolheu-se como amostra, os 100 maiores municípios brasileiros em população. Desta forma, os municípios estudados contemplam aproximadamente 40% da população total do Brasil. E sua definição, deu-se com base nos dados disponíveis pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Ressalva-se que se excluiu da amostra a capital federal, pois, Brasília não possui as mesmas características políticas-administrativas das demais cidades brasileiras.

O foco deste estudo é a evidência de informações disponíveis na Internet. Desta forma, para localizar as páginas eletrônicas das cidades, utilizou-se a ferramenta de busca na página eletrônica do @google (<http://www.google.com.br>). Pesquisou-se a seguinte expressão: “prefeitura municipal de (nome da cidade)”. Considerou-se apenas as páginas eletrônicas oficiais das prefeituras, ou seja, aquelas com extensão “GOV”.

A coleta das evidências para a construção da variável dependente, nível de evidência municipal (NEM), deu-se por meio da análise das informações dos municípios evidenciadas nas respectivas páginas eletrônicas na internet. A busca pelas informações iniciou-se por meio do acesso aos *links* diretos da página eletrônica. Caso as informações não fossem encontradas, utilizou-se, quando disponível, a ferramenta de busca (pesquisa) da página eletrônica. Essas evidências foram coletadas durante o mês de julho e agosto de 2017. Já a coleta dos dados para a construção das variáveis explicativas foi realizada durante o mês de julho de 2017.

3.2. PROCEDIMENTOS ESTATÍSTICOS

Para identificar os fatores que poderiam explicar o nível de evidência da gestão pública municipal, foi utilizada a técnica de regressão linear múltipla. Para cada fator explicativo foi criada uma variável. Nesse sentido, as evidências referentes às variáveis foram coletadas e submetidas ao programa estatístico Stata 14[®]. A seguir apresenta-se o modelo estatístico utilizado neste estudo:

$$NEM_i = \beta_0 + \beta_1LOCAL_i + \beta_2TAM_i + \beta_3ECON_i + \beta_4SOCIAL_i + \beta_5INTER_i + \beta_6PART_i + \epsilon_i, \text{ onde:}$$

$$NEM - (\text{Variável Dependente}) = \text{Nível de Evidência Municipal};$$

- β_0 – Constante;
- β_1 LOCAL – Localização;
- β_2 TAM – Tamanho;
- β_3 ECON – Aspectos Econômicos;
- β_4 SOCIAL – Aspectos Sociais;
- β_5 INTER – Acesso a Internet;
- β_6 PART – Partido Político;
- ε – Erro aleatório;
- i – Municípios.

3.3. VARIÁVEL DEPENDENTE

A *proxy* utilizada para constituir a variável dependente nível de evidenciação municipal (NEM) corresponde ao somatório da pontuação resultante da análise da evidenciação dos indicadores de informações nas páginas eletrônicas dos municípios pesquisados. Para tal, com base na legislação brasileira, selecionou-se um conjunto de 40 indicadores de informações obrigatórias. A seguir, apresenta-se a relação destes indicadores e o respectivo embasamento legal:

1. Lei orgânica municipal – art. 29 da Constituição Federal de 1988;
2. Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal – art. 40 da Lei nº. 10.257/2001;
3. Balanço Orçamentário – art. 101 da Lei nº. 4.320/1964;
4. Balanço Financeiro – art. 101 da Lei nº. 4.320/1964;
5. Balanço Patrimonial – art. 101 da Lei nº. 4.320/1964;
6. Demonstrações das Variações Patrimoniais – art. 101 da Lei nº. 4.320/1964;
7. Plano Plurianual Vigente - PPA (ano base 2016) – art. 48 da LRF;
8. Plano Plurianual Anterior - PPA – art. 48 da LRF;
9. Lei de Diretrizes Orçamentária Vigente - LDO (ano base 2016) – art. 48 da LRF;
10. Lei de Diretrizes Orçamentária anterior - LDO – art. 48 da LRF;
11. Lei Orçamentária Anual Vigente - LOA (ano base 2016) – art. 48 da LRF;
12. Lei Orçamentária Anterior – LOA – art. 48 da LRF;
13. Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) – art. 48 da LRF;
14. Relatório de Gestão Fiscal (RGF) – art. 48 da LRF;
15. Versão simplificada do RREO – art. 48 da LRF;
16. Versão simplificada do RGF – art. 48 da LRF;
17. Relatório da Prestação de Contas – art. 48 da LRF;
18. Parecer Prévio da Prestação de Contas – art. 48 da LRF;
19. Divulgação das datas das audiências públicas durante processo de elaboração e discussão do PPA, LDO e LOA – art. 9 da LRF;
20. Divulgação das datas das audiências públicas quadrimestrais para avaliação das metas fiscais – art. 9 da LRF;
21. Indicação clara de acesso a Lei de Acesso a Informação – art. 5 da LAI;
22. Indicação de meios para a solicitação de informações – art. 5 da LAI;
23. Acesso à informação através da criação do Serviço de informação ao Cidadão (SIC) – art. 9 da LAI;
24. Informações quanto à competência dos órgãos e gestores públicos – art. 8 da LAI;
25. Informações quanto à estrutura organizacional – art. 8 da LAI;
26. Divulgação do endereço(s) da(s) unidade(s) de atendimento – art. 8 da LAI;
27. Divulgação do número de telefone da(s) unidade(s) de atendimento – art. 8 da LAI;
28. Divulgação do horário de atendimento da(s) unidade(s) – art. 8 da LAI;
29. Informações relativas a repasses ou transferências de recursos – art. 9 da LAI;
30. Informações sobre despesas realizadas – art. 8 da LAI;
31. Informações sobre licitações, editais e resultados dos certames – art. 8 da LAI;
32. Informações sobre contratos celebrados – art. 8 da LAI;
33. Informações para acompanhamento de programas, projetos e obras – art. 8 da LAI;
34. Disponibilidade de “respostas a perguntas mais frequentes” (FAQ) – art. 8 da LAI;
35. Disponibilidade da ferramenta de pesquisa – art. 9 da LAI;
36. Permissão para gravação de relatórios eletrônicos – art. 8 da LAI;
37. Atualizações das informações disponibilizadas no sítio – art. 8 da LAI;
38. Indicação de local e instruções que permitem comunicação eletrônica ou por telefone com o responsável pelo sítio – art. 8 da LAI;
39. Acesso a informações por pessoas com deficiências – art. 8 da LAI;
40. Instrumento normativo local referente à solicitação de informação – art. 42 da LAI.

III Congresso Internacional de Gestão Estratégica e Controladoria de Organizações – III CIGECO

26 e 27 de outubro de 2017

Para mensurar o nível de evidência municipal, atribuiu-se a cada indicador de informação uma pontuação conforme a evidência do mesmo. Desta forma, computou-se 1 ponto aos indicadores evidenciados e àqueles não evidenciados atribui-se nenhum ponto. Assim, a variável nível de evidência municipal pode variar de 0 a 40 pontos.

3.4. VARIÁVEIS INDEPENDENTES

Com base em estudos empíricos anteriores, elencou-se um conjunto de fatores que possivelmente pode explicar o nível de evidência municipal. E para testar estatisticamente esta relação, constituiu-se variáveis independentes, as quais, correspondem a características dos municípios. Desta forma, é possível estabelecer o comportamento esperado teoricamente da cada variável, em relação ao nível de evidência municipal. Neste sentido, a figura 1 apresenta os fatores, as variáveis associadas a estes, os estudos empíricos que testaram essas variáveis e o sinal esperado em relação NEM.

FATORES	VARIÁVEIS	Estudos Anteriores	Sinal
1. Localização	Região (REG)	Cruz et al. (2012); Machado e Macagnan (2015).	Nulo
2. Tamanho	População (POP)	Pérez et al. (2008); Cruz et al. (2012); Avelino et al, (2014); Machado e Macagnan (2015).	+
	Área (AREA)	Machado e Macagnan (2015).	+
3. Aspectos Econômicos	PIB Per Capita (PIB)	Styles e Tennyson (2007); Cruz et al. (2012); Avelino et al. (2014); Machado e Macagnan (2015).	+
	Transferências (TRANS)	Avelino et al. (2014); Machado e Macagnan (2015).	+
	Receita Corrente Líquida (RCL)	Machado e Macagnan (2015).	+
4. Aspectos Sociais	Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)	Cruz et al. (2012); Avelino et al. (2014); Machado e Macagnan (2015).	+
	Taxa de Analfabetismo (ANALF)	Pérez et al. (2008); Cruz et al. (2012); Avelino et al. (2014); Machado e Macagnan (2015); Bernardo et al. (2017).	-
	Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM)	Cruz et al. (2012); Avelino et al. (2014); Machado e Macagnan (2015); Bernardo et al. (2017).	+
5. Partido Político	Filiação Partidária do Prefeito (PART)	Styles e Tennyson (2007); Cruz et al. (2012); Machado e Macagnan (2015).	Nulo
6. Acesso Internet	Índice de acesso à Internet (INTER)	Pérez et al. (2008).	+

Figura 1 - Variáveis Explicativas e estudos anteriores. Fonte: Elaborada pelos autores.

Para testar o fator localização, constituiu-se a variável qualitativa ou dicotômica chamada de região (REG), a qual corresponde à distribuição dos municípios conforme suas regiões geográficas. Como a amostra contempla pelo menos 1(um) município de cada Estado brasileiro, a variável região pode assumir cinco possibilidades: Sul (SUL), Sudeste (SE), Centro-Oeste (CO), Nordeste (NE) e Norte (NO). Assim, para cada região foi constituído uma *dummy*, com base nos dados coletados na página eletrônica do IBGE.

Com o objetivo de verificar se o tamanho das cidades impacta em seu nível de evidência, constituiu-se uma variável quantitativa denominada população (POP). Tal variável corresponde à população total dos municípios, de acordo com os dados disponíveis no site do IBGE. Ademais, por não ter influência no montante total da população da amostra e para uma análise estatística mais adequada, foram desconsideradas as centenas do montante da população total dos municípios. Assim, para fins estatísticos o montante da população dos municípios é expresso em milhares. Ainda visando testar o fator tamanho dos municípios, utilizou-se a variável quantitativa área (AREA), que corresponde à área territorial total dos municípios pesquisados. Os dados foram obtidos na página eletrônica do IBGE e são apresentados em km². Entretanto, considerou-se apenas o valor inteiro da medida da área.

Aspectos econômicos também pode ser um fator determinante na política de evidência de informações por parte dos gestores municipais. Neste sentido, para testar esta possível relação, constituiu-se as variáveis quantitativas: produto interno bruto Per Capita (PIB), o montante de transferências de recursos recebidos pelos municípios do governo federal (TRANS) e a receita

corrente líquida (RCL) dos municípios. Neste sentido, a variável PIB corresponde ao PIB per capita dos municípios estudados, conforme os dados coletados no site do IBGE. Para um melhor tratamento estatístico, desconsiderou-se as dezenas dos valores correspondentes ao PIB *per capita* dos municípios. Já a variável quantitativa transferências (TRANS), consiste no montante total de recursos transferidos pelo governo federal aos municípios pesquisados, referente ao ano de 2016. Os dados foram coletados na página eletrônica da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), e para o tratamento estatístico, não se considerou as centenas e dezenas dos montantes totais das transferências de recursos aos municípios. Ademais, para constituir a variável (RCL), considerou-se os montantes de receita corrente líquida dos municípios referente ao ano de 2016. Os dados foram coletados junto às páginas eletrônicas dos municípios, e quanto necessário, na página da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Para o tratamento estatístico, não se considerou as centenas e dezenas dos montantes totais da receita corrente líquida dos municípios.

