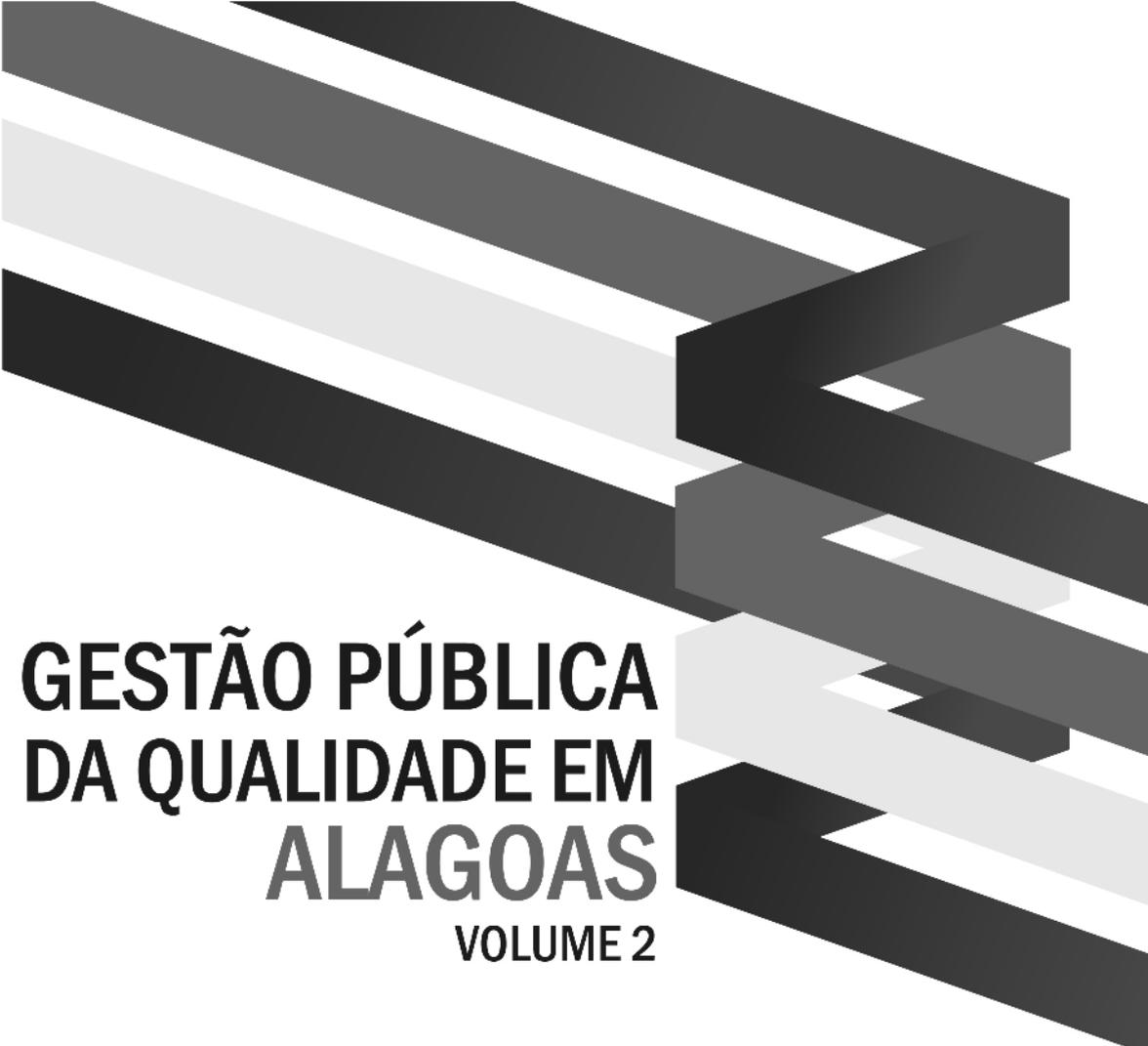




GESTÃO PÚBLICA DA QUALIDADE EM ALAGOAS

VOLUME 2

**Adriana Thiara Oliveira
Ana Carolina Beltrão Peixoto**
Organizadoras



GESTÃO PÚBLICA DA QUALIDADE EM ALAGOAS

VOLUME 2

Adriana Thiara Oliveira
Ana Carolina Beltrão Peixoto
Organizadoras

GESTÃO PÚBLICA DA QUALIDADE EM ALAGOAS

VOLUME 2

Organizadoras

Adriana Thiara Oliveira
Ana Carolina Beltrão Peixoto

Autores(as)

Adalberon Sá Júnior
Adilson Jorge dos Santos
Alessandra Nascimento Pontes
Andrew Pereira da Silva Souza
Bruno Vicente Nunes de Oliveira
Danilo Gomes de Lima
Elizabeth Garlich
Erich Gustavo Santos Ramos
Felippe Rocha Presado Menezes de Barros
Gesycy Patricia da Silva Santos
José Helio Luna Neto
Katia Jeane Alves Mota Ramos
Lúcia de Fátima Barbosa Magalhães Moraes
Marcelo Henrique Moreira Silva Cunha
Marcos Vinicius Camerino Avila
Mariana Lessa de Santana
Orlando Ramos do Nascimento Júnior
Paulo Ricardo Silva Lima
Priscila da Silva Amaral
Roseane Silva Teixeira Barbosa
Simone Craveiro Barros Pessôa
Wagner de Oliveira Lima Palmeira de Araujo



Arapiraca/AL
2021



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE ALAGOAS

Reitor: Odilon Máximo de Morais

Vice-Reitor: Anderson de Almeida Barros

Diretor da Eduneal: Renildo Ribeiro

CONSELHO EDITORIAL DA EDUNEAL

Presidente: Renildo Ribeiro

Titulares

Professores:

José Lidemberg de Sousa Lopes

João Ferreira da Silva Neto

Luciano Henrique Gonçalves da Silva

Natan Messias de Almeida

Maria Francisca Oliveira Santos

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

Suplentes

José Adelson Lopes Peixoto

Edel Guilherme Silva Pontes

Maryny Dyellen Barbosa Alves Brandão

Ariane Loudemila Silva de Albuquerque

Ahiranie Sales dos Santos Manzoni

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

Revisão: Carol Almeida

Capa: Marseille E. Lessa de Santana

Diagramação: Marseille E. Lessa de Santana

Catálogo na Fonte

Universidade Estadual de Alagoas

Sistema de Bibliotecas- SiBi/UNEAL

Divisão de Tratamento Técnico da Informação

Bibliotecária Responsável: Márcia Janaina Souza

G393 Gestão pública da qualidade em Alagoas: v.2 / Adriana Thiara Oliveira; Ana Carolina Beltrão Peixoto (Organizadoras). – Arapiraca: Eduneal, 2021. 280 p. : il.: color. (e-book)

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-86680-39-3

E-book: <https://www.eduneal.com.br/produto/gestao-publica-da-qualidade-em-alagoas-volume-2/>

1. Gestão pública - Administração. 2. Administração – Alagoas.
3. Qualidade. I. Oliveira, Adriana Thiara (Org.); Peixoto, Ana Carolina Beltrão (Org.). II. Sá Júnior, Adalberon, aut. [et.al].

CDU 35(813.5).

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	8
PREFÁCIO	10
PERFIL DOS AUTORES E AUTORAS	15
1. REGULAÇÃO DA SAÚDE SUPLEMENTAR NO BRASIL: DO ANTIGO AO NOVO PATRIMONIALISMO	26
Ana Carolina Beltrão Peixoto Lúcia de Fátima Barbosa Magalhães Moraes	
2. O PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DE FERRAMENTAS DA GESTÃO DA QUALIDADE E DE GOVERNANÇA CORPORATIVA NA SECRETARIA MUNICIPAL DE PALMEIRA DOS ÍNDIOS, ALAGOAS	57
Adalberon Sá Júnior Adriana Thiara Oliveira	
3. COMPARAÇÃO DE REQUISITOS PARA GESTÃO DA QUALIDADE E SEGURANÇA ALIMENTAR SEGUNDO AS NORMAS ABNT NBR ISO 9001 E ABNT NBR ISO 22000	74
Elizabeth Garlich Ana Carolina Beltrão Peixoto	

4. O PAPEL DO CONSELHO DO FUNDEB NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE MARECHAL DEODORO, ALAGOAS91

Priscila da Silva Amaral

5. O *DECOUPLING* E O ISOMORFISMO NO TRE DE ALAGOAS: O USO DO BSC COMO FERRAMENTA GERENCIAL115

Orlando Ramos do Nascimento Júnior

Erich Gustavo Santos Ramos

Katia Jeane Alves Mota Ramos

6. SISTEMA DE INFORMAÇÕES SOBRE ORÇAMENTOS PÚBLICOS EM SAÚDE (SIOPS): QUALIDADE NA INFORMAÇÃO E CUMPRIMENTO COM O PERCENTUAL MÍNIMO EXIGIDO NOS GASTOS EM SAÚDE, UMA APLICAÇÃO AO ESTADO DE ALAGOAS ENTRE OS ANOS DE 2007 E 2017130

Danilo Gomes de Lima

Ana Carolina Beltrão Peixoto

7. A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E SEUS IMPACTOS NA GESTÃO PÚBLICA146

Marcos Vinicius Camerino Avila

8. A IMPORTÂNCIA DO ORÇAMENTO PÚBLICO COMO FERRAMENTA PARA O PLANEJAMENTO DA GESTÃO MUNICIPAL.....168

Roseane Silva Teixeira Barbosa

9. PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E CIDADANIA: PLANO PLURIANUAL PARTICIPATIVO DO ESTADO DE ALAGOAS..... 186

Bruno Vicente Nunes de Oliveira
Simone Craveiro Barros Pessoa
Paulo Ricardo Silva Lima

10. CHATBOTS: UMA REVISÃO DE LITERATURA E UMA ANÁLISE DE SEUS USOS NO SETOR BANCÁRIO E NO SISTEMA DE SAÚDE PÚBLICA..... 200

Mariana Lessa de Santana
Gesya Patricia da Silva Santos
Felippe Rocha Presado Menezes de Barros
Alessandra Nascimento Pontes

OUTROS ESTUDOS

11. IMAGEM DIGITAL: COMUNICAÇÃO, GESTÃO DE IMAGEM E MARKETING PARA OS PEQUENOS NEGÓCIOS DE ALAGOAS EM TEMPOS DE PANDEMIA 234

Andrew Pereira da Silva Souza
Adriana Thiara Oliveira

12.FERRAMENTAS PARA COMBATER A DISSEMINAÇÃO DE NOTÍCIAS FALSAS (FAKE NEWS) EM REDES SOCIAIS..... 249

Wagner de Oliveira Lima Palmeira de Araujo
Marcelo Henrique Moreira Silva Cunha
José Helio Luna Neto
Adilson Jorge dos Santos

APRESENTAÇÃO

Estamos em 2021. Há um ano, lançávamos o Livro 1 desta coleção. Há um ano, também já estávamos imersas/os em uma pandemia, considerada a maior de todos os tempos. A Covid-19 tirou do mundo muitas vidas, desacelerou o crescimento econômico e social dos países em ascensão e desestabilizou os que já enfrentavam sérios problemas estruturais. Em meio a este momento pandêmico, nós, aqui em Alagoas, tentamos manter nossos esforços para continuar aquilo que, desde 2018, estamos empenhadas/os em fazer: trazer o olhar da Qualidade para a Administração, quer pública ou não.

Em que pese este não ser um movimento simples, faz-se necessário. Com um cenário cada vez mais desafiador e neste atual contexto, com uma variável inesperada, tentamos seguir com o projeto que impulsiona a pesquisa e o desenvolvimento local.

Neste segundo volume do Livro, buscamos apresentar uma discussão ampliada a respeito da Gestão da Qualidade e contemplamos de maneira mais eficaz a exogenia que nos é exigida em publicações acadêmicas.

Assim, sem perder a identidade da proposta de abraçar os estudos oriundos do curso de Especialização em Gestão da Qualidade na Administração Pública da Universidade Estadual de Alagoas (Uneal), acolhemos pesquisadoras/es de outras casas formadoras, como a Universidade Federal de Alagoas (Ufal), o Instituto Federal de Alagoas (Ifal), a Universidade de São Paulo (USP), o Instituto de Pós-Graduação e Graduação (Ipog) em

Alagoas e também outras Instituições de Ensino Superior (IES), perfazendo 12 artigos com uma discussão pertinente e atual.

Precisamos reforçar que a especialização realizada pela Uneal tem sido um importante ferramenta para as/os gestoras/es, pois visa a proporcionar aos participantes condições para a aplicação dos principais procedimentos da Gestão da Qualidade de forma eficiente e eficaz, despertando nelas/es o senso multiplicador. Para além do curso, percebemos que o legado também está nesta publicação, uma coleção que se constrói como mais uma possibilidade de aprofundamento e apropriação do saber produzido em Alagoas e por Alagoas.

Neste segundo tomo, dando continuidade à construção do saber-fazer em Gestão, entregamos artigos das/dos autores que demonstram como a teoria e as técnicas podem e devem ser aplicadas na Gestão. Esperamos que apreciem esta leitura.

Adriana Thiara Oliveira
Ana Carolina Beltrão Peixoto
Organizadoras

PREFÁCIO

No dia 27 de dezembro de 2010, no auge da minha carreira técnico-acadêmico-científica, recebi um telefonema do governador do Estado, Teotônio Vilela Filho, convidando-me para assumir a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação de Alagoas. A alienação, por vezes necessária, vivida pela Academia, somada ao sentimento de descrédito absoluto com políticos e com a política, e algum sentimento de culpa gerado por essa alienação foram os principais fatores que fizeram com que, cinco dias depois, eu estivesse deixando, pela primeira vez, a Universidade para assumir um cargo diretamente vinculado à gestão pública e ao meu Estado.

A vida dedicada exclusivamente à ciência, à tecnologia e a temas relacionados ao meu doutorado em Engenharia Estrutural e o dia a dia ligado ao desenvolvimento de *softwares* com aplicações ao setor de petróleo e gás deram-me uma excelente formação técnica e acadêmica, porém precária em disciplinas importantes, como administração, comunicação, marketing, economia, política, filosofia – habilidades fundamentais de que eu precisaria, sobretudo, a partir do dia em que entrei pela primeira vez numa Secretaria de Estado para exercer minha nova atividade.

Ainda atônito com o convite, nos primeiros dois ou três meses, observei. Observei o movimento dos políticos, dos colegas, dos servidores públicos de verdade, enfim. Em meio às minhas observações, uma descoberta fundamental: nada era possível sem gestão, sem administração. Sabe aquelas disciplinas, nos cursos, relacionadas às exatas e tecnológicas e à área da saúde de que desdenhamos quando fazemos graduação? Pois é, administração é apenas uma delas. Como percebi isso?

A Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado já havia implantado o Modelo de Excelência em Gestão da Fundação Nacional da Qualidade e obtido uma Certificação Internacional ISO 9001. Passei a ter clareza de que gestão era a ferramenta, era o meio fundamental para o resultado. A partir desse momento, no exercício do cargo, busquei todos os cursos e livros que me eram possíveis para obter este precioso conhecimento que eu não tinha. Virou quase uma obsessão. Praticamente 10 anos depois, sou professor das disciplinas de Administração, Inovação e Empreendedorismo, Políticas Públicas e Ética na Universidade, sobretudo e simplesmente por entender, hoje, a importância desses temas para a sociedade.

Mesmo desligado do papel que desempenhei como executivo no Estado, mas em meio a uma pandemia, 100% conectado às minhas atividades docentes e de pesquisador – agora *on-line* –, recebo de presente das professoras Carol e Adriana o convite para escrever, pela primeira vez na minha vida, o prefácio de um livro. E, como nada acontece por acaso, o título do livro é *Gestão Pública de Qualidade em Alagoas*. Emoção.

Todos os que trabalharam e ainda trabalham comigo sabem o quanto sou emocional na construção da jornada. Para escrever estas linhas, precisei voltar um pouco no tempo e reviver minha jornada pela gestão pública de Alagoas e, naturalmente, eu me emocionei. Não apenas com a jornada em si, mas, sobretudo, com o convite para escrever este prefácio e ao passar por cada um dos artigos que compõem esta obra. Artigos de colegas professores, servidores públicos, pesquisadores e estudantes que dedicam parte de suas vidas à evolução da gestão pública em Alagoas.

Conectar, unir e integrar para gerar resultado foi quase um mantra em minha vida profissional. Esse mantra foi junto comigo para o Governo. Sociedade Civil, Empresa, Governo e Academia haviam de trabalhar juntos para gerar resultado efetivo. As trajetórias de vida das organizadoras deste livro, Adriana e Carol, e a própria obra são frutos dessas conexões.

Em minha saga pela gestão pública de Alagoas, descobri que existe uma base guerreira quase anônima de servidores públicos, micro e pequenas empresas, consultores que se articulam e trabalham muito na construção de uma gestão pública que seja entregue, de fato, à sociedade. Adriana e Carol sempre fizeram parte desse grupo. Descobri, ainda, o Sebrae, que conecta, integra, apoia e entrega valor real à sociedade. Foi no Sebrae que elas se conheceram e foi também por meio do Sebrae que consegui realizar grande parte das minhas ações como secretário. Fato é que o Sebrae é uma instituição que tem a credibilidade que parte dos nossos políticos perderam e por isso tem um grande poder de articular a sociedade em torno de projetos concretos.

A gestão pública em Alagoas está muito longe de ser fácil. Os vícios, as complexidades e o patrimonialismo histórico e cultural estão muito presentes. Estamos evoluindo, mas temos muitos problemas ainda. Um deles está relacionado à imagem do nosso Estado e à nossa própria autoestima. Além de termos um povo guerreiro, o País nos conhece também por nossas belezas naturais, praias, pelo turismo. E o turismo está no sangue de Adriana. Dedicada, visionária, doutoranda e, hoje, professora e pesquisadora do Instituto Federal de Alagoas, do Campus Maceió.

Foi em minha jornada como gestor público em Alagoas que pude levantar um pouco a minha cabeça e olhar para o meu Estado como um todo, em especial pelas Universidades Estaduais, que vivem uma realidade completamente distinta das Federais em seus Estados. Percebendo essas diferenças, apostei ainda mais nas conexões entre elas. Muito além do “politicamente correto”, projetos integrados induzem ao compartilhamento, e o compartilhamento implica sempre, se bem gerenciado, na otimização de recursos. Foi essa integração que tirou do chão, em pouco menos de quatro anos, dois Polos Tecnológicos em Alagoas: um em Batalha e outro em Arapiraca. O primeiro, orientado à cadeia produtiva do leite e o segundo, orientado à mandiocultura e à hortifruticultura. Esses projetos não teriam acontecido sem a Universidade Estadual de Alagoas e sem o Governo do Estado de Alagoas.

Os embates entre a Uneal e o Governo do Estado, nesse período, eram frequentes. Pela minha própria história e empatia com as Universidades, acabei por me tornar o principal interlocutor entre elas e o Governo. Num desses embates, numa reunião com o então Reitor Jairo, eu disse: “Amigo, ou você coloca para trabalhar comigo e com a minha equipe alguém que tenha competência em gestão ou nada vai acontecer”. Dias depois, Jairo me apresenta Carol, e daí em diante as coisas começaram a fluir e os resultados vieram. Carol carrega consigo toda a sensibilidade de uma assistente social, com conhecimento específico e vivência em gestão, e conduz seus projetos com emoção e com uma garra impressionantes. Faz acontecer. Seu currículo e sua história de vida são provas disso. Este livro que você está lendo é apenas uma dessas provas.

Em meio a uma pandemia que nos torna reféns, Carol e Adriana convidam-me para escrever estas linhas para você, do segundo volume de uma obra que, generosamente, coloca em evidência estudantes, servidores públicos, professores, pesquisadores e técnicos e seus trabalhos orientados e aplicados ao nosso Estado. O Estado de Alagoas.

Fica aqui minha gratidão não somente a Carol e Adriana e não somente pelo espaço para que eu escrevesse estas linhas. Gratidão mesmo pela obra. Como cidadão de Alagoas, eu me sinto grato pelo trabalho de todos, sobretudo nesses tempos tão difíceis de pandemia. Este livro, esta coletânea, é surpreendente.

O Volume 1, que foi lançado no início da pandemia, traz uma coletânea com 13 artigos. Neste volume, encontramos outros 12 artigos produzidos durante a pandemia, sobre comunicação, tecnologia, marketing digital, história, gestão da qualidade, gestão de recursos, satisfação do cliente, orçamento e planejamento, entre outras áreas. Tudo isso sempre aplicado a educação, saúde pública, micro e pequenas empresas, prefeituras. O grande valor? Trabalhos aplicados. Experiência e vivências reais dos seus autores. Geograficamente, a obra é também democrática. As aplicações chegam a Marechal Deodoro, Coruripe e Palmeira dos Índios.

Se você é empreendedor, gestor ou servidor público, seja governador, prefeito, secretário, superintendente, diretor ou estagiário; seja do Executivo, do Legislativo ou do Judiciário, este livro entrega para você, certamente, um atalho. Um atalho oferecido por quem estuda e vive este Estado com paixão. Alagoas precisa muito de atalhos. Precisa muito de você.

Aproveite cada artigo, cada linha, e seja mais um a construir uma Gestão Pública de Qualidade em Alagoas.

Eduardo Setton

Professor Titular da Universidade Federal de Alagoas, Ex-Secretário de Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado de Alagoas, líder, coordenador e pesquisador em projetos que conectam academia, mercado, governos e sociedade civil há 20 anos.

Atualmente dedica à vida as suas grandes paixões: família, projetos e pesquisas ligadas a gestão, tecnologia, empreendedorismo e livros.

PERFIL DOS AUTORES E AUTORAS



1. Adalberon Sá Júnior

Graduado em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Alagoas (Ufal); especialista em Gestão da Qualidade na Administração Pública pela Universidade Estadual de Alagoas (Uneal); atual diretor-presidente do Instituto de Inovação para o Desenvolvimento Rural Sustentável de Alagoas (Emater Alagoas). Foi professor substituto de

Sociologia do Instituto Federal de Alagoas (2019-2020), secretário municipal de Planejamento de Palmeira dos Índios (2017-2020), assessor técnico na Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas (2015-2017), secretário de Estado de Promoção de Cultura de Paz (2013-2014) e superintendente de Promoção de Cultura de Paz (2011-2013). Tem experiência de atuação nas áreas de planejamento e governança pública, gestão pública, cultura de paz, resolução de conflitos, prevenção da violência, políticas sobre drogas, ciência política e sociologia.



2. Adilson Jorge dos Santos

Doutorando em Ciências da Educação. Mestre em Administração de Empresas. Engenheiro agrônomo e analista de sistemas. Professor titular no Centro Universitário Cesmac e professor assistente na Universidade Estadual de Alagoas (Uneal). Apaixonado por tecnologia e internet, leciona na área desde 1997. Possui experiência profissional e atua

nas seguintes áreas: metodologias ágeis; criação e validação de negócios; tecnologias aplicadas em educação. Ciclista do dia a dia, triatleta amador e yogi em formação.



3. Adriana Thiara de Oliveira Silva

Doutoranda e mestra em Sociedade, Tecnologias e Políticas Públicas pelo Centro Universitário Tiradentes (Unit-AL). Graduada em Comunicação Social com habilitação em Relações Públicas pela Universidade Federal de Alagoas (Ufal) (2011) e graduada em Comunicação Social com habilitação em Jornalismo pela mesma instituição (2003).

Especialista em Gestão Pública Municipal (Ufal) e Comunicação Empresarial (Cesmac). Professora do Instituto Federal de Alagoas (Ifal), nos cursos de Turismo e Hotelaria. Atualmente, é coordenadora de Relações Institucionais e presidenta do Conselho Editorial do Ifal. Foi professora dos cursos de Relações Públicas da Ufal e Publicidade e Propaganda da Unip/Assupero/Facima. Líder do grupo de pesquisa Estudos Interdisciplinares em Turismo e Hospitalidade de Alagoas (Eitha/Ifal/CNPq). Atuou como diretora de Comunicação da Secretaria Municipal de Educação de Maceió e, ainda na Prefeitura de Maceió, ocupou o cargo de coordenadora de Conteúdo da Secretaria de Comunicação.



4. Ana Carolina Beltrão Peixoto

Doutora em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) (2011). Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela Universidade Federal de Alagoas (Ufal) (2003). Graduada em Administração de Empresas pela Universidade Federal de Alagoas (Ufal) (1999) e em Serviço Social pelo Centro Universitário Tiradentes (Unit-AL) (2015). Líder do Grupo Interdisciplinar

de Pesquisas e Práticas Empreendedoras (Gippe), no diretório do CNPq. Professora titular da Universidade Estadual de Alagoas (Uneal). Possui afinidade com gestão de cursos de graduação presenciais e a distância, com ênfase em estratégias para o resultado através de novas tecnologias na educação. Credenciada para avaliação de cursos e polos de ensino a distância. Tem experiência na área de administração, com ênfase em administração de micro e pequenas empresas, atuando principalmente nos seguintes temas: negócios de impactos sociais, empreendedorismo, empresas juniores, mercado de trabalho, inovação e competitividade, planejamento estratégico, centrais de negócios, APLs, sistemas produtivos locais, redes de empresas e inclusão social.



5. Alessandra Nascimento Pontes

Doutoranda pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Mestre em Modelagem Computacional de Conhecimento no curso de Ciências da Computação da Universidade Federal de Alagoas (MCC/Ufal) e pelo Programa de Residência em Saúde com ênfase no SUS (Sírio-Libanês). Graduada em Enfermagem e Obstetrícia pela

Universidade Federal de Alagoas (Ufal) (2002). Pós-graduada em Urgência e Emergência em Enfermagem pela Universidade Estadual de Ciências da Saúde de Alagoas (Uncisal) e Docência do Ensino Superior pelo Centro Universitário Cesmac. Especialista em Educação Profissional na Área de Saúde: Enfermagem pela Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca (ENSP/ Fiocruz). Desempenha suas atividades na área acadêmica no Centro Universitário Cesmac. Está com a *startup* Touch Saúde. Desenvolve um forte interesse no estudo de métodos e técnicas em saúde e na utilização da tecnologia e dos avanços para a qualidade da saúde; faz parte do projeto coletivo que atende ao grupo de *startups*, tendo como objetivo promover o desenvolvimento sustentável e o fortalecimento dos negócios digitais, coordenado pelo Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae/AL). Colaborou como palestrante do projeto Sebraelab em Movimento, idealizado pelo Sebrae/AL (2019).



6. Andrew Pereira da Silva Souza

Especialista em Marketing pela Universidade de São Paulo (USP) (2020). Graduado em Comunicação Social com habilitação em Relações Públicas pela Universidade Federal de Alagoas (Ufal) (2019). Agente cultural no Estado de Alagoas, com destaque na comunidade LGBTQIA+, reconhecido pela Fundação Municipal de Ação Cultural de Maceió

(Fmac) e pela Secretaria de Estado da Cultura de Alagoas (Secult-AL). Amante da arte, da internet, das mídias digitais e do marketing de influência, atua como roteirista na *startup* Viuzz, a primeira plataforma de *streaming* interativa da América Latina, além de ser CEO e estrategista digital na empresa de publicidade e marketing N'areia Digital.



7. Bruno Vicente Nunes de Oliveira

Graduado em Ciências Econômicas, especialista em Gestão Pública e mestrando em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para a Inovação pela Universidade Federal de Alagoas (Ufal). Graduando em Direito pela Universidade Estadual de Alagoas (Uneal). Tem experiência em formulação, monitoramento, avaliação e revisões de Planos Plurianuais, bem como vivência em gestão dos instrumentos de planejamento do Sistema Único de Saúde (SUS), como o Plano Plurianual de Saúde e a Programação Anual de Saúde. 1º lugar na categoria Artigo Técnico do Prêmio de Finanças Públicas Graciliano Ramos, com o trabalho “Administração Pública Orientada para Resultados: uma proposta de modelo de monitoramento e avaliação para os Planos Plurianuais do Estado de Alagoas”. Atualmente, ocupa a função de assessor de Governança na Secretaria de Estado da Saúde de Alagoas (Sesau-AL).



8. Danilo Gomes de Lima

Mestre e graduado em Economia pela Universidade Federal de Alagoas (Ufal). Especialista em Gestão de Qualidade na Administração Pública pela Universidade Estadual de Alagoas (Uneal). Atualmente, é técnico em Planejamento na Secretaria de Estado da Saúde de Alagoas (Sesau-AL).



9. Elizabeth Garlich

Bacharel em Administração de Empresas pela Universidade Católica de Pelotas (UCPel) e em Ciências Contábeis pela Faculdade Maurício de Nassau de Maceió (Uninassau). Especialista em Gestão da Qualidade na Administração Pública pela Universidade Estadual de Alagoas (Uneal). Atua como gestora do setor de Orçamento e Finanças e contadora da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa Alimentos e Territórios em Alagoas).



10. Erich Gustavo Santos Ramos

Graduado em Tecnologia e Empreendedorismo pela Universidade Norte do Paraná (Unopar) (2020). Especialista em Psicologia Organizacional pela Universidade Norte do Paraná (Unopar) (2020). Está cursando o 4º período da graduação em Psicologia pelo Centro Universitário Tiradentes (Unit-AL) (2021). Pesquisador nas áreas de empreendedorismo

e psicologia organizacional, com trabalhos publicados no *Diversitas Journal* e na *Revista de Extensão da Uneal*.



11. Felipe Rocha Presado Menezes de Barros

Mestre em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Alagoas (Ufal) (2015). Professor da Universidade do Estado do Amazonas (UEA) e Assessor de Investimentos (AAI). Atuou como professor substituto da Universidade Federal de Alagoas (Ufal) entre 2014 e 2019. Foi assessor econômico da Federação do Comércio de Bens,

Serviços e Turismo do Estado de Alagoas (Fecomércio-AL).



12. Gesyca Patricia da Silva Santos

Mestranda em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para Inovação pelo Profnit da Universidade Federal de Alagoas (Ufal). Bacharela em Geografia (2016) pelo Instituto de Geografia, Desenvolvimento e Meio Ambiente (Igdema) da Universidade Federal de Alagoas (Ufal). Graduanda em Administração Pública pela Universidade Aberta

do Brasil no Instituto Federal de Alagoas (UAB/Ifal). Foi bolsista do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (CNPq/Ufal/Fapeal) entre os anos 2010 e 2011, o que resultou no recebimento do Prêmio de Excelência Acadêmica, em 2011, no VIII Congresso Acadêmico pela Universidade Federal de Alagoas (Ufal). Atualmente, faz parte do projeto coletivo que atende ao grupo de *startups* coordenado pelo Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae/AL).



13. José Hélio Luna Neto

Especialista em Engenharia de *Software* e graduado em Análise de Sistemas pelo Centro Universitário Cesmac. Foi desenvolvedor para a Secretaria de Estado da Fazenda de Alagoas (Sefaz-AL) e, posteriormente, para a Secretaria de Estado da Saúde de Alagoas (Sesau-AL). Atuou como arquiteto de *software* no Centro Universitário Cesmac. Atualmente, é desenvolvedor Java Sr para a Capgemini, atuando para os projetos do CNPq. É um entusiasta do *software* livre, que tenta fazer contribuições para a comunidade visando ao compartilhamento para o crescimento e a melhoria do *software*.



14. Katia Jeane Alves Mota Ramos

Mestre em Dinâmicas Territoriais e Cultura pela Universidade Estadual de Alagoas (Uneal) (2018). Graduada em Administração pela Universidade Estadual de Alagoas (Uneal) (2003). Licenciada em Pedagogia pelo Centro Universitário Tiradentes (Unit-AL) (2021). Especialista *lato sensu* em Gestão Pública pela Faculdade Padre João Bagozzi de Curitiba (PR). Especialista em Educação a Distância pela Faculdade de Tecnologia e Ciências (FTC) (Salvador-BA). Atuou como monitora da Secretaria de Educação do Estado de Alagoas (SEE-AL). Foi professora do Instituto de Ensino Teológico de Arapiraca (AL), tutora *on-line* do curso de Segurança do Trabalho e professora pesquisadora especialista do curso técnico de Secretaria Escolar do Instituto Federal do Paraná (IFPR).



15. Lúcia de Fátima Barbosa Magalhães Moraes

Mestra em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Licenciada em Ciências pela Fundação Educacional do Agreste Alagoano (Funec). Bacharela em Administração Pública pela Universidade Estadual de Alagoas (Uneal). Especialista em Novas

Tecnologias na Educação pela Universidade Federal de Alagoas (Ufal). Atuou como supervisora das atividades do Plenário da Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas e gerente administrativa da Copamedh Assistência Médica Hospitalar. Atualmente, é analista do Poder Legislativo de Alagoas. É autora do livro *Eleições no Brasil 2010: uma análise dos manifestos em defesa da democracia*.



16. Marcelo Henrique Moreira Silva Cunha

Bacharel em Sistemas de Informação e especialista em Engenharia de *Software* pelo Centro Universitário Cesmac. Enquanto graduando, recebeu dois prêmios da IES onde veio a se formar, sendo eles: Aluno Destaque (2015), por seu excelente desempenho acadêmico, e Mérito Acadêmico (2015), por obter o primeiro lugar em média global no curso.

Atualmente, trabalha como analista e desenvolvedor de sistemas na Indra Company. Foi analista de sistemas na Secretaria de Estado da Saúde de Alagoas (Sesau-AL), onde trabalhou no desenvolvimento de aplicativos e sistemas para *web*, sendo um deles o Sistema de Informação para Gestão de Diárias, ganhador do prêmio Ações Inovadoras (2017) promovido pelo Governo do Estado de Alagoas. Tem experiência profissional de mais de cinco anos de atuação na área de ciência da computação, com ênfase em desenvolvimento de *software*, e atua, principalmente, em desenvolvimento, análise e projeto de sistemas *web*.



17. Mariana Lessa de Santana

Mestranda em Propriedade Intelectual no Programa de Pós-Graduação Profnit da Universidade Federal de Alagoas (Ufal). Especialista em Gestão Pública pela Universidade Federal de Alagoas (Ufal). Servidora pública da Universidade Estadual de Ciências de Saúde de Alagoas (Uncisal). Tutora pela Universidade Aberta do Brasil(UAB) do Curso de

Gestão Hospitalar da Universidade Estadual de Ciências da Saúde de Alagoas(Uncisal).



18. Marcos Vinicius Camerino Avila

Graduado em Ciências Contábeis pelo Centro Universitário Cesmac. Graduado em Administração e Ciências Contábeis e especialista (MBA) em Administração e Contabilidade Pública pelo Instituto de Pós-Graduação e Graduação (Ipog). Foi contador na Câmara Municipal de Campo Grande (AL) no exercício de 2018. É contador-geral do município de

Marechal Deodoro (AL) desde 2018.



19. Orlando Ramos do Nascimento Júnior

Doutor em Administração de Empresas pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Escola de Negócios (PPAD) da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR) (2016). Mestre em Administração de Empresas pela Universidade Federal de Alagoas (Ufal) (2005). Graduado em Ciências Econômicas pela

Universidade Federal de Alagoas (Ufal) (1994). Especialista (MBA) em Startups, Inovação e Empreendedorismo pelo Centro Universitário Uninter-Acácia (Curitiba, PR) (2020). Especialista em Gestão de Pessoas em Ambiente Organizacional pela Faculdade de Tecnologia e Ciências (FTC) (Salvador, BA) (2012). Especialista em Maçonologia: História e Filosofia pelo Centro Universitário Uninter-Acácia (Curitiba, PR) (2019). Atualmente, é professor titular no curso de Administração Pública da Universidade Estadual de Alagoas (Uneal) e professor do Programa Especial para Formação de Servidores Públicos (Proesp/Uneal). Desenvolve pesquisas em gestão estratégica, planejamento de empresas, empreendedorismo, *design* e modelagem organizacional e complexidade e organizações. É consultor e palestrante sobre gestão estratégica organizacional em organizações públicas, privadas e organizações não governamentais.



20. Paulo Ricardo Silva Lima

Mestrando em Ciência da Informação pela Universidade Federal de Alagoas (Ufal). Graduado em Administração Pública pela Universidade Estadual de Alagoas (Uneal). Especialista em Direito Aplicado à Educação, em Direito Administrativo e em Gestão de Pessoas pela Faculdade Campos Elíseos (FCE) (SP). Especialista em Gestão da Qualidade

na Administração Pública pela Universidade Estadual de Alagoas (Uneal). Servidor público da Defensoria Pública do Estado de Alagoas (DPE/AL). Membro da Comissão de Planejamento Estratégico do Conselho Regional de Administração de Alagoas (CRA/AL) e da Comissão de Licitação da Defensoria Pública de Alagoas (DPE/AL). Membro dos grupos de pesquisa Garantismo Processual (Unit/AL), Pesquisa Inovação e Competitividade (Ufal), Observatório de Estudos Interdisciplinares da Informação (Observinter/Ufal) e Ciência, Tecnologia e Sociedade (Uneal).



21. Priscila Amaral

Servidora efetiva na Secretaria Municipal de Educação de Marechal Deodoro (AL). Tem experiência na área de administração, com ênfase em contabilidade e finanças públicas. Especialista em Gestão da Qualidade na Administração Pública pela Universidade Estadual de Alagoas (Uneal) (2019). Graduada em Administração Pública pela

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



22. Roseane Silva Teixeira Barbosa

Especialista (MBA) em Administração e Contabilidade Pública pelo Instituto de Pós-Graduação e Graduação (Ipog). Graduada em Ciências Contábeis pelo Centro Universitário Tiradentes (Unit-AL). Pós-graduanda em Gestão Pública pela Universidade Estadual de Alagoas (Uneal). Servidora efetiva da Prefeitura Municipal

de Marechal Deodoro (AL), exercendo a função de superintendente financeira no Departamento de Contabilidade e Finanças da Secretaria Municipal de Educação de Marechal Deodoro (AL). É secretária de Finanças da Prefeitura Municipal de Marechal Deodoro (AL) desde 2020. Tem experiência nas áreas de administração e contabilidade, com ênfase em administração pública e finanças.



23. Simone Craveiro Barros Pessôa

Graduada em Ciências Econômicas pelo Centro Universitário Cesmac. Especialista em Gestão e Controle Social das Políticas Públicas e em Gestão Pública pela Universidade Federal de Alagoas (Ufal). Tem experiência como estagiária, à época da formação universitária, no Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae-AL) e na

iniciativa privada, no escritório de projetos LOG Negócios e Consultoria. Ocupou o cargo de secretária DAS 1 na Prefeitura Municipal de Maceió, da Secretaria de Administração, pela Coordenadoria de Gestão de Planejamento e Desenvolvimento. Desde 2005, ocupa o cargo de economista do quadro efetivo da Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio (Seplag-AL). Assumiu o posto de gerente de Planejamento Econômico desta Secretaria e, posteriormente, chegou a ser cedida por este Órgão, a convite da Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Alagoas (Arsal), para desenvolver trabalhos junto ao Convênio de Cooperação Técnica firmado entre o Governo de Alagoas e a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). Em 2012, retornou à Seplag-AL e exerce o mister de economista junto à Superintendência de Planejamento e Políticas Públicas (Suplan).



24. Wagner de Oliveira Lima Palmeira de Araujo

Bacharel em Análise de Sistemas e especialista em Engenharia de *Software* pelo Centro Universitário Cesmac. Profissional da área de desenvolvimento de *software* – em que, com o decorrer do tempo, obteve contato com diversos paradigmas e linguagens de programação. Entusiasta de novas tecnologias de caráter multidisciplinar que possam proporcionar

benefícios à sociedade nos âmbitos da educação e da comunicação. Nos últimos anos, tem se dedicado ao estudo de inteligência artificial e a temas relacionados ao processamento de linguagem natural e aprendizado de máquina, com ênfase na análise de textos.

1. REGULAÇÃO DA SAÚDE SUPLEMENTAR NO BRASIL: DO ANTIGO AO NOVO PATRIMONIALISMO

Ana Carolina Beltrão Peixoto

Lúcia de Fátima Barbosa Magalhães Moraes

Resumo: Este estudo investigou, por meio de revisão bibliográfica, aplicação de questionário e tratamento de dados da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), a política regulatória implantada pelo Estado brasileiro nessa esfera, com o objetivo de analisar se o modelo adotado participa do esforço de universalização da cobertura do atendimento à saúde previsto na Constituição Federal de 1988. A leitura dos movimentos de reformas ocorridas na administração pública brasileira, com enfoque no gerencialismo dos anos 1990, apontou para o nascimento de novas práticas patrimonialistas e para a consequente captura do público pelo privado, submetendo o segmento investigado aos interesses do empresariado. Investigando a prática médica, descobre-se que esta sempre esteve sob determinantes econômicos e que se firmou no Brasil reproduzindo o modelo de produção capitalista, subordinando a racionalidade clínica à econômica. Na análise do mercado de saúde privada, intermediado pelas operadoras de planos de saúde, reflete-se sobre sua tendência à concentração e sobre a atuação da ANS na regulação, concluindo-se que a ideologia subjacente às reformas da administração pública brasileira impede o cumprimento dos preceitos constitucionais relativos à saúde.

Palavras-chave: Reformas. Regulação. Saúde.

Introdução

Na década de 1980, iniciou-se, primeiro nos países desenvolvidos, avançando depois para os países em desenvolvimento, um processo de

reformas voltado para o mercado. Esse movimento reformador e propagador das ideias liberais colocou na ordem do dia a integração de diferentes países na economia globalizada e a necessidade de redefinir o papel do Estado nacional, agora visto como inoperante. No entanto, as mudanças nas regras internas não se deram da mesma forma para todos os países: ficou para os Estados periféricos a obrigação de favorecer ao capital externo, abrindo seus mercados, desregulamentando suas economias e favorecendo a remessa de lucros para os países centrais.

No Brasil, a reforma deu-se na década de 1990 e atendeu à ordem global, ou seja, não veio pela imposição de se formular uma política de desenvolvimento nacional, mas decorreu das significativas mudanças das relações comerciais no mundo e da organização das forças dos países centrais. Adotou-se o modelo inglês privatizante e de ajuste fiscal, publicizaram-se os serviços que não exigem o exercício do poder do Estado e assumiu-se que o mercado é mais eficiente para atender às necessidades dos indivíduos e melhorar suas condições sociais.

A reforma do Estado criou as condições necessárias para o rápido e significativo desenvolvimento do mercado de saúde suplementar. Em 1989, eram 14 milhões de indivíduos vinculados ao sistema; hoje, o setor contabiliza 46.634.765 de pessoas vinculadas aos planos privados de assistência médica com ou sem odontologia e 15.268.093 em planos exclusivamente odontológicos¹.

Esse quadro evidenciou a necessidade da construção de um arcabouço jurídico regulatório para a segmentação privada já efetivamente estabelecida e em expansão, dado seu caráter excludente à ampliação do sistema de saúde pública. Desta forma, consolidou-se um sistema dual formado pelas partes pública e privada. A primeira, empobrecida pelos cortes impostos pelo ajuste fiscal; a segunda, de presumida qualidade superior, atraente para os usuários

¹ Dados disponíveis em: <<http://www.ans.gov.br/index.php/materiais-para-pesquisas/perfil-do-setor/dados-gerais>>.

do sistema público, mas voltada somente aos estratos de maior renda. Aqui, trataremos apenas da regulação do sistema de saúde suplementar, com o objetivo de analisar se o modelo regulatório adotado participa do esforço de universalização da cobertura do atendimento à saúde previsto na Constituição Federal de 1988.

A primeira parte deste estudo, realizada por meio de pesquisa bibliográfica, trata das mudanças ocorridas na administração pública com vistas a radiografar o modelo de Estado regulador adotado pelo Brasil e as consequências para as políticas de saúde. Na segunda, são analisados os dados oficiais do mercado de saúde suplementar brasileiro, em um confronto permanente com a legislação vigente no País. A análise realizou-se ancorada na teoria da complexidade de Morin; afastou-se da causalidade linear, adotando a perspectiva de que a causa age sobre o efeito e o efeito sobre a causa; privilegiou a interação entre certezas e incertezas, clarezas e ambiguidades, a multidimensionalidade dos fenômenos e contrapôs ao progresso do segmento de mercado investigado, carente de autocrítica, à responsabilidade do Estado brasileiro de atender com serviços de saúde a todos os cidadãos.

Convém destacar que, este resgate histórico foi pretendido pelas autoras com o intuito de hierarquizar o entendimento da regulação da saúde suplementar no Brasil, principalmente diante dos últimos 16 meses de pandemia mundial pelo SARs-19, onde percebemos um levante de defesa a favor do SUS e onde ficou clara também a precariedade no modelo de gestão da saúde pública, tão calejada e geralmente preterida, e tendo diante da Pandemia, se sustentado e fortalecido buscando cumprir seu papel.

Esse constructo histórico permitirá, para aqueles que assim desejarem, ter um parecer cronológico sobre os discursos e praticas que originaram as reformas na administração até 2008. A intenção é modular temporalmente as informação para se oferecer aos pesquisadores, no próximo artigo, a análise dos próximos 10 anos após os dados em tela terem sido analisados.

Discursos e práticas nas reformas da administração pública brasileira

O Estado brasileiro experimentou, ao longo de sua existência, três modelos administrativos: o patrimonialista, implantado no período colonial; o burocrático, a partir da reforma de 1936, e o gerencial, na década de 1990.

O patrimonialismo² adotado no período do Brasil Colônia, transplantado de Portugal, centralizador e cerceador da liberdade política e econômica, gerou um vazio de autoridade agravado pela dimensão territorial do Brasil e a instabilidade política; desagradou às províncias e contribuiu para o surgimento do movimento republicano, que possibilitou a proclamação da República em 1889.

No entanto, a mudança do regime político não trouxe alterações significativas na condução do Estado, fato que nos leva a centralizar os estudos a partir da década de 1930, no governo Getúlio Vargas, quando se tentou implantar o modelo burocrático para se contrapor ao patrimonialismo instalado no período imperial e mantido durante os anos da República Velha (1889 a 1930).

É sabido que a economia brasileira esteve, desde o início, fundada na exportação de produtos primários. Com a crise de 1929, devido à queda na demanda internacional do seu principal produto, o café, o País viu-se obrigado a mudar sua base econômica de agrária para industrial. O governo continuou protegendo os interesses dos cafeicultores paulistas, comprando o excedente e queimando, mas atirou-se num processo de desenvolvimento industrial, criando a infraestrutura necessária à instalação do parque industrial nacional e intervindo fortemente no domínio econômico.

Notou-se, desde então, que a estrutura administrativa existente não atenderia satisfatoriamente às necessidades do Estado, que emergia da crise, e

² Tratava-se de um cipoal de ordenamentos gerais, encargos, atribuições, circunscrições, disposições particulares e missões extraordinárias que não obedeciam a princípios uniformes de divisão de trabalho, simetria e hierarquia. O caos legislativo fazia surgir em um lugar funções que não existiam em outros; competências a serem dadas a um servidor quando já pertenciam a terceiros; subordinações diretas que subvertiam a hierarquia e minavam a autoridade (COSTA, 2008).

tratou-se de promover mudanças na forma e no funcionamento do aparelho estatal, inspirado no modelo weberiano³.

A reforma pretendeu implantar um sistema de mérito na administração de pessoal, dar tratamento de plano de ação ao orçamento, simplificar e padronizar a administração de material e estabelecer métodos de controle em todas as áreas e a racionalização dos métodos. Para Bresser-Pereira (1998, p. 164), “sua concepção teórica estava inspirada nas melhores fontes disponíveis à época”.

A criação do Conselho Federal do Serviço Público, posteriormente transformado no Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), iniciou a reforma burocrática. Segundo Torres (2004), nesse momento, também se inaugurou o padrão duplo característico da atuação do Estado brasileiro, tendo o alto escalão organizado em consonância com o que estava prescrito pela burocracia⁴ e os setores responsáveis pela política da saúde, educação e segurança pública dominados pelo clientelismo – o que nos leva à constatação de que o Brasil não concluiu a implantação do modelo burocrático, em parte pela forte cultura patrimonialista enraizada na sociedade nacional, em parte pela ausência de continuidade, pelos sucessores, dos processos iniciados em governos anteriores.

Esse processo que levou a modernização da administração pública ao *status* de prioridade governamental na Era Vargas somente se repetiu após o Golpe de 1964. Para Beatriz Wahrlich (*apud* COSTA, 2008), “de 1964 até 1978 assistiu-se ao ressurgimento da reforma administrativa como programa de governo formal”. E, no Governo Fernando Henrique Cardoso, na década de 1990, com a adoção do gerencialismo, foi criado o Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), órgão responsável pela elaboração e condução da proposta. No entanto, há que se colocar em destaque os grupos que se formaram com o objetivo de realizar estudos sobre reformas administrativas nos Governos de Juscelino Kubitschek (JK) – a Comissão de

³ Termo empregado para indicar funções da administração pública guiadas por normas, atribuições específicas, esferas de competência bem delimitadas, regras hierárquicas e critérios de competência técnica para seleção de funcionários.

⁴ Teoria nascida dentro da Administração, em torno de 1940.

Estudos e Projetos Administrativos (Cepa) e a Comissão para a Simplificação Burocrática (Cosb) – e de João Goulart – a Comissão Amaral Peixoto –, que, apesar de não verem seus projetos implantados, trouxeram conceitos e visões diferentes que serviram de base às reformas futuras.

A reforma desenvolvimentista de 1967, realizada por meio do Decreto-lei nº. 200, definiu claramente administração direta e indireta, instituiu os princípios de planejamento, descentralização, delegação de competência, coordenação e controle. A partir de 1979, os esforços passaram a se concentrar nos programas de desestatização e desburocratização. Para Bresser-Pereira (2003, p. 244), “foi uma tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial”. Entretanto, o gerencialismo dos militares fez crescer de forma desenfreada a administração indireta e nela concentrou os maiores investimentos, gerando enormes desigualdades entre ela e a administração direta, que continuava responsável pelas políticas sociais, prejudicando cruelmente os mais carentes⁵.

Para este estudo, interessa a reforma administrativa iniciada no Brasil na década de 1990, que transformou o Estado produtor em Estado regulador⁶ quando transferiu à iniciativa privada a produção de bens e serviços. Esse movimento⁷ começou nos anos 1980, quando o mundo entrou em um processo de reforma do setor público, tendo como principal objetivo a redução⁸ do tamanho do Estado para atender aos ditames da atual fase do capitalismo.

⁵ Ver Torres (2004).

⁶ Modelo de Estado que se situa entre intervencionista e liberal.

⁷ É interessante o relato de Bresser-Pereira (1998) com relação às alianças que se formaram entre as elites internacionais, que “se identifica[m] com a classe dirigente em qualquer formação social” e a direita neoliberal, e mais tarde daquela com o que o autor chamou de nova esquerda moderna e reciclada para orientar as reformas financiadas pelo Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento.

⁸ Os reformadores têm-se esforçado para fazer o maior número possível de cortes; o Estado tem sido definido a partir do que sobra, depois de todos os cortes. No Reino Unido e na Nova Zelândia, isso levou a um processo de privatização de empresas estatais que durou anos. Nos Estados Unidos, cujo setor público era muito menor, o processo foi muito menos ordenado: jogou-se ao mar, para fora do barco do Estado, tudo quanto, à primeira vista, não tivesse utilidade imediata (KETTL, 2003, p. 77).

O Brasil, para promover sua reforma, tomou como referência o gerencialismo britânico, adotou o paradigma neodesenvolvimentista e foi influenciado pelos princípios do *New Public Management*. Propôs a flexibilização da estabilidade e o fim do Regime Jurídico Único dos servidores do Estado, embora o discurso falasse em valorização dos mesmos. Definiu os quatro setores que passaram a atuar e suas formas de atuação: o núcleo estratégico onde as leis e as políticas são definidas; as atividades exclusivas do Estado que garantem o cumprimento e o financiamento das leis e das políticas; os serviços não exclusivos que podem ser oferecidos pelo setor privado, como saúde e educação, e finalmente o setor de produção de bens e serviços.

Na proposta, somente o núcleo estratégico manteria algumas características burocráticas e a estabilidade dos servidores. As atividades exclusivas, que envolvem o poder de Estado, permaneceram de propriedade estatal. Os serviços não exclusivos passaram a ser de propriedade pública não estatal e a produção de bens e serviços prioritariamente privada.

A execução das atividades exclusivas e não exclusivas ficou sob a responsabilidade das agências independentes e das organizações sociais, respectivamente; estas do setor público não estatal, aquelas integradas ao Estado. O contrato de gestão firmado com o núcleo estratégico foi o instrumento adotado para o controle e através dele também se garantiu a transferência do Estado para essas instituições de recursos pessoais, materiais e financeiros necessários ao desempenho das atividades.

A administração pública gerencial, segundo os responsáveis pela reforma, traria melhoria do desempenho, eficiência, eficácia, transparência, flexibilidade e satisfação dos cidadãos. Para alcançar esses objetivos, os reformadores propuseram a transferência da oferta de bens e serviços para a iniciativa privada, com a aposta de que a competição, mecanismo de controle exercido no mercado, traria melhores resultados com os menores custos, cabendo ao Estado a função regulatória.

Kissler e Heidemann (2006), avaliando a Alemanha após 10 anos de reforma, chegaram à conclusão de “que as administrações públicas se tornaram

mais empresariais, menos onerosas e, em geral, mais eficientes; raramente, porém, mais simpáticas aos cidadãos”. Da mesma forma, avaliando países que implementaram as mudanças mais profundas fundadas nesse modelo, como Austrália, Nova Zelândia e Reino Unido, Matias Pereira (2008) constata que, depois de mais de 20 anos, avançou-se muito pouco na satisfação. Quanto ao Brasil, o autor é enfático: a visão neoliberal subjacente ao movimento de reforma estimula o desmantelamento do Estado brasileiro e o torna incapaz de reduzir as desigualdades e promover a inclusão social.