Além disso, aspectos sociais também podem influenciar no nível de evidência dos municípios. E assim, para testar esta relação constituiu-se as variáveis quantitativas: Índice de Desenvolvimento Humano (IDH); Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM) e Taxa de Analfabetismo (ANALF). Neste sentido, a variável IDH corresponde ao Índice de Desenvolvimento Humano dos municípios estudados. Os dados foram coletados na página eletrônica do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Já a variável IFDM consiste no índice FIRJAN de desenvolvimento municipal dos municípios. O índice FIRJAN é desenvolvido pelo sistema FIRJAN e se propõe a medir o desenvolvimento municipal em três grandes áreas: Educação, Saúde e Emprego-Renda. Os dados foram coletados na página eletrônica do sistema FIRJAN. Por fim, constituiu-se a variável quantitativa Taxa de Analfabetismo (ANALF). De acordo com o IBGE, uma pessoa analfabeta é aquela que não sabe ler e escrever um bilhete simples no idioma que conhece. Neste sentido, o Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento, apurou o analfabetismo dos municípios brasileiros, como sendo a porcentagem média da população com 15 anos ou mais que é analfabeta.

Outro fator que pode impactar no nível de evidência municipal é a filiação partidária do prefeito. Desta forma, constituiu-se uma variável qualitativa chamada partido político (PART). Para tal, pesquisou-se no site do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o partido político do prefeito municipal eleito nas eleições de 2016. E segregou-se os municípios em que seus prefeitos são filiados aos 4 partidos políticos com maior representação na câmara dos deputados: PMDB, PT, PP e PSDB. Assim, elaborou-se 5 (cinco) *dummys*, uma para cada partido, e outra para os prefeitos filiados a outros partidos.

Como este estudo foca na evidência de informações disponíveis na Internet, percebeu-se a necessidade de inovar em relação aos estudos anteriores, e testar se o acesso da população a Internet pode determinar a política de evidência de informações por parte dos municípios. Nesta linha, constituiu-se a variável quantitativa acesso à Internet (INT). Para tal, tomou-se com base o mapa de inclusão digital da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Este mapa apura a porcentagem da população com 15 anos ou mais que possuem microcomputador com acesso à Internet.

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

Para uma melhor análise e discussão, apresenta-se os resultados do presente estudo subdivididos em: (a) Análise descritiva das variáveis; (b) Análise de correlação das variáveis e (c) Análise do modelo de regressão.

4.1. ANÁLISE DESCRITIVA DAS VARIÁVEIS

A métrica aplicada no estudo possibilitou a mensuração do nível de evidência municipal (NEM), e conseqüentemente, a classificação dos municípios de acordo com os seus respectivos NEM. Neste sentido, a tabela 1 apresenta os 10 (dez) municípios com maiores níveis de evidência municipal.

Tabela 1- Os 10 (dez) municípios com maiores NEM

Posição	Município	Estado	Nível Municipal	Evidência	%
1º	Curitiba	PR		38	95
2º	Florianópolis	SC		36	90
3º	Osasco	SP		35	87,5
	Santos	SP		35	87,5
5º	Belo Horizonte	MG		34	85
6º	Mogi das Cruzes	SP		34	85
7º	Vitória da Conquista	BA		34	85
8º	Campinas	SP		33	82,5

III Congresso Internacional de Gestão Estratégica e Controladoria de Organizações – III CIGECO

26 e 27 de outubro de 2017

Posição	Município	Estado	Nível Municipal	Evidenciação	%
10º	Ribeirão Preto	SP		33	82,5
	Contagem	MG		32	80

Fonte: Elaborada pelos autores.

Conforme a tabela 1 o município que apresentou maior nível de evidênciação municipal foi Curitiba, que evidenciou 38 (trinta e oito) indicadores de informações. Desta forma, pode-se concluir que nenhum município evidenciou todas as informações pesquisadas. Este resultado corrobora os achados de Lock (2003); Souza et al. (2008); Cruz et al. (2012); Machado et al. (2013); Avelino et al. (2014); Machado e Macagnan (2015) e Bernardo et al. (2017). Cabe salientar que, a evidênciação das informações pesquisadas é prevista por lei. Neste sentido, mais do que o claro descumprimento da legislação, há uma aparente despreocupação por parte dos gestores públicos municipais em minimizar os problemas de assimetria informacional por meio da evidênciação das informações públicas.

Ademais, para identificar os possíveis fatores que influenciam o nível de evidênciação dos municípios (NEM), constituiu-se a variável dependente NEM. Neste sentido, a tabela 2 apresenta a análise descritiva da variável dependente nível de evidênciação municipal.

Tabela 2. Análise descritiva da variável dependente (NEM)

Variável	Máximo	Mínimo	Média	Mediana	Desvio Padrão	Assimetria	Curtose
NEM	0,95	0,28	0,64	0,67	0,14	-0,45	2,76

Fonte: Elaborada pelos autores.

Nota-se conforme a tabela 2 que o nível de evidênciação municipal médio dos municípios estudados é de 64%, o que pode ser considerado um baixo nível de evidênciação. Além disso, este resultado difere dos achados de estudos empíricos como Cruz et al (2012); Avelino et al. (2014); Machado e Macagnan (2015) e Bernardo et al. (2017). Isto reforça a tese de que não há uma uniformidade quando se estuda os níveis de evidênciação de informações dos municípios brasileiros.

Desta forma, para identificar os fatores que impactam na disposição dos gestores públicos municipais em evidenciar informações públicas, constituiu-se variáveis independentes. Estas variáveis podem ser segregadas em quantitativas e qualitativas ou dicotômicas. Neste sentido, a tabela 3 apresenta a análise descritiva das variáveis independentes quantitativas.

Tabela 3- Análise descritiva das variáveis independentes quantitativas

Variáveis	Máximo	Mínimo	Média	Mediana	Desvio Padrão	Assimetria	Curtose
NEM	0,95	0,28	0,64	0,67	0,14	-0,45	2,76
POP	1,2x10 ⁷	268.248	804.709	445.662	1.375.609	6,32	48,50
PIB	120.693	2.646	29.696	24.855	19.284	1,93	8,45
IDH	0,84	0,67	0,76	0,76	0,03	-0,05	2,42
INT	75,47	14,85	45,65	45,18	12,61	0,15	2,44
RCL	4,39x10 ⁷	402.572	2.150.380	1.006.691	4.820.859	7,17	59,47
TRANSF	4.520.374	12.3999	540.940	301.800	713.387	3,90	20,44
ANALF	0,74	0,03	0,08	0,06	0,08	5,66	44,46
IFDM	0,90	0,63	0,77	0,78	0,62	-0,20	2,23
AREA	34.082	30	1.741	587	4.146	5,65	40,62

Fonte: Elaborada pelos autores.

A análise descritiva das variáveis independentes quantitativa, permite a verificar a necessidade de tratar ou ajustar as variáveis para os testes estatísticos. Alguns indicativos desta necessidade são apresentados na tabela 3. Neste contexto, variáveis com alto desvio padrão, com uma grande amplitude entre a média e a mediana, necessitam sofrer ajustes antes de serem submetidas aos testes estatísticos. Desta forma, optou-se por estimar em *log* as variáveis: população (POP); PIB per capita (PIB); receita corrente líquida (RCL); transferências (TRANSF) e área (AREA).

Além disso, a tabela 4 apresenta a estatística descritiva das variáveis qualitativas ou dicotômicas.

Tabela 4- Estatística descritiva das variáveis independentes qualitativas

Região	Frequência	Partido político	Frequência
Sul (SUL)	15	PMDB	16
Sudeste (SE)	49	PT	1

III Congresso Internacional de Gestão Estratégica e Controladoria de Organizações – III CIGECO

26 e 27 de outubro de 2017

Região	Frequência	Partido político	Frequência
Centro-Oeste (CO)	7	PP	4
Nordeste (NE)	21	PSDB	27
Norte (NO)	8	Outros	52
TOTAL	100	TOTAL	100

Fonte: Elaborada pelos autores.

A tabela 4 evidencia que a maioria dos municípios estudados situa-se na região sudeste do Brasil. Por outro lado, a região Centro-Oeste contempla apenas 7 cidades. Em relação aos partidos políticos dos prefeitos dos municípios, 52 prefeituras são chefiadas por políticos filiados a partidos com menor representação na Câmara dos Deputados. Dentre os partidos com maior representatividade legislativa, o PT governa apenas uma cidade, o PP 4 (quatro) municípios, enquanto o PMDB 16 (dezesesseis) e o PSDB 27 (vinte e sete) prefeituras cada.

4.2. ANÁLISE DE CORRELAÇÃO DAS VARIÁVEIS

Antes de estimar o modelo de regressão, faz-se necessário o teste de colinearidade. Este teste expressa o índice de associação linear entre as variáveis, sendo que uma alta correlação entre elas torna seus coeficientes insignificantes (GUJARATI, 2006). Nesse contexto, estabeleceu-se que os índices de correlação superior a 0,60 são inaceitáveis. A tabela 5 elenca a matriz de correlação das variáveis estudadas.

Tabela 5- Matriz de Correlação das Variáveis

	I(POP)	I(PIB)	IDH	INT	I(RCL)	I(TRANS)	ANALF	IFDM	I(AREA)
I(POP)	-								
I(PIB)	0,19	-							
IDH	0,26	0,53	-						
INT	0,14	0,46	0,84	-					
I(RCL)	0,94	0,36	0,44	0,34	-				
I(TRANS)	0,78	0,16	0,15	0,03	0,73	-			
ANALF	-0,09	-0,28	-0,43	-0,40	-0,21	-0,02	-		
IFDM	0,06	0,44	0,64	0,57	0,22	-0,01	-0,26	-	
I(AREA)	0,04	0,17	-0,07	-0,20	-0,00	0,16	0,07	-0,10	-

Fonte: Elaborado pelos autores.

Conforme a tabela 5 a variável índice de desenvolvimento humano (IDH) possui uma alta correlação com a variável acesso a Internet (INT) e com a variável índice de FIRJAN de desenvolvimento municipal (IFDM). Ademais, as variáveis I(POP) *log* população, I(RCL) *log* receita corrente líquida e I(TRANS) *log* transferências são alto correladas entre si.

4.3. ANÁLISE DE REGRESSÃO

Após o teste de colinearidade (matriz de correlação das variáveis) e com o objetivo de identificar os fatores explicativos do nível de evidência municipal, estimou-se modelos de regressão linear múltipla, por meio do Método dos Mínimos Quadrados Ordinários (OLS) - Robusto. A tabela 6 apresenta o resultado do modelo de regressão proposto.

Tabela 6. Modelo de Regressão – OLS Robusto

Variável Dependente: NEM				
Método: Mínimos Quadrados Ordinário – OLS – Robusto.				
Observações: 100				
Variáveis	Coefficiente	Erro-padrão	T	Prob>t
I(POP)	0,052	0,020	2,58	0,011*
I(PIB)	0,052	0,021	2,44	0,017*
INT	0,000	0,001	0,01	0,989
ANALF	0,694	0,196	0,35	0,725
I(AREA)	-0,010	0,012	-0,88	0,384
IFDM	0,406	0,239	1,70	0,093**
PMDB	-0,174	0,087	-1,99	0,050*
PP	-0,224	0,079	-2,82	0,006*
PSDB	-0,157	0,077	-2,02	0,047*
OUTROS	-0,210	0,080	-2,60	0,011*
SUL	0,455	0,797	0,57	0,569
SE	0,399	0,773	0,52	0,607
CO	-0,024	0,096	-0,25	0,800
NE	-0,162	0,795	-0,20	0,839

III Congresso Internacional de Gestão Estratégica e Controladoria de Organizações – III CIGECO

26 e 27 de outubro de 2017

Variável Dependente: NEM				
Método: Mínimos Quadrados Ordinário – OLS – Robusto.				
Observações: 100				
CONSTANTE	-0,677	0,348	-1,94	0,055
R- quadrado	0,3506		Prob (Estatística F)	0,000000

Fonte: Elaborado pelos autores.

* Variável significativa a 0,05;

** Variável significativa a 0,10.

Conforme a tabela 6, o modelo possui um R^2 de 0,3506, o que significa que o nível de explicação do modelo de regressão é em torno de 35,06%. Além disso, tendo em vista a frequência muito baixa da variável partido político – PT e sua auto correlação com a variável região norte – NO (a única cidade da amostra governada pelo PT situa-se na região norte), o software estatístico STATA®, omitiu do modelo, automaticamente, estas variáveis, motivo pelo qual elas não constam na tabela 6.

A análise da significância das variáveis aponta que a variável I(POP) é significativa para o modelo a 5%, e exerce um impacto no NEM de 0,052. Desta forma, sugere-se que quanto maior o município em população, maior será a disposição dos gestores em evidenciar informações quanto a sua gestão pública municipal. Estes resultados corroboram com os achados de Pérez et al. (2008) e Avelino et al. (2014). Nesta mesma linha, a variável I(PIB) é significativa para o modelo a 5%, e impacta positivamente o NEM em 0,052. Neste sentido, municípios com maiores PIB Per Capita tendem a evidenciar mais informações. Este achado reforça os resultados do estudo de Styles e Tennyson (2007). E indicam que características quanto ao tamanho das cidades podem explicar o nível de evidenciação de informações.

Ademais, as variáveis referentes aos Partidos Políticos - PMDB; PP; PSDB e OUTROS são significantes para o modelo a 5%. Contudo, seus coeficientes são negativos. Em outras palavras, os resultados apontam que a filiação partidária dos prefeitos exerce influência na política de evidenciação de informações da gestão pública, contudo, independente do partido político, esta influência é negativa. De certa forma, este resultado sugere uma indisposição por parte dos gestores públicos em cumprir com os dispositivos legais quanto à evidenciação de informações. E corrobora os achados de Styles e Tennyson (2007); Gandía e Archidona (2008); Avelino et al. (2014) e Machado e Macagnan (2015). Por outro lado, contrapõem os resultados do estudo de Cruz et al. (2012), que não identificou influenciam dos partidos políticos no nível de evidenciação dos municípios.

A variável índice FIRJAN de desenvolvimento municipal (IFDM) é significativa para o modelo a 10%, e exerce um impacto positivo no NEM de 0,406. Desta forma, sugere-se que os municípios com maiores IFDM tendem a evidenciar mais informações públicas. Este achado corrobora com os resultados do estudo de Cruz et al. (2012) e Machado e Macagnan (2015). Pressupõe assim, que aspectos sociais podem influenciar o nível de evidenciação dos municípios brasileiros.

Para validar o modelo de regressão proposto, faz-se necessário o teste de normalidade dos resíduos. Para tal, utilizou-se o teste de Shapiro-Wilk. Este teste considera como hipótese nula (H_0) a normalidade dos dados, e como hipótese alternativa (H_1) a não normalidade. A tabela 7 apresenta o teste de normalidade dos dados - Shapiro-Wilk.

Tabela 7- Teste de Normalidade dos dados – Shapiro-Wilk

Variável	Observações	W	V	Z	prob>z
Erro	100	0,988	0,938	-0,141	0,5561

Fonte: Elaborado pelos autores.

O teste de normalidade dos resíduos de Shapiro-Wilk aponta um nível de significância maior que 0,05 ($\text{prob}>z = 0,5561$). Desta forma, não rejeita-se H_0 , e pressupõe-se a normalidade dos resíduos.

Destaca-se que o método dos mínimos quadrados ordinários (OLS) ROBUSTO relaxa o pressuposto de heterocedasticidade dos dados. Ou seja, pressupõe-se que os dados são homocedásticos. Desta forma, considera-se a validade do modelo de regressão proposto.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo identificar os fatores explicativos do nível de evidenciação da gestão pública dos municípios mais populosos do Brasil. Para tal, mensurou-se o nível de evidenciação de informações da gestão pública municipal. Desta forma, constatou-se que o nível de evidenciação municipal (NEM) dos municípios, em média, é baixo. E que nenhum município

evidenciou todas as informações analisadas. Este resultado deixa clara a falta de cumprimento da legislação brasileira por parte das prefeituras, quanto à transparência e evidenciação de informações. Além disso, sugerem que os gestores públicos não estão dispostos a minimizar o problema de assimetria informacional na gestão pública, por meio o amplo acesso à informação.

Para identificar os fatores explicativos do nível de evidenciação, testou-se estatisticamente a relação de características dos municípios como, tamanho, localização, aspectos socioeconômicos, acesso à Internet e filiação partidária dos prefeitos, com o NEM. Nesta linha, os resultados indicam que características quanto ao tamanho das cidades podem explicar o NEM. A população total e o PIB per capita dos municípios, impactam o NEM de forma positiva. O que significa dizer que municípios mais populosos e com maiores PIB per capita tendem a apresentar melhores políticas de evidenciação de informações.

Além disso, os testes estatísticos sugerem que o partido político do prefeito influencia negativamente o NEM. Em outras palavras, a percepção de falta de disposição dos gestores públicos em evidenciar informações, verificada quando da mensuração do nível de evidenciação municipal, é confirmada estatisticamente. Ao ponto que, independentemente do partido político do prefeito, sugere-se que, não há uma disposição em elevar o nível de acesso à informação disponível a sociedade.

Por fim, os resultados indicam uma relação significativa e positiva entre o IFDM e o nível de evidenciação municipal. Desta forma, sugere-se que municípios com maiores índices FIRJAN de desenvolvimento municipal, promovam melhores políticas de transparência por meio da evidenciação de informações. Pode-se concluir que, aspectos sociais dos municípios, podem explicar o seu nível de evidenciação municipal.

Este estudo não considerou outras formas de evidenciação de informações que não a utilização da página eletrônica disponível na internet. O nível de evidenciação apurado considera as informações do conjunto de indicadores de informações construído. Nem tampouco se investigou as possíveis consequências da evidenciação da gestão pública, assim como a qualidade das informações evidenciadas. Deixa-se assim, estes pontos como sugestão para estudos futuros.

REFERÊNCIAS

AKDERE, M. & AZEVEDO, R.E. Agency Theory Implications for Efficient Contracts in Organization Development. *Organization Development Journal*, Chesterland, v. 24, n. 2, p. 43-54, 2006.

AKERLOF, G. A. The market for “Lemons”: quality uncertainty and the market mechanism. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 84, n. 3, p. 488-500, 1970.

ARRUDA, M. F.; TELES, J. S. A importância do controle social na fiscalização dos gastos públicos. *Revista Razão Contábil e Finanças*. Fortaleza, n. 1, 2010.

AVELINO et al. Características explicativas do nível de evidenciação de disclosure voluntária de municípios do estado de Minas Gerais. *Revista de Administração, Contabilidade e Economia*. v.13, n.2, 2014.

BERNARDO, J.S.; REIS, A.O.; SEDIYAMA, G.A.S. Características explicativas do nível de transparência na Administração pública municipal. *Revista Ciência Administrativa*. v.23, n.2, p. 277-292, 2017.

BRASIL. *Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964*. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília/DF, 17 de março de 1964.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988.

BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Institui normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília/DF, 4 de maio de 2000.

BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecem diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

BRASIL. *Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009*. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

BRASIL. *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informação previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília/DF, 18 de novembro de 2011.

III Congresso Internacional de Gestão Estratégica e Controladoria de Organizações – III CIGECO

26 e 27 de outubro de 2017

BRYANT, P; DAVIS, C. Regulated change effects on boards of directors: A look at Agency Theory and Resource dependency Theory. *Academy of Strategic Management Journal*, v. 11, n. 2, 2012.

COLOMEISCHI, T. Theoretical Approaches Related to Optimal Contracts in case or moral Hazard. *International Journal of Research and Reviews in Applied Sciences*, v. 9, n. 3, 2011.

CRUZ et al. Transparency of the municipal public management: a study from the homepages of the large Brazilian municipalities. *Revista Administração Pública*, vol. 46, n. 1, p. 153-176, 2012.

DEEGAN, C. Introduction: The legitimising effect of social and environmental disclosures – a theoretical foundation. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, v.15, n. 3, p. 282-311, 2002.

FOX, J. Government Transparency and policymaking. *Public Choice*, n. 131, p. 23-44, 2007.

GÀNDIA J. L; ARCHIDONA, M.C. Determinants of web site information by Spanish city councils. *Online information review*, v. 32, n. 1, 2008.

GERIGK, W. *O impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a Gestão Financeira dos pequenos municípios do Paraná, Brasil*. 2008. 315 f. Dissertação Mestrado em Contabilidade -- Programa de Mestrado em Contabilidade, Setor de Ciências Sociais Aplicadas. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR, 2008.

GUJARATI, D. *Econometria Básica*. 4. ed. São Paulo: Makron Books, 2006.

HENDRIKSEN, E. S.; VAN BREDA, M. F. *Teoria da Contabilidade*. São Paulo: Atlas, 1999.

JENSEN, M.; MECKLING, W. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, v.3, n.4, p.305-360, 1976.

LOCK, F. N. *Transparência da gestão municipal através das informações contábeis divulgadas na internet*. 111 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2003.

MACHADO, V.N.; MARQUES, S.B.S.S.; MACAGNAN, C.B. Nível de transparência por meio da evidenciação de informações obrigatórias de municípios do Rio Grande do Sul. *ABCustos*, v.8, n.3, 2013.

MACHADO, V.N.; MACAGNAN, C.B. Public Governance: Factors of disclosure from the municipalities of southern Brazil. *Journal of Public Administration and Governance*. v.5, n.4, 2015.

MAUSS, C. V.; BLEIL, C.; VANTI, A. A. XBRL na Gestão Pública com *Business Intelligence (BI)*. *Revista de Administração e Contabilidade da UNISNOS – BASE*, São Leopoldo/RS, v. 6, n. 5, p. 15-18, 2009.

MELO, G. R. *Governança Corporativa no Setor Público Federal Brasileiro*. 2006. 127 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Departamento de Contabilidade e Atuária da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo/SP, 2006.

MELLO, G. R.; SLOMSKI, V. Índice de Governança Eletrônica dos Estados Brasileiros (2009): no âmbito do poder executivo. *JISTEM – Revista de Gestão da Tecnologia e Sistemas de Informação*, v. 7, n. 2, p. 375-408, 2010.