O Panorama Social da América Latina 2009, lançado em novembro de 2009 pela Comissão Econômica para América Latina (Cepal), em Santiago, no Chile, ratifica o que diz Matias Pereira, mostrando que, apesar do crescimento econômico vivido pela América Latina nos últimos anos, o nível de pobreza continua elevado e afeta, em maior proporção, as mulheres e as crianças. Afirma-se, também, que a desigualdade na região ainda é uma das mais altas do mundo e que o Brasil não apresentou mudanças na diminuição das desigualdades entre os anos de 2007 e 2008. Conclui-se, portanto, que essas reformas não têm conseguido o objetivo declarado pelos reformadores de ampliação dos direitos do cidadão⁹.

Esse Estado regulador inaugurado pelo Governo Fernando Henrique Cardoso, em meados da década de 1990, fez surgir, com base no modelo norte-americano, uma nova instituição: as agências reguladoras. Cruz (2009) adverte que não houve, por parte dos diversos atores econômicos de várias partes do mundo, os cuidados necessários na adoção de tal modelo. Passou-se a acreditar que a modernização do sistema regulatório dependia da implantação dessas novas estruturas. A autora¹⁰ destaca o discurso eufórico e desprovido de crítica com relação à antecedência e às consequências das mudanças do

⁹ Para saber mais, ler *Economia Política: uma introdução crítica*, de José Paulo Netto e Marcelo Braz (2007).

¹⁰ Neste estudo, a autora também destaca o papel do FMI, da OCDE e do Banco Mundial na imposição do modelo aos diversos países.

ministro Bresser-Pereira¹¹, considerado um dos mentores da nova feição do modelo regulador.

As agências reguladoras são instituições dotadas de autonomia administrativa e financeira. Cumprem funções típicas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário sem que seus dirigentes estejam submetidos ao controle social via eleições e possuem, dentro do segmento regulado, enormes poderes. Para Cruz (2009), “o princípio básico da teoria democrática é que as políticas públicas devem ser objetos de controle exclusivo daqueles que estão sujeitos ao *accountability* eleitoral. O desenho das agências reguladoras viola esse princípio”.

A adoção acrítica desse modelo regulatório levou ao distanciamento do implantado. Na análise de Peci (2007), utilizando-se do modelo conceitual de Nascimento para qualificação dos principais componentes das reformas do Estado brasileiro até 1967, a reforma gerencial focou nos aspectos formais das agências independentes. Além disso, deu-se de forma impositiva, face visível na concepção e na implementação das agências, que se encontram insuladas, dada sua autonomia.

Como as demais reformas administrativas, sustenta Peci, a reforma gerencial apresentou caráter global e imediatista, o que se evidencia pela implantação de agências em um curto período de tempo e em setores onde sua presença não encontra justificativa teórica. Quanto à efetiva presença dos pré-requisitos gerencialistas da proposta, ao perfil técnico das agências e à existência do controle social, o autor diz que, na prática, a atuação da sociedade é ínfima e que há conflitos entre técnica e política, concluindo que são “pré-requisitos comportamentais atípicos da burocracia brasileira” (PECI, 2007).

O papel passivo da sociedade ante a atuação autônoma das agências reguladoras favorece a ação de grupos econômicos e de grupos políticos na defesa de seus interesses, em prejuízo do interesse coletivo. Pirotta, ao estudar o fenômeno da captura nas agências reguladoras, destacou particularidades que

¹¹ Ministro da Administração e Reforma do Estado do Governo FHC.

facilitam o aprisionamento por entes regulados e políticos. Para a autora, dada a concentração de competências, a autonomia de decisões e a necessidade de mão de obra qualificada proveniente da iniciativa privada, “é inevitável constatar que os administradores das agências não estão imunes a orientações oriundas de mais elevada hierarquia governamental, de fortes organizações políticas ou derivadas dos interesses de poderosos grupos econômicos” (PIROTTA, 2006). Desta forma, não se sustenta o argumento da neutralidade presente nos discursos legitimadores da criação dessas novas estruturas. “Nem toda regulação, portanto, é a favor do público. Nem toda regulação é a favor do regulado. O mercado regulatório é um selvagem campo de lutas de interesses” (NUNES, 2001 *apud* PECCI, 2007). Surge, assim, a possibilidade de privatização do público e a oportunidade de se instalar um novo patrimonialismo.

O nascimento das novas práticas patrimonialistas no modelo gerencial, propositor da diminuição do Estado brasileiro, encontra-se ancorado nos papéis desempenhados pelo fundo público durante a desestatização. Com a desvalorização dos bens privatizados e os incentivos fiscais oferecidos para acelerar a desestatização, “o Estado abdicou de ingressos futuros em prejuízo da higidez do fundo público” (BERCOVICI; ANDRADE; MASSONETTO, 2006). Já para atrair investimentos, o fundo público foi oferecido como garantia dos riscos característicos do mercado. Sem contar que, em busca da universalização dos serviços, o Estado investiu na expansão dos serviços privatizados, consolidando a apropriação do fundo público pela iniciativa privada.

Todo esse esforço desenvolvido pelo Estado brasileiro, embora diga-se que respondia à crise fiscal e à atribuída ineficiência do setor público, representou perda de parte da sua soberania e a conseqüente submissão às propostas dos organismos financeiros internacionais. Para Motta, os dirigentes de países subdesenvolvidos não valorizam suas posições ideológicas e optam por uma atuação política em conformidade com o universo fático onde se encontram inseridos. “O destino dos povos, num mundo globalizado, que não querem (ou não possuem força suficiente para) romper com este sistema de

dominação desloca-se de seus parlamentos e de seus tribunais, sendo decidido por outros organismos, sempre internacionais” (MOTTA, 2003, p. 30).

A criação das agências foi parte desse esforço. Sua função é tornar o ambiente regulado seguro e atraente aos investidores. Devido à ênfase nos aspectos formais das novas estruturas, deixaram-se de discutir o papel de regulador adotado pelo Estado e as formas que deveriam assumir os controles democráticos frente às agências. Para Cruz¹², “quando analisamos o desenho institucional das agências reguladoras, notamos que em sua própria estrutura estão presentes elementos contrários ao controle amplo e irrestrito, como é o caso da delegação usada com fins de insulamento burocrático”. Deve-se, portanto, num movimento ainda que tardio, encontrar alternativas que tornem esses controles viáveis, sob pena de cristalizarem-se as novas bases patrimonialistas, sobretudo nos serviços públicos essenciais, como a saúde, embora seja consenso entre os autores da área estudados que a prática médica tenha variado ao longo dos séculos, obedecendo à determinação das estruturas econômicas vigentes.

O caráter privado da assistência à saúde tem raízes históricas. Na sociedade escravocrata¹³, como nos informa Garcia (1989), os praticantes tratavam os escravos e os homens livres eram diagnosticados e tinham seus problemas de saúde resolvidos por médicos contratados. Na sociedade feudal, os protomédicos atendiam a reis, príncipes e nobres com honorários elevados. Médicos e cirurgiões assistiam à burguesia em troca de uma boa remuneração, dando origem à medicina liberal, e os curandeiros tratavam os pobres. Mais tarde, no modo de produção capitalista, a medicina articulou-se com o processo de produção econômica e passou a atuar na adaptação e na preservação da força de trabalho.

Também Foucault, embora afirmando ser a medicina moderna uma medicina social¹⁴ e discordando de que esta tenha se tornado privada

¹² Ver Cruz (2009).

¹³ Ver Garcia (1989, p. 53, 54, 56).

¹⁴ Foucault explica o nascimento da medicina social trazendo o exemplo da medicina estatal na Alemanha, da medicina urbana na França e da medicina dos pobres na Inglaterra. O autor afirma que o sucesso do modelo inglês deu-se devido à coexistência de uma medicina assistencial, uma medicina administrativa e uma medicina privada.

por ter penetrado no mercado, admite o seu caráter biopolítico e mostra que, no século XIX, surge, “sobretudo na Inglaterra, uma medicina que é essencialmente um controle da saúde e do corpo das classes mais pobres para torná-las mais aptas ao trabalho e menos perigosas às classes mais ricas” (FOUCAULT, 1979, p. 97).

No Brasil, “o elo entre assistência à saúde e setor privado tem raízes seculares, como também guarda íntima relação com a expansão da medicina previdenciária” (GOUVEIA, 2004). As Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) dos ferroviários, regulamentadas pela Lei Eloi Chaves, de 1923¹⁵, iniciaram o processo de estruturação do sistema de proteção social. A partir daí, foram criadas várias instituições semelhantes para atender a diversas categorias. Em 1937, já havia 137 CAPs instaladas, organizadas como sociedade civil por empregados e empregadores.

Na década de 1930, as CAPs foram sendo substituídas pelos Institutos de Aposentadorias e Previdência (IAPs), organizados como autarquias e incorporados ao Estado. A vinculação dos segurados passou a ser por categoria profissional, diferentemente da filiação por empresa, como acontecia nas CAPs. Sua administração era partilhada entre empregados e empregadores e seu financiamento obedecia ao modelo tripartite – Estado, empregador e empregado.

As contribuições eram calculadas de acordo com os salários dos empregados, surgindo um sistema composto por institutos com capacidade financeira bastante heterogênea. Como consequência, passou-se a defender a unificação do sistema. Em 1967, uniformizaram-se as contribuições e os planos de previdência das diversas categorias, com a criação do Instituto Nacional da Previdência Social (INPS).

A uniformização encontrou resistência no âmbito de algumas empresas que constituíram caixas de assistência com o objetivo de complementar a assistência oferecida pela Previdência Social. Além das caixas assistenciais,

¹⁵ Ver Giambiagi (2008, p. 278-279).

institucionalizou-se o convênio-empresa pelo Decreto-lei nº. 73, de 1966, que também estabeleceu as normas de funcionamento dos seguros-saúde e foi uma das primeiras fontes de financiamento do setor privado.

As empresas receberam incentivos estatais para assumir a responsabilidade pela saúde dos trabalhadores e, ao assinar os convênios-empresas, ficavam isentas do recolhimento das contribuições previdenciárias. Nesse mesmo período, as despesas com assistência médica passaram a ser deduzidas das rendas tributáveis de Pessoas Físicas e Jurídicas, impulsionando a saúde privada. Logo depois, foi criado o sistema da previdência complementar, pela Lei nº. 6.435, de 1977, permitindo o uso dos fundos de pensão na oferta de assistência médica.

Esse mercado, para Farias e Melamed (2003), apresentou sinais de esgotamento no início da década de 1980, período de recessão econômica. Com a escassez de recursos, o setor público, principal comprador, perdeu a capacidade de absorver a produção. Para se manterem ativas, as empresas desenvolveram estratégias de vendas para consumidores individuais e para organizações dos setores dinâmicos da economia nacional, absorveram a maioria dos profissionais e as instituições da área de saúde e ganharam autonomia. A medicina no Brasil, portanto, firmou-se reproduzindo o modelo de produção capitalista, subordinando a racionalidade clínica à econômica e atendendo, principalmente, a interesses empresariais articulados com os interesses dos profissionais da saúde.

Em 1988, a Constituição Federal (CF) promulgada rompe com esse modelo e, embora conceda à iniciativa privada a execução dos serviços de assistência à saúde, eleva-a à condição de direito fundamental¹⁶ do homem, estrutura-a e organiza-a em busca da universalização do atendimento e institui o controle social, atendendo às pressões de diversos setores da sociedade pela democratização e pelo resgate da imensa dívida social.

De fato, “a construção de um projeto de reforma sanitária foi parte das lutas de resistência à ditadura e ao seu modelo de privatização dos serviços

¹⁶ Ver Silva (2008, p. 308).

de saúde, da Previdência Social e pela construção de um Estado democrático social” (FLEURY, 2003). No entanto, a redução do Estado proposta pelo projeto neoliberal e adotada pelo presidente Fernando Collor, seguido pelos demais presidentes eleitos, implantou um Sistema Único de Saúde (SUS) que não se universalizou e não se fez equânime. “Há, de fato, uma clara dominância do projeto neoliberal no dia-a-dia da ação governamental, apesar de a determinação legal, no caso da saúde, apontar em outro sentido” (CAMPOS, 1997, p. 19).

Para entender o neoliberalismo e as consequências de sua implantação para as políticas sociais, faz-se necessário conhecer o diagnóstico realizado pelos seus pensadores com relação ao modelo de produção em massa e sobre o Estado de bem-estar social. Para estes, o fordismo esgotou-se devido ao custo exagerado da mão de obra, acrescido dos direitos conquistados pelos trabalhadores, que geravam a queda dos lucros e da acumulação do capital. Quanto ao Estado, teria crescido demasiadamente e intervia de forma ineficiente na produção de bens e serviços, causando a crise econômica iniciada na década de 1970 e agravada nas décadas de 1980 e 1990, conhecida como a “crise do Estado”. O antídoto para esses males estaria na construção de um Estado mínimo, na flexibilização das garantias sociais e na transnacionalização¹⁷ dos mercados.

Na saúde, a face neoliberal é facilmente identificada nas políticas públicas de baixa qualidade direcionadas aos pobres e nos incentivos à iniciativa privada. Para escondê-la, o Governo brasileiro tem dado ênfase aos programas sociais de transferência de renda; em consequência, não se

¹⁷ “Nesse contexto, a industrialização acelerada em alguns países dependentes, como o Brasil, explica-se pelo deslocamento de centros de produção das empresas multinacionais para países com salários e preços de matérias-primas mais baixos, diminuindo os custos da produção. [...] As repercussões sociais advindas da *‘acumulação flexível’* são enormes, aprofundando as desigualdades sociais tanto em países centrais como (e principalmente) em países periféricos. Níveis crescentes de desemprego estrutural, rápida destruição e reconstrução das habilidades, defasagem nos salários reais e retrocesso do poder sindical são alguns exemplos citados” (PIRES; DEMO, 2006).

combate a desigualdade, não se universaliza e não se obedece ao que está prescrito no artigo 196¹⁸ da Carta Magna. As “restrições de financiamento, universalização incompleta e baixa eficácia das políticas de seguridade são provavelmente as áreas que mais comprometem os objetivos previstos na Constituição” (LOBATO, 2009). Tal comportamento, contudo, não deve causar estranhamento. Estamos a delinear um embate entre o bem comum e o mercado, tendo como mediador um Estado neoliberal¹⁹.

Agência Nacional de Saúde Suplementar: *locus* da regulação

O termo regulação originou-se nos estudos da disciplina Economia realizados por profissionais de língua inglesa, mas a atividade regulatória nasce de escolhas políticas. São as decisões que ocorrem nesse campo, com o objetivo de estabelecer comportamentos numa arena de conflitos, que a fazem emergir.

A decisão do Estado brasileiro de se afastar da prestação direta dos serviços de saúde e de fomentar a atividade privada nessa área desencadeou, além do crescimento vertiginoso do sistema privado suplementar, uma série de embates que impôs a implantação de agentes de regulação. “A expansão do setor supletivo que se deu na década de 1980 foi acompanhada pelo crescimento no número de queixas de interrupção de atendimento, aumento de preços e negativas de cobertura para determinados procedimentos” (SATO, 2007).

¹⁸ “A saúde é direito de todos e dever do Estado garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”.

¹⁹ “No âmbito da saúde, a superposição de modelos de proteção social afetou os valores e a velocidade de estruturação do Sistema Único de Saúde. O direito universal à saúde, princípio basilar de um Sistema Único de Saúde abrangente e inclusivo, seria assegurado pela ampliação e diversificação das fontes de financiamento da Seguridade Social. Tal aporte adicional de recursos viabilizaria a extensão de coberturas antes exclusivas aos empregados vinculados ao mercado formal de trabalho e seus dependentes, a todos os brasileiros. [...] O desfinanciamento do SUS, conseqüente ao compromisso dos sucessivos governos de obter elevados superávits primários e da ‘desconstitucionalização’ do orçamento da Seguridade Social, comprometeu a premissa de universalidade do acesso à saúde” (BAHIA, 2005).

A Lei 9.656/98, aprovada em junho de 1998, com efetiva vigência apenas a partir de janeiro de 1999, conforme Lima (2005), estabeleceu os principais marcos do setor e definiu relações entre operadoras, produtos e seus beneficiários. A partir dessa lei, “todas as segmentações existentes passaram a ser reguladas pelo Conselho Nacional de Saúde Suplementar (Consu) e fiscalizadas pelo Ministério da Saúde, excetuando-se os assuntos referentes a reajustes, que continuaram a ser dispostos pela Susep²⁰” (ARAÚJO, 2004).

A regulação ocorre fora do campo de atuação da atividade regulada e com ela não guarda similaridade, afirma Ismael Mata (*apud* MOTTA, 2003). Sua atuação limita a liberdade de agir do regulado e impõe a este a conduta por ela desejada. Sendo uma política pública, deve dirigir-se para a defesa do interesse público e, através de um processo dinâmico, assegurar que os serviços prestados não sofram solução de continuidade. Motta defende que a regulação somente encontra sua razão de existir quando promove a competitividade e que mesmo em países com larga experiência “é um processo dinâmico, cambiante, que apresenta matizes diferenciados em cada lugar e momento histórico, prolongando-se pelos tempos futuros” (MOTTA, 2003, p. 53).

Os defensores do modelo regulador na saúde, seguidores da teoria do interesse público, encontram nas falhas de mercado a justificativa para a intervenção do Estado, a quem cabe estabelecer normas que garantam padrão de qualidade no atendimento, coíbam as práticas de preços abusivos, respeitem o sigilo das informações médicas de seus clientes e desanimem irregularidades administrativas por parte das operadoras.

De fato, as relações comerciais que se estabelecem nesse segmento do mercado apresentam propriedades econômicas específicas²¹ que ora

²⁰ Superintendência de Seguros Privados.

²¹ Para saber mais: CECHIN, José. *A história e os desafios da saúde suplementar: 10 anos de regulação*. São Paulo: Saraiva/Letras & Lucros, 2008.

inviabilizam a concorrência perfeita na saúde suplementar, como a assimetria de informações e a concentração dos beneficiários do sistema nas grandes operadoras, ora contribuem para os crescentes custos, como a inelasticidade²² da demanda de preço, a introdução de tecnologia e a baixa mobilidade dos fatores de produção.

A assimetria de informações ocorre em face de o cliente do setor não deter conhecimento suficiente para orientar suas decisões sobre o tipo de serviço que deve comprar. Não conhecer os custos dos serviços que está contratando, não poder escolher o momento certo para se vincular a ele e, o mais grave, não ter disponível no mercado outro produto/serviço que possa substituí-lo.

Por outro lado, as operadoras de planos e seguros de saúde desconhecem o estado de saúde dos consumidores, têm pouca influência na relação prestadores de serviços/consumidores e, devido a isso, passam a cobrar um prêmio de valor superior ao que indivíduos saudáveis estariam dispostos a pagar.

Da assimetria de informações, derivam a seleção adversa – que se refere à autoexclusão de consumidores quando consideram alto o valor do plano ou seguro saúde em relação ao que gastariam numa eventual necessidade – e o risco moral sobre a utilização dos serviços cobertos pelo contrato, em parte induzido pelos profissionais da saúde²³.

A inelasticidade da demanda ao preço está ligada à necessidade das famílias de, independente do valor cobrado, manter os serviços de saúde

²² Ver Ocké-Reis (2006).

²³ “Releva mencionar a assimetria de informação na relação médico-paciente, por ser esta outra falha bastante característica do mercado de assistência à saúde. Subsiste uma relação técnica entre assistência à saúde e resolutividade do problema de saúde, que é o conhecimento que só o médico (provedor) detém. Assim, ao desconhecer as condições da incidência da doença e a eficácia no tratamento, o consumidor revela enorme dependência do provedor do serviço. É ele quem, a rigor, indicará quais tipos de serviços, medicamentos e exames deverão ser consumidos para um dado quadro de sintomas. Essa posição pode influenciar ao mesmo tempo oferta e demanda. Os médicos têm o poder de induzir a demanda, com a solicitação de procedimentos desnecessários pelo lado da oferta de serviços, problema relativamente contumaz entre os provedores e os consumidores, em função da desigualdade de informações” (GOUVEIA, 2004).

disponíveis. Sem competição e sem regulação, o setor fica livre para praticar preços de monopólio, característica dos mercados imperfeitos. “Em certa medida, essa característica da demanda permite que, em geral, a variação do nível de preços dos serviços médicos, hospitalares e de medicamentos seja maior do que a taxa média de inflação da economia” (OCKÉ-REIS; ANDREAZZI; SILVEIRA, 2006).

Evidencia-se, portanto, que a necessidade de instituir a regulação nos moldes atuais deu-se devido à ideologia subjacente às reformas administrativas do Estado brasileiro, sobretudo a gerencial. Para Campos (1997), escrevendo sobre a forma neoliberal de produção de serviços de saúde no Brasil, há uma clara dependência desse modelo para as ações complementares do Estado tornarem-se viáveis. Isso justifica a criação da ANS pela Lei 9.961/2000; no entanto, “o projeto neoliberal consegue, ideologicamente, e só ideologicamente, demonstrar-se válido e eficaz para debelar crises. Contudo, as soluções pregadas revelam-se amargas e insuficientes” (MOTTA, 2003, p. 41).

O sistema de saúde suplementar tem sido alvo de várias pesquisas e os estudos têm demonstrado que a procura pelos planos de saúde no Brasil atingem hoje, aproximadamente, 24,4% da população²⁴ com uma receita, em 2010, de mais de 72 bilhões de reais. Isso está diretamente ligado à propagada superioridade da assistência prestada pelo setor privado comparado ao público, traduzida pela qualidade de atendimento, fácil acesso aos serviços e segurança de que eles não faltarão quando necessários.

O crescimento de vínculos a planos de saúde apresentou, do final do ano 2000 até o primeiro trimestre de 2011, uma taxa de crescimento superior a 51% no segmento da assistência médica hospitalar com ou sem odontologia. Já o segmento exclusivamente odontológico apresentou um aumento em torno de 452% no número de beneficiários, conforme **Tabela 1**.

²⁴ As tabelas, os gráficos e os demais dados presentes nesta parte do estudo têm como fonte a ANS. Disponível em: <<http://www.ans.gov.br>>.

Tabela 1 - Beneficiários de planos privados de saúde por cobertura assistencial do plano (Brasil, 2000-2011)

Data	Assistência médica com ou sem odontologia	Exclusivamente odontológico
Dez./00	30.705.334	2.761.608
Dez./01	31.132.361	3.234.364
Dez./02	31.105.254	3.788.701
Dez./03	31.771.197	4.447.374
Dez./04	33.673.600	5.456.603
Dez./05	35.010.992	6.133.143
Dez./06	36.861.542	7.277.370
Dez./07	38.600.488	8.838.100
Dez./08	40.525.409	10.380.069
Dez./09	41.960.708	12.725.009
Dez./10	45.717.629	14.669.586
Mar./11	46.634.765	15.268.093

Fonte: SIB/ANS/MS – mar./2011, 61902858.

No entanto, a análise dos dados presentes no relatório de atividades 2010 da ouvidoria da ANS fornece a informação de que é baixo o nível de satisfação dos beneficiários do sistema. As reclamações equivalem, com exceção do ano 2005, a mais de 60% da demanda recebida, sustentando aquilo que Kissler e Heidemann (2006) constataram ao avaliar as reformas na administração pública alemã e Matias Pereira (2008) quando avaliou as reformas na Austrália, na Nova Zelândia e no Reino Unido: o cidadão não se encontra satisfeito com as mudanças ocorridas no setor público.

Tabela 2 - Demandas recebidas pela ouvidoria da ANS entre 2005 e 2009

Ano	Reclamações	Consultas	Sugestões	Elogios	Total
2005	648	520	153	9	1.330
2006	925	411	126	6	1.468
2007	694	412	21	4	1.131
2008	1.338	711	17	43	2.109
2009	2.923	1.253	39	206	4.421
2010	4.562	2.228	94	345	7.229

Fonte: Relatório anual de atividades 2010 da ouvidoria da ANS.

A regulação realizada pelo Governo brasileiro através da ANS não atende às expectativas da expressiva maioria dos usuários que se manifestaram utilizando a ouvidoria da Agência. No relatório da ouvidoria de 2009, entre as maiores queixas estava a negativa de cobertura assistencial. O documento de 2010 não traz informações a esse respeito. Em 2009, a ouvidoria da Agência recomendou melhoria na comunicação entre a ANS e os atores do sistema, mas os dados da **Tabela 2** refletem a pequena participação destes, atingindo apenas 0,011% em 2010, confirmando a análise de Peci (2007), para quem a participação da população-alvo dos serviços regulados no Brasil é ínfima.

Oito modalidades de empresas compõem o setor: administradoras, cooperativas médicas, cooperativas odontológicas, instituições filantrópicas, autogestões (patrocinadas e não patrocinadas), seguradoras especializadas em saúde, medicina de grupo e odontologia de grupo.

As empresas na modalidade autogestão²⁵ oferecem cobertura de atenção à saúde restrita a públicos vinculados a conselhos profissionais e entidades de classe, sindicatos, federações e confederações sindicais, associações profissionais, cooperativas, caixas de assistência e fundações de direito privado, dentre outras entidades, algumas delas com a obrigatoriedade de ter se estabelecido há pelo menos um ano e atender no Brasil, conforme

²⁵ Resolução Normativa (RN) nº. 137, de 14 de novembro de 2006.

números da Agência Nacional de Saúde (ANS), órgão regulador do mercado de saúde suplementar, a uma população de 5.450.249 indivíduos com tendência a queda. As seguradoras possuem 5.643.375 contratos ativos e as filantropias, 1.507.582.

As medicinas de grupo são predominantes no mercado e, atualmente, detêm a maior fatia de beneficiários do sistema, com 17.286.006 vínculos, acompanhadas pelas cooperativas médicas, que possuem 16.747.553 clientes. Os números expressam a concentração dos beneficiários nas empresas verticalizadas do setor. “A combinação garante uma taxa de lucro mais estável, fortalece a posição da empresa combinada em relação à simples, permite o aperfeiçoamento técnico e leva à eliminação do comércio” (HILFERDING *apud* LÊNIN, 2005, p. 19).

Criadas por profissionais da área médica, em sua maioria, estas empresas reúnem diferentes ramos da indústria da saúde, com o objetivo de maximizar os lucros e dominar o mercado. Contudo, “é simples ingenuidade imaginar que seria possível reverter ao tipo de organização capitalista flexível, que é baseado na concorrência de preços e corresponde a uma fase do progresso tecnológico que está longe no passado” (FURTADO, 2003, p. 177-178). Furtado (*idem*, *ibidem*) continua: “as vultosas imobilizações de capital que elas exigem são incompatíveis com a flexibilidade de custos requerida pela concorrência de preços”.

Os números divulgados pela ANS apontam para a concentração do número de beneficiários nas grandes empresas e nas regiões mais ricas do Brasil. Esse comportamento do mercado exige das operadoras, para continuarem ativas, o emprego de enormes capitais e inviabiliza a entrada de novas empresas, particularmente nas regiões Norte e Nordeste, onde isso só seria possível com o aumento significativo de demanda.

Tabela 3 - Distribuição dos beneficiários de planos privados de saúde entre as operadoras, segundo cobertura assistencial do plano (Brasil, mar./2011)

Assistência médica com ou sem odontologia		
Nº. de Beneficiários	Nº. de Operadoras	Percentual de Beneficiários
4.794.490	2	10,30%
10.329.911	6	22,20%
14.598.962	11	31,30%
18.947.870	19	40,60%
23.411.051	35	50,20%
28.046.837	65	60,10%
32.692.596	112	70,10%
37.311.301	192	80,00%
41.950.711	342	90,00%
41.950.711	1.040	100,00%

Fonte: SIB/ANS/MS (mar./2011); Cadop/ANS/MS (mar./2011). Caderno de Informação da Saúde Suplementar (jun./2011).

A tendência à concentração afirma-se no crescimento do público atendido pelo setor ao mesmo tempo em que se registra queda do número de empresas ativas. De dezembro de 2000 a março de 2010, foram cancelados 1.842 registros de operadoras. Atualmente, das 1.040 operadoras de assistência médica com ou sem odontologia, 65 concentram mais de 60% dos beneficiários do sistema.

A Constituição Federal, no capítulo dedicado aos Princípios Gerais da Atividade Econômica, trata a livre concorrência como fundamento basilar. Assim, a dominação de mercados deve ser reprimida e os atos praticados contra a ordem econômica, punidos. Na saúde suplementar, a partir de 2007, os atos de concentração no setor submetidos ao Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência cresceram significativamente²⁶.

²⁶ Dados disponíveis em: <<http://anstabnet.ans.gov.br/data/>>.

Gráfico 1 - Atos de concentração na saúde suplementar submetidos ao SBDC



Fonte: <<http://anstabnet.ans.gov.br>>.

Os atos de concentração ocorrem quando há fusão, incorporação e agrupamento de empresas com o objetivo de dominar mercados e eliminar a concorrência. Segundo o Guia Prático do Cade, existe a concentração horizontal, que acontece pela ação de agentes econômicos distintos na oferta de bens e serviços similares e a concentração vertical presente na oferta de bens e serviços da mesma cadeia produtiva. No Brasil, se forem observadas as operadoras em seu local de competição, “há concentração em 23 das 27 unidades da federação entre as operadoras que comercializam planos odontológicos, com a maior empresa detendo mais de 20% dos beneficiários. Entre as operadoras médico-hospitalares, a concentração está presente em 18 estados” (PIETROBON; PRADO; CAETANO, 2008).

A atuação da ANS introduzindo regras no setor, como a oferta do rol de procedimentos, pacote mínimo obrigatório e condições de entrada, manutenção e saída desse mercado afugentaram, embora elas ainda sejam em maior número, as operadoras de pequeno porte, aumentando ainda mais seu caráter concentrador.

Com base nisso, é possível afirmar que a Agência considera que o mercado de saúde suplementar, dada a presença do risco de insolvência e da assimetria de informações, tende a melhorar sua eficiência com a redução de números de empresas ativas e, dessa forma, a concentração de mercado não seria, em si, um mal.

Sua escolha fundamenta-se no que defende a “Escola de Chicago”²⁷, para a qual a decisão de considerar a concentração como variável principal na análise antitruste é incorreta e o que deve ser visto é se essa concentração favorece a produção com menor custo. Morin chama atenção para a cegueira que se instala no uso do conhecimento unidimensional e para a prática mutilante que ocorre pela utilização do conhecimento mutilado, e adjetiva de má teoria aquela que se pretende dona da verdade: “a teoria que tudo sabe detesta a realidade que a contradiz e o conhecimento que a contesta” (MORIN, 2009, p. 99).

Dado o caráter essencial dos serviços intermediados, surge o temor de que a Agência, atuando num mercado oligopolista, perca sua autoridade de ente regulador. “Tais agentes econômicos são movidos por uma lógica economicista [...], e dados os instrumentos de coerção legitimada e persuasão à disposição da agência reguladora, ninguém sabe ao certo em que medida a ANS detém condições para subordinar os oligopólios às diretrizes das políticas de saúde” (OCKÉ-REIS, 2007).

O modelo em que tem se firmado o mercado de saúde suplementar no Brasil traz sérias dificuldades à ANS para garantir a qualidade da cobertura dos serviços e a estabilização dos preços. Os autorizados a atuar no mercado, para garantir o sucesso de seu empreendimento, têm buscado o lucro utilizando-se, dentre outros, dos atos de concentração, que limitam a competitividade no setor. Diante de tal realidade, “seria uma ingenuidade assustadora acreditar que os investimentos realizados [...] têm um caráter social no sentido da universalização do consumo dos serviços pelos cidadãos” (MOTTA, 2003, p. 36).

²⁷ A Escola de Chicago representa, na economia, uma corrente que defende o livre mercado.

Considerações finais

As reformas administrativas do aparelho estatal brasileiro nunca buscaram a construção de um Estado social. Todos os esforços dirigiram-se para a formatação de um regime favorável ao sistema capitalista. O padrão duplo do modelo varguista, deixando os setores responsáveis pelas políticas de saúde, educação e segurança dominados pelo clientelismo, enquanto nos outros instalava-se uma moderna burocracia, respondeu aos interesses da classe dominante.

A opção dos militares de investir significativamente na administração indireta, esquecendo a administração dos órgãos responsáveis pela execução das políticas sociais, manteve o mesmo propósito. No mesmo sentido, fez-se a transferência para a iniciativa privada da produção de bens e serviços no Governo FHC, promovendo o desmantelamento do Estado, dilapidando o fundo público em prol de instituições privadas, fazendo erigir novas estruturas para tornar o ambiente seguro para os investimentos privados e aprofundando o modelo liberal anteriormente adotado pelos dirigentes nacionais, agora batizado de neoliberal.

A hegemonia do pensamento neoliberal sustentou-se nas estratégias de luta ideológica e cultural, levando a opinião pública a aderir ao projeto implantado, que flexibilizou o mercado de trabalho, reduziu os direitos sociais e criou as condições necessárias para o rápido e expressivo desenvolvimento do mercado de saúde suplementar.

Os atores mais interessados nessa dominação ideológica na saúde foram os empresários da medicina de grupo, as seguradoras vinculadas a bancos privados, os dirigentes e/ou proprietários de hospitais beneficentes, filantrópicos ou privados, médicos e odontólogos. A eficiência das ações desenvolvidas em favor desse projeto é comprovada pelo número de contratos ativos no setor e sua crescente receita.

Discursos sobre a necessidade de regular o setor de saúde suplementar ecoaram, todos fundados na teoria do interesse público, para a qual a regulação existe devido às falhas no mercado. Discussões com base na teoria

da captura, que defende a regulação como interações de interesses privados, não alcançaram os consumidores.

Faltou sinceridade aos reformadores do Estado quando propagaram a neutralidade do ato de regular. Geralmente, ele beneficia os atores mais organizados do sistema – neste caso, as operadoras de planos de saúde. Perdeu-se a oportunidade de, por meio do debate, construir um ambiente regulatório que respondesse de forma efetiva, dentro do modelo adotado, às ameaças do mercado responsável pela comercialização de um bem gravado na CF/88 como direito fundamental do homem, mas tratado como mercadoria.

A aposta na competição como mecanismo de controle mostrou-se falha. O Estado brasileiro não conseguiu criar um ambiente competitivo; em vez disso, tem promovido a concentração do mercado de saúde suplementar, ferindo frontalmente a Lei nº. 8.884/1994, criada para prevenir e reprimir as infrações contra a ordem econômica orientada pelos preceitos constitucionais de liberdade de iniciativa, livre concorrência, função social da propriedade, defesa dos consumidores e repressão ao abuso do poder econômico, e assim põe em xeque a existência da própria ANS.

O possível fracasso desta Agência, ao tempo que confirmará os temores das vozes dissonantes, frustrará os brasileiros que, acreditando ou não nas propostas neoliberais apresentadas, foram empurrados para a saúde privada intermediada pelas operadoras, dado o desmantelamento do setor público.

As conquistas da sociedade brasileira durante a Assembleia Constituinte foram dizimadas pelo Estado regulador. A regulação da saúde suplementar no Brasil, ancorada na ideologia neoliberal, destrói a possibilidade de construção de um sistema de saúde universal e equânime previsto na Constituição Federal de 1988.

Não há compatibilidade do regime democrático brasileiro com o neoliberalismo subjacente ao movimento de reforma da década de 1990, nem no seu significado jurídico-institucional. Ao igualitarismo na saúde imposto

pela CF/88, o neoliberalismo responde com a igualdade de condições para todos os cidadãos. E, ao defender o desenvolvimento individual, privilegia o mais forte, massacra o mais fraco, ignora a função social da propriedade privada e agrava as desigualdades da sociedade brasileira. Tais valores neoliberais presentes na criação e na atuação da ANS agridem a Constituição cidadã brasileira, favorecem a ação de captura do público pelo privado, instalam as novas bases patrimonialistas e mantêm a maior parte dos cidadãos brasileiros sem adequada assistência médica.

Referências

ARAÚJO, Angela Maria. **A regulação do mercado de saúde suplementar no Brasil:** barreiras à entrada e à saída de operadoras de planos privados de assistência à saúde. 2004. 116f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2004.

BAHIA, Lígia. **Padrões e mudanças no financiamento e regulação do sistema de saúde brasileiro:** impactos sobre as relações entre o público e privado. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v14n2/03.pdf>>. Acesso em: 2 ago. 2010.

BERCOVICI, Gilberto; ANDRADE, José Maria Arruda de; MASSONETTO, Luis Fernando. Reforma do Estado, prestação de serviços públicos, contribuições especiais e federalismo. **Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos (Ripe)**, Bauru, v. 40, n. 45, p. 171-193, jan./jun. 2006. Disponível em: <<http://bdjur.stj.gov.br>>. Acesso em: 19 jul. 2010.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Acompanhamento Econômico. **Análise de fusões e aquisições no setor de saúde suplementar.** Disponível em: <<http://anstabnet.ans.gov.br/data/files/8A958865266CAFE201268EBE11196B87/Priscila%20Santana.pdf>>. Acesso em: 2 ago. 2010.

BRASIL. Ministério da Justiça. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Guia Prático do Cade:** a defesa da concorrência no Brasil.

3. ed. revista, ampliada e bilíngue. São Paulo: Ciee, 2007. (Coleção Ciee Especial = Ciee Special Colection). Disponível em: <http://www.cade.gov.br/publicacoes/guia_cade_3d_100108.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2010.

BRASIL. **A Reforma do Estado dos anos 90:** lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. Cadernos Mare da Reforma do Estado, v. 1. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno01.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2010.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania:** a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Ed. 34; Brasília: Enap, 1998.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin. **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** Tradução de Carolina Andrade. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

CAMPOS, Gastão Wagner de Sousa. **Reforma da Reforma:** repensando a saúde. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1997.

CECHIN, José. **A história e os desafios da saúde suplementar:** 10 anos de regulação. São Paulo: Saraiva/Letras & Lucros, 2008.

COSTA, Frederico Lustosa da. **Brasil:** 200 anos de Estado, 200 anos de administração pública, 200 anos de reformas. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n5/a03v42n5.pdf>>. Acesso em: 9 fev. 2010.

CRUZ, Verônica. Estado e regulação: fundamentos teóricos. In: RAMALHO, Pedro Ivo Sebba (Org.). **Regulação e Agências Reguladoras:** governança e análise de impacto regulatório. Brasília: Anvisa, 2009. Disponível em: <<http://www.anvisa.gov.br/divulga/public/Regulacao.pdf>>. Acesso em: 18 jul. 2010.

FARIAS, Luís Otávio; MELAMED, Clarice. Segmentação de mercados da assistência à saúde no Brasil. **Ciênc. Saúde Coletiva** [on-line], 2003, v. 8, n.

2, p. 585-598. Disponível em: <<http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah>>. Acesso em: 12 ago. 2009.

FLEURY, Sonia. **Reforma sanitária brasileira**: dilemas entre o instituinte e o instituído. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232009000300010&script=sci_arttext>. Acesso em: 3 mar. 2010.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Organização e tradução de Roberto Machado. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

GOUVEIA, Maria Thereza Carolina de Souza. **O modelo de Agência Reguladora e a ANS**: construção do regime regulatório na saúde suplementar. 2004. 160f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2004.

GARCIA, Juan Cesar. As Ciências Sociais na Medicina. In: NUNES, Everardo Duarte (Org.). **Pensamento social em saúde na América Latina**. São Paulo: Cortez, 1989.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças públicas**: teoria e prática no Brasil. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Campus, 2008.

KETTL, Donald F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 5. ed. Tradução de Carolina Andrade. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. **Governança pública**: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n3/31252.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2010.

LIMA, Clóvis Ricardo Montenegro de. **Informação e regulação da assistência suplementar à saúde**. Rio de Janeiro: E-Papers Serviços Editoriais, 2005. Disponível em: <<http://www.ans.gov.br>>. Acesso em: 3 mai. 2010.

LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa. **Dilemas da institucionalização de políticas sociais em vinte anos da Constituição de 1988.** Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232009000300008>. Acesso em: 13 mar. 2010.

MATIAS-PEREIRA, José. **Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia.** Disponível em: <http://www.ebape.fgv.br/academico/asp/dsp_rap_artigos.asp?cd_edi=50>. Acesso em: 18 fev. 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 32. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

MORIN, Edgar. **Ciência com consciência.** 4. ed. rev. e mod. pelo autor. Tradução de Maria D. Alexandre e Maria Alice Sampaio Dória. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

MOTTA, Paulo Roberto Ferreira. **Agências Reguladoras.** Barueri: Manole, 2003.

OCKÉ-REIS, Carlos Octávio. **Os desafios da ANS frente à concentração dos planos de saúde.** Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232007000400025&script=sci_arttext&tlng=e>. Acesso em: 3 ago. 2010.

OCKÉ-REIS, Carlos Octávio; ANDREAZZI, Maria de Fátima Siliansky; SILVEIRA, Fernando Gaiger. **O mercado de planos de saúde no Brasil: uma criação do Estado?.** Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1415-98482006000100007&script=sci_arttext>. Acesso em: 18 jul. 2010.

ONU. Comissão Econômica para América Latina. **Panorama Social da América Latina 2009.** Disponível em: <<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/37839/PSE2009-Cap-I-pobreza.pdf>>. Acesso em: 3 abr. 2010.

PECI, Alketa. Reforma Regulatória Brasileira dos anos 90 à luz do modelo de Kleber Nascimento. **Revista de Administração Contemporânea (RAC)**, ano

11, v. 11, n. 001, jan.-mar. 2007, p. 11-30. Curitiba: Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração (Anpad). Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/840/84011102.pdf>>. Acesso em: 18 jul. 2010.

PIETROBON, Louise; PRADO, Martha Lenise do; CAETANO, João Carlos. **Saúde suplementar no Brasil: o papel da Agência Nacional de Saúde Suplementar na regulação do setor.** Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-73312008000400009>. Acesso em: 2 ago. 2010.

PIRES, Maria Raquel Gomes Maia; DEMO, Pedro. **Políticas de saúde e crise do Estado de Bem-Estar: repercussões e possibilidades para o Sistema Único de Saúde.** Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902006000200007&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 15 mar. 2010.

PIROTTA, Fernanda de Abreu. **O fenômeno da captura nas Agências Reguladoras.** Disponível em: <<http://www.buscalegis.ccj.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/viewFile/19678/19242>>. Acesso em: 19 jul. 2010.

SATO, Fábio Ricardo Loureiro. A Teoria da Agência no setor da Saúde: o caso do relacionamento da Agência Nacional de Saúde Suplementar com as operadoras de planos de assistência supletiva no Brasil. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 1, jan.-fev. 2007, p. 49-62. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v41n1/04.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 30. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

2. O PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DE FERRAMENTAS DA GESTÃO DA QUALIDADE E DE GOVERNANÇA CORPORATIVA NA SECRETARIA MUNICIPAL DE PALMEIRA DOS ÍNDIOS, ALAGOAS

Adalberon N. Sá Júnior

Adriana Thiara Oliveira

Resumo: O presente artigo versa sobre a gestão da qualidade na administração pública, encarada como desafio de um novo tempo, numa sociedade cada vez mais exigente e que busca excelência nos serviços que consome. Em sua fundamentação teórica, aponta e discorre sobre a origem e os fundamentos da gestão da qualidade na administração pública. Utilizaram-se como recursos metodológicos: relatos de experiências, pesquisas de campo, análise documental, consultas a fontes literárias e institucionais, visando ao estudo comparativo daquilo que se depreende da teoria em relação ao que se observa na prática. O objetivo, aqui, é descrever o processo de implantação de um programa de qualidade na administração pública, com ênfase na experiência desenvolvida pela Secretaria do Planejamento da cidade de Palmeira dos Índios, no Estado de Alagoas, durante os anos de 2017 a 2019. Apresentam-se dados relevantes, tais como as ações implementadas e os projetos inscritos e classificados em premiações específicas da qualidade e de boas práticas na gestão pública. A análise dos resultados dá-se por meio dos avanços obtidos e das dificuldades naturais do processo de implantação de uma mudança de paradigma. O texto aponta algumas considerações finais e avalia as dificuldades em transportar para o cenário da administração pública a prática da excelência e da qualidade total, alimentando a certeza de que a qualidade, cedo ou tarde, transformar-se-á num pilar importante de sustentação da prática cotidiana da gestão pública, especialmente no âmbito das administrações públicas municipais, visto que é nas cidades onde vive o cidadão.

Palavras-chave: Administração Pública. Governança. Qualidade no serviço público. Planejamento. Palmeira dos Índios.

Introdução

Este artigo reflete sobre a gestão da qualidade na administração pública, a partir do estudo e da avaliação das práticas de implantação da gestão da qualidade desenvolvida pela Secretaria do Planejamento da cidade de Palmeira dos Índios, no Estado de Alagoas.

Na fundamentação teórica, reflete-se sobre o conceito de gestão da qualidade, fazendo um breve percurso histórico com o estudo de Rocha (2011). O entendimento do conceito de qualidade para o consumidor é discutido por meio dos estudos de Kano *apud* Duarte (2017) e Batista (2014). Expõe-se, também, o termo gestão no contexto público relacionado ao conceito de qualidade e sua visão global (ROCHA, 2011). A partir de tais perspectivas, relaciona-se o cenário brasileiro, baseando-se em alguns autores, como Ferreira (2009) e Lima (2009).

Afirma-se que a qualidade, enquanto filosofia e método de gestão, vinha sendo experimentada, no Brasil, tanto pela esfera pública federal quanto pela estadual. Em Alagoas, o maior exemplo era a Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão, que foi o primeiro órgão público estadual a ser certificado sob os critérios de excelência por certificadores externos, como Fundação Nacional da Qualidade Excelência da Gestão (FNQ) e International Standardization Organization (ISO). Tudo isso com o objetivo de tornar o setor público mais eficiente e eficaz.

Assim, o objetivo-geral deste trabalho é descrever o processo de implantação de um programa de qualidade na administração pública, especificamente na área de planejamento da Prefeitura da cidade de Palmeiras dos Índios, em Alagoas, assim como os resultados alcançados.

Utilizaram-se os recursos metodológicos: relatos de experiências, pesquisas de campo, análise documental, consultas a fontes literárias e institucionais. Com isso, categoriza-se a pesquisa como qualitativa, de caráter descritivo-analítico.

Por fim, expõem-se algumas considerações finais, avaliando as dificuldades em transportar para o cenário da administração pública a prática

da excelência e da qualidade total, alimentando a certeza de que a qualidade, com o passar do tempo, transformar-se-á em muito importante, diante da prática cotidiana da gestão pública.

Metodologia

Neste estudo, utilizou-se a metodologia qualitativa de pesquisa, de caráter descritivo-analítico, com o objetivo de conhecer melhor um determinado tema e avaliar as informações coletadas, na tentativa de explicar o contexto de um fenômeno.

A partir das práticas de implantação da gestão da qualidade desenvolvidas pela Secretaria Municipal do Planejamento (Seplan) de Palmeira dos Índios, uma das maiores cidades do Estado de Alagoas, estabeleceu-se esta pesquisa.

O período de observação compreendeu os anos de 2017 a 2019, quando aconteceu a implantação do Modelo de Excelência da Gestão (MEG 21). Os dados foram levantados a partir de análise documental e relatos de experiência, como também por meio de pesquisas de campo e consultas a fontes literárias e institucionais.

Breve histórico sobre gestão da qualidade

O conceito de qualidade muitas vezes gera certa confusão na literatura, embora venha sofrendo atualizações para chegar ao que se entende hoje. Essa evolução é abordada por Rocha (2011) de modo a nos fazer entender a diferenciação para evitar que façamos confusão, por exemplo, coincidindo com os conceitos de eficiência, eficácia e produtividade.

A história da qualidade vai ser constituída por, pelo menos, cinco fases (ROCHA, 2011), que podem ser assim divididas: inspeção da qualidade (1945-1949); controle estatístico da qualidade (1949-1951); sistema orientado para a garantia da qualidade (1951-finais dos anos 1960); controle da qualidade em toda a organização (finais dos anos 1960 até os anos 1980) e gestão da qualidade total (TQM) (anos 1980 até o presente).

Podemos entender qualidade como “produtos e serviços que atendem ou excedem as expectativas do consumidor” (KANO *apud* DUARTE, 2017). Se analisarmos criticamente o contexto-geral da qualidade, podemos afirmar que ele se aplica em todos os elementos do nosso cotidiano, particulares ou profissionais. Para exemplificar, vamos relacionar alguns: a qualidade dos produtos do supermercado, da água que bebemos, a forma de nos comunicarmos, nosso relacionamento com as pessoas, o convívio familiar, o local de trabalho; enfim, o conceito pode ser aplicado em um contexto muito amplo, quiçá infinito (BATISTA, 2014).

Podemos chegar, ainda, ao conceito de qualidade, segundo a ISO, que seja a adequação e a conformidade dos requisitos que a própria norma e os clientes estabelecem. Em outras palavras, a qualidade é o nível de perfeição de um processo, serviço ou produto entregue pela sua empresa, de maneira que atenda às exigências definidas pela ISO e, é claro, pelos seus clientes (BARBOSA, [201-]).

Breve histórico da gestão da qualidade na gestão pública

Durante muito tempo, o conceito de qualidade que discutimos esteve difundido e era buscado de forma mais enfática no setor privado – que, como tem seu foco voltado para o lucro, procura sempre a satisfação de seu cliente –, com a finalidade de fidelizá-lo com sua marca, seus produtos e serviços.

Assim tem sido também com a busca permanente por certificação das grandes empresas, e até mesmo das pequenas e médias, que buscam agregar às suas marcas um certificado de qualidade emitido normalmente por instituições externas que, a partir de diversas métricas, analisam se a empresa adota os critérios, respeita os fundamentos e cumpre as normas já instituídas como sendo o padrão de qualidade, embora esse ainda seja um conceito que, em sua versão mais arrojada, está muito distante da maioria das empresas brasileiras, ao menos com a preocupação em certificação. Mas esse movimento não ficou restrito ao âmbito privado e, nos últimos tempos, tem se aproximado do setor público. Com uma perspectiva cada vez mais enraizada de que o serviço

público tem, sim, o seu cliente – no caso, o cidadão –, a administração pública tem tentado cada vez mais aplicar melhorias e buscar exemplos na gestão privada, ferramentas e *cases* para replicar em suas estruturas para melhorar a entrega de seus produtos e serviços a esse cliente, o cidadão.

Uma administração pública eficiente é, certamente, um desafio não só no Brasil, mas no mundo inteiro, isso porque a gestão pública consolidou-se, na perspectiva do cidadão, como burocrática, lenta, ineficaz e de pouca resolutividade para os problemas da vida cotidiana.

Existe aí um paradigma a ser rompido: o de que é possível resolver os desafios da eficiência, da eficácia e da efetividade no setor público, por meio de ferramentas de gestão modernas, qualificando o resultado que chega na ponta do serviço público e melhorando a vida do cidadão, que está, cada vez mais, em virtude do acesso à informação, exigente.

Em resumo, esse movimento significa, no fundo, a importação de princípios, técnicas e processos, a fim de substituir a gestão burocrática pela gestão empresarial. Isso tudo vem alinhado com a ideia de uma nova gestão pública, que chega dos Estados Unidos no princípio dos anos 1980. Lá, gerou-se a convicção, já nesse momento, que por aqui cresce cada vez mais, de que o modelo burocrático, típico das organizações públicas, é gerado de ineficiência e disfunções, pelo que a reforma administrativa devia implicar a adoção de modelos e técnicas oriundos da gestão empresarial.

Uma das situações que diferencia muito esse universo, ainda segundo Rocha (2011), é o excesso de formalismo que paralisa as organizações, que, muitas vezes, ignoram os resultados e os clientes para insistirem no cumprimento das regras (ROCHA, 2011).

É nesse momento, quando o cidadão é visto como cliente, que os conceitos e as práticas de qualidade começam a “contaminar” a gestão pública, pois o serviço público só existe porque precisa servir ao cidadão, ou seja, servir às suas necessidades é a razão de existir da administração pública. Da mesma forma, o cidadão é quem deve avaliar o desempenho e a qualidade

desses serviços que “consome” do poder público. Entre os anos 1980 e 1990, a visão da administração pública começa a olhar para modelos de excelência em qualidade como algo a ser observado em várias partes do mundo, a começar pelos Estados Unidos, na New Public Management.

No Brasil, esse movimento começa a ganhar forma no final da década de 1980, quando o Brasil já buscava mecanismos e métodos que preparassem e atualizassem as empresas e o serviço público com relação à qualidade e à produtividade. Em 1990, foi criado o Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade (PBQP), que gerou o Subcomitê da Administração Pública, o embrião dos Programas de Qualidade no Serviço Público (FERREIRA, 2009).

Os anos 1990 vão começar a pautar novos movimentos em nível de governos estaduais e do Governo Federal, mas com uma preocupação muito pertinente: replicar modelos de qualidade já bem difundidos no setor privado, entretanto, com o devido cuidado de não perder a essência do serviço público – ou seja, ser excelente (ter qualidade) sem deixar de ser público.

Com esse propósito, foi apresentado ao setor público brasileiro, em janeiro de 1998, o Modelo de Excelência em Gestão Pública, atualmente conhecido e aplicado em centenas de entidades e órgãos públicos do País, que “tem a preocupação de construir sistemas de gestão públicos que sejam excelentes sem deixarem de ser públicos” (LIMA, 2009). Esse movimento, conforme destaca André Ribeiro Ferreira (2009), vai passando por evoluções até que chega ao seu ápice, com a publicação do Decreto 5.378/2005, que instituiu um programa nacional para esse fim. Tal abordagem renovou os paradigmas da administração pública brasileira e exigiu a busca por novos métodos e práticas de gestão. Desde então, passou-se a construir um programa de qualidade no serviço público, alinhado às novas propostas, em que as organizações públicas tivessem foco em resultados e no cidadão, seu cliente.

Segundo o Modelo de Excelência em Gestão Pública – Documento de Referência 2009, o Gespública encontra-se, hoje, no rol dos grandes líderes nacionais do movimento pela Qualidade, Produtividade e Competitividade

do Brasil, ao lado de instituições como a FNQ e o Movimento Brasil Competitivo (MBC), integrado a redes como o Fórum dos Programas Estaduais de Qualidade, Produtividade e Competitividade. Mas um desafio estava posto: não é tão simples importar um modelo do privado para o público e ainda respeitar as características inerentes a este último sem que diferenças conceituais e até mesmo de linguagem ficassem especificadas. Afinal de contas, o modelo de gestão da qualidade no privado fortalece o objetivo de geração de lucro, essência desse tipo de atividade. Trata-se de um transplante do mundo dos negócios para o mundo da coisa pública (ROCHA, 2011).