PÉREZ, C. C.; BÓLIVAR, M. P. R.; HERNÁNDEZ, A. M. L.. e-Government process and incentives for online public financial information. *Online information review*, v. 33, n. 3 p. 379-400, 2008.

PLATT NETO, O; CRUZ, F.; VIEIRA, A. L. Transparência das Contas Públicas: um enfoque no uso da internet como instrumento de publicidade na UFSC. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, v. 1, n. 5, p. 135-146, 2006.

RELLY, J. E.; SABHARWAL, M. Perceptions of transparency of government policymaking: A cross-national study. *Government Information quarterly*, v. 26, p. 148-157, 2009.

SANTOS, S. R. T.; ALVES, T. W. O impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal no desempenho financeiro e na execução orçamentária dos municípios no Rio Grande do Sul de 1997 a 2004. *Revista Administração Pública*, vol. 45, n. 1, p. 181-208, 2008.

SILVA, L. M. *Contabilidade governamental: um enfoque administrativo*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SLOMSKI, V. *Manual de Contabilidade Pública: um enfoque na contabilidade municipal*. São Paulo: Atlas, 2001.

SÖTHE, A. SÖTHE, V. GUBIANI, C. A. O impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal: Uma análise do desempenho das contas públicas municipais do Estado do Rio Grande do Sul. In: Seminários em Administração – XIV Semead, 2011. São Paulo. *Anais eletrônicos...* São Paulo: Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Economia e Administração – USP, 2011.

SOUZA, et al. Evidenciação Contábil nos Municípios Mineiros: Atendimento ao artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal. In: Congresso Brasileiro de Contabilidade CFC, XVIII., 2008, Gramado, RS. *Anais eletrônicos...* Brasília/DF: Conselho Federal de Contabilidade, 2008.

III Congresso Internacional de Gestão Estratégica e Controladoria de Organizações – III CIGECO

26 e 27 de outubro de 2017

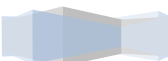
SPENCE, M. Job Market Signaling. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 87, n. 3, p. 355-374, 1973.

STIGLITZ, J. The contributions of the economics of information to twentieth century economics. *Quarterly Journal of Economics*, v. 115, p. 1441-1478, 2000.

STYLES, A. K; TENNYSON, M. The accessibility of financial reporting of U.S. Municipalities on the internet. *Journal of Public Budgeting, accounting & financial Management*, v. 19, n. 1, p. 56-92, 2007.

TIMMERS, H. Government Governance: corporate governance in the public sector, why and how? The Netherlands Ministry of Finance. In: *9th Fee Public Sector Conference*, Nov. 2000.

ZUCCOLOTTO, R; TEIXEIRA, M.A.C. As causas da transparência fiscal: evidências nos estados brasileiros. *Revista Contabilidade e Finanças*, v.25, n.66, p.242-254, 2014.



GESTÃO URBANA: O PLANEJAMENTO ATRAVÉS DOS INSTRUMENTOS NORTEADORES E DE ORDENAMENTO MUNICIPAL

URBAN MANAGEMENT: THE PLANNING THROUGH NORTEADOR INSTRUMENTS AND MUNICIPAL ORDINANCE

Diego Menegusso Pires, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, UNISINOS, e Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, UNIJUÍ, RS, Brasil, diego.mso@gmail.com
Tarcisio Dorn de Oliveira, Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, UNIJUÍ, RS, Brasil, tarcisio_dorn@hotmail.com

RESUMO

A presente investigação teórica intenta abordar questões relacionadas ao planejamento entendido como um processo de idealização, criação e desenvolvimento de soluções que visam melhorar certos aspectos tendo como objetivo principal proporcionar aos habitantes uma melhoria na qualidade de vida de uma cidade. Para tal foi realizado um levantamento bibliográfico desenvolvido com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos. Então, a partir dos dados obtidos, realizou-se a análise e interpretação das informações, mesclando-as de maneira a conseguir uma maior compreensão sobre o tema. Assim o presente ensaio teórico tem como objetivo apresentar um levantamento teórico sobre a importância da gestão urbana aliada ao planejamento estratégico nas ações públicas municipais como ferramenta norteadora das otimizações dos recursos públicos municipais, visando, assim, o desenvolvimento social das cidades.

Palavras Chaves: Administração pública; Planejamento; Cidade.

ABSTRACT

This theoretical investigation tries to approach questions related to understood planning as a process of idealization, creation and development of solutions that aim to improve certain aspects with the main objective to provide the inhabitants with an improvement in the quality of life of a city. Therefore, a bibliographic search was carried out based on already elaborated material, consisting mainly of books and scientific articles. Then, from the data obtained, the analysis and interpretation of the information was performed, merging them in order to obtain a greater understanding on the subject. Thus the present theoretical essay aims to present a theoretical survey on the importance of urban management combined with strategic planning in municipal public actions as a tool to guide the optimization of municipal public resources, aiming at the social development of cities.

Keywords: Public administration; Planning; City.

1 INTRODUÇÃO

Devido às constantes mudanças sociais, econômicas, políticas e legais, as administrações públicas municipais não possuem mais margem para o desperdício de recursos e de processos, faz-se cada vez mais necessário a otimização dos recursos e processos públicos para atender as demandas da sua comunidade.

O planejamento estratégico é um instrumento de relevância inquestionável para a gestão de municípios, prefeituras e organizações públicas, principalmente pelas dificuldades de recursos financeiros disponíveis nos municípios, pela obediência à Lei de Responsabilidade Fiscal que pressupõe o equilíbrio das contas públicas, pela exigência do Estatuto da Cidade que estabelece diretrizes e metas para a expansão urbana e de desenvolvimento do território municipal, ou seja, zona urbana e rural, levando em conta aspectos ambientais, culturais, turísticos, econômicos e sociais, e pela pressão dos munícipes e gestores locais por uma cidade melhor.

Dessa forma, o presente ensaio teórico tem como objetivo apresentar um levantamento teórico sobre a importância da gestão urbana aliada ao planejamento estratégico nas ações públicas municipais como ferramenta norteadora das otimizações dos recursos públicos municipais, visando, assim, o desenvolvimento social das cidades.

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Para Andrade (2005) a prática do planejamento tem como objetivo corrigir distorções administrativas, alterar condições indesejáveis para a coletividade, remover empecilhos institucionais e assegurar a viabilização de objetivos e metas que se pretende alcançar. Considerando tratar-se de uma das funções da administração, o planejamento é indispensável ao administrador público responsável. Nesses aspectos, planejar é essencial, é o ponto de partida para a administração eficiente e eficaz da máquina pública, pois a qualidade do mesmo ditará os rumos para a boa ou má gestão, refletindo diretamente no bem-estar da população.

Motta *apud* Vergara e Corrêa (2004) entendem que o planejamento estratégico municipal lida com as interfaces das organizações municipais com o seu ambiente, a reflexão estratégica obriga administradores e outros participantes do processo a pensarem a comunidade a partir de suas funções internas. Nesse contexto, questionam as próprias possibilidades, seus pontos fortes e fracos, repensa o futuro, vislumbram alternativas e optam por novos pontos de chegada: a visão. Ao escolherem novos caminhos, decidem sobre meios ou estratégias coletivas para que suas metas sejam alcançadas.

Essas estratégias associam-se a novos objetivos ou ações específicas e a novas formas de relacionamento e de conquista de harmonia no trabalho. Segundo Kotler *et al* 1994 *apud* Junior et al (2003) o planejamento estratégico esta focado em identificar quais são os principais competidores da cidade; as vantagens e desvantagens competitivas da cidade, as ameaças e oportunidades que o ambiente nacional e internacional oferecem; as estratégias e projetos de longo prazo para atingir o modelo desejado de cidade. Segundo Pfeiffer (2000) para que o planejamento estratégico possa ser aplicado no setor público com tanto êxito como em empresas privadas, deve haver algumas condições prévias favoráveis: além da óbvia condição da vontade política para iniciar um processo de transformação nas organizações, é importante que o processo disponha de uma liderança competente, de preferência composta por representantes de organizações públicas e privada. Também são necessários recursos mínimos, sensibilidade social e um forte sentido comum.

Rezende (2005) sugere uma metodologia, conforme figura abaixo, para elaborar e implementar o planejamento estratégico municipal com as seguintes fases: análises estratégicas; diretrizes estratégicas; estratégias e ações municipais; e controles municipais e gestão do planejamento.

a) as análises estratégicas procuram identificar qual a real situação do município, de seu entorno e de sua administração, incluindo variáveis internas e externas.

b) as diretrizes estratégicas procuram estabelecer os objetivos ou caminhos da cidade.

c) as estratégias e ações municipais definem as respectivas estratégias e ações que a cidade deve planejar para atender aos seus respectivos objetivos. As estratégias são as atividades que realizam os objetivos municipais definidos pela cidade; e as ações municipais detalham como as estratégias municipais serão implementadas.

d) os controles municipais e gestão do planejamento procuram estabelecer os controles estratégicos, táticos e operacionais do planejamento estratégico municipal, por meios de padrões medição de desempenho, o acompanhamento, a correção de desvios. Também procuram definir formas de gestão para lidar com os recursos humanos, materiais, financeiros e tecnológicos que são requisitados pelo planejamento estratégico municipal.

Figura 01 - Metodologia integrada do Planejamento Estratégico Municipal.



Fonte: Rezende (2005).

As análises estratégicas municipais englobam aspectos positivos e negativos, formalizam o que o município tem de bom, de regular ou de ruim. Buscam responder questões relacionadas com os diferenciais municipais, com as pessoas (jurídicas e físicas) que influenciam o momento atual e futuro da cidade e os pormenores que serão descritos nas diretrizes estratégicas do projeto de planejamento estratégico municipal.

Nesse contexto segundo Rezende (2005), formam-se necessariamente três grandes eixos a serem analisados: análise da cidade, análise externas à cidade e análise da administração municipal.

a) a análise da cidade consiste em mapear o ambiente municipal, podendo envolver questões humanas, sociais, políticas, econômicas, demográficas, ambientais, ecológicas, tecnológica, legais, produtivas etc...; as análises das forças e fraquezas e potencialidades municipais que define o diagnóstico da cidade sendo as oportunidades e as ameaças pertencentes ao ambiente externo, e as forças e fraquezas são componentes do ambiente interno que influenciam positivamente ou negativamente o desempenho da cidade.

b) as análises externas à cidade mapeiam as variáveis relacionadas com o meio ambiente externo ao município, o ambiente externo condicionado o desenvolvimento da cidade que é influenciada por esses fatores externos, o município deve adaptar-se ao meio ambiente externo e a cada nova situação imposta pelas suas variáveis. Segundo Andrews (1980) *apud* Rezende (2005) os resultados das análises do ambiente externo surgem às oportunidades e os riscos, tais variáveis não são controladas pelo município e podem criar condições favoráveis ou desfavoráveis para a cidade. Ainda o mesmo autor analisa a administração municipal procura diagnosticar todas as variáveis relacionadas com o ambiente de tarefas do município, dos serviços e funções municipais, dos sistemas de informação e da tecnologia de informação e do modelo de gestão da prefeitura. Salienta-se diagnosticar no ambiente de tarefas do município o meio ambiente que esta dentro da prefeitura que pode ser constituído dos aspectos operacionais, organizacionais dos serviços municipais, assim como a cultura, a filosofia, as políticas organizacionais, os servidores municipais, as tecnologias empregadas no ambiente de tarefa e por fim a imagem institucional da prefeitura.

c) na análise dos serviços e funções municipais busca-se sintetizar as reflexões acerca da eficiência dos processos e eliminação da incompetência nos serviços da administração e a noção de que os serviços são na sua essência sistemas que interagem entre si, integrando-se para atingirem objetivos comuns. A análise dos sistemas de informação e da tecnologia da informação (independentemente do seu nível ou classificação) objetiva auxiliar os processos de tomada de decisão na prefeitura, não devendo ser analisado de forma isolada, sendo sempre necessário envolver e discutir as questões conceituais dos serviços municipais.

3 METODOLOGIA

A elaboração deste ensaio teórico observou um estudo exploratório, onde tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito. Pode-se dizer que esta reflexão tem como objetivo principal o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições, onde seu planejamento a priori é, portanto, bastante flexível, de modo que possibilite a consideração dos mais variados aspectos relativos ao fato estudado. Assim, foi realizado um levantamento bibliográfico desenvolvido com base em material já elaborado, constituído de livros e artigos científicos, que a partir dos dados obtidos, realizou-se a análise e interpretação das informações, mesclando-as de maneira a conseguir uma maior compreensão sobre o tema abordado.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

O modelo de gestão da prefeitura está intimamente ligado ao sistema organizacional do município que por sua vez influência significativamente no desempenho da prefeitura e de seus serviços municipais, a ciência da administração apresenta resumidamente quatro modelos de gestão: autoritária, democrática, participativa e situacional. A prefeitura pode utilizar uma mescla dos modelos de gestão, pois na prática a situação cotidiana na administração envolve diferentes e divergentes variáveis. Juntamente com a análise do modelo de gestão da prefeitura, sua estrutura organizacional também deve ser analisada, respeitando a questões legais.

As diretrizes estratégicas municipais estão relacionadas com os traçados de caminhos, com programas de atividades, com conjuntos de instruções, com indicações de ações e com normas ou procedimentos, onde Rezende (2005) separa em duas partes a etapa de diretrizes estratégicas municipais: diretrizes da cidade e diretrizes da administração municipal.

As diretrizes da cidade são mais direcionadas aos munícipes, ou seja, são atividades de responsabilidade dos atores locais, representados pelos cidadãos, pelos interessados na cidade (stakeholders) e pelas instituições locais. Para se elaborar as diretrizes da cidade é necessário vislumbrar o cenário futuro do município, vislumbrando inclusive os sonhos dos seus munícipes, ou seja, deve-se estabelecer a visão da cidade identificando as linhas imaginárias que os munícipes e os demais interessados na cidade podem enxergar ou vislumbrar.

O autor supracitado observa que as diretrizes da cidade são formadas também pelas vocações da cidade, que definem, validam e/ou revisam os principais potenciais do município. Essas vocações estão relacionadas com as escolhas, preferências ou tendências de toda a cidade, onde as vocações da cidade não devem estar focadas somente num produto municipal e também não devem direcionar apenas aos fatores de vantagem competitivas locais. Apesar de, muitas vezes, um determinado produto ou evento local ser um fator de sucesso municipal e projetar a cidade externamente como diferencial competitivo, os eixos temáticos municipais, as variáveis das estratégias municipais e as respectivas atividades potenciais é que norteiam a determinação das vocações locais.

Para Fusco e Sacomano (2001) *apud* Junior *et al* (2003), a vocação pode ser entendida como uma série de fatores infra-estruturais (naturais e/ou construídos) e demográficos que tornam a região especialmente disposta a se desenvolver em certa direção econômica. Uma vez identificada às vocações de uma localidade, essas vocações podem servir de base para a construção das

III Congresso Internacional de Gestão Estratégica e Controladoria de Organizações – III CIGECO

26 e 27 de outubro de 2017

competências, ou, pode ser elaborado um plano de desenvolvimento de competências com base nas vocações identificadas. Os valores da cidade e dos cidadãos também devem influenciar as diretrizes da cidade na medida em que dizem respeito ao que o município e os munícipes acreditam, estão relacionados com os padrões sociais entendidos, aceitos e mantidos pela sociedade.

Nessa perspectiva, Rezende (2005) salienta que a visão, as vocações da cidade e os valores municipais devem estar integrados e adequados aos interesses coletivos, sociais e políticos dos cidadãos. Os objetivos municipais também devem influenciar as diretrizes da cidade, pois especificam desafios a serem conquistados pelo município e pela prefeitura. Devem considerar itens mensuráveis, variáveis coerentes, prazos definidos (curto, médio e longo prazo), resultados viáveis e acima de tudo não estar vinculado ao tempo de mandato de um determinado governo local. A relação dos objetivos municipais pode ser organizada por eixos temáticos municipais que interessam a cidade devendo considerar a visão da cidade, as vocações da cidade e os valores da cidade e dos cidadãos.

As diretrizes da administração municipal são mais relacionadas à prefeitura e as atividades de responsabilidade da administração local. Para formulação de tais diretrizes é essencial a prefeitura: relatar a sua missão, ou seja, qual o propósito para o qual a prefeitura existe; as atividades municipais definem ou revisam as principais atividades da prefeitura relacionadas com as prestações de serviços é fundamental ter ciência das atividades municipais; as políticas municipais são as regras gerais de administração local, obedecem a uma direção, a um conjunto de objetivos que formam determinados programas de ação, as políticas podem ser estabelecidas pela gestão local, solicitadas pela comunidade e também podem ser impostas por fatores externos ou pelos governos estadual e federal; os procedimentos operacionais relatam detalhadamente como as políticas municipais serão elaboradas ou executadas no nível operacional e também os recursos necessários para sua implementação.

Essa fase do planejamento estratégico municipal trabalha-se com dois vetores importantes: as estratégias e as ações.

As estratégias municipais são as atividades que procuram atender aos objetivos municipais definidos pelo município, considera as suas vocações e os seus valores, ou seja, deve-se considerar o que o município determina fazer ou não fazer. Mintzberg (1987) *apud* Rezende (2005) define estratégia como uma forma de pensar no futuro, integrada no processo decisório, com base em um procedimento formalizado e articulado de resultados e em uma programação. Ainda Rezende (2005, p. 91) afirma que:

[...] das estratégias municipais de forma arbitrária, imparcial e estática vem sofrendo crítica há muito tempo, carecendo de um processo mais dinâmico, coletivo, criativo, participativo, integrado e de aprendizado constante com foco nos anseios do município, onde as atitudes dos munícipes, a cobrança dos stakeholders e a postura dos gestores locais são fundamentais no planejamento estratégico municipal.

A formulação das estratégias municipais é um dos aspectos mais importantes que o município e os munícipes enfrentam na elaboração do planejamento estratégico municipal. Segundo Oliveira (1999) *apud* Rezende (2005) alguns aspectos devem ser considerados anteriormente como: o município, a prefeitura, seus recursos, seus pontos fortes, fracos, bem como as demais variáveis descritas nas diretrizes e nas análises estratégicas; o meio ambiente em sua constante mutação e com suas oportunidades e ameaças; a integração entre o município e seu ambiente visando à melhor adequação possível, inserindo neste aspecto e amplitude da visão e da vocação da cidade. Para Pfeiffer (2000, p. 13), partindo da suposição que:

[...] de que nunca será possível tratar todos os problemas existentes ao mesmo tempo, e com a mesma intensidade, uma análise pode mostrar que medidas têm caráter estratégico, ou seja, que questões fundamentais afetam uma organização ou um município. A estratégia que deve ser elaborada implica na necessidade de definir prioridades e de se encontrar os meios para eliminar ou diminuir os obstáculos ou ameaças. Isso significa que estratégia sempre tem a ver com opções, seleções e decisões. Essas decisões são em favor de uma ou mais opções, e, com isso, necessariamente contra outras.

Posteriormente as ações municipais detalharão quais as estratégias do município serão elaboradas na prática, as estratégias devem ser descritas de forma sucinta e as ações de forma detalhada. As ações municipais oportunizam as diversas possibilidades para realizar as estratégias municipais, levando em conta as suas viabilidades (financeiras e não financeiras), os recursos, as leis e, acima de tudo, a necessidade da vontade da comunidade local.

III Congresso Internacional de Gestão Estratégica e Controladoria de Organizações – III CIGECO

26 e 27 de outubro de 2017

Através de Rezende (2005) o processo de elaboração das ações municipais exige planos de trabalho, pois a estratégia sem ação nada significa. As estratégias municipais exigem sua transformação em ações municipais e, como consequência, resultados municipais. As ações municipais podem ser expressas em programas municipais, que por sua vez se constituem em instrumentos de organização da atuação governamental, podendo também ser considerados como ações orçamentárias, classificadas como “projeto” quando estiver limitada num determinado período de tempo e “atividade” quando tiver tempo indeterminado.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para um planejamento eficiente, os desperdícios de recursos e o planejamento estratégico são de importância imensurável na questão de expansão e desenvolvimento da área urbana. Uma administração eficaz é fundamental para o desenvolvimento, desencadeada por um planejar como ponto de partida, pois ambas realizaram a pavimentação do caminho para uma bem-estar dos cidadãos. Porém, representantes dos setores público e privado devem ser líderes competentes e possuir recursos mínimos, sensibilidade social e um forte sentido comum. Os munícipes e os interessados devem possuir conhecimento de ações futuras realizadas pela administração.

Os interesses coletivos, políticos e sociais da população devem ser considerados perante as vocações, a visão e os valores municipais. Desta maneira, eixos temáticos devem ser elaborados relacionando os objetivos municipais. Entendeu-se que a concepção de estratégias municipais é um dos aspectos de maior significado que o município e seus residentes confrontaram-se na estruturação do planejamento estratégico municipal. Por tudo isso, pode-se concordar com a dificuldade encontrada em tratar de toda problemática ao mesmo tempo em relação a um planejamento eficiente. Tratar de tudo com mesma intensidade. Primeiramente, a estratégia em elaboração deve ter prioridades e localizar formas de diminuir, ou até mesmo eliminar, os obstáculos. Ou seja, cada deliberação desencadeia consequências contra outras.

Dessa forma, identificou-se como resultados da pesquisa, vários desafios para a gestão e estratégias municipais. As estratégias municipais então diretamente relacionadas com as ações a serem realizadas nos municípios e pelos munícipes, procedendo em resultados no município. Concluímos que, de fato, ações municipais podem ser exteriorizadas em programas municipais.

6 REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Martinho Isnard Ribeiro de. *Manual de planejamento estratégico: desenvolvimento de um plano estratégico com utilização de planilhas Excel*. São Paulo: Atlas, 2001.

ANDRADE, Nilton de Moraes. *Planejamento governamental para municípios: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual*. São Paulo: Atlas, 2005.

ANSOFF, H. Igor, McDonnell, Edward J. *Implantando a administração estratégica*. 2. ed. – São Paulo: Atlas, 1993.

BRASIL, *Constituição (1988)*. art. 166, § 4º: *Lex: legislação federal e marginalia*. Disponível em: <<http://www.tsf.gov.br>>. Acesso em: 28 mar. 2006.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS, Brasília, 2003. Disponível em: <<http://www.cnm.org.br>>. Acesso em: 8 jun. 2006.