Discussão dos dados

No início de 2017, a nova gestão municipal que assume a Prefeitura de Palmeira dos Índios propõe-se a um desafio: estruturar a Secretaria do Planejamento e fazer o município avançar na capacidade de planejar ações e monitorar projetos a fim de alcançar melhores resultados.

A Secretaria basicamente não existia. Nada foi encontrado que mostrasse indícios de seu funcionamento nos anos anteriores. Institucionalizada em seu novo formato pela Lei Delegada nº. 2.124, de 9 de maio de 2017, a Secretaria do Planejamento passa a ter como competência “coordenar as atividades desenvolvidas pela Administração Pública Municipal promovendo sua integração” (art. 22). Em seu desenho organizacional, ela passa a ter a seguinte estrutura:

Órgãos de Direção e Assessoramento Superior:

- 1) Secretário Municipal;
- 2) Assessoria Técnica.

Órgãos de Execução:

- 3) Gerência de Programação e Legislação Orçamentária;
- 4) Gerência de Monitoramento da Execução Orçamentária;

- 5) Gerência de Monitoramento de Metas e do Modelo de Gestão;
- 6) Gerência de Análise de Indicadores.

Em seu planejamento, a Secretaria estabelece como competências internas: I) impulsionar o planejamento governamental participativo; II) estimular uma gestão pública qualificada e em busca de resultados, em benefício do cidadão; III) monitorar e acompanhar a implementação de projetos; IV) gerar dados de governança que sirvam como embasamento para a tomada de decisão.

A formação da Secretaria nesses moldes implicou a inserção de um novo ator no Governo, que acaba por alterar o modo de funcionamento da Prefeitura em diferentes momentos e situações. Agora, a cidade, que tem a 4ª maior população do Estado de Alagoas, com 73.218 (setenta e três mil, duzentos e dezoito) habitantes (IBGE, 2019), passa a ter, efetivamente, uma lógica de planejamento em sua estrutura e no dia a dia de gestão.

A partir daí, surgem os desafios no campo da administração pública, como, por exemplo, conquistar o apoio político e institucional dos demais secretários e titulares dos órgãos da administração direta e indireta, fazendo-os compreender a novidade, bem como a aderirem aos novos métodos que começariam a ser implantados, uma tarefa desafiadora, tendo em vista a resistência das equipes das demais Secretarias, que nunca haviam sido cobradas e monitoradas por outra pasta.

Com a decisão de iniciar os trabalhos de implantação da qualidade na gestão interna da Secretaria, a equipe analisou modelos e optou por usar como referencial o Modelo de Excelência da Gestão (MEG) 21ª edição (FNQ, 2016), da Fundação Nacional da Qualidade, pela existência de treinamentos no Estado para capacitação e porque esse é um dos modelos mais difundidos em Alagoas, contando, inclusive, com a realização do Prêmio Estadual da Qualidade, organizado anualmente pelo Movimento Alagoas Competitiva (MAC).

Dessa forma, um representante da Seplan participou de um curso sobre o MEG 21 e começou a replicar internamente na Secretaria. A partir dos fundamentos abordados pelo MEG 21, a pasta iniciou suas atividades e os primeiros passos rumo à qualidade e à excelência. Com suas referências já observadas, a equipe da Seplan debruçou-se sobre o seu planejamento estratégico e lançou mão de diversas ferramentas da gestão da qualidade, mesmo ainda lidando com dificuldades até mesmo de cunho estrutural, como, por exemplo, a falta de um local para o seu funcionamento exclusivo.

Durante muitos meses, a Secretaria funcionou dividindo sala com o Gabinete do Vice-Prefeito e sem mobília ou mesmo equipamentos básicos, como computadores para a equipe, por menor que fossem. Dentre as ferramentas de gestão da qualidade usadas pela Seplan estão a Análise Swot – sigla dos termos em inglês *Strengths* (Forças), *Weaknesses* (Fraquezas), *Opportunities* (Oportunidades) e *Threats* (Ameaças) –, por meio da qual foi possível mapear forças, fraquezas, oportunidades e ameaças da pasta, explorando e definindo aspectos do setor.

Outra ferramenta que passou a servir de bússola para a gestão interna das ações do órgão foi o Ciclo PDCA (*Plan, Do, Check, Action* – Planejar, Fazer, Verificar e Agir), que consiste em outra ferramenta da gestão da qualidade, objetivando que todas as ações da Secretaria passariam por esse ciclo de melhoria contínua, evitando, ou ao menos mitigando, as falhas no desenvolvimento das ações e dos processos internos e externos do órgão. Dessa forma, as metas e os objetivos foram traçados de forma muito explicitada e, conjuntamente com os servidores e o movimento do PDCA, ficaram estabelecidos como uma constante para monitorar e aperfeiçoar as atividades da Secretaria.

Ainda no Planejamento Estratégico foram estabelecidos, a partir de discussão com todos, além da visão já apresentada acima, a missão, os

princípios organizacionais e a política de qualidade da Secretaria, o que já apontava e reforçava seu compromisso com a implantação da qualidade, até mesmo enquanto princípio. Essas informações foram fixadas em local estratégico da sala, além de se tornar o papel de parede de tela de todos os computadores, para ajudar os servidores a internalizar aqueles propósitos e princípios.

Uma das ferramentas que auxiliou no início da implantação de uma política de qualidade certamente foi a aplicação do 5S – primeira letra de 5 palavras japonesas: Seiri (Classificação), Seiton (Ordem), Seiso (Limpeza), Seiketsu (Padronização), Shitsuke (Disciplina) –, que serviu como base para a implantação dessa cultura e desse modelo de gestão que se iniciava.

Após uma observação especial feita nas visitas de *benchmark*, essa ferramenta foi eleita como uma das principais a serem implantadas para auxiliar na compreensão do modelo que se iniciara na Secretaria e, em algumas oportunidades, por avaliadores voluntários convidados.

Listados os serviços, a Seplan fez, então, o levantamento das necessidades e expectativas. Um quadro elaborado pela equipe da Secretaria e fixado no mural interno do ambiente de trabalho apontava, de forma explicativa e permanente, o que foi construído pela equipe a partir das pesquisas com seus respectivos *stakeholders* (**Tabela 1**).

Tabela 1 - Necessidades e expectativas das partes interessadas da Seplan

PARTES INTERESSADAS		
DENOMINAÇÃO	REPRESENTANTES	NECESSIDADES/EXPECTATIVAS
GABINETE DO PREFEITO E GABINETE DO VICE-PREFEITO	PREFEITO E VICE-PREFEITO	Atuação ética, legal e eficaz
		Planejamento das ações do Governo
		Planejamento orçamentário
		Atendimento aos prazos de entrega acordados
		Agilidade no encaminhamento de processos e nas soluções de problemas
		Informações sobre indicadores municipais
		Realização de audiências públicas
		Modernização da gestão
		Políticas públicas claras
		Apoio em projetos
ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	SECRETÁRIOS MUNICIPAIS E PRESIDENTES/ DIRIGENTES	Cortesia no atendimento
		Segurança jurídica
		Agilidade no encaminhamento dos processos e soluções de problemas
		Políticas públicas claras
		Postura profissional e ética dos servidores
		Parceria
		Compartilhamento de informações
		Atendimento aos prazos de entrega acordados
		Planejamento setorial das ações do órgão
		Apoio em projetos
SERVIDORES PÚBLICOS	SERVIDORES	Cortesia no atendimento
		Valorização
		Capacitação
SOCIEDADE	POPULAÇÃO	Cortesia no atendimento
		Agilidade e eficácia na prestação dos serviços públicos
		Transparência
		Políticas públicas claras
		Desenvolvimento social
		Estreitamento no relacionamento

Fonte: Seplan (2017).

A utilização dessa ferramenta passou a ser periódica, sempre num intervalo de 6 meses, para poder gerar uma análise de evolução do quadro e melhoria contínua. Isso passou a ser um indicador monitorado pela gestão interna da Seplan.

Pela eficácia da ferramenta, já testada e difundida no mundo organizacional privado, a Seplan passou a fazer experiências com a pesquisa também nos demais órgãos, permitindo, assim, uma leitura das condições personalizadas de cada pasta, o que a Seplan passou a oferecer aos demais secretários e dirigentes, por meio de um relatório simplificado dos resultados obtidos.

Se uma das bases da qualidade está em satisfazer as expectativas e as necessidades dos seus clientes, a Seplan passou, então, a realizar em todas as suas atividades, sejam elas internas (reuniões, cursos, treinamentos etc.) ou externas (audiências públicas, ações itinerantes, oficinas de planejamento setoriais etc.) pesquisas de satisfação dos clientes.

Ainda na esteira de estimular uma nova cultura voltada para a geração de resultados, bem como com o intuito de reconhecer os órgãos que vinham se empenhando no uso correto e sistemático da plataforma de planejamento e gestão, a Seplan estabeleceu um *ranking* entre os órgãos monitorados, avaliando mês a mês o percentual de entregas diante do planejado por cada órgão, mensurado por meio dos relatórios executivos.

Ao final de cada ano, as três Secretarias com os maiores percentuais de entrega de resultados recebem do chefe do Executivo e do secretário do Planejamento um reconhecimento, simbolizado numa placa, pelo bom desempenho. A entrega acontece sempre junto da divulgação do consolidado do ano, na última reunião da alta gestão, funcionando como uma espécie de balanço e encerramento das atividades anuais.

O prêmio de destaques do ano também reconhece e premia o agente de planejamento e gestão da Secretaria que mais teve interação e utilização da plataforma *on-line*, numa mensuração feita pela equipe técnica da Seplan.

Essa iniciativa estimulou uma melhora no desempenho de alguns órgãos que se sentiram provocados a se comprometer com o plano e estimularam ainda mais suas equipes.

É o caso das Secretarias de Meio Ambiente e da Saúde, que, após terem finalizado o ano de 2017 com resultados medianos, tiveram um empenho superior ao longo de 2018, o que gerou resultados suficientes para que finalizassem o segundo ano com os melhores resultados dentre as demais Secretarias. Esse sentimento foi testemunhado por vários secretários ao longo das reuniões de monitoramento.

Dessa forma, era possível observar as considerações dos usuários de cada momento, por meio de questionamentos diretos (objetivos e subjetivos), permitindo, ainda, customizar os próximos momentos e atividades a partir das considerações sempre apontadas, otimizando a experiência dos clientes de seus serviços e produtos cada vez mais, numa busca pela excelência na realização de suas ações.

O processo de estruturação dos indicadores passou por diversas dificuldades para se consolidar no planejamento, seja pela ausência de prática de trabalhar com indicadores por parte não só dos gestores, mas também das equipes técnicas das diversas Secretarias e órgãos, mas também pela euforia causada, de início, com o entendimento de que o uso de indicadores seria uma forma de “mostrar serviço”, o que levou a focar apenas em alguns, em detrimento de outras medidas.

Considerações finais

Desde o início, foram sendo eleitas pela equipe da Seplan ferramentas da qualidade que seriam importantes para a gestão interna da Secretaria, a partir de suas necessidades, de seu perfil e de suas limitações com a novidade. Ferramentas como a elaboração de fluxogramas internos permitiram que alguns processos do dia a dia da Secretaria estivessem padronizados quanto ao fluxo e às etapas específicas de determinados processos internos. Assim, com

a descrição de cada passo indicada, qualquer servidor da Secretaria saberia quais rumos tomar naquelas situações, evitando a concentração de poder e responsabilidades exclusivas de um ou outro servidor, ainda limitados ao uso interno da Secretaria, mas com o mesmo objetivo de prover qualidade nos serviços, ferramentas como a aplicação do 5W2H no início de cada projeto e durante sua execução, mantendo atualizadas as respostas e deixando evidente de quem é a responsabilidade de cada atividade nos processos e servindo como etapa inicial no planejamento de novas atividades da Secretaria.

Considerando a competência de coordenar e integrar as ações do Governo municipal, a Seplan adotou como plano estratégico para todas as Secretarias as metas que foram apresentadas no Plano de Governo dos então candidatos aos cargos de prefeito e vice, atualmente vitoriosos e empossados nesses cargos.

O entendimento da Seplan era de que se aqueles pontos ou metas foram construídos em etapas de ouvir a população em uma pré-campanha e, posteriormente, apresentados aos cidadãos de Palmeira dos Índios no momento da campanha eleitoral, sendo, inclusive, registrados junto ao Tribunal Regional Eleitoral (TRE-AL), os gestores eleitos e seus colaboradores (secretários e dirigentes de órgãos) tinham a obrigação de nortear suas ações a partir desse plano, entendendo que o cidadão/cliente interessou-se por aquelas propostas e legitimou-as no exercício do sufrágio universal das urnas.

Além do uso de ferramentas de gestão, a Seplan entendeu, já no primeiro ano do mandato (2017), que era preciso também um sistema informatizado que auxiliasse nesse processo de governança pública que a Secretaria buscava implantar. Um *software* ajudaria nessa tarefa de planejar e monitorar os resultados e a execução.

Foram analisadas várias ferramentas disponíveis no mercado, escolhendo uma delas que melhor atendia às necessidades. Entretanto, seus custos elevados, aliados às deficiências e limitações financeiras do município, impediram que a contratação fosse adiante. Encontrou-se, assim, o Sistema

de Gestão e Planejamento (SGPLAN) desenvolvido para uso interno da Secretaria de Estado da Ciência e Tecnologia (Secti), com o objetivo de auxiliar seus setores no cumprimento das metas pactuadas com a Governança Corporativa do Governo de Alagoas.

Uma das ferramentas para uma boa governança no setor público é a realização de reuniões periodicamente. Dessa forma, a Seplan estabeleceu pelo menos três tipos dessas reuniões com públicos diferentes: uma delas, a principal, é a reunião mensal com a alta administração. Na oportunidade, seriam apresentados os gráficos em um *dashboard* para todos os presentes, onde estariam indicados o desempenho de cada órgão no cumprimento parcial do plano até o final de cada mês. As reuniões passaram a acontecer sempre na primeira semana de cada mês, sob a liderança do prefeito e organização da Seplan.

Está evidente a necessidade de se pensar a administração pública sob a luz da qualidade, mas também que muitos são os desafios para se chegar a esse modelo novo de se fazer gestão pública. As dificuldades estão desde o campo político ao institucional, passando pela pouca percepção, até mesmo por parte do cidadão, de que ele é o verdadeiro cliente e financiador desse negócio chamado poder público. As iniciativas, ainda que isoladas, como a narrada aqui, demonstram, entretanto, que há, sim, gestores interessados, ou ao menos curiosos para implantar essa nova perspectiva. O desafio está em, efetivamente, conseguir desenvolver políticas que garantam a revisão e o redesenho dos processos internos dos órgãos, com vistas a promover sua maior eficiência e eficácia, assim como reduzir a distância entre o desempenho dos Governos e as necessidades da sociedade.

Ressalta-se que a pequena contribuição de iniciativas modernizantes nas organizações do setor público, como a que vimos, sinaliza que esse movimento emerge de diversos lugares do País e formata uma tendência, ainda que sob a força da imposição dos prazos e da ameaça da inviabilização ou dificuldade para se acessar recursos e transferências da União para os que

não a implantarem. Mas já se podem ver mudanças bem à nossa frente, no futuro da gestão pública brasileira.

Referências

BARBOSA, S. **Conceitos da qualidade**: tudo o que você precisa saber. [201-]. Disponível em: <<https://www.paripassu.com.br/blog/conceitos-da-qualidade>>. Acesso em: 14 mai. 2020.

BATISTA, F. M. **O que é mesmo qualidade?** 2014. Disponível em: <<https://blogdaqualidade.com.br/o-que-e-qualidade>>. Acesso em: 14 mai. 2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. **Programa Gespública**: Modelo de Excelência em Gestão Pública. Brasília: MP/Segep, 2014.

BRASIL. **Decreto Federal nº. 5.378, de 23 de fevereiro de 2005**. Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública) e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2005/decreto-5378-23-fevereiro-2005-535832-norma-pe.html>>. Acesso em: 14 mai. 2020.

DUARTE, K. **O que é qualidade, afinal?**: um pequeno tópico sobre o que é qualidade. 2017. Disponível em: <<https://administradores.com.br/artigos/o-que-e-qualidade-afinal>>. Acesso em: 14 mai. 2020.

FERREIRA, A. R. Modelo de excelência em gestão pública no Governo Brasileiro: importância e aplicação. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 14, Salvador, 2009. **Anais...** Salvador, 30 out. 2009.

FUNDAÇÃO NACIONAL DA QUALIDADE (FNQ). **Modelo de Excelência da Gestão® (MEG)**: Guia de Referência da Gestão para Excelência. São Paulo, 2016. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y4dlog6g>>.

GUERRA, A. *et al.* **Planejamento público e gestão por resultados**: uma experiência municipal aplicada. São Paulo: Hucitec, 2016.

LANÇA, D. **Governança Municipal**: 20 *cases* de sucesso da nova gestão pública das cidades brasileiras. Belo Horizonte: IDDE, 2017.

LIMA, P. D. B. Perfil contemporâneo da capacidade de gestão dos órgãos e entidades da administração pública brasileira. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 14, Salvador, 2009. **Anais...** Salvador, 30 out. 2009.

MIGUELES, C.; ZANINI, M. T. **Excelência em gestão pública**: espaços para atuação. Rio de Janeiro: Alta Books, 2015.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMEIRA DOS ÍNDIOS. **Lei Delegada nº. 2.124, de 09 de maio de 2017**. Disponível em: <<http://www.palmeiradosindios.al.io.org.br>>. Acesso em: 14 mai. 2020.

ROCHA, J. A. O. **Gestão da qualidade**: aplicação aos serviços públicos. 2. ed. Lisboa: Escolar Editora, 2011.

ROQUETE, F. F. Desafios para a gestão pública contemporânea: a experiência da implantação da gestão pela qualidade na Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais. In: ENCONTRO DA ANPAD, 18, Maringá, 2004. **Anais...** Maringá, 25-29 set. 2004.

SEPLAN. **Planejamento Estratégico da Secretaria Municipal do Planejamento da cidade de Palmeira dos Índios/AL**. Palmeira dos Índios, 2017.

3. COMPARAÇÃO DE REQUISITOS PARA GESTÃO DA QUALIDADE E SEGURANÇA ALIMENTAR SEGUNDO AS NORMAS ABNT NBR ISO 9001 E ABNT NBR ISO 22000

Elizabeth Garlich

Ana Carolina Beltrão Peixoto

Resumo: Para uma produção segura de alimentos, podem ser utilizadas ferramentas de qualidade no processo produtivo ou também atividades de controle de inspeção no produto final. No entanto, é importante que a empresa tenha não apenas ações pontuais, mas um modelo de gestão que proporcione o cumprimento de procedimentos e a melhoria de forma sistemática. Atualmente, há uma preocupação crescente com a segurança alimentar e, conseqüentemente, um aumento do nível de exigência por parte de produtores, autoridades, consumidores e, de uma forma geral, de todos os intervenientes no setor, isto no que diz respeito à qualidade e à segurança dos produtos alimentares. A Certificação de um Sistema de Gestão da Qualidade garante uma série de benefícios à organização, que vão além da visibilidade frente ao mercado. O presente estudo aborda a comparação de requisitos de implantação de um sistema de gestão da qualidade em órgãos públicos inseridos na cadeia produtiva de alimentos que envolvem toda a cadeia alimentar. A pesquisa adota a abordagem teórica qualitativa. Os tópicos foram desenvolvidos a partir de fundamentação conceitual da ISO 9001 e da ISO 22000, interpretadas de acordo com a afinidade entre as duas, oferecendo maior clareza e comparação entre os sistemas.

Palavras-chave: ISO 9001. ISO 22000. Sistema de Gestão de Qualidade (SGQ).

Introdução

Na atualidade, percebe-se um intenso movimento em busca da qualidade. As organizações têm de fabricar produtos de excelência, não mais como uma

estratégia de diferenciação no mercado, mas como uma condição de preexistência. Essa preocupação aplica-se tanto ao setor público como ao setor privado, pois a sociedade necessita de serviços satisfatórios e de qualidade Severino *et al.* (2018), especialmente no que tange a alimentos, dentre outros processos.

Os consumidores estão cada vez mais preocupados em adquirir alimentos que não causem danos à sua saúde e, para atender a essa demanda, algumas empresas estão buscando implantar sistemas de gestão, de forma a garantir a segurança dos produtos. Como resultado da globalização, observam-se instituições de diferentes setores da cadeia alimentar procurando melhorar continuamente suas operações, tomando como base normas internacionais de vários tipos, a fim de permanecer competitivas e duradouras no decorrer do tempo (BOTELHO, 2019).

Assim, incorporar conceitos aos Sistemas de Gestão da Qualidade (SGQ) nas organizações provoca nova reflexão sobre a adequação dessas práticas ao cotidiano da empresa, entendendo que uma das maiores mudanças será introduzir a gestão do conhecimento e o pensamento baseado em riscos em seus processos internos (PINTO e SOARES, 2009).

Os sistemas de qualidade podem ser definidos como sistema de gestão para dirigir e controlar uma organização no que diz respeito a esse aspecto, fundamentados em oito princípios essenciais, como foco no cliente, liderança, abordagem sistêmica para a gestão, melhoria contínua, abordagem factual para tomada de decisão e benefícios mútuos nas relações com os fornecedores (ABNT, 2008).

Dentro das normas mais utilizadas no mundo, estão incluídas aquelas orientadas para gestão da qualidade, como as caracterizadas pela International Organization for Standardization (ISO), sendo a ISO 9001 e a ISO 14001 relacionadas ao gerenciamento ambiental e outras, como a ISO 17025, que trata da certificação de laboratórios de calibração de ensaios, garantindo que os laboratórios realizem suas tarefas com precisão e alta qualidade (JULIÃO, 2010).

Já na cadeia produtiva de alimentos, além do conceito de qualidade, aplica-se o de segurança de alimentos, que alavanca a permanência e até o sucesso do negócio. A segurança de alimentos visa a garantir que os produtos não irão causar danos à saúde dos consumidores (*Codex alimentarius*). Os requisitos para alcançar isso estão delineados em padrões internacionais, como a ISO 22000 (SILVA, 2018).

Atualmente, poucas organizações do setor público possuem certificação de qualidade, tanto por falta de pessoal capacitado para o gerenciamento desses sistemas para se obter a certificação quanto pelo desconhecimento de termos, conceitos, fundamentos e requisitos para a implementação e pela falta de recursos para a aquisição dos sistemas pelas instituições públicas (BRASIL, 2014).

Diante do exposto, este estudo apresenta a comparação dos requisitos de implantação de um sistema de gestão da qualidade e segurança alimentar segundo as normas ABNT NBR ISO 9001 e ABNT NBR ISO 22000, além de expor a importância da implantação de um sistema de qualidade para as organizações da cadeia produtiva de alimentos e informar as vantagens e desvantagens da implantação em órgãos do setor público.

ISO 9001

Por volta dos anos 1940, surgiu um organismo não governamental, a International Organization for Standardization (ISO), que possui foco em padronizar mundialmente regras para implantação, auditorias e monitoramento de diversos sistemas de gestão, proporcionando, assim, melhores resultados aos negócios (ABNT, 2008).

Em termos de certificação e melhoria em processos produtivos, pensa-se imediatamente em gestão da qualidade. Isso ocorre porque a empresa ou o sistema produtivo almejam possuir processos econômicos eficientes, com rigor técnico e rastreável. Assim, a International Organization for Standardization, com a série ISO 9000, compõe-se de um grupo de normas técnicas que têm por objetivo estabelecer um modelo para o sistema de gestão da qualidade (SILVA *et al.*, 2017).

As normas ISO 9000 aplicam-se a diferentes segmentos, dentre produtos, processos, insumos e serviços, e estão em constantes revisões e adequações. Nacionalmente falando, a entidade responsável pela execução dessas revisões é a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT, 2008).

De acordo com Mello *et al.* (2009), a norma ISO 9000 é conhecida como genérica dentro do sistema de gestão, pois possibilita sua aplicação em qualquer organização, seja de grande ou pequeno porte, independentemente do tipo de produto, ramo de atividade ou meio de negócio. A série ISO 9000 abrange quatro normas primárias: 9000, 9001, 9004 e 19011.

A ISO 9001 contém os requisitos essenciais para a implementação eficaz do Sistema de Gestão da Qualidade. Sua função é nortear as ações da empresa, visando à obtenção da Certificação ISO 9001, que corrobora os esforços da organização para implementar, manter e controlar processos, recursos e pessoas, visando a atender às demandas dos clientes com mais qualidade. O objetivo é estabelecer normas consistentes que aumentam os processos de qualidade de gestão; é trazer confiança ao cliente de que produtos e serviços serão criados de modo repetitivo e consistente, a fim de que adquiram qualidade, de acordo com aquilo que foi definido pela empresa (ABNT, 2008).

Na norma ISO 9001, é indicado que a organização deve estabelecer, implementar, manter e melhorar um sistema de gestão da qualidade, incluindo os processos necessários e suas interações, de acordo com os requisitos desta norma (PINTO e SOARES, 2009).

Qualquer empresa pública ou privada pode obter essa certificação com base na ISO 9001, independente do setor, produto/serviço oferecido. Esse documento é um recurso valioso para a gestão da instituição, pois agrupa um conjunto de práticas de gestão e processos. A empresa que se certifica nesta norma terá competência para utilizar uma famosa ferramenta da qualidade: o Ciclo PDCA (Plan-Do-Check-Action), que consiste basicamente em: i) planejar a estratégia da empresa, ligada

a operação e qualidade; ii) executar os planos de ação e implantar as melhorias necessárias; iii) avaliar os processos, por meio de auditorias e reuniões, e os produtos/serviços, por verificações e validações, e iv) agir de maneira a dar continuidade às ações implementadas ou definir novas ações, de acordo com a oportunidade de melhoria (MENDES, 2019).

Além do Ciclo PDCA, a norma ISO 9001 conta com oito princípios de qualidade. São vários requisitos, provenientes das experiências de diversas organizações, que podem ser usados por qualquer empresa que deseja aplicar o sistema. Assim, cada princípio deve ser analisado e estudado, para que seja atingido o sucesso na implantação do modelo:

- Abordagem de processos: resultados consistentes e previsíveis são alcançados de forma mais eficaz e eficiente quando as atividades são compreendidas e gerenciadas como processos inter-relacionados que funcionam como um sistema coerente;
- Engajamento de pessoas: é essencial para a organização que todas as pessoas sejam competentes, capacitadas e engajadas na entrega de valor;
- Melhoria: a melhoria contínua do desempenho global da organização deve ser um objeto permanente;
- Gestão de relacionamento: criar e manter relacionamentos duradouros, tanto com funcionários como com fornecedores, e estabelecer uma relação de parceria com a empresa;
- Liderança: a empresa deve ter solidez e estar por dentro dos avanços do mercado, além de criar e manter um ambiente interno em que as pessoas possam estar totalmente envolvidas nas conquistas dos objetivos da organização;
- Foco no cliente: as organizações dependem de seus clientes e, por isso, devem atender às suas necessidades e exigências atuais e futuras e se esforçar para atender às suas expectativas;
- Tomada de decisões baseada em evidências: decisões com base na análise e na avaliação de dados são mais propensas a produzir os resultados desejados. E aquelas baseadas em fatos geram maior precisão e agilidade, além de causar menor retrabalho.

Em 2015, ocorreu uma revisão desta norma, em função da globalização, que gera relacionamentos mais complexos entre clientes e fornecedores, crescente importância da área de serviços e necessidade de melhor integração com outros sistemas, como, por exemplo, o ambiental e o de segurança. Segundo Silva *et al.* (2017), as principais alterações da norma ISO 9001 versão 2015 foram: adição da mentalidade de risco, que especifica requisitos para a organização entender seu contexto e determinar riscos como uma base para o planejamento; maior flexibilidade sobre a necessidade dos documentos de referência ou registros comprobatórios, tratando todos como informações, com a terminologia “informação documentada”; conhecimento organizacional introduzido com o propósito de salvaguardar a organização de perdas de conhecimento e encorajá-la a adquiri-lo.

ISO 22000

No contexto de evolução das certificações, foi criada, em 2005, a norma internacional ISO 22000, com foco em implantação de requisitos para um sistema de gestão de segurança de alimentos. Em 2006, surgiu a versão em português, baseada em quatro pilares: comunicação, sistema de gestão, programa de pré-requisitos e plano Análise de Perigos e Pontos Críticos de Controle (APPCC), sendo todos eles relevantes para o sucesso da implantação.

A ISO 22000 é uma norma genérica, podendo ser utilizada por qualquer organização do setor alimentício. Ela surgiu com a intenção de consolidar a responsabilidade da empresa em aplicar as melhores e mais seguras práticas em toda a sua cadeia de produção, abrangendo desde a recepção de matérias-primas até a chegada do produto nas prateleiras, assegurando, assim, a qualidade e a integridade dos produtos fornecidos (ABNT, 2006).

A ISO 22000 tem por objetivo instruir a indústria alimentícia, como também construir um sistema de segurança do alimento, consolidando as 18 responsabilidades em assegurar alimentos íntegros e seguros, de forma definitiva, em âmbito mundial. Seu desenvolvimento está baseado na ISO 9001:2000, como estrutura de sustentação do sistema. A norma tem uma

concepção atualizada, integrando o Hazard Analysis and Critical Control Point (HACCP) com os requisitos indispensáveis: BPF (boas práticas de fabricação) e Procedimentos Operacionais, de forma a contemplar os conceitos de um sistema de segurança do alimento (JULIÃO, 2010).

A ISO 22000 tem a finalidade de definir os requisitos mínimos de gestão de segurança de alimentos que as empresas devem seguir e superar, a fim de atender às exigências do mercado e cumprir as exigências da segurança sanitária dos alimentos em todo o mundo. É uma norma que abrange tanto as necessidades do mercado quanto as do consumidor e faz uso de ferramentas conhecidas ao longo da cadeia de segurança de alimento, como controle de perigos APPCC, gestão de sistema, comunicação interativa e programas de pré-requisitos (RITCHIE e HAYES, 1998).

Os requisitos da norma permitem que a organização implemente, opere e mantenha seu sistema de gestão de segurança de alimentos; demonstre conformidade com os requisitos estatutários e regulamentares associados à segurança de alimentos; avalie e estime solicitações de clientes, demonstrando conformidade com os requisitos acordados; comunique assuntos de segurança de alimentos a todas as partes envolvidas (fornecedores, consumidores e outros); assegure a conformidade da organização quanto à política de segurança de alimentos estabelecida previamente e demonstre conformidade às partes envolvidas (NICOLOSO, 2010).

Na nova versão da norma, atualizada em junho de 2018, segundo Silva (2019), as principais modificações incluem: mudanças na estrutura; requisitos para o gerenciamento eficaz dos riscos associados às atividades da empresa como um todo; inclusão do Ciclo PDCA e clareza na descrição dos processos operacionais. Antes, eram considerados somente os riscos do produto, e agora ficam estabelecidos requisitos para avaliação, também, do risco do negócio. Os princípios de gestão foram incluídos e seguem as determinações da última versão da ISO 9001, publicada em 2015:

- Abordagem de processos;
- Engajamento de pessoas;
- Melhoria;
- Gestão de relacionamento;
- Liderança;
- Foco no cliente;
- Tomada de decisões baseada em evidências.

Conforme já mencionado, a ISO 22000 apresenta itens semelhantes aos da ISO 9001 – na verdade, ela foi projetada para ser totalmente compatível com a ISO 9001, pois trata de qualidade, porém não dá ênfase à segurança do alimento. A ISO 22000 pode até ser implantada em organizações que não são credenciadas ISO 9001; todavia, é fortemente recomendada a certificação de qualidade em primeira mão, já que a certificação de segurança utiliza a norma de qualidade como uma de suas ferramentas.

Material e métodos

Este estudo caracteriza-se como um trabalho teórico conceitual descritivo sobre um determinado tema Zago *et al.* (2013), que apresenta uma sistematização de uma pesquisa bibliográfica e documental, por meio de uma análise crítica.

Para tanto, foi realizada uma pesquisa qualitativa que apresenta revisão bibliográfica sobre o histórico da gestão da qualidade na administração pública e da norma ISO 9001, bem como das ferramentas utilizadas pelas empresas da cadeia alimentar, através de exemplos e representações da integração entre as normas ISO 9001 e ISO 22000 (ABNT, 2006).

O processo metodológico tem por objetivo dar robustez a uma pesquisa científica. Para isso, é essencial escolher aquele que sustente e estruture a pesquisa naquilo que se pretende observar (Zago *et al.* (2013). Neste sentido, foi desenvolvida uma pesquisa exploratória e descritiva. Buscaram-

se utilizar as pesquisas bibliográfica e documental para efetuar a coleta de dados, considerando ser um método adequado para efetuar as observações pertinentes a este trabalho.

Considerações da pesquisa

Para implementar um Sistema de Gestão da Qualidade, é necessário haver ações de planejamento, preparação de documentação e treinamento de recursos humanos para a realização de auditorias internas e avaliação da qualidade, com base em políticas e objetivos estabelecidos. Além disso, essa implementação requer organização e flexibilidade, para avaliação e melhoria contínua de seus produtos e/ou processos.

A qualidade na gestão pública

O que se observa, na atualidade, é que os órgãos públicos possuem o estereótipo de prestação de serviços de má qualidade. Segundo Deming (1990), por não possuir um mercado a ser buscado, a qualidade de um serviço público não pode ser mensurada pela conquista de um mercado de clientes, uma vez que existe um universo já definido. Apesar disso, não se deve usar a ausência de mercado como desculpa para a prestação de serviços de qualidade duvidosa.

O controle de qualidade é muito importante para as instituições públicas, que são cada vez mais cobradas e, apesar de contar com recursos cada vez mais escassos, precisam administrar e promover o bem comum. Além do Controle de Qualidade, a Constituição Federal, em seus artigos 70 e 74, enfatiza a exigência de manutenção de sistemas de controle interno, instituídos no âmbito de cada Poder, para avaliar os resultados da gestão administrativa e exercer controles integrados de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (BRASIL, 1988).

O que se observa, hoje, é uma dificuldade na implementação de um manual de gerenciamento de rotina dentro do serviço público, por diversos motivos que, juntos ou isoladamente, dificultam esse processo:

escassez de recursos, atraso tecnológico, estruturas inchadas, quadro de pessoal desmotivado, reduzida ênfase em desenvolvimento de funcionários e primazia do interesse particular em detrimento do interesse coletivo, dentre outros aspectos.

O Brasil vem buscando, desde o final da década de 1980, mecanismos e métodos para preparar e atualizar o setor público com relação à qualidade e à produtividade. O primeiro passo que concretizou esse desejo de busca pela qualidade no setor público chegou com a criação, em 1990, do Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade. Outro ponto importante nessa busca, agora também pensando na perspectiva do serviço público, aconteceu com a Reforma do Estado, em 1995, e a criação do Programa da Qualidade na Administração Pública (PQAP), que buscava, ainda focando nas ferramentas, a modernização do aparelho do Estado. Esses processos contribuíram para o desenvolvimento do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública), criado em 2005 por Decreto (BRASIL, 2014).

O Gespública encontra-se, hoje, no rol dos grandes líderes nacionais do movimento pela Qualidade, Produtividade e Competitividade do Brasil, ao lado de instituições como a Fundação Nacional da Qualidade (FNQ) e o Movimento Brasil Competitivo (MBC), e integrado a redes como o Fórum dos Programas Estaduais de Qualidade, Produtividade e Competitividade (BRASIL, 2014). Segundo Lima (2006), o Gespública chegou com o compromisso de respeitar a natureza pública dos órgãos e das entidades da administração pública, mostrando que, em termos de gestão, a organização pública e a organização privada não são absolutamente a mesma coisa. Já para Ferreira (2009), a adequação do MEGP não pode ser considerada como resultado de “concessões para administração pública, mas sim de entender, respeitar e considerar os principais aspectos inerentes à natureza pública das organizações e que as diferenciam das organizações da iniciativa privada”.

O setor privado não é igual ao setor público, além do que a alegada qualidade do segundo, na prática e sob a ótica do cliente, é difícil

de ser comprovada. Apesar da diferença essencial, tão evidente no Direito Constitucional e no Direito Administrativo, muitas práticas e a própria lógica da gestão orientada para resultados são perfeitamente aplicáveis a um ou a outro setor (BRASIL, 2014).

Para Bresser-Pereira (2012), a gestão pública com foco no cidadão representa uma das conquistas almeçadas desde o início da reforma gerencial do Estado. A finalidade apresentada pelo Gespública de contribuir para a qualidade dos serviços públicos fez com que o Governo Federal adotasse um modelo de excelência em gestão reconhecido também nas organizações privadas.

Outro tópico que pode ser apontado como obstáculo na implantação do sistema é a descontinuidade política característica de muitos órgãos da administração pública, marcada pela alta rotatividade nos cargos de chefia. Reformular e modernizar procedimentos com gestores que compactuam e compartilham uma mesma visão estratégica sensibiliza a todos para uma perspectiva de crescimento, mas esse processo deve ser implantado e gerido por um servidor de carreira que continuará por muitos anos fazendo parte da equipe e, mesmo que deixe a gestão, seguirá focado nos objetivos do sistema de qualidade (BRASIL, 2014).

Comparação entre ISO 9001 e ISO 22000

A ISO desenvolve normas técnicas voluntárias requeridas pelo mercado. Por ser um trabalho elaborado por uma equipe composta por especialistas de diversos setores e países, possui alto reconhecimento e credibilidade internacional. A ISO publicou normas, diretrizes e especificações técnicas sobre diversas especialidades e assuntos. Nesta análise, detalharemos a ISO 9001: Sistemas de Gestão da Qualidade – Requisitos e a ISO 22000: Sistemas de Gestão da Segurança de Alimentos – Requisitos, para qualquer organização na cadeia produtiva de alimentos.

A ISO 9001 tem como objetivos a satisfação do cliente e o fornecimento de produtos, bens ou serviços que atendam aos requisitos

de clientes, estatutários e regulamentares. Ela especifica requisitos para um Sistema de Gestão da Qualidade que podem ser usados pelas empresas para abordar a satisfação do cliente, avaliar a capacidade da empresa de atender aos requisitos especificados e buscar certificação externa ou interna. A importância do sistema de gestão da qualidade é tal que permite à empresa operar com crescente eficiência e consistência para aumentar a satisfação do cliente (ABNT, 2008).

Já a norma ISO 22000 tem como meta garantir a segurança do alimento, desde o planejamento até a realização do produto seguro, buscando o controle dos perigos com a identificação das estratégias a serem traçadas combinando os Programas de Pré-Requisitos (PPR), Programas de Pré-Requisitos Operacionais (PPRO) e a Análise de Perigos e Pontos Críticos de Controle (APPCC). Ela especifica requisitos para um Sistema de Gestão da Segurança do Alimento para que a empresa possa demonstrar conformidade com requisitos de clientes, estatutários e regulamentares relacionados à segurança de alimentos, além de possibilitar a divulgação da efetividade da segurança dos produtos e buscar certificação externa ou interna (ABNT, 2006). O enfoque aprofundado e específico em segurança de alimentos da ISO 22000 traz maior detalhamento e riqueza para o atributo de segurança de alimentos já previsto na implementação da ISO 9001 em empresas de alimentos.

As duas normas possuem estruturas bastante comuns, sendo compostas por dez seções, como pode ser observado na **Tabela 1**:

Tabela 1 - Composição da ISO 9001 e da ISO 22000

	ISO 9001	ISO 22000
Seção 1	Escopo	Escopo
Seção 2	Referência normativa	Referência normativa
Seção 3	Termos e definições	Termos e definições
Seção 4	Contexto da organização	Contexto da organização
Seção 5	Liderança	Liderança
Seção 6	Planejamento	Planejamento
Seção 7	Apoio	Suporte
Seção 8	Operação	Operação
Seção 9	Avaliação de desempenho	Avaliação de desempenho
Seção 10	Melhoria	Melhoria

Fonte: Elaborada pelo autor (2020).

Os requisitos explicitamente em comum entre os dois sistemas: controle de documentos; controle de registros; necessidade de estabelecimento de uma política (seja de qualidade ou de segurança de alimentos); responsabilidade e autoridade; análise crítica pela alta direção; gestão de recursos humanos, de infraestrutura e ambiente de trabalho; sistema de rastreabilidade; auditorias internas; planejamento do sistema de gestão da qualidade ou segurança dos alimentos; controle de equipamento de monitoramento e medição; melhoria contínua; capacidade de atendimento e requisitos regulares, estatutários e de clientes; ações corretivas; atualização do sistema de gestão (ABNT, 2006).

Requisitos em comum, porém com focos ou profundidades diferentes: aquisição; comunicação (a ISO 22000 detalha situações para comunicação interna e externa); validação; controle de não-conformidade; preservação do produto; análise de dados.

Requisitos exclusivos da ISO 9001: manual de qualidade; ações preventivas; projeto e desenvolvimento; análise crítica dos requisitos relacionados ao produto; propriedade do cliente; mapeamento, monitoramento e medição dos processos (ABNT, 2008).

Os requisitos particulares da ISO 22000: estabelecimento de programas de pré-requisitos e de um estudo HACCP, além de requisitos próprios da norma; prontidão e respostas de emergências; avaliação e análise dos resultados da verificação; formação de uma equipe multidisciplinar para conduzir o sistema de gestão (ABNT, 2006).

O questionamento quanto à implementação deste ou daquele sistema está sempre presente. Não há uma única resposta. Cada instituição deve verificar qual ou quais sistemas são importantes para o gerenciamento da qualidade no escopo em que se propõe, pois se tratam de normativas complementares.

Diante disso, toda instituição, pública ou privada, que se preocupe com a qualidade deve adotar um modelo de gestão que priorize atividades para otimizar seu próprio desempenho e agregar valor ao serviço prestado.

Considerações finais

O mercado está cada vez mais competitivo e os consumidores, cada vez mais exigentes e atentos às qualificações dos produtos. Isso é um fato inegável e, nos países desenvolvidos, a certificação em sistemas de segurança de alimentos não é mais um diferencial, mas um requisito básico para formar parte da cadeia alimentar. Essa realidade não está longe das tendências do comércio nacional.

Uma empresa que não garante a segurança de seu produto pode comprometer a saúde das pessoas, gerando impactos na saúde pública, especialmente em populações vulneráveis. Diante disto, as organizações devem optar por implementar um sistema de gestão em segurança de alimentos para se diferenciar ou para sobreviver, independentemente dos meios em que estão inseridas, na área pública ou privada.

Há muitos requisitos em comum entre as duas normas, porém a abrangência de implementação da ISO 9001 é potencialmente maior, por envolver a qualidade do produto como um todo. No caso de empresas de alimentos, para a certificação em ISO 9001, é necessário o estabelecimento

das Boas Práticas de Fabricação e, para segmentos específicos, a consolidação da Análise de Perigos e Pontos Críticos de Controle (APPCC). Assim, para algumas organizações que já apresentam esses pilares, a implementação da ISO 22000 é um caminho natural, que pode ser sucedido pela implementação de um sistema mais abrangente, como o da qualidade.

Independentemente do sistema de gestão utilizado, deve-se destacar a necessidade de envolvimento de todas as pessoas, que precisam ser capacitadas e participar de todo o processo. Recomenda-se, para uma empresa inserida na cadeia produtiva de alimentos, que, sempre que possível, seja realizada uma implementação integrada das normas ISO 9001 e ISO 22000.

Referências

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS - ABNT. **NBR ISO 9001:2008: Sistemas de gestão da qualidade – Requisitos**. Rio de Janeiro, 2008.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS - ABNT. **NBR ISO 22000:2006: Sistemas de Gestão de Segurança dos Alimentos – Requisitos para qualquer organização na cadeia produtiva de alimentos**. Rio de Janeiro, 2006.

BOTELHO, N. J. A implantação do modelo de segurança de alimentos FSSC 22000 nos processos de uma refinaria de açúcar. **Revista de Engenharia e Pesquisa Aplicada**, v. 4, n. 3, p. 32-39, 2019.

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

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. **Programa Gespública, modelo de excelência em gestão pública**, Brasília; MP, SEGEPI, 2014. Versão 1/2014. 33 p.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Reforma gerencial do Estado, teoria política e ensino da administração pública. **Revista Científica do Curso de Direito da Faculdade Estácio de Sá do Espírito Santo**, Vitória, n. 4, 2012.

DEMING, W. E. **Qualidade: a revolução da administração**. Rio de Janeiro: Marques Saraiva, 1990. 368 p.

DOS SANTOS SEVERINO, J. *et al.* Sistema de Gestão Integrado ISO 9001, 14001 e OHSAS 18001. **Revista Pesquisa e Ação**, v. 4, n. 1, p. 192-208, 2018.

FERREIRA, A. R. **Modelo de excelência em gestão pública no governo brasileiro: importância e aplicação**. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 2009. 23 p., Salvador, Bahia, 2009.

JULIÃO, A. M. **Modelo para a implantação de Sistemas de Gestão Integrado (ISO 22000, ISO 14001, OHSAS 18001, AS 8000) em entreposto de pescado**. 2010. 366 p. Tese (Doutorado em Ciência e Tecnologia dos Alimentos) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2010.

LIMA, P. D. B. **Perfil contemporâneo da capacidade de gestão dos órgãos e entidades da administração pública brasileira**. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 2009. 11 p., Salvador, Bahia, 2009.

MELLO, C. H. P.; SILVA, C. E. S.; TURRIONI, J. B.; SOUZA, L. G. M. **ISO 9001:2008, Sistema de Gestão da Qualidade para Operações de Produção e Serviços**. São Paulo: Atlas, 2009. 256 p.

MENDES, Á. J. M. F. **Contributo para a implementação de um sistema de gestão de qualidade, segundo a Norma NP EN ISSO 9001:2015, na empresa Success Work Empresa de um Trabalho Temporário, Ltda**. 2019. 97 p. Dissertação (Doctoral Dissertation) – Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra, Instituto Politécnico de Coimbra, Coimbra, 2019.

NICOLOSO, T. F. **Os processos da qualidade total numa instituição de ensino na percepção dos gestores do curso de Administração: um estudo no Centro Universitário Feevale.** 2004. 139 p. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2010.

PINTO, A.; SOARES, I. **Sistemas de Gestão da Qualidade: guia para a sua implementação.** Lisboa: Edições Sílabo, 2009. 195 p.

RITCHIE, I.; HAYES, W. **Um guia para implementação da série ISO 14000 em gestão ambiental.** New Jersey: Prentice Hall, 1998. 476 p.

SCHEID, J. F. F. **A Norma ISO/IEC 17025 e o SAGRI – Sistema de Avaliação da Gestão e Resultados da Inovação – uma proposta de integração.** 2013. 80 p. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção - Centro de Tecnologia, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2013.

SILVA, M. R. L. D. **Implementação do Sistema de Gestão da Segurança Alimentar (SGSA), de acordo com os requisitos da Norma NP EN ISO 22000:2005 na empresa Vicente Faria-Vinhos, Ltda.** 2018. 271 p. Dissertação (Mestrado em Tecnologia de Alimentos) – Universidade de Algarve, Faro, 2018.

SILVA, T. T. L. *et al.* Evolução da norma ISO 9001: uma análise comparativa. **Revista de Engenharia e Pesquisa Aplicada**, v. 2, n. 4, 2017.

ZAGO, C. C. *et al.* Cultura organizacional: nível coletivo constitutivo da gestão por competências. **Gestão & Produção**, São Carlos, v. 20, n. 1, p.180-191, 2013.

4. O PAPEL DO CONSELHO DO FUNDEB NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE MARECHAL DEODORO, ALAGOAS

Priscila da Silva Amaral

Resumo: O presente estudo analisa o papel social do Conselho de Acompanhamento e Controle Social (Cacs) do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) do município de Marechal Deodoro, no Estado de Alagoas, em relação ao acompanhamento e ao controle dos recursos financeiros destinados à Educação Básica. Foi necessário realizar uma pesquisa descritiva, com a utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados, na forma de um questionário-entrevista em que foram entrevistados alguns conselheiros do Fundeb de Marechal Deodoro. Coletados os dados da pesquisa, constatou-se que o Conselho do Fundeb no município de Marechal Deodoro existe de forma legal e apresenta participação regular no controle, o que pode ser compreendido como potencialidade para a efetivação da democracia participativa, com prerrogativas para deliberar, controlar e fiscalizar as políticas públicas. Entretanto, é essencial o desenvolvimento de outras pesquisas abrangendo diferentes municípios, com a finalidade de realizar comparativos e avaliar os melhores desempenhos.

Palavras-chave: Fundeb. Conselho. Controle Social.

Introdução

Historicamente, a sociedade civil brasileira possui pouco espaço na fiscalização do Estado. Isso se evidencia na área educacional, sobretudo no que se refere ao financiamento da educação. Segundo Oliveira (1999), setores dominantes da classe política brasileira são avessos ao controle público social.

Para enfrentar essa cultura política avessa ao controle público, Oliveira (1999) acredita serem importantes a difusão do conhecimento da legislação sobre os direitos educacionais e a ampliação do exercício dos mecanismos legais de fiscalização sobre a aplicação, em particular, do financiamento da educação.

Os Tribunais de Contas dos Municípios (TCM), Estados (TCE) e da União (TCU) são os órgãos públicos externos responsáveis por fiscalizar as verbas destinadas ao desenvolvimento do ensino municipal, estadual e federal.

O Fundeb foi regulamentado pela Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro de 2006, convertida na Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Esta Medida Provisória também autorizou os municípios brasileiros a possuir Conselhos Municipais de Acompanhamento e Controle Social (Cacs).

O controle social do Fundeb é fundamental para o aperfeiçoamento da educação brasileira, para garantir que os recursos públicos destinados tenham aplicação aderente à legislação que rege o Fundo e para que sejam utilizados os princípios administrativos da eficácia, da efetividade e da economicidade. Esse controle é realizado pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (FIOREZE, 2012).

Compete ao Poder Executivo, oferecer ao Conselho todo o apoio necessário, desde o local para reuniões, meio de transporte, materiais e equipamentos, para que os conselheiros desempenhem suas atividades e funções, de forma a assegurar a realização periódica das reuniões de trabalho (art. 24, §10 da Lei nº. 11.494/2007).

A aplicação dos recursos do Fundeb deve obedecer aos preceitos legais que estabelecem percentuais mínimos de aplicação, ou seja, 60% dos recursos devem ser destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais da Educação e os 40% restantes nas demais despesas de manutenção do ensino da Educação Básica.

Assim, este estudo busca demonstrar a importância da fiscalização dos recursos do Fundeb pelo Cacs, bem como evidenciar o papel deste último para a transparência e a divulgação dos dados para a sociedade.

Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)

Segundo Moreira (2014), a Emenda Constitucional nº. 14, de 12 de setembro de 1996, foi quem criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que se caracterizou pela incorporação de parte da porcentagem de impostos destinados à educação do ensino fundamental pelos Governos Federal, Estadual e Municipal.

Pinto (2012) relata que a municipalização, que se acentuou a partir de 1998, com a entrada em vigor do Fundef, foi um dos fenômenos de maior impacto na responsabilidade de oferta educacional no País. Iniciou-se um processo acentuado de responsabilidade municipal, fazendo com que essa política de fundos representasse uma nítida mudança no perfil das responsabilidades educacionais. Esse novo formato evidenciou-se com um salto na participação do município para 55% da matrícula total do ensino fundamental.

Em 2006, com o advento da Emenda Constitucional nº. 53, formalizou-se a substituição do Fundef pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Uma das principais diferenças entre o Fundef e o Fundeb era quanto à sua abrangência: enquanto o primeiro limitava-se ao ensino fundamental, na faixa etária dos sete aos quatorze anos, o Fundeb direcionou-se “à oferta de educação pública a todos os alunos de creches, pré-escolas, ensino fundamental, médio, educação de jovens e adultos e educação profissional de nível técnico” (LEITE, 2005).

O Fundeb é um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual, regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, implantado a partir de janeiro de 2007, normatizando a distribuição dos recursos entre os Estados e os municípios o percentual sobre os impostos vinculados e a delimitação de outros tributos que seriam destinados ao Fundo.

Em relação à distribuição dos recursos, cada Estado e cada município recebem o valor que lhes cabe, usando como parâmetro-base o número de alunos matriculados no ano anterior, segundo o Censo Escolar.

Quanto ao prazo de duração, o Fundeb foi instaurado no ano de 2007 e seu prazo final deu-se em 2020, totalizando um período de 14 (catorze) anos. Os percentuais de contribuição dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios para a formação do Fundeb sobre as receitas de impostos e transferências especificadas pela E.C. nº. 53/06 devem aumentar de forma gradativa, durante os três primeiros anos, atingindo 20% (vinte por cento), momento em que estará totalmente implantado.

Segundo estimativas do Governo Federal, quando o Fundeb estiver totalmente implementado, o montante de receitas de impostos e transferências dos Estados e municípios será por volta de R\$ 51 bilhões mais uma parcela de complementação da União, de cerca de R\$ 5 bilhões, em 2009.

Fazem parte da composição do Fundeb, inclusive sobre as receitas da dívida ativa e de juros e multas incidentes, os seguintes impostos:

- Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS);
- Imposto Sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doações (ITCMD);
- Imposto Territorial Rural (ITR);
- Fundo de Participação dos Estados (FPE);
- Fundo de Participação dos Municípios (FPM);
- Imposto Sobre Produtos Industrializados, Proporcional às Exportações (IPI-Exp);
- Desoneração de Exportações (LC87);
- Imposto Sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA).

Vale ressaltar que, nos entes federados estaduais, onde a arrecadação não for suficiente para garantir o valor mínimo nacional por aluno ao ano haverá o aporte de recursos federais, a título de complementação da União.