DRUCKER, Peter F. *Administração – Tarefas, Responsabilidades e Práticas*. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1975.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2004/munic_2004.pdf>. Acesso em: 10 Mai. 2006.

JUNIOR, José Alcides Gobbo; SANTOS, Célia Retz Godoi dos; BOTTEON, Terezinha; SALGADO, Manoel Henrique; MANFRINATO, Jair Wagner de Souza. Bauru + 10: *Construindo o Futuro*. Disponível em: <http://scholar.google.com/scholar?hl=pt-BR&lr=&q=cache:U747JkWTrCgJ:www.simpep.feb.unesp.br/anais10/gestao_estrategicaeornanizacional/arq11.PDF+planejamento+de+informa%C3%A7%C3%A5es+p%C3%BAblicas+municipais+planejamento+estrat%C3%A9gico+municipal>. Acesso em 28 Abr. 2006.

KAPLAN, Robert S. *Mapas Estratégicos- Balanced Scorecard: convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. *Excelência na Administração Estratégica: a competitividade para administrar o futuro das empresas*. 4.ed.- São Paulo: Atlas, 1999.

OLIVEIRA, Djalma de Pinto Rebouças de. *Planejamento Estratégico: conceitos, metodologias e práticas*. 17.ed. São Paulo: Atlas, 2002.

Organizadoras: Sylvia Constant Vergana, Vera Lúcia de Almeida Corrêa. *Propostas para uma gestão pública municipal efetiva*. 2.ed. rio de janeiro: editora fgv, 2004.

PARSON, Mary Jean. *Planejamento: de volta às origens*. São Paulo: Best Seller, 1988

III Congresso Internacional de Gestão Estratégica e Controladoria de Organizações – III CIGECO

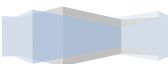
26 e 27 de outubro de 2017

PFEIFFER, Peter. *Planejamento Estratégico Municipal no Brasil: uma nova abordagem*. Brasília: ENAP, 2000.

REZENDE, Denis Alcides. *Planejamento de informações públicas municipais: guia para planejar sistemas de informação, informática e governo eletrônico nas prefeituras e cidades*. São Paulo: Atlas, 2005(a).

REZENDE, Denis Alcides.;Castor, Belmiro Valverde Jobim. *Planejamento estratégico municipal: empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas*. Rio de Janeiro: Brasport, 2005.

WEST, Marcos Antonio Moreira. *Planejamento Estratégico: A influência da TI da Análise de Stakeholder na implementação de Estratégias Públicas*. Dissertação de Mestrado – Curso de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003.



TRÂNSITO DE PEDESTRES COM DEFICIÊNCIA FÍSICA E VISUAL: ACESSIBILIDADE SEGUNDO A ABNT

TRANSFER OF PEDESTRIES WITH PHYSICAL AND VISUAL DEFICIENCY: ACCESSIBILITY ACCORDING TO ABNT

Keli Luana Hahn, Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões, URI – Santo Ângelo, RS, Brasil, keliluhahn@gmail.com

Liane Marli Schäfer Lucca, Pesquisadora do Grupo de Pesquisa (CNPQ) "Direitos de Minorias, Movimentos Sociais e Políticas Públicas", vinculado ao Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* Mestrado e Doutorado da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões, URI – Santo Ângelo, RS, Brasil, luccaliane@gmail.com

RESUMO

Esse estudo é motivado da realidade que as pessoas com deficiência enfrentam ao transitar pelas calçadas, ruas e departamentos dentro da zona urbana. Sabe-se que a inclusão de pessoas com limitações físicas e visuais implica diretamente nos meios utilizados para se locomover, que são as calçadas, ônibus, ruas e todo e qualquer estabelecimento que seja de uso comum. Adequá-las demanda tempo, mão de obra e material para a realização de obras, no entanto, tudo isso necessita planejamento e principalmente que todo projeto esteja previsto pelo orçamento do município. Diante dos diversos entraves encontrados pela população especial até mesmo dentro de casa, pode-se imaginar como é complicado transitar no ambiente externo ao seu domicílio sem acompanhamento de terceiro e, nesse sentido questionar se todo esse trabalho é realmente necessário ou apenas inovação. Busca-se obter conhecimento a partir das recomendações que a ABNT NBR 9050:2015 propõe para solução de problemas existentes ou para projetos novos de acessibilidade.

Palavras-chave: Acessibilidade, Trânsito de Pedestres, Deficiência Física, Deficiência Visual.

ABSTRACT

This study is motivated by the reality that people with disabilities face when they walk through the sidewalks, streets and departments within the urban area. It is known that the inclusion of people with physical and visual limitations directly implies the means used to get around, which are sidewalks, buses, streets and any and every establishment that is in common use. Adequate them demand time, labor and material for the realization of works, nevertheless, all this needs planning and mainly that every project is predicted by the budget of the municipality. In the face of the various obstacles encountered by the special population even in the home, one can imagine how difficult it is to move outside the home without a third-party follow-up and, in that sense, question whether all this work is really necessary or only innovation. It seeks to obtain knowledge from the recommendations that ABNT NBR 9050: 2015 proposes to solve existing problems or for new accessibility projects.

Keywords: Accessibility, Pedestrian Traffic, Physical Impairment, Visual Impairment.

INTRODUÇÃO

Garantir a acessibilidade não representa gastos desnecessários, mas um investimento para o futuro. As pessoas com algum tipo de deficiência ou qualquer pessoa com mobilidade reduzida, também são responsáveis por parte da economia e devido às necessidades em que se encontram precisam de acompanhante, e estes representam consumo em potencial. (CASTRO, 2013).

As calçadas são espaços públicos, destinadas ao trânsito de pedestres. Localizadas nas laterais das ruas, são partes da via onde circulam toda população das mais diferentes idades e condições físicas, para tanto, devem manter condições de trafegabilidade para que todos possam se locomover sem dificuldades. Existem algumas recomendações para que haja fluxo de pedestres, principalmente para pessoas com deficiência física e visual, as quais serão comentadas oportunamente.

Calçada é parte da via, normalmente segregada e em nível diferente, não destinada à circulação de veículos, reservada ao trânsito de pedestres e, quando possível, à implantação de mobiliário urbano, sinalização, vegetação e outros fins. (CBT, 1997, anexo I).

Segundo Censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE), em 2010, o Brasil conta com 23,9% de brasileiros que declaram possuir algum tipo de deficiência. A Pesquisa Nacional de Saúde (PNS) considerou além da deficiência física e visual, a auditiva e a intelectual, dentre esses quatro, a deficiência que mais atinge a população é a visual que abrange principalmente as pessoas com mais de sessenta anos. (IBGE, 2010).

Projetos de acessibilidade vêm crescendo à medida que se tornam necessidade nos centros urbanos. Ao passo que vão sendo implementadas medidas que proporcionam a trafegabilidade a toda população, a cidade também se torna ícone de referência para as demais.

As principais patologias encontradas em calçadas urbanas de modo geral são os degraus, a textura lisa do piso, obstáculos na faixa livre como pilares de edificação e irregularidades geralmente encontradas nas entradas de garagem. Soma-se a isso a ausência de projetos de acessibilidade aos deficientes físicos e visuais, como as rampas de acesso e o piso tátil.

Quando se trata de reparos a esses espaços, tomando como base que calçada é uma via independente dos lotes, a prefeitura municipal é quem deve fiscalizar e manter o funcionamento das calçadas como sendo espaço público e de livre circulação, isso induz que as calçadas devem seguir modelo padrão de norma, conformidade esta, que será avaliada nesta pesquisa. (GASPARINI, 2005 apud CONTE, 2014).

1. TRÂNSITO DE PEDESTRES E ACESSIBILIDADE - SUA IMPORTÂNCIA FRENTE AO DESENVOLVIMENTO DAS CIDADES

Ser portador de deficiência física ou visual restringe o cidadão de exercer seu direito de ir e vir. Os cadeirantes, por exemplo, sofrem diariamente com o descaso das empresas de transporte urbano que até hoje não adaptaram todas as suas linhas e, ainda, quando o ônibus possui acessibilidade, em algumas ocasiões os motoristas não param nas paradas para não ter que auxiliar os cadeirantes a entrar no ônibus.

Associado a isso, as calçadas urbanas em sua grande maioria também não estão preparadas para atender essas pessoas, pois contêm irregularidades que iniciam com imperfeições já na porta das residências. Não pode ser qualquer largura ou inclinação, são necessárias medidas específicas para que a cadeira de rodas possa transitar. Um dos principais problemas encontrados em todos os ambientes é a falta de espaço. Dentro da própria casa, por exemplo, as portas devem ter pelo menos 0,90 metros de acordo com a norma, e os banheiros necessitam de barras de auxílio, vaso sanitário apropriado, etc.

Se esses problemas já impedem a locomoção dentro da própria casa, que dirá, maiores são as dificuldades encontradas na parte externa dela: degraus, inclinação exagerada, falta de rampas de acesso, textura lisa, entre outros. Todas essas dificuldades impedem que uma pessoa com deficiência possa se deslocar de forma autônoma, independente, lhes privando assim da liberdade, de poder ir e vir sem dificuldades, sem precisar chamar o socorro, sem a necessidade de ter que pagar outra pessoa que fique disponível o tempo todo para auxiliá-lo a realizar a mais básica tarefa que é se deslocar por conta própria. Inúmeras pessoas sem deficiência nem mensuram o drama pessoal que essas pessoas vivenciam diuturnamente.

Para o deficiente visual a falta de estrutura aliada a limitação visual também o impede de se locomover por conta própria. A inexistência do piso tátil é apenas uma das várias barreiras impostas aos cegos, que atrapalham que estes usufruam de atividades sociais como lazer e trabalho.

O lazer e o trabalho são direito de todos e para todos. Não se deve permitir que os órgãos responsáveis se abstenham desta responsabilidade e mantenham a acessibilidade somente no campo da teoria. “É correto afirmar que mobilidade é função pública com a obrigatoriedade de garantir a acessibilidade a todos e isso implica na obediência a normas”. (WELTER, 2011).

As calçadas são consideradas bens públicos de uso comum e são as coisas móveis ou imóveis pertencentes ao Poder Público (União, Estado Membro, Município, Distrito Federal), usáveis, sem formalidade, por qualquer do povo. São exemplos dessa espécie de bem os mares, as praias, os rios, as estradas, as ruas, as praças, as áreas verdes e de lazer. O uso e gozo desses bens é permitido a qualquer ser humano, sem distinção entre nacionais e estrangeiros, entre pessoas físicas ou jurídicas, ou entre pessoas públicas ou privadas. Para esse uso e gozo nada se exige em termos de autorização ou permissão, nem, pelo menos em princípio, se cobra pela utilização. (GASPARINI, 2005 apud CONTE, 2014).

O que a maioria da população busca é a comodidade de deslocar-se do trabalho para casa, da casa para a padaria, da padaria para a praça, sem que haja necessidade de enfrentar o trânsito parado, dentro do ônibus ou do próprio carro. Utilizando-se da calçada para este fim, elas podem, ainda, aliar como uma forma de praticar exercícios físicos. Para tanto, vê-se a necessidade de mantê-la estruturada para atender toda população e suas diversidades.