Quadro 1 - Evolução das fontes de recursos do Fundeb

Receita/Ano	2007	2008	2009	2010 a 2020
FPE	16,66%	18,33%	20%	20%
FPM	16,66%	18,33%	20%	20%
ICMS	16,66%	18,33%	20%	20%
IPExp	16,66%	18,33%	20%	20%
Desoneração Exportações	16,66%	18,33%	20%	20%
ITCMD	6,66%	13,33%	20%	20%
IPVA	6,66%	13,33%	20%	20%
ITR – Cota Municipal	6,66%	13,33%	20%	20%
Complementação da União	R\$ 2 bilhões	R\$ 3,2 bilhões	R\$ 5,1 bilhões	10% da contribuição de Estados e municípios

Fonte: FNDE (2012).

Os recursos do Fundeb são distribuídos de forma automática (sem necessidade de autorização ou convênios para esse fim) e periódica, mediante crédito na conta específica de cada Governo Estadual e Municipal.

A distribuição dos recursos leva em consideração também fatores de ponderação que são definidos anualmente e variam de acordo com os seguintes desdobramentos da Educação Básica:

- Creche pública em tempo integral;
- Creche pública em tempo parcial;
- Creche conveniada em tempo integral;
- Creche conveniada em tempo parcial;
- Pré-escola em tempo integral;
- Pré-escola em tempo parcial;
- Anos iniciais do Ensino Fundamental urbano;
- Anos iniciais do Ensino Fundamental no campo;
- Anos finais do Ensino Fundamental urbano;
- Anos finais do Ensino Fundamental no campo;
- Ensino Fundamental em tempo integral;

- Ensino Médio urbano;
- Ensino Médio no campo;
- Ensino Médio em tempo integral;
- Ensino Médio integrado à educação profissional;
- Educação Especial;
- Educação Indígena e Quilombola;
- Educação de Jovens e Adultos com avaliação no processo;
- Educação de Jovens e Adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo.

O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do programa são feitos em escalas federal, estadual e municipal por conselhos criados especificamente para esse fim. O Ministério da Educação promove a capacitação dos integrantes dos conselhos (COSTA, 2015).

Portanto, o acompanhamento, o controle social e a fiscalização são dados por um processo de gestão dos recursos de que a sociedade participa desde o início, acompanhando as etapas relacionadas a previsão orçamentária, distribuição, aplicação e comprovação do emprego desses recursos, por intermédio do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo, de criação obrigatória nas três esferas de Governo.

Utilização dos recursos

De acordo com o disposto nos artigos 21 e 22 da Lei nº. 11.494/2007, os recursos devem ser aplicados, no exercício financeiro em que forem creditados, da seguinte maneira:

- a) 60% dos recursos recebidos anualmente, no mínimo, para remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício no segmento da Educação Básica de competência do respectivo ente governamental;
- b) 40% restantes, no máximo, em outras ações de manutenção e desenvolvimento do ensino (§1º do art. 21 da Lei nº. 11.494/2007), no segmento da Educação Básica da competência do respectivo ente governamental, como, por exemplo:

- b.1) remuneração dos demais profissionais da Educação (auxiliar de serviços gerais, auxiliar de administração, secretário da escola, merendeira, dentre outros);
- b.2) capacitação do pessoal docente (formação inicial ou continuada) e demais profissionais da Educação (formação continuada), por meio de programas com esse objetivo;
- b.3) aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- b.4) aquisição de imóveis já construídos ou de terrenos para a construção de prédios destinados a escolas;
- b.5) ampliação, conclusão e construção de prédios, poços, muros e quadras de esportes nas escolas e outras instalações físicas de uso exclusivo das unidades escolares;
- b.6) aquisição de mobiliário e equipamentos voltados para o atendimento exclusivo das necessidades das unidades escolares (carteiras e cadeiras, mesas, armários, mimeógrafos, retroprojetores, computadores, televisores, antenas);
- b.7) manutenção dos equipamentos existentes (máquinas, móveis, equipamentos eletroeletrônicos), seja mediante aquisição de produtos/serviços necessários ao funcionamento desses equipamentos (tintas, graxas, óleos, energia elétrica), seja mediante a realização de consertos diversos (reparos, recuperações, reformas, reposição de peças, revisões);
- b.8) reforma, total ou parcial, de instalações físicas (rede elétrica, hidráulica, estrutura interna, pintura, cobertura, pisos, muros, grades) das unidades escolares da Educação Básica;
- b.9) uso e manutenção de bens vinculados aos sistemas de ensino, desde que no âmbito da Educação Básica (aluguel de imóveis e de equipamentos, manutenção de bens e equipamentos – incluindo a realização de consertos ou reparos –, conservação das instalações físicas do sistema de ensino prioritário dos respectivos entes federados);
- b.10) levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino (organização de banco de dados, realização de estudos e pesquisas que visam à elaboração de programas, planos e projetos voltados ao ensino prioritário dos respectivos entes federados);

- b.11) realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento do ensino;
- b.12) aquisição de material didático-escolar (aquisição de materiais didáticos-escolares diversos, destinados a apoiar o trabalho pedagógico na escola, material desportivo utilizado nas aulas de educação física, acervo da biblioteca da escola –livros, Atlas, dicionários, periódicos, lápis, borrachas, canetas, cadernos, cartolinas, colas);
- b.13) manutenção de transporte escolar (aquisição de veículos escolares apropriados ao transporte de alunos da Educação Básica, devidamente equipados e identificados como de uso específico nesse tipo de transporte, em observância ao disposto nos arts. 136 a 139 da Lei nº. 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código Nacional de Trânsito). Os tipos de veículos destinados ao transporte de alunos, desde que apropriados ao transporte de pessoas, devem: reunir adequadas condições de utilização, estar licenciados pelos competentes órgãos encarregados da fiscalização e dispor de todos os equipamentos obrigatórios, principalmente no que tange aos itens de segurança. Podem ser adotados modelos e marcas diferentes de veículos, em função da quantidade de pessoas a serem transportadas e das condições das vias de tráfego, dentre outras situações, podendo, inclusive, ser adotados veículos de transporte hidroviário);
- b.14) amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos itens acima (quitação de empréstimos – principal e encargos –destinados a investimentos em Educação Básica, financiamento para a construção de escolas, por exemplo).

O papel do Conselho do Fundeb

No artigo 24 da Lei nº. 11.494/2007 e o artigo 10 do Decreto nº. 6.253/2007, menciona a obrigação da criação de um Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo, fortalecendo a participação da sociedade na verificação da aplicação dos recursos públicos vinculados à Educação.

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb é um colegiado que tem como função principal acompanhar e controlar a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo. O conselho não é uma unidade administrativa do Governo. Assim, sua ação deve ser

independente e, ao mesmo tempo, harmônica com os órgãos da administração pública local (FNDE, 2012).

Em cada âmbito de suas respectivas esferas governamentais de atuação, os conselhos, em suas atribuições, devem supervisionar e acompanhar a elaboração da proposta orçamentária anual, com o objetivo de concorrer para o regular e tempestivo tratamento e encaminhamento dos dados financeiros que alicerçam o mecanismo dos Fundos, principalmente se estão contemplados a Educação Básica e o mínimo de 60% do total anual assegurado para a remuneração dos profissionais do magistério, segundo a Lei nº. 11.494 (FUNDEB, 2007).

A criação do conselho deve ser dada por meio de ato legal do Estado ou município e a indicação dos seus membros deve ser realizada pelos segmentos sociais que têm direito de contar com representantes do colegiado. Para essa indicação, cada segmento social deve promover a realização de eleição específica, no âmbito da categoria representada, para escolha dos representantes titulares e suplentes a serem designados.

De acordo com o inciso IV do art. 24 da Lei nº. 11.494/2007, o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb no município deverá ser composto por, no mínimo, nove membros, sendo:

- 2 (dois) representantes do Poder Executivo Municipal, dos quais pelo menos 1 (um) da Secretaria Municipal de Educação ou órgão educacional equivalente;
- 1 (um) representante dos professores da Educação Básica pública;
- 1 (um) representante dos diretores das Escolas Básicas públicas;
- 1 (um) representante dos servidores técnico-administrativos das Escolas Básicas públicas;
- 2 (dois) representantes dos pais de alunos da Educação Básica pública;
- 2 (dois) representantes dos estudantes da Educação Básica pública, um dos quais indicado pela entidade de estudantes secundaristas.

Se no município houver um Conselho Municipal de Educação e/ou Conselho Tutelar, um de seus membros também deverá integrar o Conselho do Fundeb.

Embora exista um mínimo de nove membros para a composição do Conselho do Fundeb, na legislação não existe limite máximo para esse número, devendo, entretanto, ser observada a paridade/o equilíbrio na distribuição das representações (FNDE, 2017).

A atividade exercida pelos membros dos conselhos dos fundos não será remunerada, sendo considerada atividade de relevante interesse social e tendo seus membros a isenção da obrigatoriedade de testemunhar sobre informações recebidas no exercício de suas ações (art. 24, §8º da Lei nº. 11.494/07).

Por ser o Fundeb um fundo que recebe a colaboração da União para sua formação, cabe também à Controladoria-Geral da União (CGU) a fiscalização da aplicação dos recursos pelos municípios, podendo até, mediante a constatação de irregularidades/improbidades, oferecer denúncia ao Ministério Público Federal, para que este tome as medidas necessárias para a responsabilização dos envolvidos (LIMA; MOREIRA, 2009).

Seguem abaixo as atribuições detalhadas do conselho, conforme o manual do Fundeb (2009):

- 1) Analisar os demonstrativos e relatórios que devem ser permanentemente colocados pelo Poder Executivo à disposição do colegiado para acompanhamento permanente das ações realizadas com os recursos recebidos do Fundo;
- 2) Verificar todos os aspectos relacionados à aplicação dos recursos, podendo requisitar ao Poder Executivo cópia dos documentos que julgar necessários ao esclarecimento de quaisquer fatos relacionados à aplicação dos recursos do Fundeb, especialmente sobre:
 - a) despesas realizadas;
 - b) folhas de pagamento dos profissionais da Educação;
 - c) convênios firmados com instituições não públicas (comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos) que oferecem atendimento na Educação Básica.

3) Realizar visitas para verificar:

- a) o andamento de obras e serviços realizados com recursos do Fundo;
- b) a adequação e a regularidade do transporte escolar;
- c) a utilização de bens adquiridos com recursos do Fundo.

4) Instruir, com parecer, as prestações de contas a serem apresentadas ao respectivo Tribunal de Contas. O parecer deve ser apresentado ao Poder Executivo respectivo até 30 dias antes do vencimento do prazo para apresentação da prestação de contas ao Tribunal;

5) Supervisionar o Censo Escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual do respectivo Estado ou município. Essa atividade tem o objetivo de assegurar que os dados do Censo sejam apresentados adequadamente, no prazo estabelecido, e que o orçamento seja elaborado de forma que os recursos sejam programados de acordo com a legislação, principalmente se está contemplando a Educação Básica e se o mínimo de 60% do total anual está assegurado para fins de remuneração do magistério.

Além do Fundeb, o conselho atua no acompanhamento da aplicação dos recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate), inclusive no recebimento, na análise e na emissão de parecer sobre as prestações de contas desse Programa, encaminhando-as ao FNDE.

Em nenhum momento o conselho pode vir a ser confundido com o gestor dos recursos do Fundeb. Cabe ao conselho, não à gestão, o acompanhamento da administração dos recursos, tanto no recebimento quanto na aplicação destes na Educação Básica.

Metodologia

Com relação aos participantes do referido estudo, foram entrevistados seis conselheiros do Fundeb do município de Marechal Deodoro, com o objetivo de analisar se o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb tem sido mecanismo de gestão democrática ou apenas base legal para o fortalecimento de práticas autoritárias, sem transparência na gestão dos recursos públicos.

Com a finalidade de buscar resultados para este estudo, utilizaram-se pesquisas de caráter bibliográfico e de campo. Para configurar a pesquisa bibliográfica, foram aplicados como fontes alguns livros de autores na área, artigos e alguns sites governamentais.

Por fim, na pesquisa de campo, os dados foram coletados por meio dos questionários aplicados na entrevista dos participantes. Posteriormente, mediante o uso de técnicas estatísticas, os resultados foram transformados em gráficos.

Resultados e discussões

Segundo Machado (2007), todo município deve ter um conselho municipal de fiscalização do Fundo da Educação Básica (Fundeb), de acordo com a Lei nº. 11.494, de 20 de junho de 2007, que regulamentou o fundo. O papel do conselho é acompanhar a aplicação dos recursos do Fundeb no município e, ao mesmo tempo, ser o elemento de ligação entre a sociedade e os dirigentes municipais.

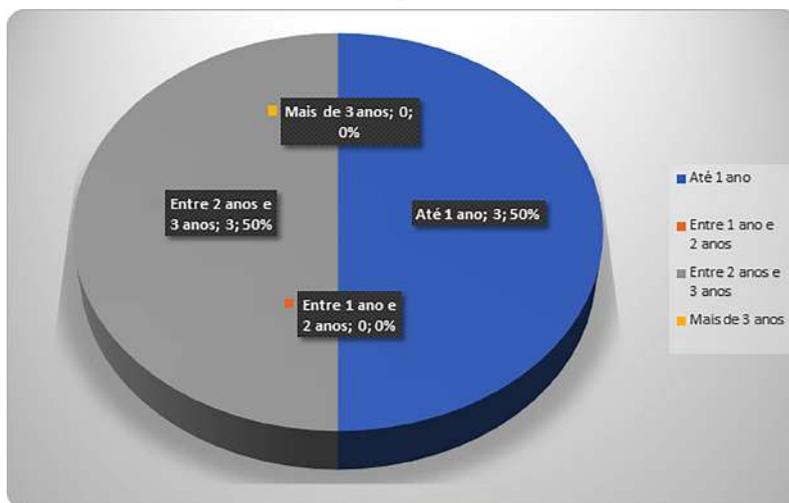
Técnicos da Secretaria da Educação Básica (SEB/MEC) explicam que o conselho não tem poder fiscalizador, já que não pode aplicar sanções, mas deve exercer o controle social da execução dos recursos do fundo e servir como elemento de transparência das contas públicas. Caso haja alguma irregularidade nas contas municipais relacionadas ao Fundeb, o conselho deve solicitar revisão das contas junto aos Poderes locais e, se não for atendido, encaminhar denúncia ao Tribunal de Contas ou ao Ministério Público.

Cada município deve criar seu conselho por lei, decreto ou portaria. A Lei Federal determina que sejam nove os componentes do conselho: dois representantes do Poder Executivo municipal, sendo um deles da Secretaria Municipal de Educação; um diretor de escola; um professor; um servidor técnico de escola pública municipal; dois representantes de pais de alunos matriculados na rede pública municipal da Educação Básica e dois alunos emancipados ou representantes de alunos, que podem ser pais e/ou professores. Cada categoria é responsável por indicar seus representantes.

Os dados analisados neste estudo demonstram os resultados obtidos por meio da aplicação do questionário, respondido por seis conselheiros de ambos os sexos. Em relação à identificação dos respondentes, todos os conselheiros demonstraram certo receio e não se identificaram. Após a coleta dos dados, estes foram distribuídos em forma de gráficos, apresentados a seguir:

Conforme o **Gráfico 1**, pode-se observar que, dos seis conselheiros entrevistados, três têm entre dois e três anos e os outros três possuem apenas um ano atuando no conselho. Vale ressaltar que, nessa gestão, os membros do conselho foram renovados e, por isso, encontramos alguns conselheiros com pouco tempo de exercício da função. Entretanto, a rotatividade dos conselheiros muitas vezes acaba interferindo diretamente no trabalho que deve ser desenvolvido.

Gráfico 1 - Tempo de conselheiro

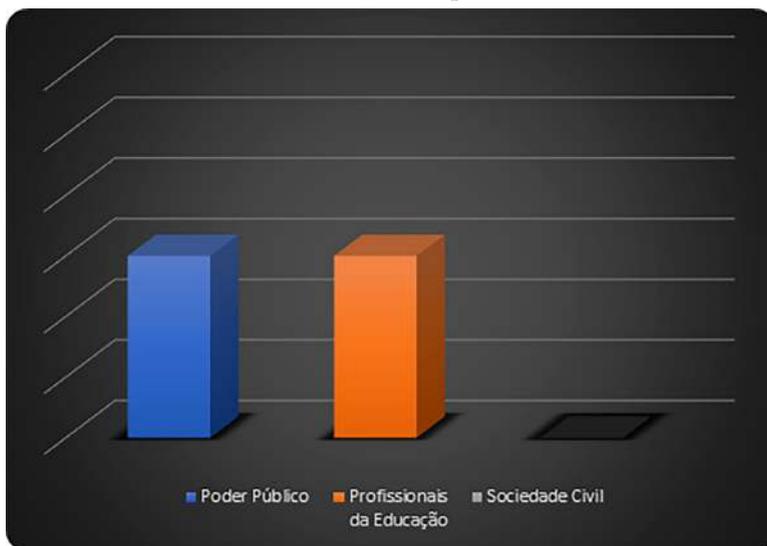


Fonte: Pesquisa de campo (2017).

De acordo com Diegues (2013), a composição dos conselhos deve garantir a participação dos diversos setores da área de interesse. Conforme o **Gráfico 2**, observa-se que, dos seis conselheiros, três representam o poder

público e três representam os profissionais da Educação, correspondente a 50%, respectivamente. Dos três que representam o poder público, dois fazem parte da Secretaria Municipal de Educação e um pertence ao Conselho Municipal de Educação. Com relação aos três conselheiros que representam os profissionais da Educação, identificamos que um representa os diretores, um os técnico-administrativos e o outro, os professores.

Gráfico 2 - Quem representa



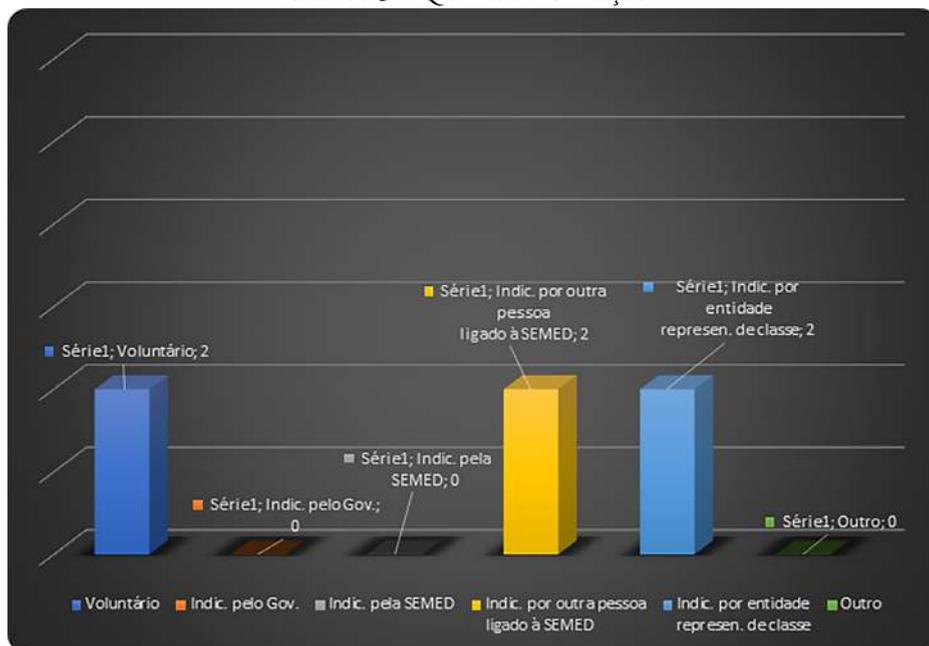
Fonte: Pesquisa de Campo (2017).

Quanto à nomeação, pode ser observado no **Gráfico 3** que dois dos seis conselheiros são voluntários, dois indicados por outra pessoa ligada à Secretaria Municipal de Educação e dois indicados por entidade representativa de classe. Vale ressaltar que os dois conselheiros indicados por uma entidade representativa são os que possuem mais tempo de atuação no conselho, ou seja, possivelmente esses conselheiros devem possuir um grau de conhecimento um pouco maior que os outros.

Quanto à participação dos representantes dos segmentos de pais de alunos e dos estudantes da Educação Básica pública, estes constituem os segmentos com menor assiduidade nas reuniões ou nunca compareceram a nenhuma delas.

De acordo com Oliveira (2012), a falta de conhecimento sobre a legislação do fundo e as atribuições do conselho podem ser razões para o desinteresse na participação desses representantes em integrar algo que não possui conhecimento.

Gráfico 3 - Quanto à nomeação

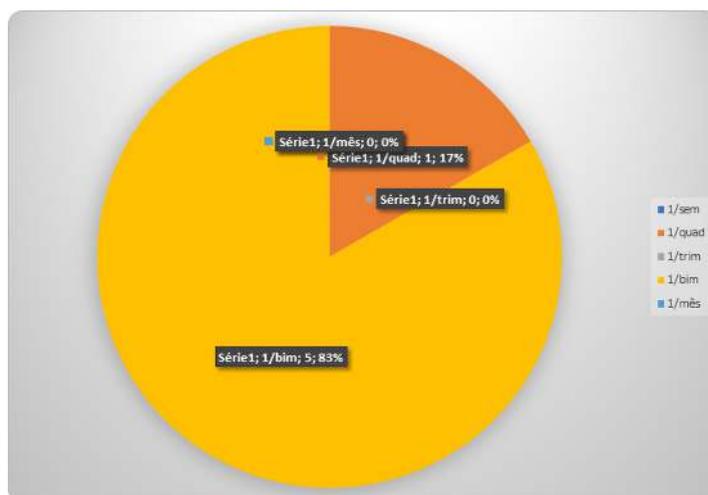


Fonte: Pesquisa de campo (2017).

No **Gráfico 4**, observamos a frequência das reuniões do conselho do Fundeb. Verificamos que cinco dos conselheiros, que correspondem a 83%, responderam que as reuniões ocorrem bimestralmente e somente um conselheiro respondeu que era quadrimestralmente.

A incoerência nas respostas deve-se ao fato deste último conselheiro não ter ciência do calendário de reuniões que, de acordo com a pesquisa documental, sugere entre 6 e 7 reuniões. Tal resultado demonstra que há uma desarticulação dentro do conselho, porém, apesar das limitações, o conselho tem conseguido exercer suas funções com autonomia, acompanhando e controlando a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do fundo, bem como participando do processo de instruir, com parecer, a prestação de contas a ser disponibilizada ao Tribunal de Contas.

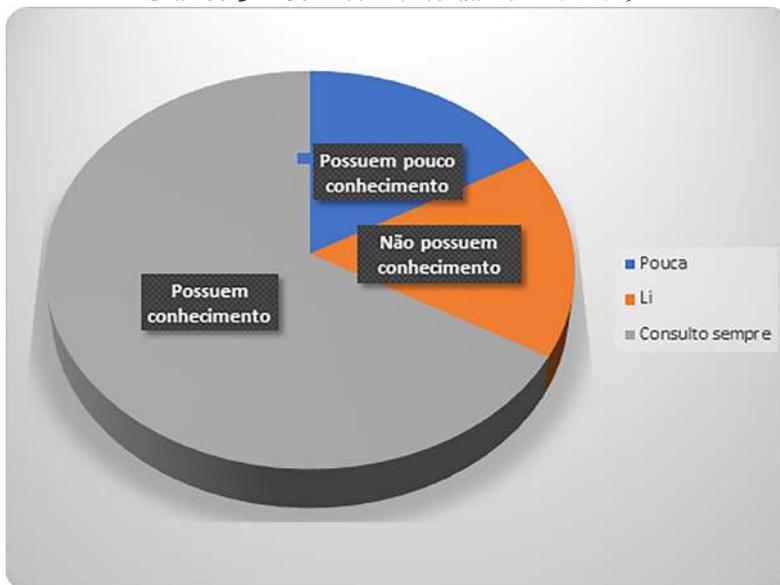
Gráfico 4 - Periodicidade das reuniões



Fonte: Pesquisa de campo (2017).

Outra informação importante obtida por meio deste estudo é referente ao grau de conhecimento que os conselheiros possuem com relação à legislação do Fundeb. O **Gráfico 5** demonstra que um conselheiro tem plena consciência de que possui pouca informação sobre a lei; outro informou que leu algumas vezes e diz que tem facilidade de acesso e conhece suas diretrizes e quatro possuem conhecimento, consultam sempre a lei nas deliberações do conselho e utilizam suas premissas para realizar seus trabalhos.

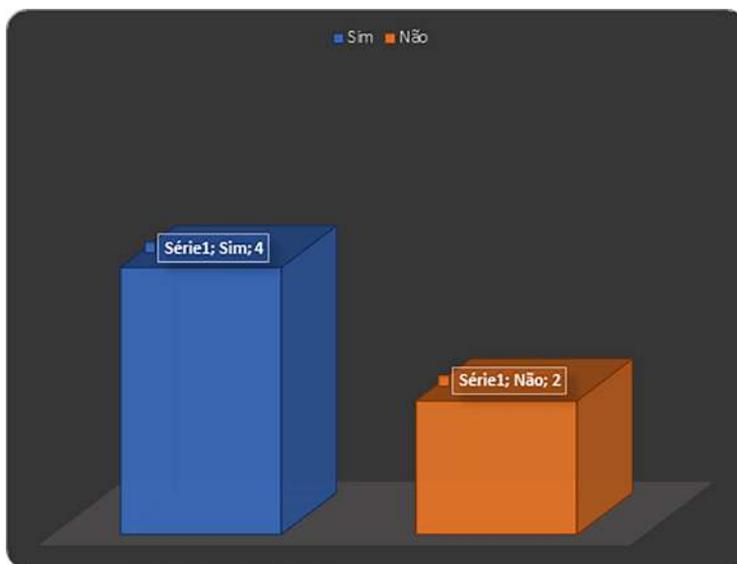
Gráfico 5 - Conhecimento da Lei nº. 11.494



Fonte: Pesquisa de campo (2017).

Quatro dos seis conselheiros entrevistados demonstraram que têm conhecimento sobre o manual de orientação para o conselheiro do Fundeb e dois informaram que o desconhecem, conforme o **Gráfico 6**. Vale salientar a importância desse manual para os conselheiros, pois ele sistematiza o conteúdo da legislação do Fundeb numa perspectiva operacional, enfatizando os aspectos relacionados às atividades, aos procedimentos e às responsabilidades que envolvem o funcionamento do fundo.

Gráfico 6 - Conhecimento do manual para o conselheiro do Fundeb



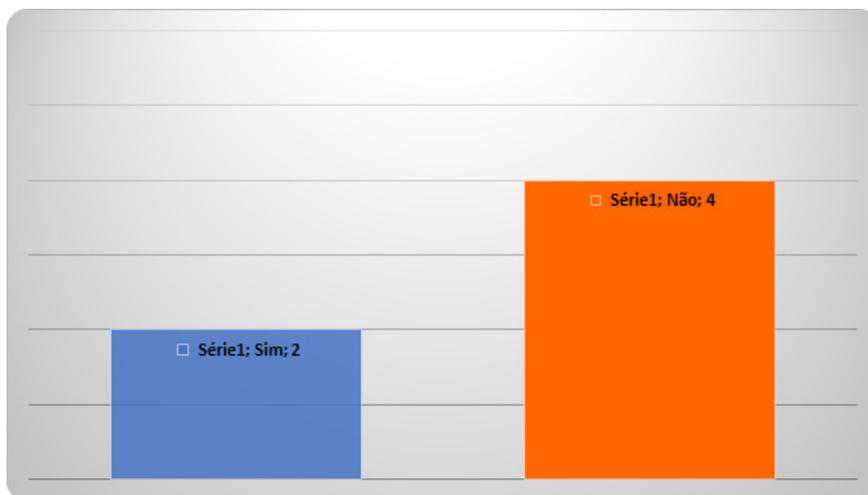
Fonte: Pesquisa de campo (2017).

Quanto à pergunta sobre a formalização de denúncia aos órgãos competentes que fiscalizam o Fundeb, exposta no **Gráfico 7**, quatro conselheiros informaram que a denúncia é de suma importância para a constatação de irregularidades e que não têm receio nenhum em fazê-la, e dois responderam que possuem certo medo em formalizá-la.

Segundo Moreno *et al.* (2017), quando ocorrem irregularidades, o conselho deve reunir elementos que possam esclarecer a irregularidade ou a prática da ilegalidade e encaminhar, por escrito, pedido de providências ao governante responsável, permitindo que os problemas sejam sanados. Se necessário, deve comunicar aos vereadores do município para que busquem solução junto ao governante responsável.

Até a finalização deste estudo, tais procedimentos não foram necessários, pois o conselho nunca encontrou nenhuma irregularidade referente a possíveis desvios de finalidade dos recursos.

Gráfico 7 - Formalização de denúncia

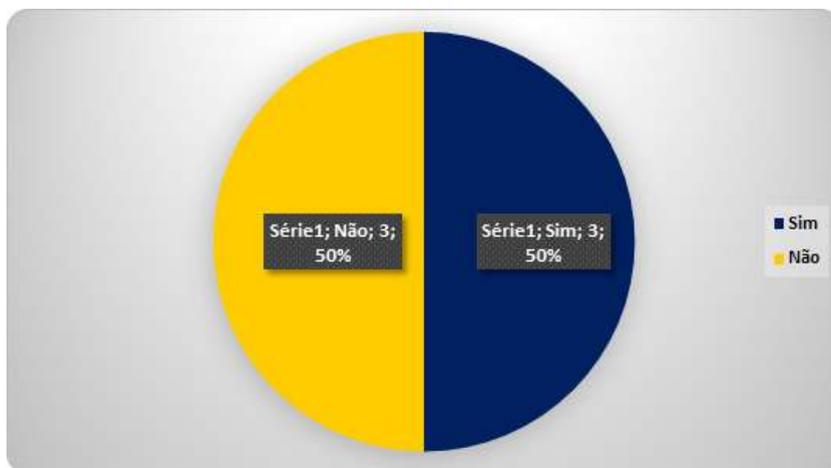


Fonte: Pesquisa de campo (2017).

No **Gráfico 8**, observa-se que metade dos conselheiros, equivalente a 3 ou 50%, já solicitaram, em algum momento, os extratos bancários referentes à conta do Fundeb, e a outra metade nunca solicitou.

Cabe destacar que a agência bancária onde é mantida a conta do fundo é obrigada a fornecer o extrato bancário aos vereadores quando solicitado, como também aos membros dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, aos representantes do Ministério Público e dos Tribunais de Contas.

Gráfico 8 - Solicitação de extrato bancário



Fonte: Pesquisa de campo (2017).

Considerações finais

O objetivo desta pesquisa foi analisar o papel social do Cacs-Fundeb do município de Marechal Deodoro, em Alagoas, em relação ao acompanhamento e ao controle dos recursos financeiros destinados à Educação Básica.

Silva *et al.* (2008) afirmam que os conselhos devem atuar de forma autônoma e independente, mantendo a harmonia com os órgãos da administração pública local. Constatou-se, com a realização da pesquisa, que é de grande importância a participação do Cacs, principalmente no que se refere à sua função de fiscalização, por possibilitar a otimização da aplicação dos recursos públicos.

Além disso, pode-se concluir que o Conselho do Fundeb existe de forma legal, ou seja, baseia-se na noção de participação política popular equilibrada por direitos legais e obrigações políticas que podem ser compreendidas como potencialidades para a efetivação da democracia participativa, com prerrogativas para deliberar, controlar e fiscalizar as políticas públicas.

A pesquisa apontou alguns segmentos dentro do conselho que necessitam de atenção em sua gestão: participação da sociedade civil; informação sobre leis e manuais que dão respaldo legal ao Fundeb e ao Cacs; formalização de denúncia aos órgãos competentes e mais consciência da importância da solicitação dos extratos bancários para fiscalização da utilização dos recursos do Fundeb.

Uma maior participação da sociedade civil poderia ser alcançada com aumento na divulgação do significado do Fundeb, do Cacs e de suas funções para a comunidade escolar. Essa divulgação informaria e incentivaria a organização de pais e alunos para a composição do conselho e mais conhecimento democrático dos espaços que lhes cabem.

Ficou constatada a necessidade de melhorar a divulgação, entre os próprios participantes do conselho, das leis e normas que fundamentam o Cacs e o Fundeb, com a finalidade de aperfeiçoar o funcionamento. São necessárias políticas internas do próprio Cacs a fim de capacitar todos os seus conselheiros.

Sobre a formalização da denúncia por parte dos conselheiros do Cacs, nota-se que ainda é necessária uma maior conscientização para que os membros estejam seguros do seu real valor.

Quanto à solicitação dos extratos bancários para fiscalização dos recursos do Fundeb, os dados apresentados na pesquisa revelam que alguns conselheiros, lamentavelmente, não desenvolvem essa importante função. Infelizmente, sem os documentos bancários, o Cacs carece de instrumentos hábeis para exercer sua função fiscalizadora, sofrendo com a ausência de respaldo para oferecer denúncias de quaisquer irregularidades financeiras.

Apesar de o conselho possuir alguns segmentos com menor assiduidade nas reuniões, ficou evidenciado que o Conselho de Acompanhamento e Controle Social (Cacs) do Fundeb apresenta participação regular no controle social, uma vez que, com as limitações, ainda consegue exercer suas funções com autonomia e transparência, acompanhando e controlando a distribuição e a aplicação dos recursos do fundo.

Entretanto, é de suma importância o desenvolvimento de pesquisas abrangendo outros municípios para se obter um entendimento mais aprofundado sobre o controle social, podendo-se, então, realizar comparativos e avaliar os melhores desempenhos.

Referências

BRASIL. **Lei nº. 11.494, de 20 de junho de 2007.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº. 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm>. Acesso em: 13 set. 2017.

BRASIL. **Medida Provisória nº. 339, de 28 de dezembro de 2006.** Regulamenta o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/FUNDEBef/FUNDEB_mp.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2017.

COSTA, B. T. **O financiamento da Educação Municipal:** um estudo sobre o papel do Conselho do Fundeb. 2015. 11f. Artigo (Trabalho de Conclusão de Curso em Pedagogia) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2015.

DIEGUES, G. C. O controle social e participação nas políticas públicas: o caso dos Conselhos Gestores Municipais. **Revista NAU Social**, v. 4, n. 6, p. 82-93, 2013. Disponível em: <<http://www.periodicos.adm.ufba.br/index.php/rs/article/viewFile/284/247>>. Acesso em: 23 out. 2017.

FIGUEIREDO, C. R. J. **A utilização do Fundeb no município de Rio Branco do Sul e como o Cacs tem acompanhado.** Rio Branco do Sul, 2012. Disponível em: <<http://www.trabalhosfeitos.com/ensaios/FUNDEB/259807.html>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

FNDE. **Consulta ao Cadastro dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb**. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/financiamento/FUNDEB/FUNDEB-consultas/item/593>>. Acesso em: 21 jun. 2017.

FNDE. **Controle social**. Disponível em: <ftp://ftp.fnde.gov.br/web/FUNDEB/control_social.pdf>. Acesso em: 6 out. 2017.

FNDE. **Manual de orientação do Fundeb**. Brasília: Ministério da Educação, 2009.

LEITE, M. I. P. A. Fundeb: um fundo em construção. **Práxis Educacional**, n. 1, 2005, p. 191-216.

LIMA, E. S.; MOREIRA, W. C. **A eficácia na fiscalização das ações do Conselho Municipal do Fundeb no município de Imperatriz**. 2009. 31f. Monografia (Pós-Graduação em Contabilidade e Controladoria Pública) – Universidade Tuiuti do Paraná, Curitiba, 2009.

MACHADO, M. C. **Conselho controla os recursos do Fundeb**. 2007. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/component/content/article/211-noticias/218175739/8973-sp-1272186939?Itemid=164>>. Acesso em: 30 out. 2017.

MOREIRA, J. A. da S. **Políticas de financiamento e gestão da Educação Básica (1990-2010): os casos Brasil e Portugal**. Revista HISTEDBR [*online*], Campinas, v. 13, n. 53, 2014. Disponível em: <tinyurl.com/57tdpmqc>. Acesso em: 23 ago. 2017.

MORENO, G. C. de L.; COSTA, C. da S. R.; CARDOSO, J. B.; QUEIROZ, T. T.; SILVA NETO, J. M. da; COSTA, G. B. da. Controle Social no Ambiente Público: Um Estudo de Caso do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB. **RP3 - Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**. n. 2, 2017. DOI: 10.18829/rp3.v0i09.19542. Disponível em: <<https://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/view/14587>>. Acesso em: 12 set 2017.

OLIVEIRA, R. P. Sobre a necessidade do controle social no financiamento da Educação. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade de; DUARTE, Marisa R. T. (Orgs.). **Política e trabalho na escola**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

OLIVEIRA, S. F. de. **A participação do Conselho do Fundeb na gestão dos recursos da Educação no município de Lagoa de Dentro-PB**. 2012. 26f. Monografia (Graduação em Pedagogia) – Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa, 2012.

PINTO, J. M. de R. Financiamento da Educação Básica: a divisão de responsabilidades. **Revista da Escola**, Brasília, v. 6, n. 10, p. 155-172, jan.-jun. 2012.

SILVA, V. R. *et al.* Controle social no Sistema Único de Assistência Social: propostas, concepções e desafios. **Revista Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 7, n. 2, p. 250-265, jul.-dez. 2008. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/4825/3630>>. Acesso em: 17 set. 2017.

5. O *DECOUPLING* E O ISOMORFISMO NO TRE DE ALAGOAS: O USO DO BSC COMO FERRAMENTA GERENCIAL

Orlando Ramos do Nascimento Júnior

Erich Gustavo Santos Ramos

Katia Jeane Alves Mota Ramos

Resumo: O principal objetivo deste trabalho é analisar o *decoupling* e o isomorfismo no Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas (TRE), a partir da experiência da utilização do *Balance Scorecard*, ferramenta gerencial adotada pelo TRE para medir e avaliar seu organizacional. Devido ao aumento da demanda da sociedade por serviços de qualidade e transparência na aplicação dos recursos públicos, tornou-se essencial à administração pública buscar novos modelos para se modernizar. As organizações de serviços públicos procuram, hoje, orientar sua gestão para resultados e aumento de desempenho. O sucesso da gestão depende de uma estratégia clara e de qualidade, que mobilize todos os envolvidos, alinhando as ações operacionais para alcançar a melhoria contínua dos níveis de desempenho. Nesse contexto, o *Balanced Scorecard* tem sido a ferramenta mais utilizada, nos últimos anos, para comunicar, monitorar e avaliar a execução da estratégia. O processo de melhoria tem envolvido também os serviços públicos brasileiros; todavia, apesar de existirem algumas experiências, verifica-se um *deficit* generalizado de desempenho, explícito na forma como a opinião pública refere-se à falta de eficiência, rapidez e qualidade dos serviços.

Palavras-chave: *Decoupling*. Isomorfismo. Institucional. *Balance Scorecard*.

Introdução

Os processos de institucionalização referem-se às dinâmicas através das quais uma determinada estrutura, crença ou atividade insere-se no marco

institucional, ou seja, aceita-se sem discussão e inclui-se nos mecanismos de reprodução do isomorfismo institucional. Essa aceitação recíproca por parte de um conjunto de atores de uma pauta de atuação como resposta a problemas ou inquietudes recorrentes supõe sua inserção nas dinâmicas de funcionamento habitual das organizações. Neste sentido, recupera-se essa pauta de atuação em resposta a uma mesma situação, sem questionar sua origem ou manutenção e desenvolvendo ao seu redor um conjunto de crenças que lhe dão coerência em relação ao marco institucional em que se insere (TOLBERT; ZUCKER, 1966).

Neste processo de institucionalização, entretanto, costumam surgir situações de *decoupling*, entendidas como desajustes entre as instituições formais e o funcionamento efetivo da organização. Diversos autores indicaram a desvinculação das estruturas formais entre si e das atividades desenvolvidas habitualmente (MEYER; ROWAN, 1991; MEYER; SCOTT, 1996). O *decoupling* é uma resposta da organização ao isomorfismo institucional quando este entra em conflito com seus requisitos mínimos de eficácia e eficiência ou, ainda, quando o conflito produz-se pela existência de diversos contextos de referência (diversos marcos institucionais com pautas institucionais que não se ajustam entre si), o que requer certa flexibilidade na interpretação das instituições formais para que possam ser aceitas pelos distintos agentes implicados.

O resultado final costuma traduzir-se em uma aparência institucional que se reflete em determinadas estruturas orgânicas e em processos formais, com denominações semelhantes às das organizações que foram tomadas como referência e que contrastam com algumas dinâmicas bastante diferenciadas de funcionamento que são adequadas aos valores e às pautas de atuação próprios do contexto administrativo a que se implantam. O *decoupling* gera, assim, uma espécie de organização informal, uma determinada interpretação das instituições que se corresponde com valores, pautas de conduta e processos de trabalho habituais no contexto organizacional em que se aplicam.

Mais do que considerar o *decoupling* como uma suposta “perversão” do espírito da nova instituição, um planejamento prático e pró-ativo deve avaliá-lo como uma dinâmica natural que facilita que a instituição acople-se ao contexto organizativo (SALVADOR, 2001). Ele não é obstáculo; entretanto, serve para comprovar se realmente essas variações desvirtuam os supostos benefícios associados à adoção da nova instituição no sentido de que o *decoupling* pode supor “uma mudança que não muda o funcionamento real da organização”. Esse fenômeno também gera um modelo misto entre o novo esquema institucional e o antigo, situação que acarreta complexidades e, algumas vezes, caos organizacional.

Fundamentação teórica

Como bem enfatizado por Herrero (2005), durante o período de implementação de um projeto de BSC, é recomendável um programa de educação continuada. Um simples treinamento, de poucas horas, não garante a aprendizagem. Ela só ocorre quando se recebe a informação, age-se e reflete-se sobre as experiências. As pessoas percebem melhor por meio de experiências e de suas reais necessidades.

Segundo o mesmo autor, o *Balanced Scorecard* é um processo de mudança organizacional a partir da estratégia onde todos os colaboradores da organização devem estar envolvidos e comprometidos com o projeto, não apenas a alta administração. Assim, todos os funcionários devem entender e se alinhar em torno da estratégia, caso contrário, o projeto poderá ser comprometido. Além disso, toda a organização precisa participar da criação da estratégia, que não deve ser considerada como uma área exclusiva da alta administração, mas sim uma atividade pluralista e participativa, em que as discussões devem abranger os diferentes setores da instituição para possibilitar uma combinação inovadora de conhecimentos.

Ao longo das últimas duas décadas, o setor público deparou-se com a necessidade de avaliar seus resultados, melhorar seu desempenho e demonstrar maior transparência, o que resultou na busca por melhorias em

sua forma de operar. Várias estratégias de mudança têm sido adotadas, por diferentes instituições públicas, geralmente utilizando práticas gerenciais do setor privado.

Sendo assim, é reconhecida a importância da interligação entre as iniciativas de mudança e de aperfeiçoamento com as prioridades estratégicas, derivadas dos interesses dos *stakeholders* de uma organização, visto que, em organizações do setor público, há necessidade de conciliar os interesses de múltiplos *stakeholders*, tais como: governo, funcionários e cidadãos. Neste sentido, a adoção da metodologia do *Balanced Scorecard* mostra-se bastante vantajosa, uma vez que essa técnica garante a explicitação da estratégia de governo, bem como o foco do uso dos recursos disponíveis (KAPLAN; NORTON, 2000).

A apresentação de indicadores de desempenho vem sendo exigida dos Tribunais Federais pelos órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União e o Conselho Nacional de Justiça. Ademais, os planejamentos estratégicos dos órgãos do Poder Judiciário deverão conter, pelo menos, um indicador de resultado para cada objetivo estratégico, segundo a Resolução nº. 70, de 18 de março de 2009, do Conselho Nacional de Justiça (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2009).

O Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas vem demonstrando interesse em orientar sua gestão para resultados e melhorias de desempenho, tornando os procedimentos mais céleres e, principalmente, mais efetivos. Contudo, verificou-se que a instituição pesquisada carece de uma melhor organização para o desempenho de suas atividades, com fins de evitar o retrabalho e racionalizar seus custos operacionais. Ademais, percebeu-se que ainda há muita resistência, por parte de alguns gestores, quanto à utilização de ferramentas de avaliação de desempenho em organizações públicas.

A literatura sobre a difusão das práticas entre as organizações é caracterizada por um conjunto de explicações sobre os processos de adoção, com suas origens na literatura econômica, e baseia-se no modelo do ator racional.

Essa abordagem concebe adotantes como atores racionais que fazem escolhas eficientes (FISS *et al.*, 2012; KENNEDY; FISS, 2009; ROGERS, 1995).

Dentro do neoinstitucionalismo, define-se o conceito de instituição associando-o genericamente à ideia de “regras do jogo”, que conformam a interação entre os diferentes agentes implicados em uma determinada conjuntura político-social. Uma instituição está conformada por normas, processos e valores que configuram um determinado “modo de fazer” e geram uma espécie de “lógica do apropriado” (MARCH; OLSEN, 1977) que estabelece os parâmetros para o desenrolar da atividade dos vários atores implicados.

O conjunto de elementos que compõem a instituição ajuda os atores a interpretar as situações com que se defrontam, incidindo na definição que eles fazem de seus próprios interesses e expectativas, a partir de suas responsabilidades institucionais e relacionais com o resto dos atores, ou seja, aquilo que se espera, como apropriado, do seu papel. Neste sentido, a instituição incide sobre os agentes por meio de três mecanismos (SANZ MENÉNDEZ, 1997): a) aportando uma determinada visão de mundo e das possibilidades de ação; b) introduzindo crenças e princípios, de caráter normativo, que distinguem o certo do errado; c) fixando crenças causais, referidas às relações de causa e efeito que se associam a determinadas ações. Desta maneira, a instituição não só estabelece um marco de referência para os atores, como também chega a determinar suas crenças sobre a viabilidade das estratégias a serem desenvolvidas no seu seio (SALVADOR, 2001).

A análise dos processos de mudança do arcabouço institucional que implicam nas estratégias de modernização da gestão pública, considerando a hegemonia dos referenciais externos nas administrações públicas latinas, pode associar-se a processos de isomorfismo institucional. Esses processos referem-se à tendência de certas organizações de adotar fórmulas institucionais aceitas e consolidadas em seu campo de referência. Essa reprodução mais ou menos mimética das instituições pode se dar por meio de dois tipos de isomorfismo institucional (DIMAGGIO; POWELL, 1991):

- Isomorfismo coercitivo: resultante de pressões formais e informais exercidas por outras organizações para que se reproduzam as estruturas e as pautas de funcionamento;
- Isomorfismo mimético: resultante de processos de imitação de referências que se consideram avançadas ou exemplos a seguir. Assim, em ambientes caracterizados por certa ambiguidade em relação aos objetivos, sem um critério claro para avaliar os resultados, com uma marcante presença de elementos simbólicos, as organizações tendem a configurar-se a partir de um modelo que serve como um referente que se considera mais legitimado ou de grande êxito.

Análise dos resultados

Em primeiro lugar, foi perguntado aos entrevistados sobre os motivos que levaram o TRE/AL a adotar a ferramenta de gestão *Balanced Scorecard* para medir seu desempenho organizacional. Segundo todos os entrevistados, a principal motivação foi a exigência do Tribunal de Contas da União e do Conselho Nacional de Justiça, que passaram a cobrar dos tribunais federais a instituição de indicadores de resultados, metas, projetos e ações de âmbito nacional, comuns a todos os tribunais. Dois gestores responderam que, além da exigência dos órgãos de controle, a opção pela utilização do BSC deuse, em grande parte, por ser a ferramenta mais adequada para a medição da performance da instituição.

Ademais, o Tribunal de Contas da União utiliza-se da metodologia BSC para exame e julgamento das tomadas e da prestação de contas dos gestores públicos, por meio de indicadores de controle da conformidade e do desempenho da gestão, bem como o Tribunal Superior Eleitoral, que também faz uso do BSC para dar suporte ao seu processo de gestão estratégica (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2009).

Segundo Mansur (2008), existem vários benefícios para uma organização utilizar o BSC como ferramenta de gestão, dentre os quais se destacam: alinhamento das ações com os objetivos da empresa; visão clara da

empresa; integração da estratégia de gerenciamento para toda a organização; habilitação de uma poderosa ferramenta para o gerenciamento e a priorização de iniciativas; facilitação do gerenciamento da estratégia da organização; criação de uma estrutura comum para várias iniciativas; facilidade de comunicação com acionistas, fornecedores e clientes.

Em seguida, foi perguntado se houve alguma adaptação ao modelo do BSC, por se tratar de setor público. Três entrevistados afirmaram que, por esse motivo, a perspectiva do cliente foi posta em primeiro plano, uma vez que a prioridade da instituição é o atendimento às necessidades da sociedade. No entanto, após verificar-se o mapa estratégico da instituição, constatou-se que a perspectiva “cliente” não foi posta em destaque. O restante dos entrevistados não soube informar se houve alguma adaptação ao modelo.

Neste sentido, vale destacar que Kaplan e Norton (2000) afirmam que o *Balanced Scorecard* pode ser facilmente adaptado para organizações públicas e instituições sem fins lucrativos, possibilitando a essas organizações manter seus gastos dentro dos limites orçamentários e atender aos seus clientes e partes interessadas.

No entanto, não se pode, simplesmente, aplicar diretamente os princípios da administração de empresas na gestão pública. O importante é fazer as apropriações e as adaptações necessárias no sentido de dotar a administração pública de um modelo que efetivamente ajude a cumprir sua função social.

Na sequência, foi perguntado se o tribunal utilizava alguma ferramenta de medida de desempenho antes de adotar o BSC para este fim. De acordo com todos os gestores do órgão, não havia qualquer outro tipo de ferramenta de gestão anterior à adoção da ferramenta BSC para a realização da avaliação do desempenho organizacional. Segundo um gestor, havia apenas os relatórios de gestão, que traziam uma avaliação concentrada em indicadores financeiros e orçamentários, em detrimento dos demais indicadores.

Nesse diapasão, Drucker (1995 *apud* FERNANDES, 2009) enfatiza que só se pode gerenciar aquilo que se pode medir. O objetivo primário de

medir a performance organizacional é permitir aos gestores entender onde sua organização está e o que pode ser feito para aperfeiçoar o desempenho. O mesmo autor avalia os sistemas tradicionais de gestão como pobres em fornecer informações para a tomada de decisões e sugere outras dimensões a serem monitoradas para uma visão mais abrangente do desempenho.

Perguntados se houve algum programa de treinamento voltado aos servidores da instituição para conhecimento da ferramenta *Balanced Scorecard* e se houve o envolvimento de todos os funcionários, a maioria dos gestores informou não ter havido qualquer tipo de treinamento para divulgar a ferramenta que estava sendo implantada, bem como não houve o envolvimento de todos os servidores da organização. Segundo três entrevistados, apenas alguns gestores participaram de um curso em Brasília, promovido pela consultoria Symnetics Educação, para conhecimento da metodologia BSC.

Indagados sobre as principais dificuldades encontradas na implantação do projeto de BSC e sobre os benefícios oriundos de sua implantação, verificou-se que a maioria dos entrevistados não soube informar acerca das dificuldades enfrentadas na fase de implantação da ferramenta. Três gestores informaram que as principais dificuldades enfrentadas foram: desconhecimento da ferramenta por parte da maioria dos gestores envolvidos no projeto, resistência e desconforto por parte de alguns gestores em adotar mecanismos de avaliação e controle de resultados e falta de integração das áreas envolvidas. Em relação aos benefícios, os gestores entrevistados responderam que ainda não sentiram, na prática, os reais benefícios oriundos da implantação da ferramenta, pois ainda é cedo para fazer esse tipo de avaliação, uma vez que o BSC ainda não foi, de fato, implementado. Apenas um gestor informou que após a implantação da nova metodologia houve maior integração entre as unidades do tribunal, bem como um maior interesse por parte dos servidores em conhecer essa nova abordagem em gestão estratégica.

Logo após, perguntou-se se a organização contratou alguma empresa de consultoria especializada para a elaboração do projeto de BSC e quanto

tempo foi gasto para sua implantação. Após ouvir o relato dos entrevistados, verificou-se que muitos dos gestores não souberam informar se o tribunal contratou alguma empresa de consultoria especializada em BSC ou se elaborou o projeto por meio de sua equipe de colaboradores, bem como não tinham conhecimento acerca de quanto tempo foi gasto na implantação do projeto.

Quatro gestores, dentre os entrevistados, informaram que, no ano de 2009, o tribunal recebeu orientação da Fundação Getulio Vargas, contratada pelo Conselho Nacional de Justiça, para auxiliar na formulação de seus indicadores de desempenho.

Finalmente, indagados se havia algum tipo de monitoramento para observar se, de fato, os objetivos almejados pela instituição estavam se convertendo em realidade, bem como se essas unidades faziam a medição de seus indicadores, verificou-se que não há, de forma integrada, nenhum mecanismo de monitoramento para aferir se os objetivos almejados pela organização estão sendo postos em prática. Além do que, a maioria dos entrevistados não soube informar como é feita a medição dos indicadores definidos para suas respectivas unidades. Apenas três gestores tinham conhecimento acerca desses indicadores, apesar de, no planejamento estratégico da instituição, haver referência a eles.

Os indicadores precisam ser simples e de fácil leitura. As colaboradoras da instituição têm que entender o indicador. Além disso, as medidas devem comunicar o comportamento desejado das pessoas em relação à estratégia. Os indicadores que são monitorados geram mudança de comportamento. As pessoas respondem ao que é comunicado, e não ao que é esperado, ou seja, não conseguem adivinhar o que é esperado delas se não for bem comunicado (HERRERO, 2005).

Segundo Fernandes (2009), o papel do sistema de mensuração de performance é monitorar se os propósitos desejados pela organização, aqueles que impulsionaram as ações, estão, de fato, acontecendo. Ademais, um bom sistema de mensuração de desempenho pode dar sintonia fina para o gestor acompanhar o grau em que atinge os seus objetivos.