Em uma matéria realizada sobre o direito de acesso aos deficientes físicos, o portal de notícias da rede Globo refere que Uberlândia é um exemplo de acessibilidade para deficientes, pois “conta com rampas de acesso em cada esquina”. Finaliza a matéria dizendo que “segundo a ABNT, por maior que seja o custo para fazer tudo o que é necessário, esse preço nunca chegará nem perto do tamanho dos benefícios para todos”. (GLOBO.COM, 2016).

De maneira geral a adequação das cidades quanto à acessibilidade tanto em espaços internos como prédios e externos como as calçadas vêm tomando proporções maiores à medida que a população aumentou e de certa forma também aumentou o número de pessoas com deficiência. Essas pessoas, diferentemente do passado não vivem restritas às suas casas, mas sim anseiam por usufruir de todas as possibilidades que a cidade oferece em condição de igualdade como as demais pessoas que não possuem deficiências. O acesso a livre circulação de toda população a qualquer lugar, proporciona independência aos integrantes desta cidade que evoluiu como uma sociedade inclusiva, integrada e impactando todos os seus setores, inclusive o econômico, pois mais pessoas estarão adquirindo mercadorias e utilizando os seus serviços. (CAIA NO MUNDO, 2014).

2. PARÂMETROS RELEVANTES - RECOMENDAÇÕES E NORMATIVAS

Para a correta análise dos parâmetros, de forma que abrangem informações importantes, fica inviável falar de todas elas amplamente. Nesse sentido, esse estudo fará a avaliação de cada parâmetro separadamente para que seja usado quando for necessário para fazer as devidas alterações voltadas a melhoria das calçadas em termos técnicos atendendo toda diversidade que a população possui.

De acordo com a ABNT NBR 9050:2015, que estabelece critérios e parâmetros técnicos a serem observados quanto ao projeto, construção, instalação e adaptação do meio urbano e rural, e de edificações às condições de acessibilidade, a calçada é composta por três tipos de faixas: faixa de serviço; faixa livre e faixa de acesso, sendo que a faixa de serviço deve ter no mínimo 0,70 metros, a faixa livre de pelo menos 1,20 metros, no entanto, recomenda-se que seja de 1,50 metros, e a faixa de acesso não tem dimensão mínima, portanto ela não é faixa obrigatória da calçada, porém ela só passa a existir caso a calçada como um todo tenha mais de 2,0 metros de largura. É possível visualizar as três faixas na Figura 1.

A largura da faixa de serviço é destinada às placas de sinalização, placas de propaganda, lixeiras, plantas (arborização) e as rampas de acesso aos cadeirantes e também rampas para entradas de garagens. Vale destacar que as rampas de acesso aos cadeirantes devem ter 8,33% de declividade ou inferior a isso conforme a Figura 2.

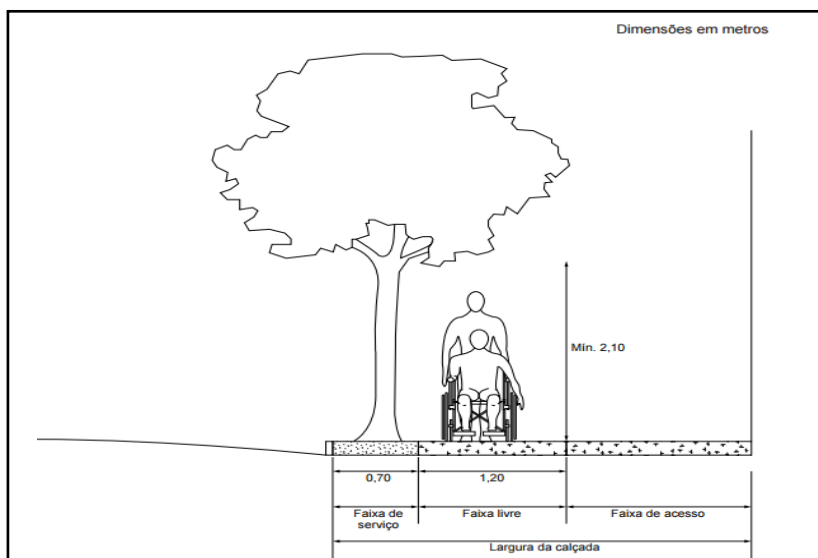


FIGURA 1 – Dimensões da calçada. Fonte: NBR 9050 (ABNT, 2015)

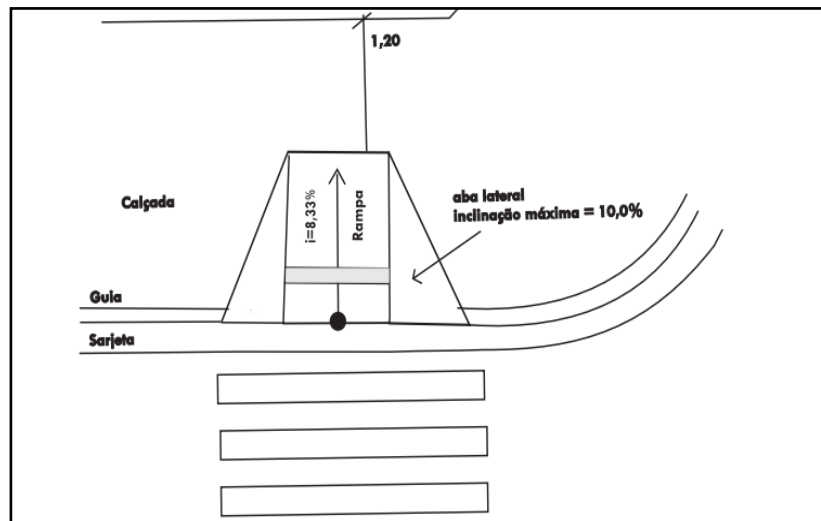


FIGURA 2 - Inclinação da rampa de acesso. Fonte: CASTRO, 2009

A faixa livre, localizada no centro das duas faixas, é destinada ao livre trânsito de pedestres, portanto não é permitido nenhum tipo de obstáculo como, por exemplo, lixeiras ou plantas, também é de suma importância que não se encontrem lisas, com o uso de cerâmicas inadequadas para evitar acidentes por deslizamentos, e também sem degraus. A ABNT NBR 9050:2015 considera que 20 mm já são considerados degraus e necessitam de reparos. Com a largura mínima de 1,20 metros admissíveis, é possível que um cadeirante e uma pessoa em pé andem lado a lado livremente como mostra a Figura 3.

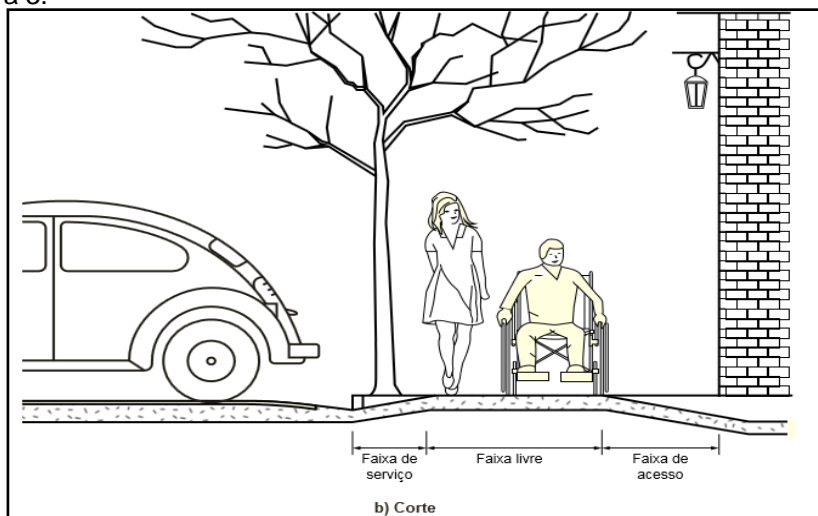


FIGURA - 3 Vista Transversal da calçada. Fonte: NBR 9050 (ABNT, 2015)

Faixa de acesso é o espaço de passagem da área pública para o lote. Ressalta-se que essa faixa existe apenas quando a calçada tem largura superior a 2,00 m. Serve para acomodar a rampa de acesso aos lotes lindeiros sob autorização do município para edificações já construídas. Assim sendo, a faixa de acesso permite inclinações como as de ingresso em garagem ou simplesmente inclinação de entrada no imóvel desde que não prejudique ou interfira na largura mínima da faixa livre. (ABNT, 2015).

Dessa maneira, pode-se concluir que a única faixa que não deve ter inclinações é a faixa livre, por ser exclusividade para a locomoção de pedestres. A única inclinação que essa faixa aceita, e também deve ter, é a inclinação de, no máximo, 3%, do sentido do terreno para rua, servindo apenas para o escoamento da água da chuva.

3. ACESSIBILIDADE

No contexto em que vivemos questões relacionadas a acessibilidade são de grande importância na solução de questões voltadas ao bem-estar e inclusão de pessoas com limitações de deslocamento, como é o caso das pessoas com deficiência física ou visual. Nesse sentido refere Mota (2011) que “no cenário mundial contemporâneo, a inovação é reconhecidamente o instrumento fundamental para o desenvolvimento sustentável, para a geração de emprego e renda e para a democratização de oportunidades”.

Para possibilitar a livre circulação de toda população que vive nas cidades, torna-se necessário planejar ações que oportunizam recursos de acessibilidade. Nas calçadas, o piso tátil e as rampas de acesso aos cadeirantes são exemplos que devem ser planejados e executados de forma que juntos propiciam melhor compatibilização, uma vez que piso tátil é para deficientes visuais e as rampas aos deficientes físicos.

Segundo a Associação Brasileira de Concreto Portland (ABCP), o piso tátil é composto por duas peças distintas, o direcional e o alerta que devem ser integrados nas calçadas servindo de guia de caminhada aos deficientes visuais. O piso tátil direcional indica “caminho livre”, “pode seguir em frente”, ou seja, não existe obstáculo naquele trecho. Já o piso tátil alerta sinaliza situação que envolve risco de segurança: “existe alguma coisa aqui”, “preste atenção”. Segue abaixo, na Figura 4 a de distinção de ambos. (ABCP, 2015; ABNT, 2015).

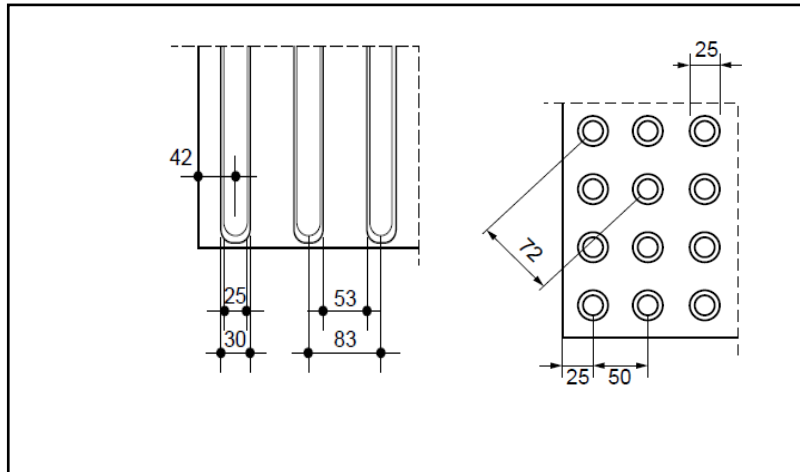


FIGURA 4 - Piso Tátil Direcional e Alerta, respectivamente. Fonte: NBR 9050

(ABNT, 2015)

Em projetos de acessibilidade com uso do piso tátil, deve-se ter muita atenção em relação a qual das duas placas usar e em que situações a usar, dado que possuem particularidades opostas. Deve-se seguir um padrão de sinalização orientando-se com base na norma da ABNT, pois a falta de padronização desta causará confusão aos deficientes visuais.