Indicadores claros de avaliação aumentam a transparência da gestão e facilitam o diálogo entre a administração pública e os usuários dos serviços públicos, sendo importantes ferramentas gerenciais de gestão pública e um instrumento fundamental para a fiscalização por parte da sociedade.

Considerações finais

O principal objetivo deste trabalho foi analisar o *decoupling* e o isomorfismo no Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas (TRE), a partir da experiência da utilização do *Balance Scorecard*, ferramenta gerencial adotada pelo TRE para medir e avaliar seu organizacional.

Devido ao aumento da demanda da sociedade por serviços de qualidade e transparência na aplicação dos recursos públicos, tornou-se essencial para a administração pública buscar novos modelos para modernizar sua gestão. As organizações de serviços públicos procuram, hoje, orientar sua gestão para resultados e melhorias de desempenho. O sucesso da gestão depende de uma estratégia clara e de qualidade, que mobilize todos os envolvidos, alinhando as ações operacionais com essa estratégia, a fim de alcançar a melhoria contínua dos níveis de desempenho.

Nesse contexto, o *Balanced Scorecard* tem sido a ferramenta mais utilizada, nos últimos anos, para comunicar, monitorar e avaliar a execução da estratégia. O processo de melhoria tem envolvido também os serviços públicos brasileiros; todavia, apesar de existirem algumas experiências, verifica-se um *deficit* generalizado de desempenho, explícito na forma como a opinião pública refere-se à falta de eficiência, rapidez e qualidade dos serviços.

O Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas vem demonstrando interesse em orientar sua gestão para resultados e melhorias de desempenho, tornando os procedimentos mais céleres e, principalmente, mais efetivos. Contudo, verificou-se que a instituição pesquisada carece de uma melhor organização para o desempenho de suas atividades, com fins de evitar o retrabalho e racionalizar seus custos operacionais. Ademais, percebeu-se que ainda há muita

resistência por parte de alguns gestores quanto à utilização de ferramentas de avaliação de desempenho em organizações públicas.

Pretende-se, com este estudo, contribuir de alguma forma com a fase inicial vivenciada pelo TRE/AL de incorporação da cultura de avaliação de desempenho. Admite-se, no entanto, que há muito o que se desenvolver nessa área, especialmente no enfrentamento de algumas limitações descritas no decorrer deste trabalho. Porém, as vantagens ao avaliar o desempenho da gestão nas organizações públicas superam, de modo significativo, essas limitações.

Uma quantidade expressiva de pesquisadores tem analisado o conceito de *decoupling* para expor as diferenças entre as regras formais da organização que objetivam garantir legitimidade externa e as práticas usuais na organização (STEEN, 2011).

No início da Teoria Institucional, foi postulado que o *decoupling* surgia de modo automático em resposta às pressões externas por legitimidade (CRUZ *et al.*, 2009; NOR-AZIAH; SCAPENS, 2007; STEEN, 2011). Contudo, em estudos posteriores, observou-se que seria uma resposta mais proposital para garantir mais tempo para uma adaptação e, por isso, poderia haver a ocorrência do *decoupling* por meio da efetivação de um processo dinâmico de resistência à mudança (SITI-NABIHA; SCAPENS, 2005) e uma maneira de evitar o surgimento de resistência e de conflito a partir das contradições institucionais (NOR-AZIAH; SCAPENS, 2007); um modo de manter as regras e os objetivos ambíguos e algumas vezes contraditórios (LUKKA, 2007); como resultado da introdução de variações nas práticas gerenciais para uma acomodação das diferenças locais (CRUZ *et al.*, 2009) e como resultado de uma reprodução contínua das rotinas, no nível dos grupos de indivíduos (STEEN, 2011).

Referências

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº. 70, de 18 de março de 2009**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/index>>.

php?option=com_content&view=article&id=7024:resolucao-no-70-de-18-de-marco-de2009&catid=57>. Acesso em: 14 mar. 2011.

CRUZ, I.; MAJOR, M.; SCAPENS, R.W. Institutionalization and practice variation in the management control of a global/local setting. **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, v. 22, n. 1, p. 91-117, 2009.

DIMAGGIO, P.; POWELL, W. **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. Chicago: Chicago University Press, 1991.

FERNANDES, Bruno Henrique Rocha. **Competências e desempenho organizacional**: o que há além do *Balance Scorecard*. São Paulo: Saraiva, 2009.

FISS, P. C.; KENNEDY, M. T.; DAVIS, G. F. How golden parachutes unfolded: diffusion and variation of a controversial practice. **Organization Science**, v. 23, n. 4, p. 1077-1099, 2012.

FISS, P. C.; ZAJAC, E. J. The symbolic management of strategic change: sensegiving via framing and decoupling. **Academy of Management Journal**, v. 49, n. 6, p. 173-1193, 2006.

HERRERO, Emílio. **Balanced Scorecard e a gestão estratégica**: uma abordagem prática. 10. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **A estratégia em ação**: *Balanced Scorecard*. 7. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **Organização orientada para a estratégia**: como as empresas que adotam o *Balanced Scorecard* prosperam no novo ambiente de negócios. 4. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **The execution premium**: linking strategy to operations for competitive advantage. Boston, MA: Harvard Business School Press, 2008.

LUKKA, K. Management accounting change and stability: loosely coupled rules and routines in action. **Management Accounting Research**, v. 18, n. 1, p. 76-101, 2007.

MANSUR, Ricardo. *Balanced Scorecard*: estudo de casos brasileiros. Rio de Janeiro: Editora Ciência Moderna Ltda., 2008.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. **Redescubrimiento de las Instituciones**. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1997.

MEYER, J. W.; ROWAN, B. Institutionalized Organizations: formal structure as a myth and ceremony. In: DIMAGGIO, P.; POWELL, W. **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. Chicago: Chicago University Press, 1991.

MEYER, J. W.; SCOTT, W. R. **Organizational Environments**: ritual and rationality. London: Sage, 1992.

NOR-AZIAH, A. K.; SCAPENS, R. W. Corporatisation and accounting change: the role of accounting and accountants in a Malaysian public utility. **Management Accounting Research**, v. 18, n. 2, p. 209-247, 2007.

ROGERS, E. M. **Diffusion of innovations**. New York: The Free Press, 1995.

SALVADOR, M. El Papel de las Instituciones en la Gestión de las Administraciones Públicas. **Reforma y Democracia**: Revista del CLAD, Caracas, n. 20, 2001.

SANZ MENÉNDEZ, L. **Estado, Ciência y Tecnología en España: 1939-1997**. Madrid: Alianza, 1997.

SITI-NABIHA, A. K.; SCAPENS, R. W. Stability and change: an institutionalist study of management accounting change. **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, v. 18, n. 1, p. 44-73, 2005.

STEEN, M. V. D. The emergence and change of management accounting routines. **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, v. 24, n. 4, p. 502-547, 2011.

TOLBERT, P. S.; ZUCKER, L. G. The Institutionalization of Institutional Theory. In: CLERG; HARDY; NORD (Ed.). **Handbook of Organization Studies**. London: Sage, 1996.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Plano de Gestão 2009-2010**. Disponível em: <<http://intranet.tse.gov.br/institucional/planoGestao/planoGestao2009-2010.pdf>>. Acesso em: 4 mar. 2017.

Apêndice

Este questionário fez parte da pesquisa acadêmica realizada por alunos do Curso de Administração da Universidade Estadual de Alagoas (Uneal), no ano de 2017.

Questões comuns a todas as unidades:

1. O que levou o TRE/AL a adotar a ferramenta de gestão *Balanced Scorecard* para medir o seu desempenho organizacional?
2. Houve alguma adaptação ao modelo do BSC por se tratar de setor público, como, por exemplo, ênfase especial em alguma perspectiva?
3. O TRE utilizava alguma ferramenta de medida de desempenho antes de adotar o *Balanced Scorecard* para esse fim?
4. Houve algum programa de treinamento voltado aos servidores do Tribunal durante a implantação do projeto de BSC para conhecimento dessa ferramenta, bem como o envolvimento de todos os seus servidores?
5. Quais foram as principais dificuldades encontradas na implantação do projeto de BSC e quais foram os principais benefícios oriundos de sua implantação?
6. Para a elaboração do projeto de BSC, o TRE contratou alguma empresa de consultoria especializada ou elaborou o projeto por conta própria? Qual foi o tempo médio para a sua implantação?

7. Há algum tipo de monitoramento para observar se, de fato, os objetivos almejados pelo Tribunal estão se convertendo em realidade? Como é feito esse monitoramento pela Secretaria de Tecnologia da Informação?
8. Como a Coordenadoria de Controle Interno efetua a medição do indicador Recursos Fiscalizados, tendo em vista o zelo deste órgão em relação à fiscalização dos recursos públicos aplicados?
9. No que tange à perspectiva Cliente, como é feita a medição do indicador Índice de Satisfação do Usuário Externo pela Secretaria Judiciária?
10. Como a Secretaria de Administração efetua a medição do indicador Percentual de Execução Contratual, tendo em vista a eficiência na utilização dos valores dos contratos?
11. Como a perspectiva Aprendizado e Crescimento está sendo cumprida para o real benefício dos servidores? Como é feita a medição do indicador Índice de Satisfação dos Servidores pela Secretaria de Gestão de Pessoas?
12. Há algum tipo de monitoramento por parte da Direção-Geral para observar se, de fato, os objetivos almejados pelo Tribunal estão se convertendo em realidade?
13. Há algum tipo de monitoramento por parte dos Cartórios Eleitorais para observar se, de fato, os objetivos almejados pelo Tribunal estão se convertendo em realidade?
14. Há algum tipo de monitoramento por parte da Corregedoria para observar se, de fato, os objetivos almejados pelo Tribunal estão se convertendo em realidade?

6. SISTEMA DE INFORMAÇÕES SOBRE ORÇAMENTOS PÚBLICOS EM SAÚDE (SIOPS): QUALIDADE NA INFORMAÇÃO E CUMPRIMENTO COM O PERCENTUAL MÍNIMO EXIGIDO NOS GASTOS EM SAÚDE, UMA APLICAÇÃO AO ESTADO DE ALAGOAS ENTRE OS ANOS DE 2007 E 2017

Danilo Gomes de Lima

Ana Carolina Beltrão Peixoto

Resumo: O orçamento público é um instrumento utilizado pelas esferas governamentais para planejar como vai ser utilizado o dinheiro arrecadado com os tributos. Ele é de extrema importância para oferecer serviços públicos adequados, e ainda tem a função de especificar os gastos e os investimentos. O Sistema Único de Saúde (SUS), criado por meio da Constituição Federal de 1988, é um dos maiores do mundo, garantindo à população brasileira acesso universal, gratuito e integral à saúde. Uma das suas principais dificuldades é gerir, financiar e distribuir os recursos da forma mais eficiente entre os entes das três esferas de Governo. O foco central desta pesquisa é investigar a aplicação e o cumprimento dos percentuais mínimos gastos com saúde em Alagoas, fazendo uso dos dados fornecidos pelo Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos de Saúde (Siops), que segue os pressupostos da Lei Complementar 141/2012. A pesquisa classifica-se como documental e descritiva. Os dados trabalhados foram extraídos do Siops e do Departamento de Informática do SUS (DataSUS). O período de análise compreende uma década, entre os anos de 2007 e 2017. Será feito um acompanhamento sobre o cumprimento de Alagoas de acordo com a Lei 141/2012, além de uma comparação desses dados com os números dos Estados nordestinos. Entre os anos investigados na pesquisa, constatou-se que Alagoas cumpriu com os percentuais exigidos pela Constituição Federal, com exceção de 2011. Alagoas também ficou na penúltima posição entre os Estados nordestinos no cumprimento dos 12% exigidos pelo Siops. O trabalho levantou o seguinte questionamento: o cumprimento do percentual mínimo garantiu o verdadeiro desenvolvimento do setor de saúde em

Alagoas? Posteriormente, a pesquisa constatou que, mesmo o Estado cumprindo com os percentuais mínimos na maioria dos anos, ainda apresenta alguns indicadores abaixo das médias nordestina e nacional.

Palavras-chave: Siops. Alagoas. Orçamento Público. SUS.

Introdução

De acordo com o Portal da Transparência (2019), o orçamento público é um instrumento utilizado, por parte do Governo Federal, para planejar como vai ser aplicado o dinheiro arrecadado com os tributos. Esse orçamento é de extrema importância para oferecer serviços públicos adequados, e ainda especifica os gastos e os investimentos.

O Sistema Único de Saúde (SUS), criado por meio da Constituição Federal de 1988, é um dos maiores do mundo, pois garante à população brasileira acesso universal, gratuito e integral à saúde. Segundo Lizzari (2003), o grande desafio deste complexo sistema sempre foi financiá-lo de forma eficiente.

A Lei Complementar 141/2012 nasce com o papel de delimitar os percentuais mínimos dos gastos em saúde entre as três esferas da federação. Seguindo os pressupostos dessa referida lei, o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos de Saúde (Siops) é uma ferramenta que garante que os entes da federação cumpram com os percentuais mínimos estabelecidos pela Lei 141/2012, já que este sistema é de origem declaratória e seu descumprimento acarreta em algumas punições, como suspensão de recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) ou do Fundo de Participação dos Estados (FPE), conforme a esfera de Governo, até que se cumpra com a obrigatoriedade de aplicação mínima em saúde e faça-se a transmissão das informações ao Siops (NUNES; SILVA; ALMEIDA, 2017).

Este trabalho surge a partir da necessidade de investigar e mostrar transparência sobre a aplicação dos recursos destinados à saúde em Alagoas, levando em consideração que esta é uma das áreas de maior impacto em nossa sociedade. Desta forma, o questionamento levantado por esta

pesquisa é o seguinte: entre os anos analisados, Alagoas conseguiu cumprir com os percentuais mínimos com despesas em saúde de acordo com a Lei Complementar 141/2012? E o cumprimento desse percentual foi suficiente para garantir bons resultados para o setor de saúde de Alagoas?

Para responder a essas indagações, investigou-se a aplicação dos recursos financeiros em saúde em Alagoas, comparando-a com os demais Estados da região Nordeste entre os anos de 2007 e 2017. A pesquisa partiu de uma base descritiva e documental; os dados foram extraídos do Siops e foram feitos um levantamento e uma investigação sobre o cumprimento dos percentuais exigidos pela lei. Para observar se o percentual aplicado conseguiu transformar o setor de saúde em Alagoas, fez-se necessária a utilização de indicadores como o número de óbitos infantis, a proporção de médicos por habitantes e o número de aparelhos de imagem por habitantes. Esses indicadores são fundamentais para essa análise, pois estão ligados a qualidade de vida e ao diagnóstico precoce de doenças, garantindo assim uma transformação na saúde pública pois evitam o agravamento de doenças.

A justificativa deste trabalho está relacionada à necessidade de demonstrar à sociedade os gastos com saúde realizados em Alagoas nos anos investigados. Assim, pode-se apontar o verdadeiro montante destinado aos serviços de saúde, com transparência. Também existe a contribuição de divulgar a importância do sistema Siops para o cumprimento da Lei Complementar 141/2012. O presente estudo estrutura-se em dois blocos, remetidos da seguinte maneira: o primeiro trata de uma revisão teórica das abordagens sobre o SUS, a Lei Complementar 141/2012 e o Siops; o segundo bloco traz a análise dos resultados e dos dados trabalhados.

O conceito de orçamento público

De acordo com o Portal da Transparência (2019), o orçamento público é um instrumento utilizado pelo Governo Federal para planejar o emprego do dinheiro arrecadado com os tributos. Ele é de extrema importância para oferecer serviços públicos adequados e especificar os gastos e os investimentos.

Esse instrumento pode ser considerado uma estimativa tanto das receitas previstas para arrecadar como das despesas fixas. O Portal da Transparência (2019) afirma que as receitas são estimadas porque os tributos recolhidos podem sofrer mudanças de um para o outro; já as despesas são fixadas como garantia de que o Governo não vai gastar acima do arrecadado.

Com o detalhamento das despesas do orçamento, o Governo pode acompanhar as prioridades de cada ano. Como exemplo, tem-se: “o investimento na construção de escolas, a verba para transporte e o gasto com a saúde. Esse acompanhamento contribui para fiscalizar o uso do dinheiro público e a melhoria da gestão pública e está disponível aqui, no Portal da Transparência do Governo Federal” (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2019).

O financiamento em saúde

O Sistema Único de Saúde (SUS), criado por meio da Constituição Federal de 1988, é um dos maiores sistemas públicos de saúde do mundo, abrangendo desde o simples atendimento para avaliação da pressão arterial até o transplante de órgãos, garantindo acesso integral, universal e gratuito para toda a população do Brasil (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2019).

Lazzari (2003) afirma que a maior dificuldade para a inauguração do SUS sempre foi a falta de financiamento definitivo e suficiente para os investimentos nos serviços de saúde, cobertura assistencial ambulatorial e hospitalar e demais ações de saúde. O autor menciona que a Constituição Federal de 1988 esteve preocupada em criar fontes de financiamento que garantissem as ações e os serviços de saúde, impondo a responsabilidade desses serviços às três esferas de Governo, e cada uma asseguraria um aporte regular de recursos.

O SUS representou um marco para a elaboração de novas políticas públicas no setor de saúde no Brasil, onde as responsabilidades pela prestação dos serviços são rateadas entre as três esferas de Governo. Mas, no início da década de 1990, não havia a delimitação de papéis e tarefas entre essas

esferas, de modo a garantir a complementaridade dos esforços, nem tão pouco estavam definidas as fontes de receita e os níveis de comprometimento de cada esfera de Governo com o financiamento das ações (TEIXEIRA; TEIXEIRA, 2003, p. 384).

Os autores mencionados afirmam que essa condição apresentada no início dos anos 1990 possibilitou uma crise no financiamento da saúde pública, enfraquecida nos anos posteriores devido ao crescimento do montante de recursos advindos dos municípios, à descentralização da execução das ações dos governos locais e à reorganização das fontes de financiamento por parte da União. Ao longo da referida década, com a descentralização gradativa das transferências da União aos Estados e Municípios, pôde-se observar uma retração no aporte de recursos financeiros por parte de algumas unidades federadas, em especial na esfera estadual (TEIXEIRA; TEIXEIRA, 2003, p. 384).

Essa situação, conforme o pensamento dos autores citados anteriormente, gerou uma proposta que visava a alterar o texto constitucional, com o intuito de proteger a área da saúde contra as instabilidades das fontes de financiamento. Essa ocasião criou as seguintes metas: 1) garantir um financiamento regular, com estabilidade de oferecer condições para aplicar os princípios constitucionais de universalidade, integralidade, equidade e gratuidade na prestação dos serviços de saúde no setor público brasileiro e 2) definir com clareza a corresponsabilidade no financiamento das atividades e dos serviços do SUS.

A Lei Complementar 141/2012 e o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos de Saúde (Siops)

A Lei Complementar nº. 141, de 13 de janeiro de 2012, regulamenta o valor mínimo e institui normas de cálculo do montante mínimo a ser aplicado, anualmente, pelas esferas da federação em ações e serviços públicos de saúde. Esta lei obriga que percentuais mínimos obtidos com a arrecadação de impostos sejam aplicados anualmente pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios em ações e serviços públicos de saúde, criando os critérios

de rateio dos recursos da União vinculados à saúde destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e dos Estados destinados aos seus respectivos Municípios, visando à progressiva redução das disparidades regionais. Ainda, a lei criou normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas esferas federal, estadual, distrital e municipal (BRASIL, 2019).

A Lei Complementar tenta garantir que a União aplique, todos os anos, em ações e serviços públicos de saúde, o montante correspondente ao valor empenhado no exercício financeiro anterior, investigado conforme as normas, acrescido de, no mínimo, o percentual correspondente à variação nominal do Produto Interno Bruto (PIB) ocorrida no ano anterior ao da Lei Orçamentária Anual. Da mesma forma, os Estados e o Distrito Federal destinarão, no mínimo, 12% (doze por cento) da arrecadação dos impostos, como estabelece o art. 155, e dos recursos de que tratam o art. 157, alínea “a” do inciso I e inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, deduzidas as parcelas transferidas aos respectivos Municípios. Por fim, os Municípios e o Distrito Federal aplicarão, no mínimo, 15% (quinze por cento) da arrecadação dos impostos, conforme menciona o art. 156, e dos recursos de que tratam o art. 158 e a alínea “b” do inciso I do caput e o § 3º do art. 159, todos da Constituição Federal (BRASIL, 2019).

Andrett *et al.* (2018) afirma que, por meio da Constituição Federal de 1988, em seu artigo 196, o Estado é obrigado a garantir o direito à saúde à população, assumindo o dever de cumprir essa garantia através de políticas sociais e econômicas que estimulem a redução de riscos de doenças e outros agravos.

Nunes, Silva e Almeida (2017) apontam que foi a partir da inauguração do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos de Saúde (Siops) que o Brasil passou a manter informações sobre a execução das despesas com saúde de forma regular. Com base no pensamento dos referidos autores, o Siops é um sistema criado tecnicamente pelo Departamento de Informática do SUS, sendo as informações enviadas ao sistema de natureza declaratória e seu plano contábil compatível com a codificação de classificação de receitas e despesas desenvolvida pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério

da Fazenda (STN/MF). O sistema segue como base as determinações da Lei Complementar 141/2012.

A citação a seguir traz um esclarecimento a respeito do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos de Saúde:

O Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos de Saúde (Siops), desde que começou a ser implantado pelo Ministério da Saúde, em 1999, reúne informações sobre o financiamento e o gasto com saúde pública dos municípios, dos estados e da União. Permite visualizar, conforme o grau de agregação desejado, o dispêndio e a capacidade de financiamento das ações e serviços públicos de saúde, em nível local, estadual ou federal. Com essa amplitude e versatilidade, constitui-se em banco de dados único no âmbito das políticas públicas no Brasil. Produzindo informações com regularidade e com qualidade crescente, o sistema conforma-se como uma importante fonte de dados para a realização de estudos por instituições de pesquisa, para o exercício do acompanhamento e fiscalização pelos órgãos de controle e para a gestão e avaliação das ações no âmbito do Sistema Único de Saúde. (TEIXEIRA; TEIXEIRA, 2003, p. 380).

Uma grande contribuição da LC 141/2012 foi a criação de punições aos entes que não aplicarem o mínimo constitucional em saúde. Entre essas punições, estão a suspensão de suas transferências constitucionais condicionadas. Desta forma, os entes que não cumprirem as determinações legais desta lei ficarão sem receber os recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) ou do Fundo de Participação dos Estados (FPE), conforme sua esfera de Governo, até que cumpram com a obrigatoriedade de aplicação mínima em saúde e façam a transmissão das informações ao Siops (NUNES; SILVA; ALMEIDA, 2017, p. 2).

Investigação sobre o cumprimento da Lei 141/2012 em Alagoas entre os anos de 2007 e 2017

Este tópico tem como objetivo avaliar a aplicação das despesas em saúde na década compreendida entre os anos de 2007 e 2017. A **Tabela 1** demonstra os resultados dos percentuais a partir dos dados observados, que são os recursos obtidos por meio das receitas das transferências constitucionais, dos impostos e dos gastos em saúde conforme determina a Lei Complementar 141/2012. A referida tabela auxiliará a investigação do cumprimento dos 12% mínimos nos percentuais gastos com saúde em Alagoas e nos demais Estados nordestinos.

Alagoas cumpriu, em todos os anos analisados – à exceção de 2011 –, com o percentual mínimo de aplicação dos recursos em saúde de acordo com a Lei Complementar 141, de 2012 (12% para os Estados da receita com impostos e transferências constitucionais). Nessa década, o Estado aplicou, em média, 12,2% dos seus recursos em saúde, sendo o ano de 2015 o de maior aplicação, correspondendo a 12,94%, e 2011 o de menor, com 11,93%.

Tabela 1 - Percentual aplicado em saúde entre 2007-2017 (%)

Anos	Maranhão	Piauí	Ceará	Rio Grande do Norte	Paraíba	Pernambuco	Alagoas	Sergipe	Bahia
2007	11,76	13,70	12,13	17,53	12,72	14,10	12,00	12,44	12,66
2008	12,00	12,16	14,36	16,31	12,48	14,80	12,20	12,69	12,76
2009	12,60	10,06	15,80	16,34	16,02	15,80	12,11	12,64	13,89
2010	12,02	11,06	16,10	15,28	13,73	17,63	12,33	13,02	13,66
2011	12,22	9,88	15,51	15,57	12,02	15,72	11,93	12,69	13,44
2012	12,45	11,63	13,76	14,14	13,44	15,74	12,05	12,77	12,18
2013	12,42	12,71	13,82	13,58	13,44	14,95	12,10	12,92	12,02
2014	13,61	13,39	15,76	13,87	13,69	16,57	12,06	12,72	12,94
2015	13,48	12,45	14,25	15,19	13,00	16,22	12,94	12,40	12,45
2016	12,30	12,31	13,79	12,44	12,50	14,99	12,19	12,14	12,26
2017	14,07	12,75	14,65	12,15	13,65	16,34	12,34	12,14	13,00
Média	12,63	12,01	14,54	14,76	13,34	15,71	12,20	12,60	12,84

Fonte: Elaborado pelo autor, 2019. Adaptado de Siops, 2019.

Na média regional, Alagoas ficou em penúltimo colocado nos anos analisados (12,2%), ficando apenas acima do Piauí, Estado que apresentou uma posição pior que Alagoas, já que, entre 2009 e 2012, não cumpriu com o percentual exigido legalmente e aplicou 12,01% na média dos anos investigados.

Por meio dos resultados obtidos nessa investigação, percebe-se que Alagoas cumpriu com a exigência da Lei Complementar 141/2012 em todos os anos analisados, com exceção de 2011. Mesmo seguindo as recomendações da tal lei, o Estado alagoano cumpriu com percentuais muito próximos do mínimo exigido. Desta maneira, ao se fazer uma comparação com os demais Estados nordestinos, percebe-se que a citada Unidade da Federação ficou em penúltimo lugar na média regional. Alagoas ficou abaixo dos índices do Estado de Pernambuco, que se destacou como sendo o líder no *ranking* do cumprimento desses percentuais entre os anos de 2010 e 2017.

Cumprir com os limites mínimos exigidos para o setor da saúde é um indício de uma boa gestão. Mas será que apenas cumprir com essa exigência seria um fator suficiente para a boa prestação na qualidade dos serviços públicos com saúde? A resposta para essa indagação está relacionada ao cumprimento da exigência somado a um planejamento eficaz, como investimento na rede de atenção básica, equipar melhor as redes de média e alta complexidade, melhor distribuição de medicamentos, melhor prestação de serviços nas redes de urgência e emergência.

Com base nos questionamentos levantados, pode-se perceber que somente cumprir com os 12% constitucionais em despesas com saúde não é suficiente para uma boa qualidade nos serviços prestados à população de uma determinada região. De acordo com a **Tabela 2**, em Alagoas, a taxa de óbitos infantis ainda se apresenta acima da média nacional, mesmo tendo redução entre os anos avaliados.

Tabela 2 - Número de óbitos infantis (menores de 1 ano) por 1.000 nascidos vivos (2007/2011)

Estados	2007	2008	2009	2010	2011
Maranhão	25,66	24,29	23,01	21,88	19,96
Piauí	24,67	23,52	22,04	20,7	20,78
Ceará	21,13	19,12	17,62	16,23	15,15
Rio Grande do Norte	22,03	21,25	19,1	17,23	16,85
Paraíba	22,68	21,48	19,29	18,19	17,52
Pernambuco	20,13	19,44	18,09	17,04	15,64
Alagoas	23,32	21,56	20,05	18,58	17
Sergipe	22,81	20,32	18,83	18,17	17,62
Bahia	24,9	23,6	22,14	21,04	20,05
Região Nordeste	23,17	21,82	20,3	19,09	17,98
Brasil	18,62	17,66	16,8	15,97	15,27

Fonte: Elaborado pelo autor, 2019. Adaptado de DataSUS, 2019.

Esse indicador pode demonstrar que Alagoas ainda necessita melhorar nos serviços de atenção básica, como pré-natal, acompanhamento das famílias, ampliação de leitos neonatais, aquisição de equipamentos e fortalecimento da saúde nos municípios do interior do Estado, já que, muitas vezes, os serviços de saúde estão concentrados na capital, Maceió.

Outro fator preocupante e correlato ao indicador de mortalidade infantil é a Razão de Mortalidade Materna (RMM). A Secretaria de Estado da Saúde (Sesau) (2017) afirma que, em Alagoas, a RMM tendeu a um pequeno crescimento entre os anos de 2007 e 2014, mas a situação é preocupante quando se avalia o ano de 2014, já que houve um aumento de aproximadamente 73% dos casos de morte materna por 100 mil nascidos vivos quando comparados com o ano anterior. Conclui-se, por meio dessa situação, que o Estado necessita, de forma urgente, buscar melhorias na qualidade da assistência prestada à gestante, seja durante o pré-natal ou no momento do parto.

Esta mesma fonte confirma que, em relação aos óbitos fetais, foram registrados, em 2014, 648 casos, sendo sua maior ocorrência em Maceió (n=142; 21,9%), seguida pelo município de Arapiraca (n=34; 5,2%). Entre 2007 e 2014, os óbitos fetais apresentaram maior ocorrência antes do parto (80,1%), o que pode ser resultado de uma má assistência ofertada às gestantes no momento do parto. Um dado preocupante é que, nos anos de 2009 e 2010, houve um alto percentual de óbitos fetais após o parto: 24,3% e 8,2%, respectivamente.

Desta forma, Alagoas precisa melhorar o acesso das gestantes ao sistema de saúde, já que, de acordo com a Sesau (2017), mesmo que em menor proporção, outra causa relevante observada entre os óbitos fetais refere-se às complicações da placenta, do cordão umbilical e das membranas, que podem ocorrer na ocasião de obstrução completa de vasos sanguíneos do cordão umbilical, causando asfixia e morte do feto. Assim, conclui-se que a dificuldade de acesso a exames de imagem (ultrassonografia com *doppler*) pode estar dificultando o diagnóstico e contribuindo para a alta ocorrência dessa causa de óbito.

Outro indicador preocupante é a carência no número de leitos hospitalares em Alagoas, que está acima da média nacional e da média nordestina. Segundo dados apresentados na **Tabela 3**, Alagoas ficou na penúltima posição entre os Estados do Nordeste no ano de 2009, estando à frente apenas de Sergipe. Segundo o Conselho Regional de Medicina de Alagoas (Cremal) (2019), para um Estado onde a população depende do SUS, essa pequena proporção de leitos pode provocar atrasos nos diagnósticos e no início dos tratamentos, o que pode aumentar a taxa de mortalidade.

A Sesau (2017) usou uma variável para fazer o levantamento dos leitos em Alagoas no ano de 2015. Esse indicador compreende o número de leitos existentes e sua relação com o número de leitos disponíveis para os internamentos SUS. Para um melhor detalhamento, esses leitos foram divididos por regiões de saúde. Foram considerados todos os leitos, com exceção

dos complementares, destinados aos cuidados intermediários, intensivos e de isolamento. Assim, dos 6.454 leitos existentes no Estado, 4.987 (77, 26%) são do SUS.

Tabela 3 - Número de leitos públicos por habitante (leitos públicos p/1.000 hab.)

Localidade	2002	2005	2009
Maranhão	1,23	1,31	1,31
Piauí	1,62	1,54	1,59
Ceará	0,9	0,9	0,86
Rio Grande do Norte	1,27	1,17	1,18
Paraíba	1,27	1,14	1,07
Pernambuco	1,26	1,17	1,14
Alagoas	0,87	0,71	0,68
Sergipe	0,48	0,44	0,44
Bahia	0,85	0,88	0,9
Nordeste	1,06	1,03	1,02
Brasil	0,84	0,81	0,8

Fonte: Elaborado pelo autor, 2019. Adaptado de DataSUS, 2019.

Esse levantamento demonstra que o quantitativo de leitos existentes (1,93) e de leitos SUS (1,49) não atende aos parâmetros preconizados, que estabelecem de 2,0 a 3,0 leitos por 1.000 habitantes, evidenciando a desigualdade de distribuição nas diferentes regiões. Ao mesmo tempo em que o número de leitos existentes no Estado por 1.000 habitantes é de 1,93 e o de leitos SUS é de 1,49, na 2ª Região de Saúde¹, essa proporção é de 0,63 leitos existentes/1.000 habitantes – destes, todos são leitos SUS, número que fica abaixo de 50% da média estadual. Na 1ª Região de Saúde², eram 2,80

¹ É composta por 9 municípios: Jacuípe, Japaratinga, Maragogi, Matriz de Camaragibe, Passo de Camaragibe, Porto Calvo, Porto de Pedras, São Luís do Quitunde e São Miguel dos Milagres.

² É composta por 12 municípios: Barra de São Miguel, Barra de Santo Antônio, Coqueiro Seco, Flexeiras, Maceió, Marechal Deodoro, Messias, Paripueira, Pilar, Rio Largo, Santa Luzia do Norte e Satuba.

leitos existentes/1.000 habitantes, sendo a região que possui a maior relação de leitos existentes. Mas, mesmo tendo uma quantidade de leitos existentes dentro dos parâmetros estabelecidos, essa proporção torna-se insuficiente, já que recebe pacientes provenientes de todo o Estado.

Outro indicador utilizado para medir o grau da qualidade no serviço público em saúde em Alagoas foi o número de equipamentos por imagem por habitante (**Tabela 4**). Constata-se que o Estado apresentou, em 2012, números abaixo do Nordeste e do Brasil. Quando se fala sobre equipamentos de mamografia, máquina de RX simples e ultrassom, Alagoas ficou com 0,28, 1,26 e 3,16 em números de equipamentos por habitantes, respectivamente.

Nos indicadores demonstrados na **Tabela 4**, Alagoas apresentou-se bem quando se falam dos mamógrafos, porque está à frente do Nordeste e bem próximo do Brasil, mas, quando se observa a proporção de equipamentos de RX simples, o Estado fica na última posição entre os nordestinos e, conseqüentemente, abaixo das médias nacional e nordestina. Já na observação dos aparelhos de ultrassonografia, Alagoas ficou em sexto lugar e abaixo da média regional.

Tabela 4 - Número de equipamentos de imagem por habitante em 2012 (equipamento p/100.000 hab.)

Localidade	Mamógrafos	RX Simples	Ultrassom
Maranhão	0,33	3,46	3,69
Piauí	0,25	2,66	2,59
Ceará	0,2	2,78	3,23
Rio Grande do Norte	0,22	3,22	4,99
Paraíba	0,26	3,28	4,85
Pernambuco	0,15	3,05	3,33
Alagoas	0,28	1,26	3,16
Sergipe	0,19	1,85	2,84
Bahia	0,17	2,96	3,08
Nordeste	0,21	2,88	3,43
Brasil	0,29	3,21	3,14

Fonte: Elaborado pelo autor, 2019. Adaptado de DataSUS, 2019.

Os exames de imagem são de grande importância para o diagnóstico precoce de patologias. De acordo com os indicadores mostrados neste estudo, Alagoas apresenta-se vulnerável quanto à prevenção e ao mapeamento de doenças, principalmente daquelas que podem ser identificadas por meio de exames de ultrassom e Raio-X. No tocante à prevenção de males como o câncer de mama, o Estado apresenta bons resultados, já que mostra números favoráveis em comparação a outras localidades.

Considerações finais

Este trabalho trouxe como contribuição esclarecimento sobre os percentuais aplicados em saúde no Estado de Alagoas nos anos de 2007 a 2017; mostrou a importância da Lei Complementar 141, de 2012, para o cumprimento dos percentuais mínimos em saúde e explicou o conceito e a necessidade de formular o orçamento público, além de ter mostrado a alta complexidade que o Sistema Único de Saúde tem para garantir o acesso à saúde no Brasil.

Partindo do cumprimento com os percentuais mínimos estabelecidos pela Lei Complementar 141, de 2012, o estudo demonstrou, dentre o período investigado, que Alagoas cumpriu as exigências em todos os anos, com exceção de 2011. Constatou-se, ainda, que Alagoas ficou nas últimas posições, na região Nordeste, no cumprimento dessa lei e, na maioria dos anos, cumpriu apenas percentuais muito próximos dos mínimos estabelecidos.

Assim, pode-se mencionar que a pesquisa apontou que cumprir apenas com os percentuais mínimos exigidos pela Constituição não foi suficiente para garantir uma grande evolução no setor de saúde no Estado estudado, já que alguns indicadores ficaram abaixo das médias nordestina e nacional. Desta forma, Alagoas precisa formular ações para diminuir a mortalidade infantil e dar melhor assistência às gestantes, por meio de fácil acesso aos exames de pré-natal e melhoria no atendimento, seja no pré-parto ou no pós-parto.

O número de leitos é um fator preocupante em Alagoas, por estar abaixo das médias apresentadas. Outro ponto crítico é a concentração de leitos nas regiões de saúde: enquanto a Segunda Região apresenta baixos números, a Primeira mostra valores satisfatórios; mas essa quantidade de leitos que a Primeira Região de Saúde contém torna-se insuficiente, por receber pacientes de todas as localidades do Estado. Uma solução seria criar leitos de média e alta complexidade nas diversas regiões, para se ter equidade nos serviços de saúde e diminuir a grande procura em uma única região. Além disso, Alagoas precisa de melhorias no seu percentual de equipamentos por imagem. Dessa maneira, evitaria doenças e obteria diagnósticos de forma mais precoce, o que deixaria o setor de saúde mais eficiente e eficaz.

Este estudo serve como ferramenta para a sociedade alagoana ter acesso à transparência quando se fala do orçamento e das contas públicas no setor de saúde no Estado, para que se possa saber como foram destinadas as verbas nesse setor entre os anos de 2007 e 2017 e analisar os problemas que ainda precisam ser resolvidos.

Referências

ANDRETTI, Marcia. *et al.* Eficiência dos gastos públicos em saúde no Brasil: estudo sobre o desempenho de Estados brasileiros. **Revista de Gestão em Sistemas de Saúde**, v. 7, n. 2, p. 114-128., 2018.

BRASIL. **Lei Complementar 141, de 13 de janeiro de 2012**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp141.htm>. Acesso em: 24 fev. 2019.

CREMAL. **Alagoas perde quase 500 leitos do SUS em cinco anos**. Disponível em: <http://www.cremal.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=21675:alagoas-perde-quase-500-leitos-do-sus-em-cinco-anos&catid=3>. Acesso em: 27 mar. 2019.

DATASUS. **Departamento de Informática do SUS**. Disponível em: <<http://datasus.saude.gov.br>>. Acesso em: 10 mar. 2019.

LAZZARI, João Batista. Fontes de financiamento do Sistema Único de Saúde. **Revista de Direito Sanitário**, v. 4, n. 1, p. 75-84, 2003.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Sistema Único de Saúde**. Disponível em: <<http://portalms.saude.gov.br/sistema-unico-de-saude/sistema-unico-de-saude>>. Acesso em: 21 mar. 2019.

NUNES, André; SILVA, Edilson Bezerra da; ALMEIDA, Jáder Cabral. Estados brasileiros e investimentos em saúde pública: do atendimento aos percentuais mínimos à teoria institucional. **Revista Espacios**, v. 38, n. 27, 2017.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. **Orçamento Público**. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/orcamento-publico>>. Acesso em: 21 abr. 2019.

SESAU. **Plano Estadual de Saúde 2016-2019**. Maceió, 2017. Disponível em: <http://www.saude.al.gov.br/wp-content/uploads/2018/03/PES-2016-2019_final-Aprovado-pelo-CES_22-11-17-1.pdf>. Acesso em: 9 set. 2019.

SISTEMA DE INFORMAÇÕES SOBRE ORÇAMENTOS PÚBLICOS DE SAÚDE (SIOPS). Disponível em: <<http://portalms.saude.gov.br/repasses-financeiros/siops>>. Acesso em: 20 fev. 2019.

TEIXEIRA, H. V.; TEIXEIRA, M. G. Financiamento da saúde pública no Brasil: a experiência do Siops. **Ciência & Saúde Coletiva**, n. 8, p. 379-391, 2003.

7. A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E SEUS IMPACTOS NA GESTÃO PÚBLICA

Marcos Vinicius Camerino Avila

Resumo: Esta pesquisa tem como tema a Lei de Responsabilidade Fiscal e seus impactos na contabilidade pública. Em manifesta sintonia com os princípios fundamentais da República e da democracia, a Carta de 1988 introduziu importantes espaços de participação popular, reforçados, dentre outras normas, pela edição da Lei Complementar nº. 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que veio estabelecer instrumentos concretos para a efetividade e a dinamização do controle social. A LRF estabeleceu, dentre outros, o Relatório de Gestão Fiscal, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e as Prestações de Contas. Tais demonstrativos são organizados tendo por base as informações registradas e armazenadas em banco de dados pela contabilidade pública, que se apresenta como instrumento indispensável no fornecimento dos dados e de transparência da execução orçamentária e financeira. Por fim, constatou-se que o interesse dos legisladores em fortalecer a contabilidade governamental, mediante as deliberações em lei complementar, alcançou uma melhora significativa das informações produzidas pela contabilidade governamental.

Palavras-chave: Contabilidade pública. Lei de Responsabilidade Fiscal. Serviço público. Receita pública.

Introdução

As mudanças na sociedade brasileira, nos últimos anos, são explicitamente profundas e têm se refletido, de forma visível, na administração pública. Tais transformações estão intimamente ligadas ao papel que a sociedade vem atribuindo ao Estado. Um primeiro fator a ser observado é a expectativa

de que o Estado concentre-se em suas funções fundamentais, reduzindo, por conseguinte, sua atuação na economia. Uma segunda percepção importante a ser registrada é a crescente expectativa de que a administração pública melhore seu desempenho e atenda mais adequadamente às necessidades do cidadão. Já não basta mais que os agentes públicos ajam de forma correta; é fundamental que sejam eficientes.

Os mecanismos de controle admitem a adequação ou a correção dos rumos para alcançar as metas e os programas aprovados e auxiliam novos planejamentos. A falta de controle gera consequências e provoca desperdícios, além do uso indevido dos recursos públicos, ocasionando, dessa forma, a corrupção e os desvios pelos gestores.

Com a implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Lei Complementar 101/2000), a história da administração pública no Brasil mudou. Ressalte-se que todos os gestores foram obrigados, por lei, a obedecer às normas e aos limites dos gastos públicos, além de prestar contas sobre quanto e como empregam os recursos públicos.

A LRF estabelece limites para despesas com pessoal e para a dívida pública e ainda define que sejam instituídas metas para controlar receitas e despesas. Também proíbe que os gestores criem uma nova despesa contínua (por mais de dois anos) sem informar a fonte da receita ou até mesmo sem diminuir outros custos já existentes. Esse controle faz com que os administradores paguem as despesas sem afetar o orçamento atual ou futuros (BRASIL, 2015).

Um dos aspectos mais importantes e um dos menos conhecidos, divulgados e debatidos da Lei de Responsabilidade Fiscal é a questão do planejamento. Partindo desse princípio, Estados e municípios deverão organizar-se para gerir suas finanças de maneira esquematizada, para que seja possível alcançar mecanismos de controle mais alinhados sobre suas despesas, desempenhar previsões e acompanhá-las.

O objetivo principal da LRF está no seu art. 1º, que determina: “Normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão

fiscal” (BRASIL, 2000). A finalidade, certamente, é alcançar uma melhoria na administração das contas públicas, visto que os gestores devem ter obrigação com as metas e o orçamento apresentados e aprovados pelo correspondente Poder Legislativo.

Tendo como nascedouro uma grande pressa da sociedade, no intuito de moralizar o setor financeiro, essa lei trouxe significativos incrementos nos gastos públicos, assim como mais responsabilidade e moralidade na administração com a coisa pública, respeitando os princípios de razoabilidade, eficiência e probidade administrativa.

De acordo com Santos (2010), essa lei está longe de ser apenas “mais uma” no rol da legislação brasileira, vai organizar o País e trazer-lhe um caráter de eficiência e seriedade que a sociedade há muito deseja. A partir dela, todos os gestores públicos assumem um compromisso com o orçamento: para cada despesa criada, é necessário prever uma nova fonte de receita. Mas, sem dúvida alguma, a grande novidade, jamais vista no País, foi a imposição de limites com despesas de pessoal.

A LRF foi vista como um conjunto de medidas eficazes para o País obter o ajustamento necessário para a estabilidade monetária. Com quase treze anos de vida, essa lei já produziu importantes resultados no sentido de direcionar os gestores públicos para que não consumam mais do que recolhem. Diante disso, indaga-se: quais os impactos que a LRF causou na contabilidade pública?

Segundo Silva e Bonacim (2010), a LRF impactou na contabilidade pública nos aspectos que envolvem a consolidação de contas e a exigência do Relatório de Gestão Fiscal.

A escolha do tema justifica-se, uma vez que a LRF visa a orientar os gestores na administração dos recursos públicos. Além disso, a lei determinou que as ações do Governo precisam combinar com os instrumentos de planejamento: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei de Orçamento Anual (LOA).

O objetivo-geral do presente trabalho é analisar a LRF sob a ótica da contabilidade pública. Os objetivos específicos são: estudar a legislação sobre serviço público e receita pública e evidenciar o papel dos gestores na administração dos recursos públicos.

A importância desta proposta de estudo perpassa o fato da certeza inequívoca de que tais mudanças são essenciais para se atingir a melhoria do setor público, objetivando uma operacionalização com eficácia, ética, lisura e transparência dos gastos públicos e das demais ações do Governo.

Considerações iniciais

A ordem jurídica, compreendida como um conjunto de normas harmônicas e interdependente, traz, em seu conteúdo, as diretrizes fundamentais a serem contempladas tanto pelos próprios entes estatais como pelos administrados. É essa noção lógica que ampara e sustenta a estrutura do Estado de Direito.

A atividade desempenhada – típica e atípica, pelo Estado, em todos os níveis dos Poderes constituídos, vale-se de atos, que se revelam como forma de exteriorização e declaração de vontade. Por conseguinte, o instrumento posto à disposição do ente estatal encontra-se delimitado na concepção de ato administrativo, considerado, em si, como manifestação unilateral de vontade estatal destinada a constituir, modificar e extinguir relações de cunho jurídico entre os cidadãos ou entre estes e a administração pública ou por quem, às vezes, encontre-se na função público-administrativa.

Por meio desses atos administrativos, o poder público concretiza a finalidade pública prelecionada no mandamento normativo. E, assim o faz, utilizando-se da subsunção dos fatos à norma, ou seja, a partir da ocorrência do fato ou de acontecimentos previstos na regra disciplinadora, em que ocorre o efeito da “jurisdicização”. A esses atos incidem algumas características de suma importância, quer pela sua autoria quer pela sua finalidade, caminhando-se à concreção do interesse público (MELLO, 2012, p. 91).

Na produção dos efeitos desejados pela norma jurídica, a administração jamais deve desprender-se dos valores maiores contidos na ordem jurídica e na Lei Fundamental (zelo pela coisa pública, respeito aos direitos e garantias individuais, observância aos pressupostos de boa gestão, eficiência, moralidade, legalidade, entre outros).

A administração traça sua vontade com respaldo na lei. Esse é o único caminho a ser percorrido; não há outro. Portanto, ocorre a edição do ato administrativo, que é nada mais do que a exteriorização dos intuitos do poder público, sempre buscando a realização do interesse coletivo. Dessa feita, “projeta-se a manifestação volitiva da Administração de maneira eficaz no mundo jurídico, passando a produzir os efeitos esperados” (CRETELLA JÚNIOR, 2005, p. 321).

A conduta administrativa delimita-se ao preceituado na lei. É o corolário da Legalidade. Neste passo, toda vez que a regra jurídica prevê apenas e tão somente um único comportamento pré-determinado, sem uso de apreciação subjetiva quanto à melhor medida que satisfaça a finalidade legal, está diante de atos que possam ser eminentemente vinculados. Isso porque existe prévia descrição normativa da atuação exigida.

Ao revés, no momento em que a administração exterioriza sua vontade institucional no exercício de competências de natureza discricionária, onde há, por lei, certa margem de liberdade de escolha pelo administrador do resultado mais adequado a ser implementado, o ato será discricionário. Isso se dá pelo fato de que ao administrador são dadas opções múltiplas de ação, sendo quaisquer delas legítimas por fazerem o cumprimento da norma. É a lei que abre o leque de possíveis condutas, por exemplo, por meio de conceitos plurissignificativos e indeterminados.

Nesse caso, há previsibilidade normativa para o uso de uma apreciação subjetiva por parte do agente público, que a faz avaliando as circunstâncias do caso concreto e decidindo, por conseguinte, pela solução mais ampla que materialize a finalidade pública prevista no mandamento

legal. Apenas será legítimo o campo de juízo valorativo da oportunidade e da conveniência pela administração se permitido por norma jurídica que lhe confira tal faculdade.

Serviço público

O serviço público, em todos os seus aspectos, é regulado pela Constituição Federal (CF/88), que apresenta todos os critérios necessários para sua definição. Dessa forma, a aplicação do Direito no campo de serviços públicos deve ser levada em consideração, para evitar ações de inconstitucionalidade.

O serviço público é diferente dos demais por objetivar e privilegiar o coletivo, e não o interesse individual de cada cidadão. Todo Estado possui critérios jurídicos definidos, estabelecendo quais serviços deverão ser públicos e de utilidade pública e se esses serviços serão prestados diretamente ou terceirizados.

Os serviços públicos são caracterizados por aqueles prestados diretamente pela administração devido a sua essência e necessidade, por exemplo: preservação da saúde pública e serviços de segurança pública. Com relação aos serviços de utilidade pública, são fornecidos diretamente à coletividade ou delegados a terceiros, como: transporte coletivo, energia, telefonia e água.

Vale ressaltar que as atividades que a Constituição Federal de 1988 dispõe como serviço público não podem ser distinguidas de outra maneira. Já os serviços que não estão previstos na Constituição só poderão tornar-se públicos se o legislador constituinte respeitar sua natureza e não adentrar na esfera privada.

Convém salientar o tratamento específico dado aos Estados e municípios para os setores da Saúde e da Educação, que são contemplados na Constituição Federal, na Emenda nº. 29, com a definição de limites constitucionais que devem ser aplicados na Saúde (12%, Estados; 15%, municípios) e na Educação (25%, Estados e municípios).

Assim, Baleeiro (2010, p. 570) conceitua o serviço público:

[...] como instrumento do Estado, tendo por alvo a realização prática daqueles fins que moralizam e racionalizam o fenômeno social do poder político: a defesa da nação contra agressões externas, a ordem interna como condição de segurança e liberdade de cada indivíduo, a elevação material, moral e intelectual de todas as pessoas, o bem-estar e a prosperidade gerais, a igualdade de oportunidade, etc. para todos os componentes do grupo humano. São, pois, os serviços públicos, os meios técnicos e jurídicos pelos quais, através de seus agentes e suas instalações, a pessoa de direito público interno, usando o poder estatal, busca atingir os fins que lhe atribuem as ideias políticas e morais da época. [...].

É interessante ressaltar o relato de Bastos (2010, p. 355) em que diz:

[...] O funcionamento do Estado conduz, necessariamente, a existência de uma atividade financeira consistente na obtenção de recursos, na sua gestão e ao final na sua aplicação. É uma atividade, sem dúvida, importante, porque torna possível a existência das demais. Sabe-se que são hoje muitos os fins colimados pelo Estado: manutenção da ordem interna, assessoramento da defesa contra eventual inimigo externo, aplicação do Direito aos casos controvertidos (distribuição da justiça), feitura das leis que regerão a comunidade, prestação de serviços públicos, construção de estradas, fiscalização de muitas atividades particulares, e até mesmo no campo social e econômico a presença do Estado faz-se sentir de forma acentuada. [...].

Cumpra ressaltar, por parte de Rosa Júnior (2000, p. 89), que:

[...] A atividade financeira do Estado difere da exercida pelo particular, porque a riqueza para o Estado constitui apenas o meio para que possa cumprir suas finalidades de satisfação das necessidades públicas, enquanto para o particular a riqueza constitui o fim por ele visado. [...].

Já de acordo com Di Pietro (2006, p. 89), serviço público pode ser conceituado como qualquer atividade atribuído ao Estado, por lei, que visam atender necessidades internas da Administração ou servir de base para outros serviços.

Entende-se que, seja o serviço público exercido pelo poder público ou privado, o objetivo maior é satisfazer o cidadão. É necessário que o Estado tenha a noção exata do papel que irá cumprir. Diversos órgãos e empresas foram criados, com o objetivo de atender às necessidades da sociedade, variando de acordo com as exigências de cada povo e de cada época.

Receita pública

Podemos afirmar que diversos autores apresentam maneiras diferentes de conceituar receita pública. Nessa nossa explanação, gostaríamos de ressaltar alguns dos principais, com seus eventuais pensamentos em relação ao referido tópico.

Segundo Riane (2002, p. 34): “Receita Pública corresponde aos ingressos provenientes da arrecadação de tributos ou de outras fontes captadas pelo erário, destinadas à satisfação de inúmeras necessidades públicas mantidas pelo Estado”.

Na visão de Baleeiro (2010, p. 654), receita é “a entrada que, integrando-se no patrimônio público sem quaisquer reservas, condições ou correspondências no passivo, vem acrescer o seu vulto, como elemento novo e positivo”.

Ensina Rosa Jr. (2000, p. 94), a respeito da receita pública, o seguinte:

[...] Como uma entrada em dinheiro não sujeito à condição devolutiva ou de baixa patrimonial correspondente, eis que se incorpora permanentemente ao patrimônio público, como um elemento novo ao qual passa a pertencer, a fim de que o estado possa aplicá-lo no cumprimento de suas finalidades. [...].

Pode-se dizer, de maneira bem simples, que receita pública é a entrada definitiva de erário nos cofres públicos que pode ser proveniente de doações de empresas privadas ou de outros entes públicos, inclusive internacionais, de tributos ou de contribuições sociais e auxilia, de algum modo, os países e Estados necessitados. Na visão de Baleeiro (2010, p. 789), ocorre o seguinte:

[...] Quaisquer que se mostrem as dificuldades e defeitos dos tipos de arrecadação, estas são necessárias, quer do ponto de vista científico quer do ponto de vista da aplicação prática. Qualquer esforço teórico, como explicação dos fatos financeiros, não pode prescindir de sua análise e classificação. Esta ajuda a distinguir os caracteres e categorias, cujas conseqüências e causas são diversas, ao mesmo tempo em que fornece elementos úteis à formação de uma terminologia precisa.

Segundo Riani (2002, p. 103) as arrecadações de dinheiro aos cofres são advindas de diversas fontes. Entretanto, as receitas tributárias possuem a maior importância pois transcorrem da utilização do patrimônio particular.

No Brasil, a capacidade de tributar é partilhada entre a União, os Estados-Membros, o Distrito Federal e os municípios, cuja competência é regulamentada pelo Congresso Nacional. Assim, pode-se dizer que cada entidade de Direito público exercerá a modalidade de arrecadação tributária de sua competência, atingindo as espécies de tributos sempre objetivamente,

ou seja, não desrespeitando os modos de arrecadação de cada um que legalmente estão estabelecidos (DI PIETRO, 2006, p. 123).

Ocorre que a União possui maior parcela da competência tributária; entretanto, os Estados-Membros e os municípios participam do produto de arrecadação de diversos impostos. Tal prerrogativa encontra-se prevista na Constituição Federal, sobretudo nos artigos 157 e 162, que versam sobre a distribuição da receita tributária.

O artigo 3º do Código Tributário Nacional (CTN) define tributo do seguinte modo: “[...] toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção por ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada [...]”.

Os impostos e as taxas foram as primeiras formas de arrecadação tributária; logo depois, vieram as contribuições de melhorias, os empréstimos compulsórios, as contribuições para-fiscais, as contribuições sociais e as tarifas. Ressalte-se que as duas fontes iniciais de receita servem para suprir as grandes despesas contraídas pelo Estado, bem como sua manutenção.

O conceito legal de imposto está previsto no Código Tributário Nacional (CTN), em seu art. 16: “É o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte”.

Vale apontar, de modo resumido, cada uma das formas de arrecadação e competência especificadamente tributária, dentre outras. Assim, a União (art. 153 CF/88) terá competência para arrecadar e ter em seu orçamento receitas tributárias decorrentes de impostos: sobre o Comércio Exterior (Impostos de Importação e Exportação), sobre o Patrimônio e a Renda (Imposto Territorial Rural, Sobre Renda, Pessoas Físicas e Pessoas Jurídicas).

Os Estados e o Distrito Federal (art. 155, CF/88), por sua vez, terão em sua arrecadação tributária: impostos sobre a propriedade – Imposto de Transmissão de Bens (ITBI) e Imposto Sobre Propriedade de Veículos

Automotores (IPVA); Imposto Sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e os Especiais Sobre Serviços de Transporte e Serviços de Comunicação.

Os municípios (art. 156, CF/88) e o Distrito Federal (art. 147, CF/88) podem ter, em seu orçamento, receitas tributárias de impostos sobre a propriedade (Imposto Territorial Urbano, Imposto Predial Urbano e Imposto de Transmissão de Bens), além dos Impostos Especiais sobre Serviços.

Existe a classificação legal, proveniente da Lei 4.320, de 17 de março de 1964, determinada pelo art. 12 da Lei 9.528, de 10 de dezembro de 1997, que institui Normas Gerais de Direitos Financeiros para elaboração e controle dos orçamentos “e balanços da União, dos Estados”, dos municípios e do Distrito Federal, conhecida também como “Lei do Orçamento”, que, no seu artigo 11, classifica a receita pública em receitas por categorias econômicas e receitas por fontes. Desse modo, as receitas por categorias econômicas são classificadas em receitas correntes e receitas de capital.

Riani (2002, p. 37) classifica as receitas correntes como:

- **Receitas Tributárias:** provenientes de impostos, taxas e contribuições de melhoria;
- **Receitas Patrimoniais:** provenientes de receitas de valores mobiliários, participações, dividendos e outras receitas patrimoniais;
- **Receitas Industriais:** provenientes de receitas de serviços industriais e outras receitas industriais;
- **Transferências Correntes:** provenientes de multas, contribuições, cobranças da dívida ativa e outras receitas diversas;
- **Receitas de Capital:** provenientes de operações de crédito, alienação de bens móveis e imóveis, amortização de empréstimos concedidos, transferências, capital e outras receitas de capital.

Na visão de Baleeiro (2010, p. 824), essa classificação pode ser:

[...] Extraordinária e Ordinária: sendo a primeira, sob esse ponto de vista, os impostos somente decretados em circunstâncias anormais, como os de caráter transitório,

a serem criados em tempo de guerra (CF/88 art. 22), o *prêlevemente sur lê capital*, proposto na Europa depois de 1918; as doações e legados como encargos ou sem eles; os proventos auferidos por efeitos das disposições legais relativas à prescrição, as heranças jacentes, bens vacantes e de evento.

As receitas originais compreendem as rendas proventos dos bens e empresas comerciais ou industriais do Estado, que os explora a semelhança de particulares, sem exercer os seus poderes de autoridade nem imprimir coercitividade à exigência de pagamento ou à utilização dos serviços que os justificam, embora, não raro, os institua em monopólio.

As derivadas caracterizadas pelo constrangimento legal para sua arrecadação contam os tributos e as penas pecuniárias, em resumo, rendas que o Estado colhe no setor privado, por ato de autoridade, subdividindo-se os primeiros em: impostos, taxas, contribuições de melhoria e contribuições para fiscais. [...].

Já para Bastos (2010, p. 434), as receitas são classificadas como receitas patrimoniais oriundas da exploração do patrimônio do Estado, receitas tributárias que são derivados de cobranças dos tributos e em receitas creditícias que decorre da entrada do Estado no mercado financeiro, resultando em uma relação bilateral voluntária entre o estado e o particular.

A Lei Complementar nº. 101/2000 e a receita pública

Com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Lei Complementar nº. 101/2000), um novo regime de gestão das finanças públicas foi introduzido na legislação brasileira. A LRF pressupõe planejamento e transparência na avaliação dos riscos e possíveis desvios das contas públicas.

A realização de metas visa a alcançar resultados entre receitas e despesas. O artigo 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal da Receita dispõe que:

[...] Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade da gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

Parágrafo único. É vedada a realização de transferência voluntária para o ente que não observe o disposto no caput, no que se refere aos impostos. [...].

Esse artigo é interpretado no sentido de estimular os entes da Federação, principalmente os municípios, a incentivar o aumento da arrecadação cobrando impostos como o Imposto Sobre Propriedade Territorial Urbano (IPTU), Imposto Sobre Serviços (ISS) e Imposto Sobre a Transmissão de Bens e Imóveis (ITBI), assim aumentando a arrecadação. Com isso, o povo é quem ganha, com investimentos e manutenção da máquina administrativa.

Vale ressaltar que é importantíssimo para o município, assim como para os outros entes da Federação, e uma exigência da Lei de Responsabilidade Fiscal o aumento da arrecadação com a finalidade de obter recursos financeiros para suprir as despesas.

Para os municípios que não arrecadam os tributos que lhes competem, foi vedado, pelo parágrafo único, que ocorra a transferência voluntária, ou seja, decorrente de repasse de recursos entre níveis de Governo (União ou Estado), sem que exista obrigação constitucional ou legal. Vale também ressaltar que essa punição não alcança as transferências voluntárias para as áreas de Educação, Saúde e Assistência Social, que não são passíveis de qualquer transgressão fiscal (art. 25, §3º da lei em comento).

A negligência na arrecadação de receitas públicas é considerada ato omissivo e, por isso, é vista como ato de improbidade administrativa (art. 10 da Lei nº. 8.429, de 1992).

[...] Art. 12: as previsões de receitas observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações da legislação da variação do índice de preços do crescimento econômico ou qualquer outro fator relevante e se não acompanhados de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes aqueles a que se referem, e da metodologia de cálculos e premissas utilizadas.

§1º: Reestimativa da receita por parte do Poder Legislativo só será admitida se comprovado erro ou omissão técnica ou legal.

§2º O Montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de Lei Orçamentária.

§3º O Poder Executivo de cada ente colocará a disposição aos demais Poderes e do Ministério Público, no mínimo trinta dias antes do prazo final para o encaminhamento de suas propostas orçamentárias, os estudos e as estimativas das receitas para o exercício subsequente, inclusive da corrente da líquida, e as respectivas memórias de cálculos. [...].

Esse artigo e os respectivos parágrafos abordam a previsão e a arrecadação, em observância às normas técnicas e legais. Lembrando que, deve-se considerar sempre os efeitos relativos às alterações legais; as variações dos índices de preços; o crescimento econômico e outros fatores relevantes.

Essa previsão de arrecadação deve ser feita de forma que a receita de operação de crédito não ultrapasse as despesas de capital no projeto de lei orçamentária, sendo uma previsão real e não meramente formal.

[...] Art. 13. No prazo previsto no art. 8º, as receitas

previstas serão desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação, com especificação, em separado, quando cabível, das medidas de combate à evasão e à sonegação, da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa. [...].

Nesse sentido, observamos que, ao fazermos a previsão para que tenhamos um controle sobre o planejado por meio de metas bimestrais para receitas, notamos que haverá uma evolução do planejamento e que as metas serão desdobradas pelo Poder Executivo.

A LRF e seus impactos na contabilidade pública

Com a inflação praticamente debelada, o financiamento do *deficit* público por meio da utilização de receitas financeiras esgotou-se, trazendo, com isso, um problema de crescimento da dívida pública tanto na esfera do Governo Federal quanto nos Governos estaduais e municipais. Com o advento da Lei Complementar nº. 101/2000, de 19 de outubro de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a questão das dívidas e da acumulação de *deficit* pelos Estados e municípios obteve maior destaque no cenário econômico brasileiro.

Ademais, um dos aspectos mais relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal diz respeito à questão do planejamento, mesmo que ainda seja pouco debatido. Partindo dessa análise, compreende-se que o Estado, bem como o município, deverão organizar-se de modo planejado, haja vista a necessidade precípua de gerir suas finanças. Além disso, espera-se desenvolver mecanismos de controle mais apurados sobre suas despesas, com capacidade de fazer as previsões e o devido acompanhamento.

A LRF veio para dar limites aos governantes, que passaram a ter compromisso com o orçamento e com as metas impostas pelo Poder

Legislativo. Na Câmara dos Deputados (2012) menciona que a LRF, na parte da Transparência da Gestão Fiscal, fixou que os entes da Federação têm a obrigação de disponibilizar a qualquer pessoa interessada, Física ou Jurídica, o acesso as informações relativas as despesas e receitas arrecadadas.

A sociedade mostrou-se bastante interessada na criação dessa lei, visto que moralizar o setor financeiro do País passou a ser um desejo de todo cidadão brasileiro. A LRF voltou-se para os gastos públicos, diante da necessidade de proporcionar mais responsabilidade e moralidade no uso da coisa pública, mediante a aplicabilidade dos princípios de razoabilidade, eficiência e probidade administrativa. A partir dela, todos os gestores públicos assumem compromisso para com o orçamento: para cada despesa criada, é necessário prever uma nova fonte de receita. Mas, sem dúvida alguma, a grande inovação, nunca vista no País, foi a fixação de limites com despesas de pessoal.

Diante de sua natureza moralizadora, a LRF vem alcançando bons resultados, sobretudo quando orienta os gestores públicos para que não ultrapassem o limite do valor arrecadado. Nesse cenário, pode-se dizer que a necessidade de desenvolvimento de mecanismos plausíveis de controle nos *deficits* municipais passou a ser uma preocupação de seus representantes.

Os autores Toledo Júnior e Rossi (2002, p. 121) compreendem que:

[...] A Lei de Responsabilidade Fiscal repercute, com vigor, sobre a administração fazendária dos entes e órgãos a ela sujeitos. Os municípios, sobretudo eles, estão a congregar maior nível de esforços no intento de se ajustarem ao nível direito financeiro; isso, porque 93% das comutas brasileiras são de pequeno porte; ressentem-se de maior estruturação técnica para exercitar os hoje indispensáveis instrumentos de planejamento orçamentário e financeiro.

Para as localidades com menos de 50 mil habitantes, o legislador facultou prazos mais elásticos de apresentação de certos instrumentos fiscais, bem assim determinou à

União prestar assistência técnica e financeira a todo o tipo de município, pequeno, médio e grande, tendo em mira a modernização das respectivas administrações tributária, financeira, patrimonial e previdenciário. [...].

Ao analisar do ponto de vista do planejamento, Silva (2000, p. 68) afirmou:

[...] Que pela Lei de Responsabilidade Fiscal pretende é fortalecer o processo orçamentário, de modo a transformar aquele em peça de planejamento, de forma eficaz e possível de prevenir desequilíbrios indesejáveis. Além disso, a lei passa a ser um instrumento de comprometimento dos governantes para a sociedade. Ao município em especial, que é a nossa preocupação maior, cabe instituir, prever e efetivamente arrecadar todos os tributos de sua competência e assegurados no texto Constitucional. Isto significa que o município deverá explorar adequadamente a sua base tributária e, conseqüentemente, ter capacidade de estimular qual será a sua receita, de modo a realizar o cumprimento das metas fiscais e a alocação das receitas para as diferentes despesas. [...].

Para Toledo Júnior e Rossi (2002, p. 06):

A Lei Complementar nº. 101, de 2000, integra o processo de reforma do Estado, do qual fazem parte as reformas administrativas, previdenciária e tributária, o saneamento e a privatização dos bancos estaduais e os acordos de ajuste fiscal entre União e os Estados e grandes municípios. Mas, diretamente, associa-se ao Programa de Estabilidade Fiscal, lançado em outubro de 1998.

Os artigos 15, 16 e 17 da LRF determinam que a criação, a expansão ou o aperfeiçoamento de ação governamental que gera aumento de despesa, assim

como o aumento de despesa de caráter contínuo, precisam estar conjugados com o Plano Plurianual (PPA) e com a Lei de Orçamento Anual (LOA).

Vale ressaltar que, dentre os artigos citados acima, existem outros da LRF que provocaram mudanças nas finanças públicas, causando diretamente reflexos na contabilidade pública. Para se chegar aos objetivos propostos pela lei, nasce a necessidade de adequação, concepção ou alteração de determinados procedimentos e demonstrativos imprescindíveis à transparência na gestão fiscal.

No âmbito da administração pública federal, as alterações contábeis referentes aos atos e fatos da gestão financeira, orçamentária e patrimonial são alcançadas mediante a edição de normativos pelo órgão central do Sistema de Contabilidade Federal – a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN), a quem foi oferecida competência legislativa para o cumprimento dessa função (art. 18 da Lei nº. 10.180/2001 e §2º do art. 50 da LRF).

Ressalte-se que a contabilidade governamental sofreu alterações significativas a fim de exercer o que ordena o artigo 51 da LRF, que determina que cabe ao Poder Executivo da União promover a consolidação nacional das contas dos entes federados e sua divulgação até por meio eletrônico de acesso ao público.

A LRF foi editada com a finalidade de aperfeiçoar a administração das contas públicas no Brasil e possibilitar maior transparência aos gastos públicos. Essa lei determina que os gestores tenham maior compromisso com o orçamento e com as metas oferecidas e confirmadas pelos órgãos competentes. É obrigação dos gestores apresentar demonstrativos contábeis, bem como relatórios, inclusive por meio eletrônico, visando a garantir a todos o acesso às informações dos gastos públicos.

Portanto, cumpre ressaltar que a lei definiu, dentre outros, o Relatório de Gestão Fiscal, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e as Prestações de Contas, bem como mecanismos de transparência organizados mediante informações dadas pela própria contabilidade governamental.

Metodologia

O método utilizado na composição deste trabalho consiste, sobretudo, numa pesquisa teórico-bibliográfica, segundo Martins e Lintz (2000, p. 29), “Pesquisa Bibliográfica”, que compreende obras de relevante caráter contábil e histórico e a importância da Lei de Responsabilidade Fiscal como instrumentos de equilíbrio, austeridade e ajuste nas contas públicas, orientando, detectando e corrigindo erros cometidos pelos gestores e assegurando o cumprimento dos objetivos previstos na LRF, buscando sempre cumprir os decretos e as instruções normativas do Tribunal de Contas.

Por meio da pesquisa de caráter teórico-bibliográfico, pretende-se esclarecer a atuação dos órgãos, bem como sua importância para o bom funcionamento da máquina pública no que diz respeito aos processos de aquisição de materiais de consumo permanente, contratação de serviços e elaboração da prestação de contas aos órgãos fiscalizadores. Para tanto, utilizou-se como técnica de pesquisa a análise textual, por meio da leitura exploratória, seletiva e analítica, que proporciona mais informações sobre determinado assunto. E para analisar os dados coletados foi utilizado a análise documental com o intuito de tornar o objeto de estudo mais compreensível.

Quanto à organização do trabalho, em conformidade às características do estudo, este se apresenta organizado de tal forma que a sequência de aprofundamento pode ser observada na composição de títulos e subtítulos à medida que se procura auferir mais destaque aos resultados da pesquisa em função de seus objetivos.

Considerações finais

O presente estudo teve como objetivo apontar os impactos decorrentes da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) na gestão pública, bem como a adequação da gestão dos recursos públicos segundo os princípios que regem a LRF, que tem por finalidade principal instituir normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal e disciplinar o gasto público, aplicando-

se a União, Estados, municípios e Distrito Federal, com mecanismos para o cumprimento de objetivos e metas conforme os artigos 8 e 9, bem como a ampliação e a melhoria do controle substantivo elencado na Lei 4.320/64, inciso III do artigo 75.

Se a LRF foi editada para que os administradores públicos norteiem o foco de suas administrações para a busca de resultados, certamente também conferiu aos órgãos de fiscalização interna e externa a oportunidade de dar uma resposta à coletividade, devido à possibilidade de a instituição de controle cair no aviltamento, abolindo totalmente aquelas situações indesejadas em que os gestores gastavam o que não estava previsto no orçamento e não tinham previsão de arrecadar o que foi gasto; gastava-se para depois arrecadar.

A LRF veio para transformar esse modo equivocado de se administrar as finanças públicas, fazendo com que os gestores gastem apenas o que seus caixas permitem, evitando, com isso, o endividamento.

Portanto, fica evidente, pelo texto normativo discutido ao longo do trabalho, que o poder público brasileiro começa a acreditar que somente com a participação cada vez mais crescente da sociedade nas ações de controle e fiscalização da aplicação de recursos públicos e o fortalecimento das instituições, em particular dos órgãos de Controle Externo, poderá banir do cenário público a má-gestão e o desvio de recursos públicos.

Referências

BALEEIRO, Aliomar. **Limitações constitucionais ao poder de tributar**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988.

BRASIL. **Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/hp/downloads/lei_responsabilidade/lc101_2000.pdf>. Acesso em: ago. 2019.

BRASIL. Ministério da Economia. **Dicas sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal.** Brasília, 2015. Disponível em: < <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-assuntos-economicos/orcamento-federal/lei-de-responsabilidade-fiscal/dicas/dicas>>. Acesso em: 05 set 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Cartilha de fiscalização financeira e controle: um manual de exercício da Cidadania.** Comissão de Fiscalização Financeira e Controle [recurso eletrônico]. – 3. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de Direito Administrativo.** 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

RIANI, Flávio. **Economia do setor público: uma abordagem introdutória.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

ROSA JR., Luiz Emygdio F. da. **Manual de Direito Financeiro & Direito Tributário.** 14. ed. São Paulo: Renovar, 2000.

SANTOS, Adélcio Mirachi dos. **A Transparência na Gestão Pública de Campo Novo do Parecis.** Campo Novo do Parecis, 2010. 65 p. Monografia (Especialização). Faculdade de Ciências Contábeis e Administração do Vale do Juruena, Campo Novo do Parecis, 2010.

SILVA, Edson Jacinto da. **O Município na Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Editora de Direito, 2000.

SILVA, Daiane Rodrigues da; BONACIM, Carlos Alberto Grespan. A Influência da Lei De Responsabilidade Fiscal na Gestão das Contas Públicas Segundo A Percepção de um Contador. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, jul/dez 2010.

TOLEDO JÚNIOR, Flávio C. de; ROSSI, Sérgio Ciqueira. **Lei de Responsabilidade Fiscal**: comentado artigo por artigo. 2. ed. São Paulo: Editora NDJ, 2002.

8. A IMPORTÂNCIA DO ORÇAMENTO PÚBLICO COMO FERRAMENTA PARA O PLANEJAMENTO DA GESTÃO MUNICIPAL

Roseane Silva Teixeira Barbosa

Resumo: O presente artigo tem por objetivo ampliar os conhecimentos referentes ao orçamento público como instrumento de planejamento para se alcançar efetividade no trabalho de um gestor municipal. A metodologia empregada no desenvolvimento do estudo é de caráter bibliográfico, uma vez que se utilizaram obras já publicadas sobre o assunto, no intuito de aprimorar os argumentos sobre o tema proposto. Para atingir essa finalidade, foi realizada uma apresentação sobre orçamento público, os princípios que o norteiam e os instrumentos de planejamento, como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que têm como finalidade orientar o Poder Executivo quanto à realização dos programas previstos e ao cumprimento das metas estabelecidas, tendo como resultado o planejamento e o controle dos recursos públicos.

Palavras-chave: Orçamento. Princípios. Plano Plurianual. Lei de Diretrizes Orçamentárias. Lei Orçamentária Anual.

Introdução

O orçamento, na administração pública, é provavelmente um dos mais antigos instrumentos de gestão. De grande importância, é uma ferramenta que os gestores do âmbito público utilizam para controlar a atividade financeira do Governo, além de planejar ações e metas para um determinado período.

A Constituição Federal de 1988 afirma que todo orçamento público (Municipal, Estadual e Federal) precisa ser elaborado a partir de três etapas:

o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Segundo Almeida e Costa (2019), administrar é uma tarefa bastante complicada, principalmente em se tratando da gestão pública. É evidente que a busca por satisfazer as demandas e as necessidades de uma coletividade induz todos os âmbitos do poder público a irem à procura de mecanismos que possam servir de auxílio para o planejamento e o desenvolvimento de suas tarefas.

Para Galavoti (2018), o planejamento tem se tornado muito mais que uma mera recomendação. Trata-se de uma exigência das normas constitucionais e legais que está levando os órgãos de fiscalização, como os Tribunais de Contas, a exigirem maior responsabilidade por parte dos gestores públicos.

É significativo relatar a importância do acompanhamento de profissionais técnicos que conheçam a legislação que rege a LOA para a elaboração do orçamento público. O orçamento influencia o gestor público nas tomadas de decisões, cabendo a tal profissional o não envolvimento de política partidária nesse aspecto.

Este estudo teve por objetivo-geral ampliar os conhecimentos referentes ao orçamento público como instrumento de planejamento para se alcançar efetividade no trabalho de um gestor municipal; como objetivo específico, buscou descrever os processos de elaboração do planejamento orçamentário.

Metodologia

A metodologia aqui utilizada foi fundamentada em pesquisa exploratória bibliográfica com leitura, análise e compreensão de livros e artigos, a fim de tomar ciência e familiaridade sobre o assunto.

A pesquisa bibliográfica procura explicar e discutir um tema com base em referências teóricas publicadas em livros, revistas, periódicos e outros. Busca, também, conhecer e analisar conteúdos científicos sobre determinado tema (MARTINS, 2001). Esse tipo de pesquisa tem como finalidade colocar

o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto (MARCONI; LAKATOS, 2007).

Conforme os autores citados, a pesquisa bibliográfica tem por objetivo interpretar o tema, conhecendo, assim, as diferentes contribuições científicas disponíveis sobre o orçamento público, como também oferecendo suporte a todas as fases do desenvolvimento da pesquisa.

Contabilidade Pública

No Brasil, a contabilidade pública baseia-se, principalmente, na Lei 4.320/64, sendo responsável pelo registro da previsão da receita e pela fixação da despesa estabelecida no orçamento público aprovado para o exercício.

Segundo Silva (2013), a contabilidade aplicada ao setor público define-se como um “[...] espaço de atuação do profissional de contabilidade que demanda estudo, interpretação, identificação, mensuração, avaliação, registro, controle e evidenciação de fenômenos contábeis decorrentes de variações patrimoniais [...]”.

De acordo com Andrade (2013), o objetivo da contabilidade para a administração pública não se resume apenas ao registro e ao acompanhamento de sua situação, mas também viabiliza a tomada de decisão em relação ao patrimônio e suas atividades desde o início.

Orçamento público

O orçamento público é um mecanismo aprovado por lei que contribui diretamente para o andamento dos serviços na administração pública em que metas, objetivos e diretrizes são traçados e são especificadas prioridades e demandas da população em um determinado tempo, visando a que a execução das atividades aconteça de forma eficaz e transparente (GIACOMONI, 2010). É uma ferramenta de gestão utilizada para estimar tanto as receitas que o Governo espera arrecadar quanto para fixar as despesas para o período de um ano. Cabe ao Poder Legislativo autorizar, através de lei, a execução das despesas destinadas ao funcionamento da gestão.

Na visão de Silva (2016), o orçamento deve conter variados propósitos ligados à busca de resultados e controle. O autor ressalta, ainda, que o orçamento não é somente a previsão de algo que irá acontecer, mas que determina as metas, de forma que todos se empenhem para alcançar bons resultados nas execuções dos trabalhos.

Toda atividade de planejamento público, por sua natureza, deverá resultar de decisões presentes, tomadas a partir do exame de seus impactos no futuro, o que proporciona uma dimensão temporal de alto significado. É no orçamento que o cidadão identifica a finalidade dos recursos que o Governo arrecada sob o formato de impostos. Em resumo, nenhuma despesa pública pode ser executada sem estar estabelecida no orçamento público.

Existem princípios fundamentais que precisam ser acompanhados para elaboração e controle dos orçamentos públicos e que permanecem determinados na Constituição Federal de 1988, na Lei nº. 4.320, de 1964, no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na contemporânea LRF.

Conforme explica Pires (2002), a Lei nº. 4.320, de 17 de março de 1964, é basicamente voltada para o orçamento, embora trate de alguns aspectos da contabilidade, principalmente da elaboração dos balanços.

Os princípios orçamentários tornam o orçamento mais transparente e de fácil compreensão, o que faz com que ele seja utilizado para facilitar o controle e a avaliação e, principalmente, seja aplicado como uma ferramenta de gestão.

O orçamento é uma peça fundamental na administração municipal, pois permite ao gestor planejar como e onde irá aplicar os recursos para que se alcancem os resultados. Como órgãos públicos devem seguir leis, planos de governo são realizados com base na Constituição Federal de 1988 e devem ser de três tipos: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

Carvalho (2009) relata que, para a elaboração dessas leis, é fundamental que devam ser seguidos determinados princípios, a fim de que a função e a execução fiquem mais transparentes, princípios estes que são descritos abaixo:

- *Legalidade*: determina que o Poder Público execute somente aquilo que está previsto em lei;
- *Universalidade*: determina que a lei orçamentária deve incorporar todas as receitas e despesas para o período, não sendo possível a execução de despesas que não foram previamente autorizadas na LOA;
- *Periodicidade*: o orçamento deve ser elaborado para o período de um ano, ou seja, correspondente ao exercício financeiro;
- *Exclusividade*: estabelece que o orçamento deverá conter apenas o que foi aprovado em lei, necessariamente a fixação das despesas e receitas e, caso ocorram exceções, dependem-se de autorizações para executá-las;
- *Clareza*: determina que o orçamento seja de fácil compreensão pelo povo e de fácil controle por seus representantes;
- *Unidade*: o orçamento deve ser único, ou seja, deve existir apenas um orçamento para cada exercício financeiro;
- *Publicidade*: a Administração Pública deve divulgar o conteúdo orçamentário por meio dos veículos oficiais de comunicação, objetivando a transparência dos atos do Governo à sociedade;
- *Equilíbrio*: as despesas fixadas não devem ultrapassar as receitas previstas para o exercício financeiro. Esse princípio serve para garantir que as despesas autorizadas não serão superiores à previsão de receitas (MENDES, 2010);
- *Princípio da não afetação das receitas*: é vedado que a receita de impostos seja vinculada a órgãos, fundos ou despesas, ou seja, a receita não pode ter vinculações. Tem por finalidade evitar o desperdício de recursos. Este princípio encontra-se explícito no inciso IV do art. 167 da CF de 88, mas aplica-se somente às receitas de impostos;
- *Princípio do orçamento bruto*: outro princípio explícito na Lei 4.320/1964, desta vez no art. 6, que determina: “Todas as receitas e despesas constarão da Lei do Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções”. O objetivo, aqui, é impedir a inclusão de valores líquidos ou saldos de confrontos entre receitas e despesas.

Ciclo orçamentário

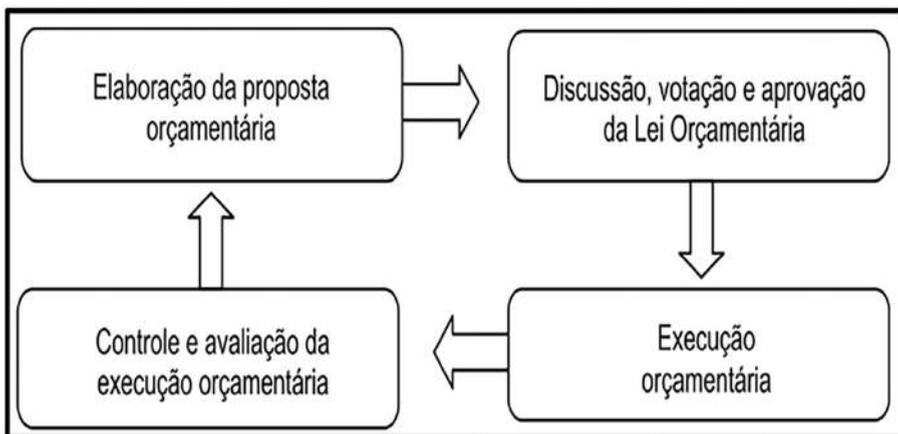
Segundo Conti (2009), o orçamento não pode ser concebido ou executado isoladamente do período imediatamente anterior e do posterior, pois sofre influências condicionantes daquele que o precede, assim como constitui uma base informativa para os futuros exercícios.

De acordo com Pirez (1988):

A Elaboração da Proposta orçamentária processa-se, em passos determinados, desde a proposição orçamentária inicial, proveniente de cada Unidade Gestora, até a aprovação do orçamento, com o respectivo crédito nas Unidades Orçamentárias de cada Órgão. Cada Unidade Gestora faz sua proposta orçamentária e a encaminha a sua Setorial Orçamentária, que faz um apanhado de todas as unidades e as consolida em um só Orçamento.

Diante disso, surge a necessidade de compreensão do ciclo orçamentário, que é a sequência das etapas desenvolvidas pelo processo orçamentário, sendo dividido em quatro fases: elaboração, aprovação, execução e avaliação e controle.

Figura 1 - Ciclo Orçamentário



Fonte: Giacomoni (2007).

Elaboração

Esta fase é de competência do Poder Executivo, que, com base na Lei de Diretrizes Orçamentárias, define os objetivos e as metas para o período de vigência do orçamento, considerando as despesas correntes já existentes e aquelas a serem criadas.

É imprescindível que cada departamento da prefeitura elabore sua proposta parcial e encaminhe ao departamento de contabilidade, para que este organize a sua consolidação. A partir daí, é de responsabilidade do Poder Executivo encaminhar a proposta orçamentária ao Legislativo, obedecendo o prazo estabelecido na sua Lei Orgânica.

Aprovação

É nesta fase que a proposta orçamentária será apreciada pelo Poder Legislativo. É de responsabilidade dos vereadores analisá-la e, caso esteja compatível com as necessidades do povo, cabe ao Poder Legislativo aprová-la. O Poder Executivo deverá enviar o projeto de lei orçamentária ao Poder Legislativo dentro do prazo estabelecido; entretanto, até o encerramento da sessão legislativa, o Poder Legislativo deverá devolvê-lo para sanção (CONTI, 2009).

Conforme Araújo (2011), verifica-se que, nessa fase do ciclo orçamentário, o Poder Legislativo, na qualidade de representante do povo, dará sua parcela de contribuição para a elaboração do orçamento anual, podendo, inclusive, propor mudanças.

Execução e avaliação

Nesta fase, serão realizados os projetos e as atividades descritas na Lei do Orçamento, dentro do exercício financeiro correspondente à Lei Orçamentária (VIEIRA, 2011).

A respeito da avaliação do orçamento público, Gama Junior (2009) acrescenta que esta fase tem maior eficácia se realizada antes da efetivação

dos atos. No entanto, a avaliação acontece quase sempre após a realização das despesas, o que prejudica a correção de eventuais desvios na execução orçamentária, inviabilizando o cumprimento das metas.

Controle

Compreende-se controlar como observar se o orçamento está sendo executado de forma legal e se o que foi previsto está mesmo sendo efetivado. Esse controle poderá ser interno, se realizado pela própria gestão, e externo, quando feito pelo Poder Legislativo, por meio dos Tribunais de Contas.

Cabe ressaltar que, conforme Rocha (2004), os conselhos e os fundos são instituições que se destinam ao controle direto da definição e do cumprimento do programa de trabalho previsto na proposta orçamentária.

Conforme cita Santos (2001, p. 14):

Esta fase do orçamento público foi revalorizada e reforçada pela Lei Complementar nº. 101/2000, que estabeleceu punições ao não cumprimento das leis orçamentárias e aumentou a transparência das contas públicas, aumentando o número de pessoas com acesso a elas e em condições de analisá-las e apontar eventuais desconroles.

Lei de Responsabilidade Fiscal

Pinheiro (2013) menciona que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) deu origem à Lei Complementar 101/2000, que tem como objetivo fortalecer o processo orçamentário como peça de planejamento, sendo um instrumento para auxiliar os governantes a gerir os recursos públicos dentro de um marco de regras claras e objetivas.

Como esclarece Pelicioli (2000, p. 109):

[...] a LRF dá suporte à criação de um sistema de planejamento, execução orçamentária e disciplina fiscal,

até então inexistente no cenário brasileiro. Tem o objetivo de controlar o déficit público, para estabilizar a dívida em nível compatível com o status de economia emergente.

A referida lei é, simplesmente, um planejamento de controle fiscal que serve de auxílio aos gestores públicos para administrarem os recursos financeiros de forma transparente, mantendo controle sobre as finanças públicas.

Já Cruz (2001) explica que a Lei de Responsabilidade Fiscal traz de novidade o fato de responsabilizar o administrador público pela gestão financeira a partir de um acompanhamento sistemático de desempenho mensal, trimestral, anual e plurianual.

Plano Plurianual (PPA)

Segundo Manhani (2004), o Plano Plurianual é uma lei que estabelece diretrizes, metas e objetivos da Administração Pública para as despesas de capital, que são os investimentos, e outras delas decorrentes, bem como aos programas de duração continuada; a ele deverão ser compatíveis a LDO e a LOA, conforme preconiza o § 1º do artigo 165 da Constituição Federal.

O projeto do PPA depende de lei complementar e deverá ser encaminhado pelo Poder Executivo para ser apreciado pelo Poder Legislativo até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro do mandato. O Poder Legislativo deverá devolvê-lo ao chefe do Executivo, para sanção ou veto, até o encerramento da sessão legislativa.

Para fins de elaboração do PPA, devem ser considerados:

- *Programa*: instrumento de organização da ação governamental buscando a realização dos objetivos e dando nome ao que se vai fazer;
- *Diagnóstico*: identificação da realidade existente e da necessidade de implantação do programa;
- *Objetivos*: resultados que se pretendem alcançar com a realização das ações governamentais;

- *Metas*: objetivos quantitativos em termos de produtos e resultados a alcançar;
- *Custo*: valor a ser gasto para a realização do programa.

É de extrema importância que os projetos sejam bem elaborados, pois eles aumentam as chances de o gestor municipal angariar mais recursos junto ao Governo Federal.

O período de vigência do PPA inicia-se no segundo ano do mandato do chefe do Poder Executivo, terminando no primeiro ano do mandato subsequente. Logo, sua vigência não coincide com o mandato do chefe do Executivo, ainda que sua duração seja de quatro anos.

Lima (2017) relata que o PPA é um planejamento a médio prazo. Anualmente, será avaliado o processo de andamento das medidas a serem desenvolvidas durante a vigência da lei, apresentando a situação atual dos programas e sugerindo, se for o caso, formas de melhor aplicar os recursos públicos.

Além disso, o Plano Plurianual só poderá ser alterado conforme aprovação do Legislativo, ou seja: caso apareça alguma mudança não prevista, nada poderá ser executado e nem incluído na LOA se, anteriormente, não estiver estabelecido no Plano Plurianual.

Durante a elaboração do PPA, é de fundamental importância que o gestor tenha conhecimento dos recursos que realmente serão transferidos aos cofres públicos e dos gastos que serão necessários para dar continuidade aos serviços públicos já existentes (SIQUEIRA *et al.*, 2013).

Com o PPA, o gestor municipal tem condições de realizar um planejamento de recursos para programas de médio prazo que podem ter continuidade em administrações futuras. Existem programas que necessitam de tempo para alcançar efetividade e gerar benefícios para a população local e regional. Dessa forma, o encerramento do mandato de um gestor não significa a interrupção das ações estabelecidas no PPA.

Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é também um instrumento de planejamento norteador da elaboração da LOA. Conforme o artigo 165, § 2º da Constituição Federal de 1988, define-se que:

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) compreenderá as metas e prioridades da administração, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) e disporá sobre alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (BRASIL, 1988).

De acordo com Costa e Valverde (2002), “a LDO é o elo entre o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual”. O documento da LDO dispõe sobre as diretrizes a serem adotadas pela administração municipal em cada exercício, contendo o resumo de ações/programas especificadaos no PPA, com fixação de valores financeiros e metas físicas (quantitativas). Ou seja, a LDO “tem como objetivo principal a fixação e programação das despesas para o exercício financeiro” (COSTA; VALVERDE, 2002).

Com a aprovação da Lei Complementar nº. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal, LRF), a LDO passou a ter novas e essenciais funções, associando regras de planejamento que prezam pelo equilíbrio entre as receitas e as despesas na execução do orçamento, além de estabelecer integração com o Anexo de Metas Fiscais (AMF), onde serão estabelecidas as metas anuais em valor corrente, e também com o Anexo de Riscos Fiscais, onde são abrangidos os riscos fiscais e examinados os passivos contingentes fundamentais para a observação das finanças públicas e para ocorrer o equilíbrio das contas públicas.

O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias tem vigência de um ano e deve ser encaminhado pelo Poder Executivo ao Legislativo até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro, ou seja, 15 de abril, e

ser devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa, em 30 de junho. Os municípios, por meio de suas Leis Orgânicas, podem estabelecer seus próprios calendários.

De acordo com Chalfun (2001), a LDO tem por função principal o estabelecimento dos parâmetros necessários à alocação dos recursos no orçamento anual, de forma a garantir, dentro do possível, a realização das diretrizes, dos objetivos e das metas contemplados no plano plurianual.

Já Costa (2017) relata que a LDO define metas e primazias para o ano seguinte, orienta a elaboração da LOA, presume modificações na legislação tributária, contém os anexos de metas fiscais e de riscos fiscais e define regras para admissão de pessoal, consentimento de vantagem ou aumento de remuneração e criação de cargos públicos.

Lei Orçamentária Anual (LOA)

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é um instrumento de gestão usado em diversos setores de um órgão público que prevê e detalha as receitas que o Governo irá arrecadar e fixa os gastos e as despesas para o ano seguinte. Sua elaboração deve estar de acordo com o Plano Plurianual (PPA) e em conformidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Conforme Conti (2009), a LOA é o instrumento de planejamento utilizado pelos administradores públicos para gerenciar as receitas e despesas públicas em cada exercício financeiro.

Já para Kohama (2014), a Lei Orçamentária Anual é a efetivação dos planos traçados no PPA, obedecendo à Lei de Diretrizes Orçamentárias, construindo ações e buscando alcançar objetivos.

Gama Junior (2009) esclarece que a Lei Orçamentária Anual deve contemplar a programação das ações que serão realizadas para cumprir, ano a ano, as diretrizes, os objetivos e as metas do PPA, em conformidade com a LRF e a LDO.

Segundo o art. 165 da CF/88, a iniciativa de elaboração do projeto de lei orçamentária anual é do Poder Executivo. O projeto deve ser encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa, para que possa entrar em vigor em 1º de janeiro.

No decorrer do exercício financeiro, podem surgir despesas extraordinárias, que não foram previstas no orçamento. Então, é necessário utilizar-se de um procedimento, conhecido como créditos adicionais, para a inclusão dessas despesas na Lei Orçamentária.

O orçamento público pode ser ajustado, aplicando-se a reestimativa de receitas ou a abertura de créditos adicionais. No entanto, esses recursos não devem ser utilizados de forma descontrolada, pois, ao final do exercício, o orçamento executado estará totalmente diferente do aprovado pelo Legislativo (CARVALHO, 2010).

Créditos adicionais

De acordo com o artigo 40 da Lei Federal 4.320/1964, que estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, “são créditos adicionais as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento”.

Segundo Giacomoni (2005), os créditos adicionais prestam-se a resolver duas situações recorrentes do orçamento: a imprevisão na elaboração orçamentária e a inexistência de crédito orçamentário para atender às despesas a serem realizadas.

Os créditos adicionais foram classificados em três modalidades, sendo utilizados em situações específicas, conforme a necessidade do agente público, e respeitando o previsto na legislação. De acordo com o art. 41 da Lei nº. 4.320/1964, classificam-se em três tipos:

- *Crédito Suplementar*: destinado a reforçar a dotação orçamentária existente prevista na Lei Orçamentária Anual quando seu saldo é insuficiente. Deve ser autorizado por lei, podendo ser a própria Lei Orçamentária, e aberto por decreto do Poder Executivo;
- *Crédito Especial*: destinado às despesas que a lei do orçamento não cogita, não prevê, mas são necessárias no decorrer do exercício financeiro. Deve ser autorizado exclusivamente por lei específica e aberto por decreto do Poder Executivo;
- *Crédito Extraordinário*: são autorizações excepcionais, reservadas somente aos casos de extrema urgência, calamidade pública ou necessidade de ordem pública.

Os créditos adicionais terão vigência restrita ao exercício financeiro em que forem abertos, salvo disposição legal em contrário. Caso o ato ou a lei que autorizou os especiais e extraordinários for promulgado/a nos últimos 4 meses do exercício financeiro, os créditos poderão ser utilizados no exercício seguinte. Estes serão reabertos nos limites de seus saldos remanescentes e recepcionados pela nova Lei Orçamentária Anual (BRASIL, 1988).

Considerações finais

O orçamento público é um instrumento fundamental na gestão pública, pois permite ao gestor verificar a execução das metas planejadas e das políticas públicas propostas, devendo ser elaborado anualmente pelo Município.

Este estudo buscou demonstrar, de forma clara e objetiva, as definições acerca do orçamento público e da sua importância para a gestão municipal, discorrendo um pouco sobre os princípios básicos que regem o orçamento e como é importante ter conhecimento deles no processo de elaboração do ciclo orçamentário, pois é necessário que o orçamento seja o mais transparente possível e de fácil compreensão, tanto para a gestão quanto para a sociedade.

Além disso, foram demonstrados os três principais instrumentos de planejamento que compõem o orçamento público municipal: o PPA, que estabelece metas, prioridades e diretrizes para um período de quatro anos; a

LDO, que funciona como um elo entre o PPA e a LOA e possui a função de nortear a elaboração da Lei Orçamentária; e, finalmente, a LOA, encarregada da execução do que foi planejado no PPA e direcionado na LDO.

De acordo com a literatura, pode-se concluir o quanto é importante o processo de elaboração do orçamento público, pois um orçamento mal elaborado poderá acarretar ações governamentais que não atingirão por completo os objetivos esperados ou até mesmo a falta de ações nas soluções de problemas importantes, gerando insatisfação na sociedade.

É importante ressaltar que o planejamento é um item fundamental para a elaboração de um orçamento claro e objetivo que trará bons resultados para a gestão e mais transparência aos processos, visto que auxilia os gestores nas tomadas de decisões, da mesma forma que legaliza e legitima as atividades do setor público.

Referências

ALMEIDA, H. M. de; COSTA, A. V. Orçamento Público como Mecanismo de Planejamento para a Gestão. **Rev. Multidisciplinar e de Psicologia**, v.13, n. 43, 2019.

ANDRADE, N. de A. **Contabilidade pública na gestão municipal**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

ARAÚJO, C. R. **Planejamento orçamentário e a execução do orçamento anual**: um estudo realizado no município de Cacoal/RO. 2011. 30f. Artigo (Bacharelado em Ciências Contábeis) – Universidade Federal de Rondônia, Cacoal, 2011.

BRASIL. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil, de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 24 ago. 2019.

BRASIL. **Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade da gestão e dá

outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 15 set. 2019.

BRASIL. **Lei Federal 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 6 ago. 2019.

CARVALHO, D. **Orçamento e contabilidade pública**: teoria, prática e mais de 800 exercícios. 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CARVALHO, J. C. O. de. **Orçamento público**: teoria e questões atuais comentadas. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

CHALFUN, N. **Entendendo a contribuição da política fiscal, do PPA e da LDO para a gestão fiscal responsável**. Rio de Janeiro: Ibam/BNDES, 2001.

CONTI, J. M. **Orçamentos públicos**: a Lei 4.320/1964 comentada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

COSTA, F. A; VALVERDE, L. H. C. **Elaborando a Lei de Diretrizes Orçamentárias Municipal**: manual de treinamento sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília: Ministério do Planejamento, 2002.

COSTA, W. P. da. Orçamento público: a importância do orçamento participativo na gestão pública. **Rev. Controle**, Fortaleza, v. 15, n. 2, jul./dez. 2017.

CRUZ, F. da (Coord.). **Lei de Responsabilidade Fiscal**: Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

GALAVOTI, M. J. A importância do planejamento na elaboração do orçamento público. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 23, n. 5.568, 29 set. 2018. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/69287>>. Acesso em: 1 set. 2019.

GAMA JUNIOR, F. L. **Fundamentos de orçamento público e Direito Financeiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 13. ed. ampl. e rev. São Paulo: Editora Atlas, 2005.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 14. ed. ampl. e rev. São Paulo: Editora Atlas, 2007.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 15. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

KOHAMA, H. **Contabilidade pública: teoria e prática**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

LIMA, S. **A importância dos instrumentos de planejamento na gestão pública: um enfoque no PPA**. Disponível em: <<https://www.aspec.com.br/blog/a-importancia-dos-instrumentos-de-planejamento-na-gestao-publica-um-enfoque-no-ppa/>>. Acesso em: 31 ago. 2019.

MANHANI, D. A. Restos a pagar na Lei de Responsabilidade Fiscal. Revista Jus **Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 9, n. 542, 31 dez. 2004. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/6145>>. Acesso em: 30 ago. 2019.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MARTINS, G. de A.; PINTO, R. L. **Manual para elaboração de trabalhos acadêmicos**. São Paulo: Atlas, 2001.

MENDES, S. **Administração financeira e orçamentária**. São Paulo: Método, 2010.

PELICIOLO, A. C. A Lei de Responsabilidade na gestão fiscal. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 37, n. 146, abr./jun. 2000.

PINHEIRO, K. M. **O orçamento público como instrumento de planejamento e controle para a gestão pública.** 2013. 60f. Monografia (Pós-Graduação em Gestão Pública) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), Pato Branco, 2013.

PIRES, J. B. F. de S. **Contabilidade pública: teoria e prática.** 4. ed. Brasília: Franco e Fortes, 1998.

PIRES, J. B. F. de S. **Contabilidade pública.** 7. ed. Brasília: Franco e Fortes, 2002.

ROCHA, D. **O orçamento público ao alcance do cidadão.** São Luís, 2004.

SANTOS, A. J. dos. **Orçamento público e os municípios: alguns conceitos de orçamento e suas repercussões na administração pública municipal.** Porto Alegre, 2001.

SILVA, L. V. O. **Planejamento orçamentário.** 2016. Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/artigos/academico/planejamento-orcamentario/95024/>>. Acesso em: 27 ago. 2019.

SILVA, V. L. **A nova contabilidade aplicada ao setor público.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

SIQUEIRA, J. C.; ALVES, A. B.; MODESTO, D.; PEREIRA, J. A. M. M.. Processo de elaboração do orçamento público municipal. **Revista Científica Semana Acadêmica**, ISSN 2236-6717, v. 1, 2013. Disponível em: <https://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/processo_de_elaboracao_do_orcamento_publico_municipal.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2019.

VIEIRA, V. M. **A importância do orçamento público: uma análise geral sobre seus principais aspectos e o despertar da consciência cidadã.** 2011. 26f. Monografia (Graduação em Ciências Contábeis e Atuariais) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

9. PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E CIDADANIA: PLANO PLURIANUAL PARTICIPATIVO DO ESTADO DE ALAGOAS

Bruno Vicente Nunes de Oliveira

Simone Craveiro Barros Pessôa

Paulo Ricardo Silva Lima

Resumo: Com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, surge, como uma das ferramentas legais da administração pública brasileira, o Plano Plurianual, instrumento de coordenação do Planejamento Governamental. A partir dos anos 2000, o Governo Federal passou a intensificar e fomentar metodologias mais eficazes de monitoramento e avaliação de suas políticas públicas. Nessa perspectiva, introduz-se, também, a participação cidadã. É perceptível, no Estado de Alagoas, que a participação da sociedade civil mostra-se mais modesta do que atuante, no que tange à contribuição desta, na proposição de políticas públicas. Pretende-se, neste trabalho, analisar a importância do “PPA *On-line*”, uma ferramenta virtual, desenvolvida pela Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio (Seplag). A ferramenta, criada em 2015, registrou para o PPA 2016-2019 41 (quarenta e um) problemas e/ou propostas de diferentes áreas temáticas, tais como: saúde, educação e esporte. Todavia, no presente PPA 2019-2022, a participação social por meio do PPA *On-line* cresceu relevantes 531%. Apesar de o cenário ser mais positivo em decorrência dos resultados já constatados, faz-se necessário empregar esforços no sentido de quantificar e qualificar os potenciais atores que podem ser envolvidos na construção do Plano.

Palavras-chave: Democracia. Administração Pública. Plano Plurianual. Participação Cidadã.

Introdução

A Constituição Federal de 1988 inovou seu sistema de planejamento e orçamento público ao positivar, no art. 165, na seção denominada “Dos Orçamentos”, e incluir importantes instrumentos de planejamento e orçamento do Estado brasileiro, conhecidos como: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

A Carta Magna descreve que o PPA “estabelece de maneira regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública Federal, para as despesas de capital e outras delas decorrentes” e constituiu-se como o principal instrumento de Planejamento Governamental de médio prazo. É importante ressaltar que o PPA também está previsto nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos municípios do País. Em Alagoas, o PPA está positivado no artigo 176 da Constituição Estadual de 1989.

A partir do ano 2000, conferiu-se, por meio do PPA 2000-2003 do Governo Federal, a introdução de Programas à estrutura dos Planos Plurianuais, que instituiu uma gestão orientada para resultados e atualização da despesa por função, conforme Decreto 2.829/98 e Portaria nº. 42/99. Esses dispositivos possibilitaram a concepção de modelos para o monitoramento e a avaliação de Planos Plurianuais dos três entes federativos.

Porém, somente na formulação do PPA 2004-2007, “Plano Brasil de Todos: Participação e inclusão”, do Governo Federal, a participação cidadã logrou êxito e notoriedade. “Foi o primeiro PPA com participação social no planejamento federal brasileiro. Foram feitos diálogos nacionais com entidades representativas da sociedade civil e realizados 27 Fóruns Estaduais de Participação Social no PPA” (OLIVEIRA, 2013, p. 29).

Em Alagoas, a presença da sociedade no processo decisório de elaboração do PPA foi instaurada desde o ano 2000. Assim, para a construção do Plano 2000-2003 do Governo do Estado, optaram-se por “estratégias centradas no exercício da democracia, na participação popular e

na reorientação do modelo político-administrativo, para atender aos anseios da população e não aos interesses pessoais ou de grupos político-sociais e econômicos” (ALAGOAS, 2000, p. 9).

Apesar disso, é perceptível, no Estado de Alagoas, que a participação da sociedade civil mostra-se mais modesta do que atuante na proposição de políticas públicas. Dois dos principais motivos que explicam essa fraca participação dos cidadãos residem ora no desconhecimento sobre o tema, ora nos limitados meios utilizados que permitam maior acuidade e propagação do controle social nas ações governamentais.

Partindo de uma análise em âmbito mundial, Santos (2012, p. 16) descreve que “as administrações públicas de diversos países vêm enfrentando pressões de vários setores por maior eficiência e transparência na gestão dos recursos públicos, o que tem exigido dos governos um esforço contínuo de aprimoramento das práticas de gestão pública”.

Destarte, as respostas a essas demandas viriam a partir da década de 1990, em que muitos países intensificaram reformas em suas administrações, que estabeleceram por base uma gestão pública orientada para resultados, enfatizando-se a eficiência do gasto e a qualidade das políticas públicas (SANTOS, 2012).

Outrossim, a construção de mecanismos de participação da sociedade adquire maior relevância tanto na agenda dos gestores públicos como na atenção dedicada por diversos pesquisadores ao tema, diante da possibilidade de se construir um Plano Plurianual mais preciso quanto aos anseios do corpo social. Neste contexto, para se gerar maior incentivo à participação de mais cidadãos, além dos números verificados nas Oficinas Regionais, é necessária a utilização de ferramentas e/ou tecnologias que visem a ampliar o percentual de indivíduos que possam, democraticamente, contribuir para a construção de políticas públicas.

Em 2015, surge, no cenário do Planejamento Governamental de Alagoas, o “PPA *On-line*”, cujo fulcro, desde então, é potencializar, enquanto

veículo que contribui para o exercício da cidadania neste Estado, a participação da sociedade alagoana na construção de políticas públicas.