O Piso Tátil Alerta deve ser inserido sempre que houver mudança de direção, degraus, desníveis e obstáculos nas calçadas como telefone público, hidrantes, lixeiras ou qualquer empecilho. Seguem Figuras 5 e 6 que facilitam a compreensão. (ABNT, 2015).

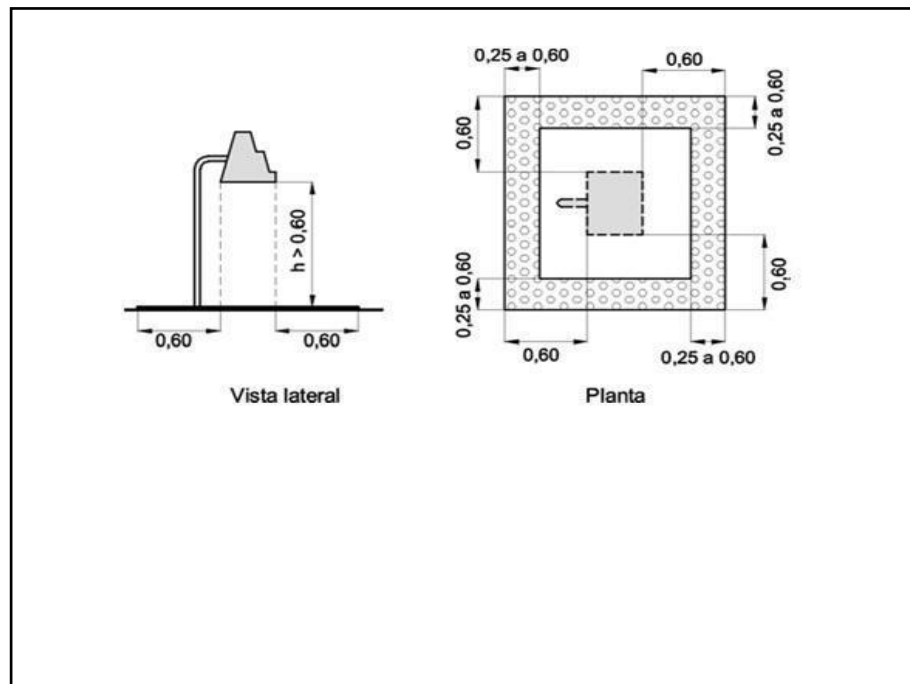


FIGURA 5 - Piso tátil em telefone público em planta baixa. Fonte: MATOS, 2011

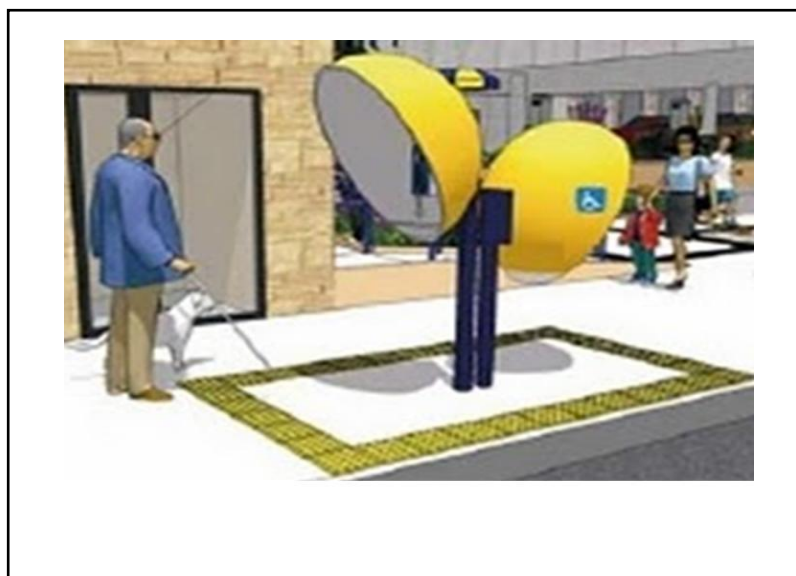


FIGURA 6 - Piso tátil em telefone público em 3D. Fonte: MATOS, 2011

Observa-se, nas Figuras 5 e 6, que o Piso Tátil Alerta deve ficar a 60 centímetros do seu eixo indicando que ali existe um obstáculo, alertando o deficiente visual para que ele, nesse ponto, não siga adiante, e assim evitar que se machuque. Essas características devem ser mantidas em todo tipo de volumetria, ou algo do gênero que possa oferecer riscos de acidentes para essas pessoas.

Em outros casos, como a existência de escadas, por exemplo, as recomendações são de que deve existir piso tátil alerta no início e no final do último degrau conforme Figura 7. Ainda, para facilitar a identificação de escadas é aconselhável a sinalização em braille através de placas fixadas no corrimão que as guarnece. Em alguns trechos da cidade é interessante a disposição de mapas em braille dos principais locais ou pontos turísticos da cidade para fins de localização espacial do portador de necessidade visual. (ABNT, 2015).



FIGURA 7 - Sinalização de Piso Tátil Alerta em escada. Fonte: ABCP, 2015

Com relação à inclinação das rampas de acesso aos cadeirantes, a ABNT NBR 9050:2015 confere que ela “deve ser constante e não superior a 8,33%, no sentido longitudinal da rampa central e nas rampas das abas laterais.” (ABNT, 2015).

Ainda que exista pouca acessibilidade urbana, normalmente as principais falhas encontradas são erros de projetos já executados, muitas vezes por falta de supervisão do engenheiro competente, ou pela falta de estudo e da compreensão da real necessidade do portador de necessidade na realização de projetos.

Destaca-se que a “visão” de um deficiente visual depende da interpretação do projetista que organiza, estuda sua deficiência e suas necessidades fomentando projetos bem feitos, bem planejados e bem executados. O mesmo acontece com os deficientes físicos que dependem de bons profissionais tanto na área da construção civil para realização de projetos bem como de órgão público para aprovar e ceder verba para execução. (MATOS, 2011).

Nesse sentido refere Matos (2011) que

A inovação apresenta um conjunto amplo de definições e abordagens, mas sempre tendo em comum um forte contato com o atendimento das demandas de público consumidor e de conhecimento a serviço da implementação de novos produtos, de novos processos ou de novas funcionalidades que deem conta do mercado, o qual, por sua vez, reflete a extraordinária escala dos tempos atuais.

Vislumbra-se que o conhecimento científico-tecnológico, bem como a inovação desempenham importante papel como patrimônios sociais voltados ao desenvolvimento sustentável, refletindo em melhoria de qualidade de vida da população, por meio da geração de novas oportunidades.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nas cidades é indispensável que haja preocupação com as vias de locomoção da população e a sua acessibilidade, objetivando a inclusão de todos no convívio social. Necessita-se de um planejamento muito amplo, desde a árvore que se planta nas calçadas, das entradas de garagens que não devem ter inclinação na faixa livre, e demais aspectos ligados ao deslocamento das pessoas no meio urbano.

Não se trata apenas de calçadas, mas também os ônibus, as escolas, os hospitais, supermercados, tudo. Os deveres não devem vir antes dos direitos, mas sim, simultaneamente. Cadeirantes e deficientes visuais como qualquer pessoa querem e devem trabalhar para também gerar lucros em uma sociedade e muito mais, se sentir importantes e não apenas “especiais”. Mas para isso eles precisam dos direitos de ir, de vir.

Mas isso tudo também demanda tempo. Planejamentos e projetos devem ser muito bem pensados para que não haja conflitos de interesses. A aplicação da norma ABNT NBR 9050:2015 deve ser observada no intuito de padronizar e tornar efetiva a acessibilidade com vistas à inclusão das pessoas com deficiência no convívio social.

III Congresso Internacional de Gestão Estratégica e Controladoria de Organizações – III CIGECO

26 e 27 de outubro de 2017

Existem muitos problemas encontrados por falta de informação e erros em projetos já efetivados. Muitas entradas de garagens executadas sem o intuito de prejudicar o terceiro com inclinação exagerada favorecendo os carros e prejudicando a faixa livre. Nesse sentido, o propósito deste estudo é sensibilizar, mas muito mais que isso, levar informação e fazer entender que a sociedade para crescer precisa ser uma só, tudo precisa se encaixar, compatibilizando ideias, projetos e ações.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 9050: *Acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos*. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em >http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/sites/default/files/arquivos/%5Bfield_generico_imagens-filefield-description%5D_164.pdf<. Acesso em: 06 de novembro de 2016.

BRASILEIRO, CÓDIGO DE TRÂNSITO. *Lei nº 9.503/97*. Setembro, 1997. 2016.

CAIA NO MUNDO. *As quatro cidades com a melhor acessibilidade do mundo*. [S.l.], Dez. 2014.

CASTRO, Eduardo Ronchetti de. *A importância de Acessibilidade*. São Paulo, 2013. Disponível em: ><https://eduardoronchetti.wordpress.com/2013/07/31/a-importancia-de-acessibilidade/><. Acesso em: 10 de novembro de 2016.

CASTRO, Jary de Carvalho. *Guia Prático para Construção de Calçadas*. 2ª ed. Mato Grosso do Sul, 2009.

CONTE, E. P. *As calçadas públicas urbanas e a responsabilidade quanto a sua construção e conservação*. 2014. 64p. Monografia (Graduação em Bacharel em direito) – Centro Universitário UNIVATES, Lajeado, 2014.

DEMOGRÁFICO, IBGE Censo. Disponível em: ><http://cidades.ibge.gov.br/painel/painel.php?codmun=431750><. Acesso em: 30 de novembro de 2016.

GLOBO.COM. *Uberlândia é exemplo de acessibilidade para deficientes*. Disponível em: ><http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2015/09/uberlandia-e-exemplo-de-acessibilidade-para-deficientes.html><. Acesso em: 10 de novembro de 2016

MANUAL DE SINALIZAÇÃO URBANA. *Companhia de Energia de Tráfego - CET*. São Paulo, 2015. Disponível em: >http://www.cetsp.com.br/media/392043/msuvol08_obrasrev1.pdf<. Acesso em: 10 de novembro de 2016.

MATOS, Maria Alice Furrer. *Acessibilidade na prática*. [S.l.], mai. 2011. In: www.acessibilidadenapratica.com.br. Acesso em: 10 de novembro de 2016.

PAULO, São. Prefeitura Municipal. Página Eletrônica. Disponível em: ><http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/calçadas/index.php?p=37051><. Acesso em: 22 de novembro de 2016.

WELTER, L. B. *Mobiliário Urbano: Análise Teórica e Prática no Município de Santo Ângelo*. 2011. 80p. Monografia (Graduação em Engenharia Civil) – Universidade Integrada do Alto Uruguai e das Missões - Santo Ângelo, 2011.