Assim, pretende-se, neste trabalho, analisar a importância do “PPA *On-line*”, uma ferramenta virtual desenvolvida pela Seplag, por meio dos técnicos da Superintendência de Planejamento e Políticas Públicas (Suplan), cujo propósito é potencializar o aumento da participação da sociedade na construção do Plano Plurianual do Estado de Alagoas.

Por último, positiva-se que este estudo foi, inicialmente, publicado nos Anais do IX Enccult como Resumo Expandido e está adaptado e atualizado para esta versão.

Planejamento Governamental e Plano Plurianual: um breve contexto

O Planejamento Governamental pode ser compreendido pelo conjunto de “mecanismos flexíveis de atuação em rede, para articular e coordenar um grande número de agentes, públicos e privados, envolvidos com a oferta de bens e serviços públicos à sociedade”, que amplia e diversifica a área de sua abrangência, bem como adapta-se constantemente aos ambientes em contínua transformação (GARCES; SILVEIRA, 2002, p. 74).

No Brasil, entre os anos 1940 e 1970, observou-se uma experiência razoável em Planejamento Governamental. “Desde os primeiros exercícios, no imediato pós-Segunda Guerra Mundial, por intermédio, dentre outros, do Plano Salte (Saúde, Alimentação, Transportes e Energia), e, mais adiante, do Plano de Metas de Juscelino Kubitschek”. O Estado brasileiro constituiu, durante essas décadas, diversas tentativas de planejar o futuro da nação e estruturar a organização no processo de desenvolvimento econômico (ALMEIDA, 2007, p. 193).

Em um contexto de fortes mudanças na administração pública brasileira, após a Constituição da República de 1988 (CR/1988), foi incorporada ao Estado a reorganização dos padrões de uma nova gestão pública, preocupada com a oferta de bens e serviços públicos mais condizentes

com as necessidades e as demandas da sociedade, além da transparência em seus atos e a probidade no gasto público. “A gestão pública orientada para resultados tem-se mostrado uma resposta a esses desafios” (ALMEIDA, 2006, p. 235).

Nessa nova realidade da administração pública no Brasil, surge um dos elementos imprescindíveis ao Planejamento Governamental: o Plano Plurianual (PPA), que está disposto no art. 165 da CR/1988. De acordo com Pares e Valle (2007, p. 231), o PPA foi concebido para ser o elemento central do novo sistema de planejamento, orientando os orçamentos anuais, por meio da LDO. “A tríade PPA/LDO/LOA forma a base de um sistema integrado de planejamento e orçamento”.

Nesse aspecto, devido à sua importância enquanto instrumento norteador do Planejamento Governamental, o PPA deve ser formulado, executado, monitorado e avaliado segundo rígidos critérios que lhe garantam:

Credibilidade, junto à estrutura administrativa do ente público, ao Legislativo e à população, conferindo-lhe status de compromisso entre o governo e a sociedade; universalidade, demonstrando sua capacidade de adequar-se às características das várias estruturas administrativas e diversidades sociais e regionais; e vitalidade, na medida em que as diretrizes, objetivos e metas previstos no Plano Plurianual mantenham-se: i) alinhados às prioridades do Governo; ii) adequados à disponibilidade de recursos; e iii) coerentes com a realidade (influência de ambientes interno e externo) experimentada pelo ente público. (MEDEIROS *et al.*, 2013, p. 25).

Cabe ressaltar, ademais, que esses conceitos são indispensáveis e, por isso, devem ser incorporados às metodologias de formulação dos Planos Plurianuais do Estado Brasileiro, o que permite aos gestores públicos e à sociedade uma melhor compreensão quanto às estratégias governamentais e

ao conjunto de políticas públicas, adequando-os às peculiaridades dos diversos atores envolvidos e promovendo melhor alocação dos recursos disponíveis.

É importante que o PPA seja estruturado de modo flexível, isto é, que possa adaptar-se às oscilações comportamentais das inúmeras variáveis que compõem o cenário socioeconômico e gerencial em que o Governo está inserido, sem deixar de levar em consideração a participação social.

Outrossim, o PPA não deve ser interpretado apenas como um documento formal para cumprimento de obrigações legais. Esse instrumento deve constituir-se, também, como uma ferramenta de gestão orientada para resultados, em que se busca a otimização dos recursos públicos e a efetivação das ações governamentais amparadas nos conceitos de eficácia, eficiência e efetividade, com o objetivo de maximizar os resultados aos anseios da população.

Democracia e participação cidadã

Segundo Gugliano (2004, p. 260), tradicionalmente, significativa parte dos autores que estudam o desenvolvimento das sociedades contemporâneas consideram a democracia “um regime ou sistema político baseado num conjunto de normas prescritas para governantes e eleitores que visam regulamentar a escolha dos segmentos que deverão, por período previamente acordado, gerir a estrutura do Estado”.

Isso posto, a eclosão de democracias participativas expõe um eficiente antídoto para algum dos principais problemas das democracias convencionais, uma vez que a participação insere nas vidas dos cidadãos processos antes restritos aos círculos governamentais e parlamentar. Ressalta-se que, no modelo tradicional, a inserção da sociedade limita-se às urnas: “no segundo há permanência de vínculos de relação entre o Estado, os cidadãos e a sociedade civil, o que permite a formação de laços sociais mais amplos do que aqueles gerados, apenas, pelos processos eleitorais” (GUGLIANO, 2004, p. 272).

No âmago da Reforma das Administrações Públicas na América Latina, desde o início dos anos 1990, a participação social estrutura-se como um dos

princípios organizativos fundamentais, que se declara democrática na esfera local. “Fazer participar os cidadãos e as organizações da sociedade civil (OSC) no processo de formulação de políticas públicas foi transformado em modelo da gestão pública local contemporânea” (MILANI, 2008, p. 553-554).

A participação social, também conhecida como dos cidadãos, popular, democrática, comunitária, entre os muitos termos atualmente utilizados para referir-se à prática de inclusão dos cidadãos e das OSCs no processo decisório de algumas políticas públicas, foi erigida em princípio político-administrativo. Fomentar a participação dos diferentes atores sociais em sentido abrangente e criar uma rede que informe, elabore, implemente e avalie as decisões políticas tornou-se o paradigma de inúmeros projetos de desenvolvimento local (auto) qualificados de inovadores e de políticas públicas locais (auto) consideradas progressistas. (MILANI, 2008, p. 554).

Conforme Moroni (2006, p. 2), no Brasil, “sempre ocorreram movimentos de resistência à dominação e à apropriação do espaço e dos bens públicos e do próprio Estado por interesses privados”. O autor explicita que, na história recente, entre o final da década de 1970 e o início dos anos 1980, o movimento social retomou a questão da democratização do Estado, debatendo a seguinte questão:

Que mecanismos são necessários para democratizar o Estado e torná-lo realmente público? Na formulação desta questão estava embutida a avaliação de que a democracia representativa via partidos e processo eleitoral e não é suficiente para responder às complexas necessidades da sociedade moderna e da multiplicidade dos sujeitos políticos. Era necessário criar outros mecanismos de participação, que permitissem à expressão política desta multiplicidade emergir na esfera pública e, ao mesmo tempo, influenciar as decisões políticas.

Isso significava criar estratégias e propostas para além da garantia e efetivação de direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais, permitindo e assegurando a participação popular efetiva nas políticas públicas e em todas as decisões de interesse público. Portanto, tornar a participação também um direito humano fundamental, fundante e estruturante dos demais direitos. (MORONI, 2006, p. 2).

No desenvolvimento constituinte ocorrido entre 1986 e 1988, essas concepções políticas foram esmiuçadas e aprofundadas. O movimento social da época levou para a Constituinte, além da batalha pela democratização e publicização dos atos do Estado, a indispensabilidade do controle do corpo social. Destacam-se, nesse processo, cinco dimensões: “(1) formulação, (2) deliberação, (3) monitoramento, (4) avaliação e (5) financiamento das políticas públicas (orçamento público)”. Assim, a CR/1988 positivou tais questões em diretrizes de diversas políticas, especialmente as chamadas políticas sociais.

Foi por ocasião da regulamentação dessas diretrizes constitucionais que começaram a ser estruturados espaços públicos institucionais como os conselhos de políticas públicas e as conferências, mecanismos que concretizam os princípios constitucionais de democratização e de controle social. A exceção é a política de saúde, que incorporou a participação na sua formulação antes da Constituição de 1988. (MORONI, 2006, p. 2).

A Constituição Federal de 1988 trouxe consideráveis avanços em relação aos direitos sociais. Tornou-se clara a construção de um Estado de bem-estar provedor da universalidade dos direitos sociais. Além do mais, positivaram-se instrumentos de democracia direta, tais como plebiscito e referendo, que foram regulamentados pelo Congresso Nacional de forma limitada. Abriu-se,

assim, a possibilidade da criação de mecanismos democráticos participativos, como os conselhos de políticas públicas.

Nesse aspecto, em Alagoas, desde o ano 2000, a implantação do PPA Participativo do Estado permite à população e aos diversos segmentos da sociedade aproximar-se do processo de elaboração do Plano. Esse processo consiste em estimular, por meio de Oficinas Regionais¹ e do PPA *On-line*, a atuação da sociedade civil na construção dos Planos Plurianuais (ALAGOAS, 2016).

Metodologia

Com vistas a alcançar o objetivo do estudo, foram utilizadas as abordagens explicativa e exploratória. A primeira auxiliou a busca da identificação dos fatores que possibilitam a compreensão dos pontos fundamentais entrelaçados nos Planos Plurianuais, como também permitiu análises sobre a participação cidadã. Ademais, a pesquisa explicativa proporcionou meios para expor os conceitos e as acepções de algumas metodologias acerca de ferramentas *on-line*. Em se tratando da abordagem exploratória, foi realizado levantamento de dados, na intenção de positivar os resultados do PPA participativo do Estado de Alagoas.

No que diz respeito aos procedimentos técnicos, estão integradas ao trabalho fontes de cunho bibliográfico e documental. Segundo Koche (1997 *apud* Zanella, 2009, p. 82), pesquisas bibliográficas têm o objetivo de expandir o conhecimento na área de estudo, compreender e dominar as informações para utilizá-las com maior precisão na construção de modelos teóricos que darão sustentação a outros problemas de pesquisa e ainda descrever e sistematizar o estado da arte do campo de conhecimento observado. De acordo com Zanella (2009, p. 83), a pesquisa documental é semelhante à pesquisa bibliográfica,

¹ As Oficinas Regionais têm a finalidade de envolver a sociedade para identificar os principais problemas locais e indicar as possíveis soluções. Assim, geram-se subsídios para a definição de programas estruturantes e projetos estratégicos mais condizentes com as realidades regionais. (ALAGOAS, 2016).

mas se utiliza de dados secundários, de natureza qualitativa ou quantitativa, da organização com que o agente está envolvido.

Para tanto, buscaram-se tais conteúdos em bases de dados e sítios eletrônicos oficiais da Administração Pública do Brasil, Periódico Capes, SciELO, Google Acadêmico e portais do Poder Executivo. Por meio desses instrumentos de pesquisa, encontraram-se subsídios acerca da temática abordada, corroborando, assim, para a estruturação de um trabalho que possa estimular reflexões sobre a necessidade da participação da sociedade nos instrumentos de gestão do Estado, bem como os reflexos disso na vida do corpo social.

Resultados e discussões

As Oficinas Regionais de Planejamento realizadas para a construção do PPA no Estado de Alagoas são uma realidade desde o primeiro PPA (2000-2003), que utilizou esse importante instrumento democrático com o objetivo de inserir a participação social direta na elaboração do Plano. Nesse último período em tela, a quantidade de oficinas realizadas foi de 8, com a participação de 787 (setecentos e oitenta e sete) cidadãos. Nos demais Planos Plurianuais, que mantiveram uma média entre 7 e 10 oficinas realizadas, essas participações sociais oscilaram.

Apesar do sucesso no lançamento dessa ferramenta, o PPA 2004-2007 respondeu com o declínio de 43,20% em comparação ao número de cidadãos que participaram das Oficinas Regionais no PPA anterior. Já no PPA 2008-2011, essa demanda cresceu em 44,52% relacionada ao PPA 2004-2007 e, no tocante ao PPA 2012-2015, existiu um acréscimo de 0,62% no número total de participantes dessas Oficinas.

Nesse ínterim, objetivando o aumento da participação da população na construção do PPA do Estado, em 2012, na versão 2012-2015, houve o nascimento de mais um dispositivo que, somado ao primeiro, ampliou a participação popular na construção do Plano no Estado: “O PPA *On-line*, As

Sugestões do Cidadão Participativo” ou, simplesmente, “PPA *On-line*”, um instrumento virtual disponibilizado em sítio eletrônico pertencente à Seplag, na época de elaboração do Plano, cuja finalidade consistiu em abranger a participação social na elaboração dos Planos Plurianuais do Estado de Alagoas.

Esse PPA *On-line*, que foi concebido por intermédio de uma inspiração oriunda do PPA do Estado do Espírito Santo, facilitou a aproximação do Governo com a população no sentido de identificar as principais demandas eleitas pelos cidadãos, a fim de elaborar um Plano mais condizente com os anseios da sociedade.

Torna-se importante informar que as Oficinas Regionais de Planejamento continuaram a existir ao longo desses anos, assim como o PPA *On-line*, inclusive com ambos os instrumentos fazendo-se extremamente úteis para a escuta popular, até mesmo na construção do atual PPA 2020-2023.

Todavia, diante do exposto, é necessário trazer respostas quantitativas que ambos os instrumentos apresentaram nos Planos (desde então), com ênfase no PPA *On-line*, que também visa a alcançar o maior número de cidadãos que possam contribuir para a construção de uma Alagoas mais equilibrada do ponto de vista socioeconômico.

Os resultados foram os seguintes: 1) PPA 2016-2019: as Oficinas Regionais de Planejamento registraram 416 (quatrocentos e dezesseis) participantes e o PPA *On-line*, com 41 contribuições (em 33 dias de funcionamento disponível em sítio virtual); 2) O PPA 2020-2023: as Oficinas Regionais de Planejamento apontaram 345 propostas e o PPA *On-line*, 259 (duzentas e cinquenta e nove) sugestões (em 35 dias de funcionamento em sítio virtual).

Depreende-se que, para o PPA 2020-2023, apesar do número de participantes haver diminuído em 70,91% nas Oficinas Regionais, outro número, desta vez, o de propostas desses 121 (cento e vinte e um) cidadãos, conseguiu gerar 345 (trezentos e quarenta e cinco) sugestões ou uma média de 2,85 propostas por pessoa.

Finalmente, em relação ao PPA *On-line*, esse número cresceu 531% comparativamente ao PPA *On-line* passado, respondendo ao possível questionamento: esse instrumento contribuiu para o aumento da participação social na construção do PPA no Estado de Alagoas? Sim. Esse instrumento acresceu essa participação, entretanto, muito ainda há de ser feito, principalmente no que tange ao monitoramento e à avaliação participativa das políticas públicas e, assim, permitir uma sociedade mais justa e equânime.

Considerações finais

A abertura de um diálogo entre Estado e sociedade amplia e fortalece os processos de democracia, governança, transparência e proximidade com a sociedade. Nesse contexto, o PPA *On-line* tem demonstrado ser uma ferramenta capaz de oportunizar a ampliação da participação cidadã na formulação dos Planos Plurianuais do Estado de Alagoas. Como visto, o número de propostas cresceu 531% comparativamente à edição do PPA *On-line* 2016-2019.

Ademais, espera-se, para os próximos Planos, um progressivo número de pessoas que tomem conhecimento a respeito do PPA e sobre planejamento público, seja por meio de instrumentos *on-line* ofertados pelo sítio virtual da Seplag, seja por divulgações diversas em ambientes escolares, de estudo e meios de comunicação, dentre outros. Além do mais, pretende-se adequar a referida ferramenta à participação de pessoas com deficiência visual, tornando-a acessível a diversos públicos.

Este trabalho pretende induzir estratégias que viabilizem a abertura de informações a respeito do PPA 2020-2023, das demandas escolhidas pela participação do cidadão no PPA em evidência, bem como proporcionar a elaboração e a implantação de mecanismos que possam aferir a evolução das ações do PPA, por área ou região de Planejamento no Estado de Alagoas e, em se medindo essas ações, analisar as que impactam para o equilíbrio socioeconômico do Estado.

Referências

ALAGOAS. **Constituição do Estado de Alagoas de 1989**. Maceió, 1989. Disponível em: <<http://www.procuradoria.al.gov.br/legislacao/constituicao-do-estadode-alagoas/Livro%20da%20Constituicao%20do%20Estado%20de%20Alagoas%20sem%20Capa.pdf>>. Acesso em: 15 mai. 2019.

ALAGOAS. Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio. **Caderno PPA Participativo**: registro de uma história. Maceió: Seplag, 2016.

ALAGOAS. Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio. **PPA Online**. Disponível em: <<https://ppaonline.al.gov.br/>>. Acesso em: 18 mai. 2019.

ALMEIDA, Paulo Roberto. A experiência brasileira em Planejamento Econômico: uma síntese histórica. In: ALMEIDA, Paulo Roberto *et al.* **Planejamento e Orçamento Governamental**. Brasília: Enap, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 14 mai. 2019.

CALMON, Kátya Maria Nasiaseni; GUSSO, Divonzir Arthur. A Experiência de Avaliação do Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal do Brasil. In: OFICINA DE TRABALHO DO PROJETO FORTALECIMENTO DA FUNÇÃO AVALIAÇÃO NA AMÉRICA LATINA, 1, Santiago, Chile, 2003.

GARCES, Ariel; SILVEIRA, José Paulo. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. **Revista do Serviço Público**, 2002.

GUGLIANO, Alfredo Alejandro. Democracia, participação e deliberação. Contribuições ao debate sobre possíveis transformações na esfera democrática. **Civitas**: Revista de Ciências Sociais, 2004.

MEDEIROS, Bastos Márcio *et al.* **Gestão de Finanças Públicas**: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal. Brasília: Editora Gestão Pública, 2013.

MILANI, Carlos R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Rev. Adm. Pública** [on-line]. 2008, v. 42, n. 3. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122008000300006&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 14 mai. 2019.

MORONI, José Antônio. O direito à participação no Governo Lula. In: ICSW CONFERENCE, 32, Brasília, 2006.

OLIVEIRA, Valéria Rezende. Participação social nos planos plurianuais do Governo Federal: uma história recente. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, 2013.

PARES, Ariel; VALLE, Beatrice. **A retomada do Planejamento Governamental no Brasil e seus desafios**. Brasília: Enap, 2006.

SANTOS, Adriana Rodrigues. **Monitoramento e avaliação de programas no setor público**: a experiência do PPA do Governo Federal no período de 2000-2011. 2012. Monografia (Especialização) – Especialização em Orçamento Público, Instituto Serzedello Corrêa, Brasília, 2012.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de estudo e de pesquisa em Administração**. Florianópolis: UAB, 2010.

10. *CHATBOTS*: UMA REVISÃO DE LITERATURA E UMA ANÁLISE DE SEUS USOS NO SETOR BANCÁRIO E NO SISTEMA DE SAÚDE PÚBLICA

Mariana Lessa de Santana

Gesyca Patricia da Silva Santos

Felippe Rocha Presado Menezes de Barros

Alessandra Nascimento Pontes

Resumo: Este artigo tem como objetivo revisar a literatura recente sobre *chatbots* e realizar um estudo prospectivo dessa ferramenta, difundida desde o início do século XXI, derivada do uso da inteligência artificial e debatida desde meados dos anos 50 do século XX. Para isso, serão explicitados, brevemente, a Teoria da Inteligência Artificial e seus usos, para que, a seguir, possamos revisar a literatura de *chatbots* e sua difusão no contexto de sua oferta nos setores de serviços bancários e de saúde. Para esta prospecção tecnológica, foi realizada uma exploração de patentes, por meio das plataformas INPI, WIPO e Questel Orbit e de artigos científicos no Google Acadêmico e no Science Direct, a fim de obter uma visão geral e do futuro sobre essa tecnologia e, assim, demonstrar a importância da inserção dessa ferramenta para instituições bancárias e para instituições públicas, em termos de produtividade e qualidade nos serviços prestados, e para o sistema de saúde pública, em especial em tempos de pandemia, e seu potencial futuro no desenvolvimento de tecnologias de informação e comunicação (TIC) que aproximem o cidadão da administração pública e tornem mais efetivos os serviços públicos. Assim, apontaremos os principais usos dessa ferramenta de inteligência artificial no recente cenário mundial e brasileiro.

Palavras-chave: Inteligência Artificial. *Chatbots*. Serviços. Empresas. Estado.

Introdução

A inteligência artificial é um tema trabalhado há décadas no mundo, mas que exige de pesquisadores uma investigação constante, por estar em evolução contínua. Podem-se citar algumas áreas que contribuíram com idealização, compreensão e técnicas para a IA, dentre elas: filosofia, matemática, economia, neurociência, psicologia, engenharia de computadores e linguística.

O primeiro artigo que abordou a perspectiva integral sobre inteligência artificial foi “Computing Machinery and Intelligency”, de Alan Turing, publicado em 1950, texto em que o autor tratou sobre aprendizagem de máquina, algoritmos genéticos e aprendizagem por reforço. Para Russel e Norvig (2004), o campo de IA não tenta apenas compreender entidades inteligentes, mas também construí-las.

Neste artigo, busca-se entender a amplitude da inteligência artificial desde seu desenvolvimento até sua aplicação, tendo como escopo a compreensão da presença da IA no contexto da utilização de *chatbots* em organizações governamentais e que ofertam serviços bancários.

Diante da presença crescente da inteligência artificial na realidade dos negócios e da administração pública, decidiu-se investigar o uso dos *chatbots* nas empresas e em instituições públicas e realizar o estudo prospectivo dessa ferramenta, por se tratar de um programa frequente na oferta de serviços de grandes organizações e que tem crescido entre as instituições de menor porte e dos Governos ao redor do globo.

A partir desses objetivos, o artigo abordará os principais conceitos de inteligência artificial e, em seguida, trará as definições e o panorama dos *chatbots* na atualidade, com o objetivo de situar o leitor sobre o tema. Após percorrer esses tópicos, discutiremos o uso do *software* em questão nas redes bancárias, por meio do estudo prospectivo, analisando sua aplicabilidade e sua relevância para a dinâmica do mercado financeiro, como também evidenciando os principais bancos que o empregam em seu atendimento. Em seguida, abordaremos um estudo de caso sobre a utilização dos *chatbots* pela

administração pública em um contexto de pandemia. Por fim, debateremos as considerações finais a respeito das novas tecnologias de informação e comunicação que estão se inserindo nos mercados privados, especialmente nos serviços financeiros, e na administração pública e seus potenciais usos para além de resoluções em períodos de pandemia.

Metodologia

De acordo com Gil (2008, p.44), a metodologia de pesquisa bibliográfica “é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos”. Assim, este trabalho analisa, de forma objetiva, o uso dos *chatbots* em empresas e instituições públicas. No processo de investigação desta pesquisa, buscaram-se artigos no Google Acadêmico, no Science Direct e em livros, para embasar a pesquisa bibliográfica e realizar uma revisão de literatura em que foram coletados dados em fontes secundárias, tendo como base pesquisas em livros, artigos, relatórios técnicos e dissertações. Também analisamos e prospectamos o uso da ferramenta *Chatbot*. As bases consultadas para a busca de patentes foram: INPI, WIPO e Questel Orbit – esta última foi utilizada de forma mais abrangente, por se tratar de uma plataforma que permite o acesso a informações sobre patentes depositadas em mais de 90 países e dispor de várias formas de visualização, cruzamento e exportação de dados, além de ser bastante intuitiva e fornecer resultados detalhados sobre a temática pesquisada, possibilitando gerar gráficos digitais que nos auxiliaram na compreensão das patentes depositadas.

O horizonte temporal delimitado nesta pesquisa compreende os anos de 2015 a 2018 – quando analisado o uso dos *chatbots* no setor bancário. Os termos utilizados para alcançar resultados almejados tanto nas bases de patentes quanto nas plataformas de artigos científicos foram: *Chatbot*, *Chatbot AND Artificial Intelligence*, *Chatbot AND Service*, *Chatbot AND Bank* e *Chatbot AND Service AND (bank)*. O operador booleano *AND* auxiliou neste estudo, pois restringe a busca e recupera todos os artigos e patentes existentes

na base que mostrem os termos utilizados. A escolha dos termos objetivou a maior abrangência possível do uso de *chatbots* no setor de serviços, incluindo o bancário.

Para análise do uso dos chatbots para área da saúde, especificamente, o uso do Saci, da Universidade do Estado do Amazonas, nos baseamos em relatórios e dados secundários para análise da efetividade da ferramenta para o bem-estar da população vivendo em período de pandemia. Nesse caso, o horizonte temporal foi ainda mais recente, de abril de 2020 a janeiro de 2021.

Por meio dos dados coletados e refinados, a pesquisa busca avaliar a forma como os *chatbots* estão sendo trabalhados no setor bancário mundial e como podem ser utilizados em instituições de saúde pública no enfrentamento de problemas graves, tais como uma pandemia. O contraste de uso, seja público ou privado, demonstra a plasticidade da forma como os *chatbots* estão sendo aplicados, como também compreende sua relevância para o mercado volátil em que vivemos.

Nesse contexto, o artigo analisa, por vários vieses, o crescimento e a introdução de instrumentos digitais como ferramenta de trabalho – neste caso, os *chatbots* – e a finalidade de seu uso, que é aumentar a participação de clientes/usuários e facilitar o acesso a informações de seus produtos e serviços, humanizando o atendimento virtual no sistema financeiro e para usuários do sistema de saúde.

Inteligência artificial: uma revisão

Com a evolução dos artefatos tecnológicos, muitas empresas vêm tornando indispensável a integração dessas ferramentas em seus processos, como é o caso da inteligência artificial. Nessa perspectiva, a inteligência artificial vem ganhando força e notoriedade em vários setores econômicos e sendo considerada uma das tecnologias que irá revolucionar o mercado produtivo. Souza (2017, p. 8) afirma que “A revolução da Inteligência Artificial entrará em vigor nos próximos vinte anos, assim como a digital desde 1995, e provavelmente terá um impacto ainda maior do que o industrial e o digital”.

Observa-se que a inteligência artificial vem sendo integrada a muitos meios produtivos, pois sua capacidade computacional e de processamento de áudio possibilita compreender diversas situações. As máquinas inteligentes, ao serem testadas em situações de produtividade, podem acionar seus bancos de dados e, com eles, o processamento de linguagem natural, permitindo aprendizagem automática com o usuário. Nesse contexto, surgem muitas funcionalidades e soluções, como, por exemplo: agentes virtuais/análise de identidade/robótica cognitiva/análise de fala/ sistemas de recomendação e visualização de dados.

Nota-se que a inteligência artificial está no cotidiano das pessoas, embora seus usuários talvez nem percebam ou saibam que estão lidando com aplicações inteligentes. Segundo Fernandes (2003, p. 2), a inteligência artificial é um tipo de inteligência produzida pelo homem para dotar as máquinas de algum tipo de habilidade que simula a inteligência humana. Destaca-se que “o sistema Watson desenvolvido pela IBM foi utilizado de forma operacional nos hospitais, com o objetivo de detectar, dentre milhões de registros de pacientes, alternativas de diagnóstico de câncer [...]” (idem, p. 6).

Experiências como essa da International Business Machines Corporation (IBM), que já se expandiu no mercado, nos setores automobilístico, de energia e bancário, têm demonstrado que a IA veio para ficar e contribuir significativamente nos diversos setores do mundo dos negócios.

A inteligência artificial já faz parte da nova revolução para o desenvolvimento dos setores econômicos. Como afirmam Mendonça *et al.* (2018, p. 135), “[...] há uma nova revolução sendo formada pela Inteligência Artificial (IA) e que gerará forte impacto nas empresas e empregos”. O mesmo autor afirma que “[...] computadores e os robôs provavelmente se aproximam da inteligência humana nos próximos 20 anos” (idem, *ibidem*).

A IA reflete a capacidade de aprendizado das máquinas em reunir dados e informações para tomar decisões relacionadas às situações a que

são confrontadas, de acordo com a programação a que são submetidas. Esse aprendizado diferencia-se do aprendizado dos seres humanos, visto que estes adquirem conhecimentos com o somatório de experiências, interação e tentativas de acertos; por outro lado, as máquinas estão sendo treinadas por humanos, ou seja, farão o que for ensinado.

Para Fernandes (2003), a inteligência humana está aliada à capacidade de interagir com o meio através das habilidades cognitivas (sentidos) e conotativas (ação), ou seja, movimentar-se, expressar-se, reconhecer sons e imagens, dentre outros exemplos. Quanto maior for a interação dos seres humanos com a IA, mais inteligente ela ficará, uma vez que agrega aprendizados por meio de interações. É dessa capacidade de autoaprendizagem que resulta a resolução de problemas de alta complexidade.

Dentre as tecnologias utilizadas na criação da inteligência artificial estão: percepção por meio da visão computacional e do processamento de áudio; compreensão por meio de processamento de linguagens naturais e representação de conhecimento e ação por meio da aprendizagem automática e sistemas especialistas.

A adesão das empresas à inteligência artificial na oferta dos serviços executados, anteriormente, por muitos humanos – em que poderiam ocorrer erros, atrasos e baixa qualidade e passaram, atualmente, a ser executados por máquinas – oferta, por vezes, o serviço com mais efetividade, menores custos, menor índice de erros e qualidade. Entretanto, a afirmação acima, se vista de forma negativa, coloca a IA em oposição ao ser humano, e não como aliada da oferta de serviços e de soluções práticas.

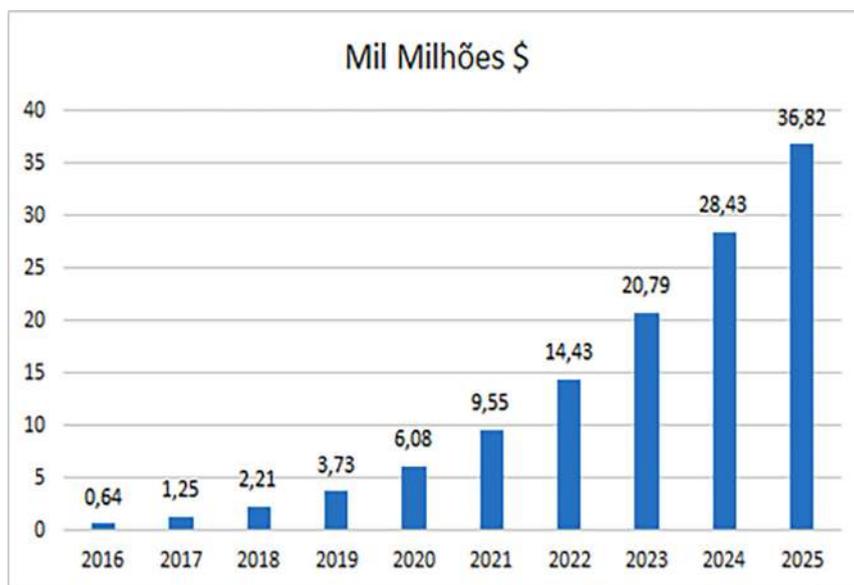
Além disso, pesquisas revelam que as empresas precisam tornar-se uma inteligência artificial; não é apenas ter um produto inteligente, vai muito além disso: as organizações precisam ter em mente a importância da força da internet e passar a usá-la com mais inteligência. Lançar um produto com essa tecnologia, hoje, é superinovador, mas esse produto precisa ter mais do que uma tecnologia inovadora: além de gerar recursos para as empresas, precisa

gerar experiência para o usuário – e é isso o que muitas organizações já vêm fazendo, tendo retorno significativo.

Segundo Amy Webb (2018), seis empresas norte-americanas e três chinesas dominam o desenvolvimento de inteligência artificial (IA): Estados Unidos: Amazon/ Alphabet/Apple/Facebook/IBM/Microsoft; China: Alibaba Group/Baidu/Tencent.

Com base no artigo do Banco Invest (2019), haverá uma revolução econômica em que empresas irão faturar alto com inteligência artificial, como podemos vislumbrar no gráfico a seguir.

Gráfico 1 - Inteligência Artificial: receitas mundiais estimadas



Fonte: Tracta, CB Insights. Venture Scanner.

O **Gráfico 1** demonstra que a introdução de IA no mercado é uma tendência e as empresas que começarem a usar essa tecnologia sairão na frente, pois, segundo especialistas, a estimativa de receita com essa tecnologia

entre 2019 e 2025 é crescente, chegando à casa dos bilhões. Partindo desse pressuposto, embora não seja o tema tratado no artigo, há de se encontrar um equilíbrio entre os benefícios proporcionados pela IA e as consequências sociais que essa tecnologia poderá provocar em países em desenvolvimento, exigindo a lógica de compensação.

As potencialidades humanas também podem ser expandidas por meio da inteligência artificial, o que liberaria os humanos das tarefas mecanicistas. Devido à velocidade em que as mudanças têm ocorrido na forma de ofertar serviços, a IA não será apenas um diferencial competitivo, mas também uma aliada da empresa para lidar com a grande quantidade de informações e conhecimento disponíveis.

Chatbots

Chatbot é um programa de computador criado com a finalidade de viabilizar a comunicação entre humano e máquina, por meio de uma linguagem natural adaptada ao contexto que propõe simular a interação humano x máquina. Em 1940, na obra de Isaac Asimov *I, Robot (Eu, Robô)*, o autor evidencia a possibilidade de máquinas interagirem com e pensarem como o homem. A partir daí, houve muitos estudos voltados para as máquinas inteligentes até surgirem os chamados *chatbots*. O primeiro *bot* que evidencia foi desenvolvido pelo pesquisador Joseph Weizenbaum e chamado de “Eliza” (1966). Em suma, há muito anos vem sendo estudada a possibilidade de as máquinas tornarem-se inteligentes.

Segundo Santos, Silva e Brito (2014, p. 2), “*Chatterbots* (ou *chatbot*) é uma palavra que surge a partir da junção de duas palavras inglesas: *chat*, que significa conversar ou bater papo, e *bot*, que é a abreviação de *robot*, cuja tradução é robô”.

Os *chatbots* de hoje são desenhados para responder a propósitos muito específicos: vender produtos, fornecer uma linha de crédito ao cliente, saber mais sobre shows de sua banda predileta, consultar o tempo, ler as notícias,

finalizar pedidos *on-line*, organizar a agenda do dia, dentre outras atividades. O objetivo é que forneçam um serviço mais rápido, conciso e que não obrigue as pessoas a longas pesquisas para obter aquilo que pretendem.

Os *chatbots* de conversação são separados de duas formas: i) ativos, que entram em contato com os seres humanos para início da interação, e ii) receptivos, que esperam o contato do consumidor para auxiliar em suas necessidades. As interações entre os *bots* e as pessoas podem ocorrer por meio de texto, que é o método mais utilizado entre os desenvolvedores, ou por voz, menos popular, pois exige a adesão a plataformas que transcrevem a fala do consumidor em texto.

Já os *bots* podem ser divididos em duas categorias: i) os que simplesmente detectam *keywords* e respondem com frases pré-formuladas e ii) os que ganham condições de aprendizagem com análises constantes das palavras trocadas ao longo do tempo, estudando a frequência com que aparecem, entre outros fatores que os classificam como inteligência artificial.

Pequenas e grandes empresas começam adquirindo *chatbots* com a intenção de se aproximar ainda mais de seus clientes e garantir maior probabilidade de retenção, por questões de praticidade e simplicidade, uma vez que é muito mais fácil adquirir produtos ou serviços quando o processo para fazê-lo é prático e rápido. Os *chatbots* têm, de fato, potencial para substituir tarefas extensas e repetitivas com um simples método de conversação e interação com sistemas designados a tais propósitos.

Assim, os *chatbots* estão deixando de ter um papel pequeno nas empresas e passam a ter atuação relevante na oferta de serviços, usando o processamento de linguagem natural e *machine learning* para adquirir conhecimento ao interagir com seres humanos, para fins de recuperação da informação, sugestões de conexão entre pessoas e respostas até dúvidas mais frequentes. Ao contrário dos primeiros *bots*, os de hoje fazem uma análise prévia dos desejos do usuário/cliente para, assim, ajudar da forma mais natural/humana possível.

Segundo Lourenço *et al.* (2018, p. 2),

O uso do *chatbot* é atrativo para as empresas ao permitir o corte de custos na comunicação realizada no encontro de serviço, como no atendimento ao cliente para solucionar problemas (Thorne, 2017) ou para fornecer informações sobre um produto (Sivaramakrishnan, Wan, & Tang, 2007). Apesar do encontro de serviço ser tradicionalmente caracterizado pelo paradigma “*high touch, low tech*”, ou seja, alta interação interpessoal e baixo uso de tecnologia, a interação entre o cliente e o *chatbot* é uma das formas em que o encontro de serviço pode ocorrer em um contexto de alto uso da tecnologia sem que haja a interação com um funcionário humano, mas com o *chatbot* como representante da empresa.

Os elementos da linguagem natural são a intenção que representa a finalidade de uma palavra mencionada pelo usuário e a intenção que é o objetivo da entidade, por exemplo: pagar contas – neste caso, pagar seria a intenção e a entidade seria a conta. Assim, a *Natural Language Processing* (NLP) dos assistentes virtuais busca compreender o que os humanos escrevem quando interagem com o *chatbot*.

Para que o *chatbot* funcione conforme o planejado, além de ter uma base de dados vasta de seu público-alvo, é essencial deixar explícito o objetivo para o qual ele está sendo criado e ser assertivo na busca pelo melhor “sistema especialista” para utilizar, a fim de facilitar o planejamento e a implementação do treinamento do *software*, para que a interação aconteça de forma natural. Caso a organização não tenha um sistema estruturado, os *bots* podem decepcionar o usuário. As principais etapas de treinamento dos *chatbots* são: planejamento, criação de conteúdo, validação e atualização e, principalmente, a intensa interação com o *chatbot*.

Os assistentes virtuais estão presentes nas mais distintas áreas, como: educação, empresas, *e-commerce*, entretenimento e serviços bancários, e estão

sendo adaptáveis a ponto de responder a necessidades bastante específicas, tais como uma pandemia.

Os usos dos *chatbots* no setor de serviços

Em 2017, uma pesquisa realizada pelo Mobile Time mostrou que pelo menos 60 empresas no Brasil desenvolviam e comercializavam os *chatterbots*. Foi registrado um crescimento, em 2018, de 10%, a partir da mesma pesquisa, passando para 66 o número de empresas que desenvolvem *bots*, o que aumenta em centenas de milhões o tráfego de mensagens. Esses números comprovam que o mercado para esse tipo de tecnologia continua em crescimento.

A oferta de *bots* no setor de serviços é um modelo de negócio que tem se tornado frequente, ultrapassando em mais de 50% o número de desenvolvimento relativo aos demais setores de produção – agronegócio e indústria. Agilidade, menores custos e uniformidade – uma vez que as pessoas, mesmo treinadas, acabam colocando suas características pessoais na execução dos serviços – são alguns dos benefícios que os *chatbots* trazem para o setor de serviços.

Diversas empresas adotam os *chatbots* para melhorar a relação com seus clientes e funcionários, proporcionando experimentos diferentes, afinal, são muitas as possibilidades de uso desse programa dentro do ecossistema empresarial. Larivière *et al.* (2017) afirmam que a tecnologia passa a tomar um papel dominante na lógica organizacional, e isso não seria diferente no fenômeno do encontro de serviços, que passa a apresentar a característica de comunicação *on-line* com o consumidor.

Os *chatbots* são uma tendência de mercado que vem ganhando força entre empresas e instituições públicas. A ferramenta vem sendo usada em situações específicas, como, por exemplo, no relacionamento e engajamento de clientes/usuários nos mais diversos canais digitais. Uma das funções dos *chatbots* utilizada no mercado digital é o contato imediato com o usuário, como também a contabilização de Leads e o envio de campanhas publicitárias para

o cliente final, em que os *bots* fazem pesquisas de satisfação sem a necessidade de um ser humano operar o levantamento dos dados.

A utilização de *chatbots* no setor de serviços bancários

Segundo Assis (2017), outra inovação recente e resultado da união entre investimento em tecnologia da informação e em inteligência artificial são os chamados *chatbots*. Inicialmente projetados para realizar atendimentos e operações simples, seu desempenho tem sido acima da média e novos horizontes têm sido programados para eles, como oferecer aconselhamento financeiro e realizar pagamentos. Os *chatbots* foram inseridos no contexto dos serviços bancários e já mostram a revolução no atendimento aos usuários em diferentes canais de comunicação.

No setor de serviços financeiros, os *chatbots* estão cada vez mais presentes; nos bancos de todo o mundo, são responsáveis por agilizar e otimizar os serviços digitais. Como pode ser observado no quadro a seguir, por todo o globo, bancos investem nessa iniciativa e já nomeiam suas IAs para o atendimento personalizado de seus clientes/usuários.

Quadro 1 - Bancos mundiais que estão utilizando os *chatbots* na oferta de serviços

Banco/Imagem	Funções dos <i>Chatbots</i>	País/Continente	Nome do <i>Chatbot</i>
	Utiliza o <i>chatbot</i> para fazer cobranças, oferecer serviços financeiros e ajudar os clientes a tomar decisões, por meio de voz ou de texto.	Estados Unidos	Erica
	Utiliza o <i>chatbot</i> para agilizar suas operações de <i>back office</i> , analisar contratos legais complexos de forma mais rápida e eficiente do que advogados humanos, identificar novas fontes de receita, reduzir despesas e mitigar riscos.	Estados Unidos	Coin
	Utiliza o <i>chatbot</i> para ajudar os clientes a gerenciar seu dinheiro usando o <i>smartphone</i> .	Estados Unidos	Eno

	<p>Utiliza o <i>chatbot</i> para permitir que seus clientes acessem suas contas por meio de uma das principais aplicações de mensagens do mundo: o Facebook Messenger. O <i>bot</i> fornece atualizações de clientes sobre os benefícios do titular do cartão e faz ofertas de acordo com o contexto.</p>	Estados Unidos	-
	<p>O <i>chatbot</i> permite que os clientes acessem suas contas por meio do Facebook Messenger. Envia aos clientes notificações de compras em tempo real, lembretes de benefícios do cartão e recomendações. Os clientes da AmEx podem até mesmo vincular um cartão de crédito à sua conta do Facebook, usando o recurso “Adicionar um cartão” para permitir compras no <i>app</i> no Facebook.</p>	Estados Unidos	-
	<p>Utiliza o <i>chatbot</i> para informar a seus clientes seu saldo atual, configurar alertas de conta, fazer pagamentos ou transferências, reportar roubo/perda do cartão e obter respostas inteligentes de questões bancárias comuns.</p>	Reino Unido	-
	<p>Utiliza o <i>chatbot</i> para realizar uma série de tarefas bancárias, atender consultas de serviços comuns e ofertar serviços, por voz ou por texto.</p>	Estados Unidos	Ally Assit

	<p>Utiliza o <i>chatbot</i> para atender aos clientes pelas principais mídias sociais, estendendo os serviços do banco ao Twitter e ao Facebook Messenger, permitindo que os clientes tragam o banco para dentro do seu aplicativo de mídia social preferido.</p>	África	-
	<p>Utiliza o <i>chatbot</i> para oferecer aos clientes um assistente virtual 24/7 no aplicativo do banco e responder a mais de 10.000 perguntas comuns relacionadas a assuntos bancários, por voz e por texto.</p>	Ásia	Virtual Assistant
	<p>Utiliza o <i>chatbot</i> para automatizar e agilizar seu serviço <i>on-line</i> ao cliente.</p>	Escócia	Luvo
	<p><i>Chatbot</i> desenvolvido para oferecer atendimento imediato às respostas dos clientes.</p>	Brasil	Bia
	<p>Seu <i>chatbot</i> é para transações bancárias. O <i>bot</i> funciona via Facebook Messenger, ofertando consulta de extrato da conta corrente dos últimos três meses, fatura do cartão de crédito, solicitação de 2ª via do cartão e liberação de uso da tarjeta de plástico.</p>	Brasil	-

Fonte: Elaborado pelos autores.

Conforme observamos no **Quadro 1**, bancos de grande relevância no mercado financeiro mundial têm usado os *chatbots* para impulsionar seus negócios. A adesão ao uso das tecnologias dos *chatbots* também conquistou os bancos no Brasil, como Banco do Brasil, Bradesco e Itaú.

O banco Itaú tem como assistente virtual Alaor. Desenvolvido em parceria com a Superare, Alaor atua como um consultor financeiro para pessoas comuns, com dicas casuais de como o consumidor pode economizar de acordo com o histórico de movimentações realizadas, busca de fundos para o cliente investir apropriadamente seu dinheiro, bloqueio e solicitação de 2ª via de cartões e análise de solicitações de aumento de limite.

No banco Bradesco, Bia é o *chatbot* desenvolvido para oferecer atendimento imediato às respostas dos clientes, criado a partir da plataforma de computação cognitiva Watson, em parceria com a IBM. O intuito do Bradesco é que Bia consiga solucionar dúvidas e problemas comuns dos clientes da forma mais natural possível, facilitando a experiência de uso. Assim, como outros *chatbots*, quanto mais informações o cliente passar para Bia, mais ela saberá sobre ele e conseguirá antecipar seus desejos. O Bradesco, por exemplo, foi o primeiro cliente brasileiro do Watson, plataforma de inteligência cognitiva da IBM. A assistente era usada, até então, apenas por funcionários, para tirar dúvidas sobre produtos e serviços bancários.

O Banco do Brasil apresentou seu *chatbot* para transações bancárias. O *bot* funciona via Facebook Messenger, criado em parceria com o Facebook e a Visa, além da IBM, por meio da sua plataforma de inteligência cognitiva, o Watson. O robô do Banco do Brasil tem criptografia de ponta a ponta. Os serviços ofertados são: consulta de extrato da conta corrente dos últimos três meses, fatura do cartão de crédito, solicitação da 2ª via do cartão e liberação de uso da tarjeta de plástico. É importante ressaltar que a parte de informações confidenciais fica reservada apenas ao banco estatal, sem passar pela infraestrutura das outras empresas envolvidas. O BB já contava com um *bot* para uso interno, em que funcionários podem tirar dúvidas sobre renegociação de dívidas.

No que depender das equipes de desenvolvimento de tecnologias de interação entre os clientes e os bancos, elas vão conversar de um modo cada vez mais real e acabar de vez com a fronteira entre os homens e as máquinas.

Com a análise do uso dos assistentes virtuais na oferta de serviços bancários, pode-se observar que a inserção dos *chatbots* nesse contexto proporciona, entre outros benefícios: envolvimento dos clientes, melhores experiências de atendimento, suporte digital 24 horas, assessoria financeira, facilidade de uso, experiência do usuário, economia de tempo e redução de custos com funcionários.

Resultados e discussões

Nesta seção, apresentaremos os resultados obtidos por meio do estudo prospectivo do uso dos *chatbots*, expressos nos quadros e gráficos seguintes. Inicialmente, apresentam-se os resultados obtidos com a busca da palavra-chave “*chatbot*” e sua combinação com os termos “*artificial intelligence*”, “*service*”, “*bank*” e o operador booleano *AND*.

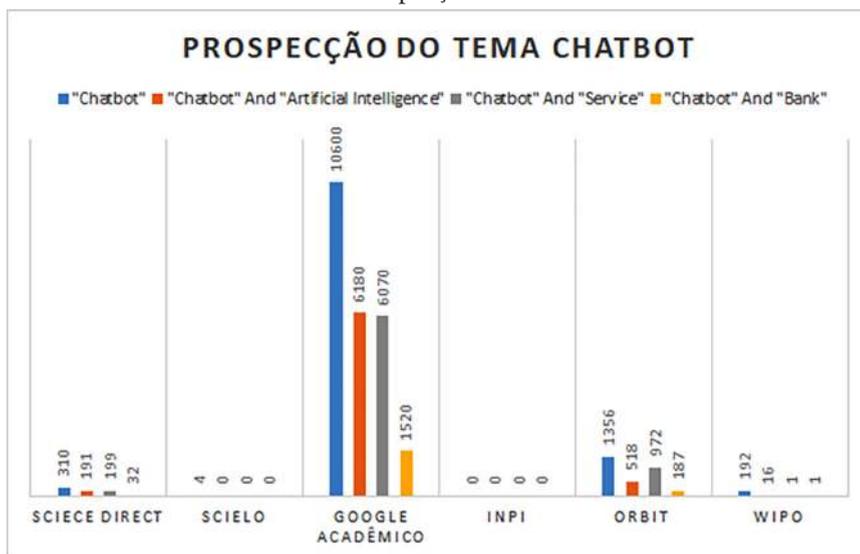
Tabela 1 - Busca de artigos e patentes

Palavras-chave	Artigos			Patentes		
	Science Direct	Scielo	Google Acadêmico	INPI	Orbit	WIPO
“ <i>Chatbot</i> ”	310	4	10.600	0	1.356	192
“ <i>Chatbot</i> ” <i>AND</i> “ <i>Artificial Intelligence</i> ”	191	0	6.180	0	518	16
“ <i>Chatbot</i> ” <i>AND</i> “ <i>Service</i> ”	199	0	6.070	0	972	1
“ <i>Chatbot</i> ” <i>AND</i> “ <i>Bank</i> ”	32	0	1.520	0	187	1
“ <i>Chatbot</i> ” <i>AND</i> “ <i>Service</i> ” <i>AND</i> “ <i>Bank</i> ”	28	0	1.230	0	150	10
Subtotal	760	4	25.600	0	3.183	220
TOTAL	26.364			3.403		

Fonte: Elaborada pelos autores.

Ao analisar o quantitativo de artigos e patentes na **Tabela 1**, nota-se que eles decrescem à medida que se direciona a busca por meio das palavras-chave relacionadas ao setor de serviços e decrescem ainda mais quando direcionadas aos bancos. Na plataforma INPI, não encontramos nenhum registro de patente por meio das palavras-chave definidas; entretanto, encontra-se uma patente da ferramenta *chatbot* depositada em 2016 quando são utilizadas as palavras: “*Bot*” ou “*chat*” ou “*bot*” no campo palavras-chave do *site*.

Gráfico 2 - Prospecção do tema *chatbot*



Fonte: Elaborado pelos autores.

A busca de artigos e patentes com indicação das palavras-chave “*chatbot*”, “*chatbot* AND *Artificial Intelligence*”, “*Chatbot* AND *Service*” e “*Chatbot* AND *Bank*” demonstra um considerável número de artigos com estudos voltados sobre o tema. Dos 760 artigos disponíveis nas plataformas Science Direct e Scielo, 32 foram encontrados utilizando as palavras-chave “*Chatbot* AND *Bank*”, o que significa que são específicos sobre o tema do uso do *chatbot* nos sistemas bancários. Contrariando as demais plataformas

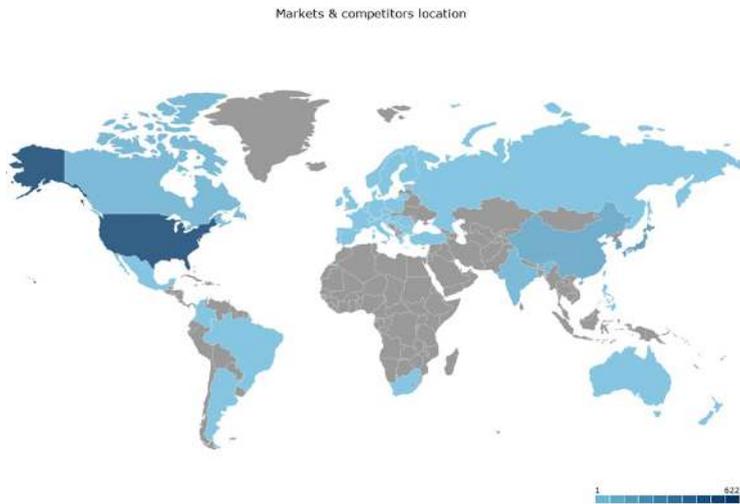
acadêmicas, o Google Acadêmico revelou um número significativo de resultados em todas as palavras-chave, mas citamos, novamente, as palavras-chave “*chatbot*” AND “*Bank*”, totalizando 1.520 trabalhos registrados.

Já na busca das patentes, de uma forma geral, atingiu-se um número de 3.403; entretanto, nesse resultado, há os artigos duplicados, devido à própria colocação das palavras-chave. Dessa forma, mais uma vez, dar-se-á ênfase às palavras-chave “*Chatbot*” AND “*Bank*”, onde sobressaiu-se o número de 189 registros que sugerem a usabilidade do sistema pelo sistema bancário.

O número expressivo de artigos e solicitações de patentes relacionadas aos *chatbots* demonstra o grande interesse e a usabilidade dessa tecnologia. Constata-se também que seu uso no sistema bancário ainda é tímido se comparado a outros setores de serviços de modo geral, mas, por outro lado, tem sido muito aceito neste setor. Adiante, serão comentados, mais especificamente, os estudos e as solicitações de patentes nos serviços bancários.

Na representação abaixo, obtida a partir da plataforma Questel Orbit, pode-se observar que o maior mercado competidor voltado para o patenteamento de *chatbots* está localizado nos Estados Unidos, com 622 famílias de patentes depositadas, enquanto no Brasil tem-se apenas 35 famílias de patentes, o que se pode entender como indicativo de que a ferramenta ainda pode ser bastante explorada no território brasileiro.

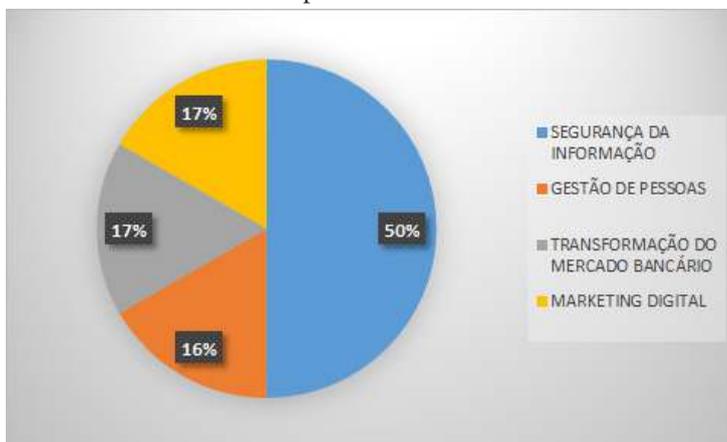
Gráfico 3 - Número de patentes utilizadas com a palavra-chave “*chatbot*” por localização



Fonte: Elaborado pelos autores a partir da Plataforma Orbit Questel.

Uma busca mais refinada na plataforma da Science Direct usando os termos “*Chatbot*” AND “*Bank*” e “*Chatbot*” AND “*Service*” AND (“*bank*”) mostra como resultado os mesmos artigos, delimitando a pesquisa entre os anos de 2015 e 2018 e marcando os campos de artigos de revisão e artigos de pesquisas. Obtiveram-se, dos 6 artigos encontrados: 3 que tratam de debates sobre segurança da informação, uma vez que muitos clientes de bancos fornecem informações pessoais ao utilizar os *chatbots*; 1 que utiliza o *chatbot* como ferramenta de auxílio na contratação de pessoas; 1 que aborda a transformação do mercado de serviços bancários por meio da IA e o aprendizado em máquina e 1 que faz aplicação e inovação dos *chatbots* no marketing digital, conforme **Gráfico 4**.

Gráfico 4 - Principais áreas observadas no debate em artigos científicos sobre o uso de *chatbots* no período entre 2015 e 2018



Fonte: Elaborado pelos autores.

Ao utilizar a plataforma do Google Acadêmico na busca de artigos usando os termos “*Chatbot*” AND “*Service*” AND (“*bank*”), publicados no período de 2015 a 2018, foram encontrados 993 registros de publicações, excluindo-se os campos de patentes e citações. Observou-se, nessas publicações, que boa parte estão relacionadas aos *chatbots* voltados ao atendimento ao cliente e não necessariamente referem-se aos serviços bancários.

Na base da plataforma Questel Orbit, em que a partir da busca obtiveram-se resultados essenciais à prospecção do tema deste artigo, observou-se que, ao procurar patentes depositadas no período de 2015 a 2018 utilizando os termos “*Chatbot*” AND “*Service*” AND (“*bank*”), obtiveram-se 27 registros. Dessas patentes, apenas uma estava diretamente ligada ao sistema bancário, propondo uma ferramenta de autenticação e segurança de informações geradas em transações bancárias. As demais tratavam-se de patentes relacionadas ao atendimento aos usuários, ao auxílio de pessoas no campo psicológico e até no transporte público.

Correlacionando as patentes buscadas no Orbit e os artigos buscados na Science Direct, percebe-se a relação crescente entre os usos dos *chatbots*

e a segurança da informação. Assim, observa-se que os *chatbots* têm muitos recursos e muitos usos, seja em relacionamento com clientes para resolução de problemas, seja no ambiente interno dos setores de serviços até sua aplicabilidade ao marketing digital, dentre outros usos.

Gráfico 5 - Distribuição de patentes depositadas utilizando a palavra “*chatbot*” entre os anos 2015 e 2018



Fonte: Elaborado pelos autores, a partir da Plataforma Orbit Questel.

Os números de patentes distribuídas pelo mundo chegam ao total de 243, sendo que 177 são patentes de *chatbots* e 66 não estão relacionadas a eles, e sim aos sistemas da área da saúde, por exemplo: sistema de prevenção de morte súbita; composição para melhorar atrofia do hipocampo no cérebro humano; tampa do instrumento cirúrgico; depósito de fixação de afastador cerebral. Dessa forma, nota-se que as 177 patentes encontradas estão atreladas aos mais variados setores de produção, como: *bot* no setor de RH, realizando seleção de currículo; *bot* na área do marketing, enviando propaganda de um determinado produto; *bot* para área de atendimento ao público, em geral tendo a responsabilidade de fornecer informações.

O uso da tecnologia de *Chatbot* no Sistema de Saúde em tempos de pandemia: uma breve análise sobre os resultados da Universidade do Estado do Amazonas (UEA) – o *chatbot* Sasi

Como citado anteriormente, os resultados apontam para crescentes e dinâmicos usos dos *chatbots*. As patentes analisadas na plataforma Orbit Questel apresentaram uma tendência de uso para situações sensíveis na área da saúde, não apenas em questões superficiais, mas incorporando seu uso sobre demandas de morte súbita, suicídio e diagnósticos, dentre outros usos.

Esse uso complexo e crescente surge em um momento muito delicado. Vivemos uma crise de saúde mundial, devido à Covid-19. Os Estados Nacionais assumiram papel dominante no combate, adotando a cartilha da OMS e respeitando todos os procedimentos científicos; *lockdowns* foram decretados no Brasil e em diversos países do globo, em especial nos EUA, em países da Europa, na Nova Zelândia e na Oceania. Isso foi realizado pois a capacidade de testagem de toda a população era impraticável.

Muitos países estabeleceram linhas telefônicas específicas para ajudar pessoas a detectar sintomas da Covid-19. Uma vez que atendentes dos *call-centers* identificavam um caso em potencial, os pré-pacientes podiam marcar testes. Entretanto, muitas linhas criadas pelos Governos foram sobrecarregadas, gerando longos períodos de espera ou de chamadas que, recorrentemente, eram desconectadas, o que levou a muitos casos de Covid-19 sem diagnóstico.

A solução encontrada por muitos países em relação a essas inúmeras ligações foi utilizar inteligência artificial na abordagem. Os serviços digitais já são amplamente utilizados, como vimos nas seções anteriores. Alguns países passaram a empregar *chatbots* para avaliação e triagem como um meio de reduzir o estresse nas equipes de teleatendimento de emergência. Como exemplo, Martin *et al.* (2020) citam o serviço “digital 111”, provido pelo sistema de saúde pública da Inglaterra, conhecido pela abreviação NHS.

O Centro de Controle e Prevenção de Doenças dos Estados Unidos (CDC) e a Organização Mundial da Saúde (OMS), por exemplo, estão

utilizando *chatbots* para compartilhar informações com os cidadãos, sugerindo medidas e comportamentos de isolamento social em ambientes abertos e fechados fora de suas residências, oferecendo, ambos, suporte psicológico a quem precisa (MINER; LARANJO; KOCABALLI, 2020).

Miner, Laranjo e Kocaballi¹ (2020, p. 1) citam que

Os *chatbots*, se efetivamente bem projetados e implementados, podem nos ajudar compartilhando informações atualizadas rapidamente, encorajando comportamentos desejados com impacto na saúde coletiva e diminuindo o dano psicológico causado pelo medo e pelo isolamento. [tradução nossa].

Os métodos de análise observados globalmente por Martin *et al.* (2020) podem ser divididos em duas categorias: i) aqueles baseados em um grande questionário de respostas simples, “sim ou não”, e ii) questionários baseados na checagem de sintomas genéricos da Covid-19, que podem ser utilizados por um usuário para listar ou selecionar seus sintomas antes de ser informado sobre causas potenciais.

No Amazonas, o descontrole de casos desde o início da pandemia, em março de 2020, exigiu dos atores locais e estaduais uma resposta rápida que permitisse aos gestores do Estado acompanhar o crescente número de ocorrências, ao mesmo tempo em que cuidava de sua população, evitando saídas e aglomerações desnecessárias nos postos de saúde.

Assim, a Universidade do Estado do Amazonas (UEA), por meio de uma equipe de profissionais, professores e pesquisadores, rapidamente desenvolveu um aplicativo denominado Sasi, em abril de 2020. O projeto foi coordenado pela profa. Dra. Eielza Guerreiro Menezes e por uma equipe

¹ Texto original de Miner, Laranjo e Kocaballi (2020, p. 1): “Chatbots, if effectively designed and deployed, could help us by sharing up-to-date information quickly, encouraging desired health impacting behaviors, and lessening the psychological damage caused by fear and isolation”.

pedagógica representada pelo prof. Darlisom Sousa Ferreira e pela Profa. Waldeyde Magalhães, todos da UEA. Além disso, uma equipe técnica de mais de 30 professores da instituição de ensino superior (IES) ajudou no desenvolvimento do *chatbot*.

O desenvolvimento das atividades teve início em abril, no Laboratório de Tecnologia em Saúde e Educação (Labtecs) da UEA. Mais de 220 alunos e 37 professores dos três principais cursos na área da saúde – Enfermagem, Medicina e Odontologia – atuaram entre as 7h e as 19h, seguindo todos os procedimentos e recomendações da OMS.

A ação de enfrentamento à Covid-19 atuou de duas formas: i) *chatbot* e ii) *call center* – ambas utilizadas para orientar a população da região sobre sintomas e como agir para reduzir danos no combate à pandemia. O aplicativo Sasi foi desenvolvido em duas plataformas para *smartphones*, Android e iOS, o que garantiu mais de 40 mil *downloads* apenas em abril de 2020.

Foi realizado treinamento de voluntários, professores e pesquisadores da IES, na plataforma Intercom, para facilitar a interação com os usuários por meio do *chatbot*. Dessa forma, as limitações do Sasi, *chatbot* da UEA, eram corrigidas pela equipe de alunos atendentes. O aplicativo desenvolvido teve como objetivos esclarecer dúvidas de acordo com as recomendações da OMS, do Ministério da Saúde e da Fundação de Vigilância em Saúde do Amazonas (FVS-AM) sobre controle e transmissão comunitária do novo coronavírus; oferecer orientações ativas e receptivas para a diminuição dos danos que o vírus pode causar à população e diminuir o fluxo do atendimento presencial nas unidades de saúde.

Gráfico 7 - Resultados dos atendimentos à população obtidos em abril/2020

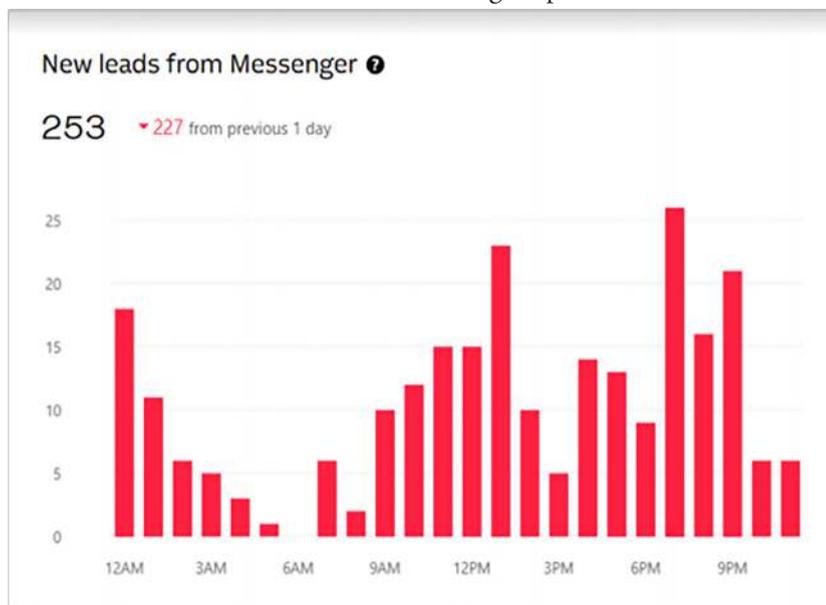


Fonte: Relatório de atividades do uso de *chatbots* para enfrentamento da pandemia do novo coronavírus.

Nos primeiros 12 dias de atividades com o *chatbot* Sasi/UEA para auxílio da comunidade geral sobre o enfrentamento da Covid-19, foram atendidas 5.792 pessoas. Dessas, 10,79% foram atendidas exclusivamente pelo *bot*, 22,60% atendidas pela equipe de saúde, 33,39% atendidas por ambos e 33,22% dos atendimentos tiveram engajamento.

Conforme a evolução e a percepção de novas demandas, o horário de atendimento foi expandido até as 23h, visto que os primeiros 12 dias apontaram lacunas de horários, mesmo que o Sasi atendesse. Isso pode ser visto no **Gráfico 8**.

Gráfico 8 - Horário de novas mensagens para atendimento



Fonte: Elaborado pelos autores, com base em informações do *Relatório de Ações de Enfrentamento ao Novo Coronavírus* (UEA).

Como foi percebido aumento na demanda por atendimento em horários fora das atividades do grupo de saúde responsável, estendeu-se o trabalho até 23h, via atividade remota. Diversos ajustes e treinamentos foram realizados ao longo de 2020, como o aperfeiçoamento do *chatbot* Sasi e do grupo de voluntários do *call center*.

Em maio, desde a implantação do *chatbot* e do *call center*, foram atendidas mais 32.438 pessoas, totalizando 38.230 do dia 01/04 a 05/05. Das mais de 32 mil pessoas, apenas 664 foram encaminhadas diretamente pelo *bot* para médicos, enfermeiros ou psicólogos.

Foi muito importante o desenvolvimento dessa estrutura de teleatendimento com o uso complementar do *bot* Sasi. A proposta de automação de informação favorece a mitigação de danos que podem ser

causados à população, evitando aglomerações e possíveis contágios, por meio do deslocamento até as unidades de saúde dentro do Estado do Amazonas, na capital ou no interior. Como há uma equipe de médicos, enfermeiros e psicólogos, os usuários conseguem ter um atendimento personalizado, esclarecendo dúvidas e recebendo consultas essenciais para sua saúde. Isso mostra a importância das tecnologias de informação e comunicação como aliadas da gestão pública, não apenas em períodos caóticos, mas como uma aproximação nas áreas de saúde para redução das filas do SUS e de burocracias administrativas, dentre outros aspectos.

Os quatro questionamentos mais pertinentes da população ao interagir com o *chatbot* Sasi estão demonstrados na **Tabela 2**.

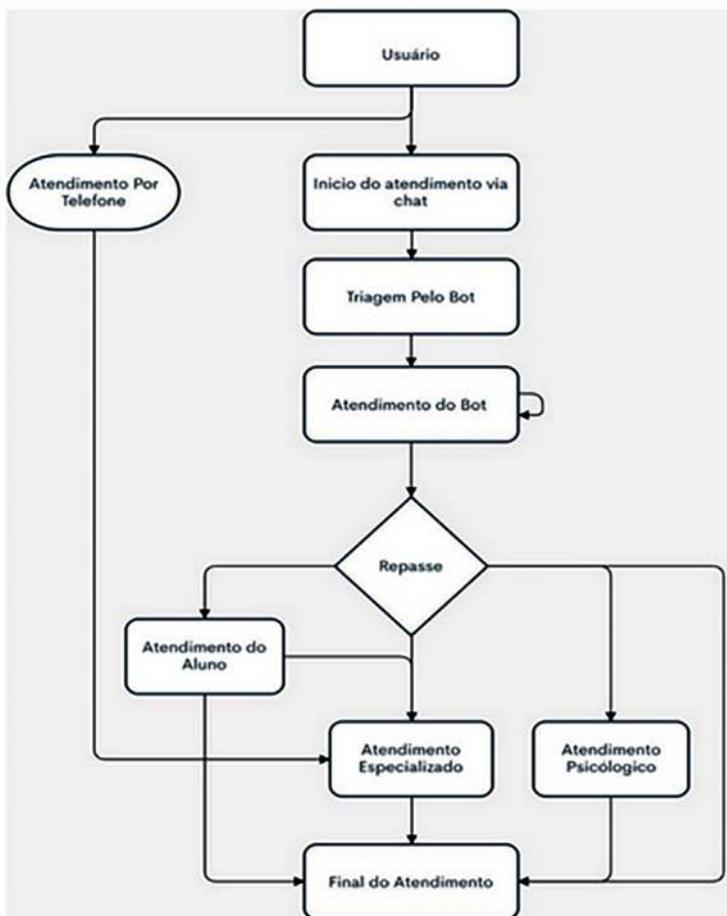
Tabela 2 - Questionamentos mais frequentes da população ao interagirem com o SASI

Questionamento	Envios	Perc. (%)
Tenho febre	452	49,34%
Tenho febre, falta de ar e muita dor de cabeça	213	23,25%
Estou sentindo dor no peito e nas costas	150	16,38%
Como faço o teste para Covid-19?	101	11,03%
Total	916	100,00%

Fonte: Elaborado pelos autores, com base em informações do *Relatório de Ações de Enfrentamento ao Novo Coronavírus* (UEA).

Atualmente, já são mais de 92 mil atendimentos à população. O fluxograma de prestação de serviços aos usuários do sistema é realizado da seguinte maneira:

Figura 1 - Fluxograma de atendimento do *chatbot* Call Center Saúde (FVS-UEA)



Fonte: Relatório de Ações de Enfrentamento ao Novo Coronavírus (UEA).

Como visto acima, o cidadão pode optar pelo atendimento de duas formas: uma por ligação direta, em que é encaminhado ao atendimento especializado, realizado por uma equipe técnica formada por médicos, enfermeiros e psicólogos da UEA e do Estado do Amazonas; outra, por meio de baixar o aplicativo no *smartphone* para ser atendido, inicialmente, pelo *bot*

Sasi. Se, dadas as limitações de interação do *bot*, a situação não for resolvida, o cidadão é repassado primeiramente aos alunos; caso não seja suficiente, é encaminhado para atendimento especializado ou atendimento psicológico.

Em 2020, de 1º de abril até o início de dezembro, foram realizados 92.477 atendimentos. O *chatbot* Sasi fez sua interação com a população por meio do aplicativo de troca de mensagens WhatsApp e conseguiu uma nota 4,8, de 0 a 5, em nível de satisfação dos usuários. Em meados de dezembro, havia sido descontinuado, mas, a despeito do descontrole da pandemia no Estado, o *chatbot* Sasi e a equipe de *call center* foram reativados no dia 26 de janeiro de 2021.

As ações realizadas pela Universidade do Estado do Amazonas em cooperação com a Secretaria de Estado da Saúde do Estado do Amazonas constataam que há uma crescente demanda dos cidadãos por serviços e informações por meio digital e que a administração pública deve continuar inovando, para se aproximar da realidade de um público cada vez mais inserido no ambiente virtual.

Considerações finais

Compreende-se que, a cada dia, com a internet mais acessível às pessoas, surgem as possibilidades de introduzir novas ferramentas tecnológicas que revolucionaram os meios de interação entre as pessoas e as organizações, em que surgem grupos sociais em um espaço virtual que caracteriza e cria uma comunidade virtual. Sabe-se que os *chatbots* vêm com a proposta de interligar pessoas e, principalmente, dinamizar a forma de atendimento, criando novas experiências para os usuários.

A prospecção de *chatbots* permitiu observar o crescente aumento de publicações relacionadas ao tema, mostrando que, cada vez mais, cientistas, acadêmicos, empresas e Governos estão buscando soluções, permitindo o aumento da complexidade da interação da IA com os seres humanos, adotando comportamentos e permitindo o “livre pensar” para soluções de problemas de

forma autônoma. Se há aumento no número de patentes, há também inovação na criação dessa ferramenta, o que significa inúmeras possibilidades e melhor desenvolvimento autossuficiente das IAs dos *chatbots*.

É válido ressaltar que ainda há várias formas de inovar ou mesmo aprimorar a aplicabilidade dos *chatbots*. O desenvolvimento da IA ainda está engatinhando; a complexidade de problemas resolvidos pelos *chatbots* ainda é primária, mas já permite um amplo uso dentro do setor de serviços financeiros e dos Governos.

Conforme o estudo feito por este artigo, pode-se também vislumbrar que a ferramenta *chatbots*, atualmente, vem sendo de grande importância para pequenas e grandes corporações, para a administração pública e Governos, pois as empresas e as instituições públicas trabalham seu *omnichannel*², ou seja, estão em todos os canais digitais e têm a possibilidade de atender ao seu cliente/usuário a qualquer hora e a qualquer dia da semana.

Assim, os *chatbots*, com o auxílio da inteligência artificial, vêm desempenhando um papel de agente robótico que possibilita fornecer informações de forma rápida e prática àqueles que necessitam. Embora seja sabido que os *chatbots* não serão os únicos responsáveis pela satisfação total dos clientes/usuários, é inegável a eficiência que essa ferramenta traz ao setor de serviços bancários, como também à aproximação dos cidadãos com a administração pública e os Governos locais, permitindo a resolução rápida de problemas e servindo até para evitar aglomerações em períodos caóticos, tais como o da pandemia do novo coronavírus.

O Sasi, *chatbot* da UEA, não é a única tecnologia de informação e comunicação utilizada pelo Governo brasileiro, estadual ou municipal, mas, certamente, é um ótimo exemplo prático de como, quando bem desenvolvido, um *chatbot*, algo tão recente mas tão bem explorado, pode ser útil para a

² De acordo com o Sebrae, *omnichannel* é uma tendência do varejo que se baseia na convergência de todos os canais utilizados por uma empresa. Trata-se da possibilidade de fazer com que o consumidor não veja diferença entre o mundo *on-line* e o *off-line*.

articulação do Estado em períodos de pandemia, como também ser uma possibilidade de ampliação do escopo do projeto para fornecer à população serviços psicológicos e de saúde em geral com qualidade, reduzindo o tempo de espera dos cidadãos e minimizando as filas no SUS.

Referências

ASSIS, E. F. **Mercado bancário e digitalização financeira: história e análise da conjuntura atual**. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2017.

BALSIN, C. P. *et al.* **A inteligência artificial na automatização de processos**. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/a_inteligencia_artificial_na_automatizacao_de_processos.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2019.

BANCO INVEST. **Por que investir na inteligência artificial?**. 2019. Disponível em: <<https://www.bancoinvest.pt/destaques/allianz-global-artificial-intelligence>>. Acesso em: 4 abr. 2019.

CARES, F. S.; CAMOLESI, A. R. **O uso de chatbots para automatização de processos na era cognitiva**. Disponível em: <<https://cepein.femanet.com.br/BDigital/arqPics/1511420264P695.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2019.

CHATBOTSLIFE. **Tendências do chatbots**. 2019. Disponível em: <<https://chatbotslife.com/chatbot-trends-you-need-to-know-before-investing-8cd037bea463>>. Acesso em: 5 mai. 2019.

DE SOUZA, C. J.; JACOSKI, C. A. Propriedade intelectual para criações de inteligência artificial. In: CONGRESSO SUL-BRASILEIRO DE COMPUTAÇÃO, 9, Criciúma, 2018. **Anais...** Criciúma, 2018.

DIAS, W. S. **Susi**: uma proposta de *chatbot* para o atendimento de usuários do Ministério da Saúde. Monografia (Especialização em Informática) –

Departamento de Ciência da Computação, Instituto de Ciências Exatas da Universidade Federal de Minas Gerais, Brasília, 2019.

FERNANDES, A. M. da R. **Inteligência Artificial: noções gerais**. Florianópolis: Visual Books, 2003.

FORBES. **5 bancos que já adotaram chatbots para melhorar o atendimento ao cliente**. Disponível em: <<https://forbes.uol.com.br/negocios/2017/08/5-bancos-que-ja-adotaram-chatbots-para-melhorar-o-atendimento-ao-cliente>>. Acesso em: 11 mai. 2019.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ed. São Paulo: Atlas, 2008.

INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL (INPI). Disponível em: <<http://www.inpi.gov.br>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

JÚNIOR, C. F. C.; CARVALHO, K. R. S. A. *Chatbot*: uma visão geral sobre aplicações inteligentes. **Revista Sítio Novo**, v. 2, n. 2, Palmas, jul.-dez. 2018.

LOURENÇO, V. C.; YODA, F. S.; IKEDA, A. A.; SHIRAISHI, G. de F. **Para o High-Tech ser High-Touch – Um estudo exploratório com chatbots**. XXI SEMEAD – Seminários em Administração, novembro de 2018.

MANFIO, E. D.; MORENO, F. **A evolução dos chatterbots**: PLN, I. A. e difusão cultural. Disponível em: <<https://www.inbot.com.br/artigos/educacional/A-EVOLUCAO-DOS-CHATTERBOTS-PLN-IA-FATEC.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2019.

MARTIN, A. *et al.* An artificial intelligence-based first-line defence against COVID-19: digitally screening citizens for risks via a chatbot. **SCI Rep**, 10, 19012, 2020.

MENDONÇA, C. M. C.; ANDRADE, A. M. V.; S. NETO, M. V. Usos da Iot, big data e inteligência artificial nas capacidades dinâmicas. **Revista Contemporânea em Administração**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 131-151, jan.-mar. 2018.

MINER, A. S.; LARANJO, L.; KOCABALLI, A. B. Chatbots in the fight against the COVID-19 pandemic. **Npj Digit. Med.**, 3, 65, 2020.

ORBIT INTELLIGENCE QUESTEL. Disponível em: <<https://www33.orbit.com/?locale=en&ticket=84895d72-09fe-4fd4-a7e3-59022c6350fa#PatentEasySearchPage>>. Acesso em: mai. e jun. 2019.

PANORAMA MOBILE TIME. Disponível em: <<https://panoramamobiletime.com.br/mapa-do-ecossistema-brasileiro-de-bots-2018>>. Acesso em: 27 mar. 2019.

PAZ, M. S. D. **Inteligência artificial e ética**. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/intelig%C3%Aancia-artificial-e-%C3%A9tica>>. Acesso em: 20 mar. 2019.

RUSSEL, S.; NORVIG, P. **Inteligência artificial**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

SANTOS, D. R. dos; SILVA, F. S.; BRITO, A. de J. **Uma abordagem para construção de Chatterbots Educacionais**. Nuevas Ideas em Informática, TISE 2014, dez. 9-12, 2014, Fortaleza, Ceará, Brasil.

SCIENCE DIRECT. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com>>. Acesso em: 17 jun. 2019.

SEMINÁRIO DE BOTSEIA. Disponível em: <<https://www.seminariodebots.com.br/2019/02/28/bancos-economizar-chatbots>>. Acesso em: 11 mai. 2019.

THURLER, L. **Bots e gestão do conhecimento**: uma breve análise do cenário atual e tendências. Disponível em: <http://networkscience.com.br/wp-content/uploads/2018/02/Bots_e_GC_uma_breve_ana%CC%81lise_do_cenario.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2019.

WEBB, A. **The Big Nine: How the techs titans & their thinking machines could warp humanity**. New York: Public Affairs, 2019.

WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION (WIPO). Disponível em: <<https://www.wipo.int/portal/en/index.html>>. Acesso em: 16 jun. 2019.

11. IMAGEM DIGITAL: COMUNICAÇÃO, GESTÃO DE IMAGEM E MARKETING PARA OS PEQUENOS NEGÓCIOS DE ALAGOAS EM TEMPOS DE PANDEMIA

Andrew Pereira da Silva Souza

Adriana Thiara Oliveira

Resumo: O ano de 2020 foi marcado, em todo o mundo, pela pandemia da Covid-19. Com as medidas de biossegurança adotadas, dentre elas o isolamento na etapa mais rígida, seguido do distanciamento social quando da flexibilização, os pequenos negócios foram impactados diretamente, com paralisação das atividades comerciais nos períodos de altos picos de contaminação pelo novo coronavírus. De acordo com pesquisa realizada pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE, 2020), quase 35% das pequenas empresas fecharam em definitivo. Visando a mitigar as incertezas e propor uma orientação na gestão de imagem, sobretudo do pequeno negócio, adotamos como método a pesquisa e, após revisão bibliográfica e aplicação de questionário *on-line* para entender as principais dificuldades e os impactos da pandemia para os pequenos empreendedores, construímos um guia de gerenciamento de imagem digital, com vistas a abarcar a realidade do pequeno negócio alagoano e ser uma ferramenta de fácil aplicação.

Palavras-chave: Comunicação. Pandemia. Coronavírus. Marketing Digital. Gerenciamento de Imagem.

Introdução

O enfrentamento à pandemia provocada pelo novo coronavírus perpassou pela adoção de medidas restritivas decorrentes da necessidade de distanciamento social. Nesse esteio, Ito e Andrade (2012) destacam a revolução provocada pelos meios *on-line*, iniciada em 1990, que ganhou ainda mais forças nesse cenário pandêmico, ante a necessidade do mercado de se

adaptar ao marketing digital, ao *delivery*, às vendas *on-line* e aos atendimentos, bem como prestação de serviços, via videochamadas.

Mesmo que seja impossível, 30 anos após o início da Revolução Digital, pensar em marketing sem pautar a influência da tecnologia, muitos empreendimentos ainda estavam ilhados, desamparados de estratégias de inclusão mercadológica digital por meio de técnicas de comunicação atualizadas e pautadas em gestão de imagem e marketing *on-line* (SEBRAE, 2019).

O perfil do cliente e o comportamento do consumidor também não ficaram imunes a mudanças durante a pandemia, segundo a Agência Brasil (2020). Nesse sentido, em virtude da impossibilidade financeira, via de regra, dos pequenos e microempreendedores possuem um setor de marketing com profissionais capacitados e bem preparados, portanto hábeis a adotar e prever as alterações comportamentais, mais uma vez, o pequeno negócio passa a figurar como principal vítima das disruptivas mutações do período de enfrentamento ao vírus (SEBRAE, 2020). No entanto, Cardoso (2016) ressalta que a transformação digital trouxe muito mais benefícios do que malefícios, permitindo, inclusive, custos menores para o desenvolvimento do marketing digital em comparação com o marketing tradicional. Isso decorre, sobretudo, da facilidade na troca de informações e do aumento no alcance geográfico, o que reduz, em parte, a enorme desigualdade entre pequenas e grandes empresas.

Contudo, apesar das facilidades advindas do trato no meio *on-line*, a difusão de informações também possui uma face negativa, e a destruição de reputações, inclusive de pequenos negócios, deve ser pontuada. Assim, se por um lado o marketing digital reduz custos na difusão de marcas, abarcando melhor os microempresários, por outro lado, aumenta o risco de má exposição ante um trabalho de marketing e *social media* não planejado.

Em Alagoas, segundo Estado mais pobre do País (BRANDÃO, 2018), tudo isso é agravado pelo fato de muitos empreendedores terem se adaptado às redes sociais, à realidade de aplicativos de *delivery* e ao marketing digital

durante o isolamento social, e não anteriormente, como já ocorria nos grandes centros econômicos do País. Como exemplo, Maceió, mesmo sendo a capital do Estado, não é abarcada pelos serviços de *delivery*, como Rappi e iFood, em todas as suas áreas, estando eles restritos à parte central da cidade. Os pequenos empreendedores, portanto, ficaram à mercê da própria sorte no que se refere ao universo *on-line*, o que, dentre outros fatores, ocasionou o fechamento definitivo de quase 35% das pequenas empresas, segundo o Sebrae (2020). O objetivo deste estudo, portanto, reside no apontamento do uso da comunicação digital para reduzir os efeitos da pandemia no pequeno negócio.

Material e métodos

Segundo Santos (2007), a pesquisa científica é caracterizada como atividade intelectual intencional que visa a responder às necessidades humanas. Ainda de acordo com o autor, entre as etapas de realização de uma pesquisa estão a primeira aproximação, a familiaridade em relação ao fato, fenômeno ou processo, a demonstração da real importância do problema e o levantamento das informações disponíveis.

Assim, adotamos, para este estudo, a abordagem qualitativa, que se justifica por não existir como finalidade da pesquisa numerar ou medir unidades e categorias homogêneas (RICHARDSON, 1999), mas por contribuir com a compreensão do fenômeno a partir da perspectiva do/da sujeito/a da pesquisa.

Também adotamos como técnica a pesquisa-ação, descrita por Tripp (2005) como aquela que se planeja, implementa-se, descreve-se e avalia uma mudança para a melhora de sua prática, aprendendo mais, no decorrer do processo, tanto a respeito da prática quanto da própria investigação. Dessa forma, diante da questão de pesquisa – o impacto de estratégias de comunicação e marketing digital em pequenos negócios durante a pandemia –, percebemos ser esta técnica a mais adequada, dada a emergência de solução.

Assim, após a pesquisa de levantamento, por meio de revisão bibliográfica, foi aplicado um questionário com apenas seis perguntas objetivas, que versavam sobre formas de comunicação adotadas pelos pequenos negócios, uso de redes sociais, responsável pela gestão da comunicação digital e como a comunicação era percebida por essa/esse empreendedora/or. Participaram, voluntariamente, 28 pequenas e microempresas com dificuldade de gerir sua presença *on-line* no período de pandemia.

Discussão e argumentos

A construção de uma relação empática com o cliente, o processo de comunicação *on-line* apto a ouvir e conhecer as necessidades do público-alvo e estratégias de consolidação de imagem mostraram-se novidades às empresas de reduzido faturamento; a transição de um empreendimento somente físico para o digital, por força da obrigatoriedade do distanciamento, rendeu-se, definitivamente, às estratégias digitais.

Desse modo, pensar a comunicação e o marketing digital como uma estratégia de gestão e sobrevivência para os pequenos negócios foi em que se investiu durante todo o ano de 2020.

Segundo Kotler, Kartajaya e Setiwan (2017), diante de uma realidade cada vez mais transparente, a autenticidade é o ativo mais valioso. Em uma economia de redes de relacionamento, é preciso destacar o alto valor real de ideias, conceitos e imagens, exigindo criações de expectativas e que elas sejam cumpridas (DONATON, 2007).

Assim, a comunicação destaca-se como ferramenta para estabelecer uma relação ativa e efetiva diante das mudanças de paradigmas para resistir à crise do novo coronavírus. Antes de qualquer venda, divulgação ou prestação de serviço, é preciso saber como se comunicar. A necessidade, agora, é transformar a informação em oportunidades de produtos e serviços no mais curto prazo.

Em um mundo em constante mudança, os pequenos negócios destacam-se pela característica de tomar decisões estratégicas com

agilidade diante de contingências, coações, ameaças e oportunidades (CHIAVENATO, 2008).

Estar atento aos movimentos das pessoas e entender como podemos ser úteis para elas é uma forma de dinamizar a relação, engajar público e criar um relacionamento. Os indivíduos são o elemento mais relevante no processo de comunicação (KOTLER; KARTAJAYA; SETIWAN, 2017).

Por muitos anos, a comunicação foi considerada um investimento caro e muito difícil de ser mensurado. Mas a realidade, agora, é outra: as tecnologias digitais são bem estruturadas e têm mecanismos de mensuração cada vez mais eficientes, permitindo sua utilização como uma ferramenta poderosa. Basta usar os canais *on-line* a seu favor, além das mídias tradicionais, facilitando, assim, a forma de fazer marketing e trazendo vantagens como acessibilidade às empresas com custos baixos, espaço sem limites de anúncios em contraste com outros meios como rádio, televisão e mídias impressas, além da fácil disseminação de informação e de alcance.

Investir na comunicação pode apresentar as possibilidades de mudar o jogo de uma possível crise e guiar as empresas nisso pode ser a porta de entrada para iniciar uma condução promissora no digital.

Dessa forma, buscando atingir micro e pequenos empreendedores alagoanos para que estes sejam capacitados e consigam encontrar clientes por meio da internet, criar imagem relevante, receber pagamentos, fazer entregas e interagir com o público-alvo de modo *on-line*, buscou-se encontrar a melhor ferramenta de orientação e, ao final, também ser uma possibilidade de maior visibilidade no meio digital.

Considerando os dados da Secretaria de Planejamento do Governo Estadual, que demonstram que mais de 95% das empresas alagoanas são micro e pequenos empreendimentos, associados ao levantamento de Souza e Siffert (2020), realizado com 28 micro e pequenas empresas alagoanas, foi possível verificar que o impacto econômico do coronavírus em Alagoas poderia ter sido amenizado pelo recente fenômeno da inclusão digital, mesmo sabendo

que três a cada 10 domicílios ainda não têm acesso à internet. Ainda assim, o acesso aos meios de comunicação digital permitiu a adaptação de muitos pequenos empreendimentos que se viram em uma luta pela sobrevivência do negócio em Alagoas.

Souza e Siffert (2020) observaram que a maior parte dos pequenos negócios não contavam com um profissional específico para a área de marketing e de social media (89%), uma vez que muitas/os microempreendedoras/es consideram tal contratação um investimento elevado ante o porte da empresa. A posição de Souza e Siffert é corroborada pelo questionário realizado na presente pesquisa, a qual cuidou de ouvir 28 pequenos/as e microempreendedores/as, observando que mais de 70% dos entrevistados/as consideram as redes sociais como primordiais para o negócio. Ainda segundo os resultados do questionário, apenas 50% das/os pequenas/os empresárias/os manifestaram entender apenas o básico ou quase nada em relação às redes sociais e somente 16% consideravam ter o domínio dos meios digitais.

Proposta de intervenção: o guia

Buscando um modo de utilizar a comunicação e o marketing digital para impactar os pequenos empreendimentos alagoanos e pensar além, refletir socialmente a partir de novas técnicas de gestão que envolvam criatividade e responsabilidade (SANT'ANA, 2017), percebeu-se que, de fato, existia uma carência dos empreendimentos alagoanos de se associar a possíveis estratégias de comunicação e marketing digital, um fator agravante cobrado pelo avanço da revolução tecnológica, principalmente após a crise do coronavírus, em 2020.

Com base nesses dados interpretados de Souza e Siffert (2020), Oliveira *et al.* (2020) desenvolveram um produto como forma de responder ao fenômeno estudado, sendo um modo de contribuir com a gestão da comunicação e do marketing digital para pequenos negócios.

Figura 1 - Mosaico com capa, registro e sumário do *Guia de Gerenciamento de Imagem Digital*



Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

A criação do *e-book* contempla as respostas para as principais inquietações demonstradas pelas/os pequenas/os empresárias/os alagoanas/os, como também pretende fornecer *insights*, dar um ponto de partida, mostrar como se inserir no universo *on-line* e projetar marcas nas redes sociais.

Com uma linguagem acessível e conteúdo objetivo, o guia de gerenciamento de imagem recebeu o nome de *Imagem Digital*. Com 18 páginas, a publicação foi registrada na Biblioteca Nacional e recebeu o registro de número 978-65-00-01477-8, atendendo à demanda das áreas de Comunicação, Marketing Digital e Gerenciamento de Imagem.

Dividido em quatro capítulos, o *Guia Imagem Digital* busca ser uma ferramenta para ensinar como um pequeno negócio pode responder a uma crise. Assim, nos capítulos “É preciso comunicar”, “Minha empresa no Google”, “Meu Instagram é a cara do meu negócio” e “Afinal, o que fazer”, o guia propõe-se a orientar como abraçar o desconhecido, adaptar-se à realidade e inovar a forma de chegar até o cliente no ambiente digital. No *e-book*, é possível encontrar dicas que guiarão a/o empreendedora/o a compartilhar informações e criar conteúdos, usando os benefícios da comunicação totalmente a seu favor, de forma autônoma, ou a saber pedir quando for contratar um profissional de comunicação digital.

Figura 2 - Mosaico com as páginas do miolo do *Guia de Gerenciamento de Imagem Digital*



Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

Muito embora o guia seja uma proposta de ação, fruto de pesquisa, deixamos claro que é mais um caminho e/ou uma ferramenta que pode auxiliar na gestão dos negócios.

Considerações finais

Ao perceber uma necessidade dos pequenos negócios em assuntos relativos ao marketing digital, indicada por dados de pesquisa realizada com 28

pequenos e microempreendimentos alagoanos, por meio de um questionário *on-line*, foi desenvolvido um guia de gerenciamento de imagem digital.

A presença digital dos negócios alagoanos foi exigida a partir das medidas de distanciamento social adotadas visando a reduzir a circulação do novo coronavírus, que afetou o Brasil, e também Alagoas, de forma exponencial.

Valendo-se do uso das tecnologias digitais, propõe-se a adequar as estratégias de comunicação e marketing, antes fortemente arraigadas no tradicional, para implementação das ferramentas digitais, que se apresentaram de forma eficiente ante o isolamento social ora imposto.

Após o lançamento do *Guia Imagem Digital*, mais de 1.000 *downloads* foram registrados até o momento da apresentação deste artigo. De forma gratuita, qualquer internauta pode acessar o guia, disponível na página da Agência N'Areia Digital¹, um pequeno negócio também impactado com o produto desta pesquisa-ação.

Por fim, reforçamos a importância das mídias digitais para os pequenos empreendimentos em Alagoas, ao tempo em que instrumentalizamos uma ferramenta útil e possível de aplicação também em meios digitais gratuitos.

O guia incentiva o uso das mídias digitais como principal ferramenta para se relacionar com os clientes, criar maior autonomia e visibilidade, reduzir os custos físicos e auferir um retorno financeiro justo durante o período de quarentena, o que pode contribuir para que o pequeno empreendedor permaneça ativo.

Entretanto, trazemos luz ao fato de que gerar uma presença digital eficiente requer acompanhamento profissional para garantir ainda mais resultados e qualidade na comunicação.

¹ Para visualizar o *Guia Imagem Digital*, acesse <<https://linktr.ee/narciadigital>>.

Referências

AAKER, D. A.; DAY, G. S.; KUMAR, V. **Pesquisa de Marketing**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

ACAYABA, C.; OLIVEIRA, M. DF e SP são Unidades da Federação de melhor desenvolvimento humano. **G1**, 09 jul. 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2013/07/df-e-sp-sao-unidades-da-federacao-de-melhor-desenvolvimento-humano.html>>. Acesso em: 20 set. 2020.

AGÊNCIA BRASIL. Hábito de consumo adquirido na pandemia deve permanecer após Covid-19. **Uol**. 18 mai. 2020. Economia. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/05/18/habito-de-consumo-adquirido-na-pandemia-deve-permanecer-apos-covid-19.htm>>. Acesso em: 26 set. 2020.

ANÁLISE dos Resultados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2017-2018, Rio de Janeiro. **IBGE**. 2020. Disponível em: <https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Anual/Acesso_Internet_Televisao_e_Posse_Telefone_Movel_2018/Analise_dos_resultados_TIC_2018.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BRANDÃO, T. AL foi o 2º com maior percentual de pessoas em situação de pobreza em 2017. **Gazetaweb**. 05 dez. 2018. Economia. Disponível em: <https://gazetaweb.globo.com/portal/noticia/2018/12/alagoas-e-o-2-estado-com-maior-percentual-de-pessoas-em-situacao-de-pobreza_65802.php>. Acesso em: 26 set. 2020.

BUENO, W. C. “Estratégias de comunicação para as mídias sociais”. In: BUENO, W. C. **Estratégias de comunicação nas mídias sociais**. Barueri: Manole, 2015.

CARDOSO, D. Custo marketing tradicional *vs* marketing digital (*on-line*). **Administradores**. 22 dez. 2016. Disponível em: <<https://administradores.com.br/artigos/custo-marketing-tradicional-vs-marketing-digital-online>>. Acesso em: 26 set. 2020.

CHIAVENATO, I. **Os novos paradigmas**: como as mudanças estão mexendo com as empresas. Barueri: Manole, 2008.

DEMEZIO, C.; et al. O Instagram como ferramenta de aproximação entre marca e consumidor. In: XVIII Congresso de ciências da comunicação na região nordeste, 18., 2016, Caruaru. **Anais eletrônicos...** Disponível em: <<https://www.portalintercom.org.br/anais/nordeste2016/resumos/R52-2344-1.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2020.

DONATON, S. **Publicidade + Entretenimento**: por que estas duas indústrias precisam se unir para garantir a sobrevivência mútua. São Paulo: Cultrix, 2007.

ESTUDO sobre as microempresas e empresas de pequeno porte em Alagoas. **SEPLAG**. 2016. Disponível em: <<http://dados.al.gov.br/dataset/39e70e25-4d9c-4680-b9e8-d709de9f0f94/resource/8d7d410d-6b27-4314-bf0b-2074a6f31009/download/estudo02microepequenasempresas.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2020.

FERRAZ, M. **A utilização do Instagram como ferramenta comercial por micro e pequenos empreendedores**. 2019. 51f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Administração) – Universidade Federal de Viçosa, Campus Florestal (Cedaf), Florestal-MG, 2019. Disponível em: <<http://www.novoscursos.ufv.br/graduacao/caf/adt/www/wp-content/uploads/2019/08/Mariana-de-Abreu-Ferraz-2019.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2020.

IBGE divulga o rendimento domiciliar *per capita* 2019. **Agência IBGE Notícias**. 28 fev. 2020. Estatísticas Sociais. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/26956-ibge-divulga-o-rendimento-domiciliar-per-capita-2019>>. Acesso em: 20 nov. 2020.

INSTAGRAM chega a 700 milhões de usuários e tem crescimento histórico. **Canaltech**. 26 abr. 2017. Disponível em: <<https://canaltech.com.br/redes-sociais/instagram-chega-a-700-milhoes-de-usuarios-e-tem-crescimento-historico-92798/>>. Acesso em: 26 set. 2020.

ITO, C.; ANDRADE, E. **O olhar digital nas estratégias de marketing**: thesis 17. 2012. Disponível em: <http://www.cantareira.br/thesis2/ed_17/3_caio.pdf>. Acesso em: 26 set. 2020.

KOTLER, P.; KARTAJAYA, H.; SETIWAN, I. **Marketing 4.0**: do tradicional ao digital. Rio de Janeiro: Sextante, 2017.

MARKETING digital: como divulgar o seu negócio na internet. **Sebrae**. 2019. Disponível em: <<https://m.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/semanadomei2019/conteudos/marketing-digital-como-divulgar-seu-negocio-na-internet,c750103bc7d1b610VgnVCM1000004c00210aRCRD>>. Acesso em: 4 out. 2020.

MONSORES, J. Google Meu Negócio: qual é a vantagem da ferramenta para pequenas empresas?. **Seleções**. 16 ago. 2020. Economia. Disponível em: <<https://www.selecoes.com.br/economia/google-meu-negocio-ferramenta-para-pequenas-empresas/>>. Acesso em: 26 set. 2020.

MULLER, R. Pesquisa do Sebrae avalia impacto da pandemia nos pequenos negócios. **Agência Sebrae de Notícias**. 08 jul. 2020. Goiás. Disponível em <<http://www.go.agenciasebrae.com.br/sites/asn/uf/AL/pesquisa-do-sebrae-avalia-impacto-da-pandemia-nos-pequenos-negocios,c729af8410033710VgnVCM1000004c00210aRCRD>>. Acesso em: 26 set. 2020.

NASCIMENTO, A. **Estratégias de marketing digital**: análise na empresa Delícia Moda Íntima, em Itaituba-PA. 2018. 75f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Administração) – Faculdade de Itaituba (FAI), Itaituba-PA, 2018. Disponível em:<<http://www.faculdadedeitaituba.com.br/pdf.php?id=50&f=TCC%20Andrielly%20Final.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2020.

NERY, C. Extrema pobreza atinge 13,5 milhões de pessoas e chega ao maior nível em 7 anos. **Agência IBGE Notícias**. 06 nov. 2019. Estatísticas Sociais. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/25882-extrema-pobreza-atinge-13-5-milhoes-de-pessoas-e-chega-ao-maior-nivel-em-7-anos>>. Acesso em: 26 out. 2020.

O IMPACTO da pandemia de coronavírus nos pequenos negócios. **Sebrae**. 2020. Disponível em: <<https://fgvprojetos.fgv.br/artigos/o-impacto-da-pandemia-de-coronavirus-nos-pequenos-negocios-4a-edicao-do-sebrae-junho-2020>>. Acesso em: 26 set. 2020.

OLIVEIRA, A. T.; SOUZA, A. P. S; MATOS, F. **Guia rápido**: gerenciamento de imagem digital. [*e-book*]. 2020. Disponível em: <<https://linktr.ee/nareiadigital/>>. Acesso em: 10 fev. 2021.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. São Paulo: Atlas, 1999.

SALLES, F. Quantos usuários do Instagram existem no Brasil e no mundo em 2020?. **Apptuts**. 2020. Disponível em: <[SANT'ANA, L. **Empreendedorismo social**: além dos interesses de reprodução do capital. 2017. 25f. Trabalho de Conclusão de Curso \(Bacharelado em Ciências Sociais\) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Instituto de Ciências Humanas, Juiz de Fora-MG, 2017. Disponível em: <<https://www.ufjf.br/graduacaocienciasociais/files/2010/11/TCC-Laudimar-SantAna.pdf>>. Acesso em: 26 out. 2020.](https://www.apptuts.net/tutorial/redes-sociais/quantos-usuarios-do-instagram-existem-no-brasil-mundo-2017/#:~:text=O%20Brasil%20%C3%A9%20o%20terceiro,do%20que%20tinha%20em%202017.>>. Acesso em: 15 set. 2020.</p></div><div data-bbox=)

SANTOS, A. R. **Metodologia científica**: a construção do conhecimento. 7. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

SINISCALCHI, N. F. “Vivemos hoje uma revolução da publicidade”. **Adnews**. 15 mai. 2020. Disponível em: <<https://adnews.com.br/vivemos-hoje-uma-revolucao-da-publicidade-diz-isabela-ceo-da-squid/>>. Acesso em: 26 out. 2020.

STANGHERLIN, A.; JOÃO, D.; OLIVEIRA, J. **Os desafios enfrentados pelos pequenos empreendedores durante a pandemia de Covid-19**. Disponível em: <<https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/820/2020/06/>>

Textos-para-Discussão-03-Osdesafios-enfrentados-pelos-empresendedores-.pdf>. Acesso em: 26 set. 2020.

SOBRE o Google Meu Negócio. **Google**. [s.d.]. Disponível em: <<https://support.google.com/business/answer/3038063?hl=pt-BR#1>>. Acesso em: 26 set. 2020.

SOUZA, A. P. S.; SIFFERT, M. C. **Comunicação contra a pandemia**: gestão de imagem e marketing digital para os pequenos negócios de Alagoas. 2020. 23p. Trabalho de Conclusão de Curso (MBA em Marketing) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

TARDÁGUILA, C. Instagram tem 1 bilhão de usuários, mas não oferece sistema de denúncia de fake news. **Revista Época**, 14 jan. 2019. Disponível em: <<https://epoca.globo.com/instagram-tem-1-bilhao-de-usuarios-mas-nao-oferece-sistema-de-denuncia-de-fake-news-23370668#:~:text=Em%20outubro%20de%202018%2C%2064,a%20%C3%8Dndia%2C%20com%2071%20milh%C3%B5es>>. Acesso em: 26 set. 2020.

TRIPP, David. Pesquisa-ação: uma introdução metodológica. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 31, n. 3, p. 443-466, set.-dez. 2005. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/ep/v31n3/a09v31n3.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2021.

VAZ, C. A. **Google Marketing**: o guia definitivo de Marketing Digital. São Paulo: Novatec, 2010.

12. FERRAMENTAS PARA COMBATER A DISSEMINAÇÃO DE NOTÍCIAS FALSAS (*FAKE NEWS*) EM REDES SOCIAIS

Wagner de Oliveira Lima Palmeira de Araujo

Marcelo Henrique Moreira Silva Cunha

José Helio Luna Neto

Adilson Jorge dos Santos

Resumo: Notícias falsas (*fake news*) são aquelas divulgadas, geralmente por meio das redes sociais, com a intenção deliberada de influenciar o comportamento das pessoas, incitando-as a tomar decisões e expressar emoções como revolta, repulsa e ódio. O presente trabalho apresenta algumas ferramentas que visam a auxiliar no combate à disseminação de notícias falsas. Ressalta-se que o combate às *fake news* passa por soluções que atuam desde a sua identificação pelo próprio usuário (evitando a disseminação por desconhecimento) até a busca de meios efetivos para o reconhecimento dos responsáveis pela criação e propagação dessas notícias.

Palavras-chave: Mídias Sociais. *Fake news*. Ferramentas para combate.

O que são *fake news*?

Segundo o dicionário *Léxico*¹, *fake news* são “informações falsas que são transmitidas ou publicadas como notícias para fins fraudulentos ou com motivação política”. Todavia, haja vista o caráter histórico e circunstancial, o significado do termo pode advir encapsulado em diferentes contextos, desde a utilização de uma sátira midiática até notícias falsas produzidas com o

¹ Disponível em: <https://www.lexico.com/definition/fake_news>.

intuito de obter, por exemplo, ganhos financeiros, emocionais e/ou políticos (ZIMDARS, 2020).

A disseminação de informações, especialmente por meio eletrônico, vem apresentando um aumento expressivo e, de certa forma, descontrolado. Isso propiciou a proliferação de notícias falsas, que se tornaram um dos grandes problemas da atualidade. Embora caiba mencionar que as *fake news* não surgiram agora, tendo em vista que “há séculos (literalmente) podemos presenciar casos de pessoas que disseminaram notícias mentirosas e causaram impactos inimagináveis na vida de outros indivíduos” (BISORDI, 2018), é certo que o advento da comunicação digital em rede potencializou sua criação e propagação.

Em um estudo realizado por Tandoc Jr., Lim e Ling (2019), ao se analisar 34 artigos acadêmicos publicados entre 2003 e 2017 que usaram o termo *fake news*, os autores puderam tipificar notícias falsas em seis classificações: sátira, paródia, fabricação, manipulação, propaganda e publicidade. Devido a esse acervo de conceitualização em que o termo *fake news* pode se encaixar, é comum vermos estudos trabalhando em cima de uma definição específica, de forma a reduzir as amostras utilizadas para um cenário específico, seja este político ou mercadológico. Uma análise na literatura demonstra que não existe consenso no que concerne à definição do termo *fake news* (SHU *et al.*, 2017). Contudo, é comum vermos pesquisas com a finalidade de detectar notícias falsas utilizando conceitos limitantes, como o de Allcott e Gentzkow (2017, p. 213), para quem *fake news* são “[...] artigos de notícias que são intencional e comprovadamente falsos e podem enganar os leitores”.

O problema das *fake news*, da forma como hoje as entendemos, encontra-se ligado à sociedade em rede, à comunicação em rede e às próprias redes sociais, uma vez que se criam pressupostos para reforçar ideias e opiniões numa perspectiva não dialógica (PAIS *et al.*, 2018, p. 6). Em busca de um conceito mais amplo e completo, Lazer *et al.* (2018, p. 1.094) definiram *fake news* como:

Informações fabricadas que emulam o conteúdo noticioso na forma, mas não no processo ou no propósito organizacional. Veículos de notícias falsas carecem das normas e processos editoriais para garantir a precisão e a credibilidade da informação. Notícias falsas sobrepõe-se, assim, a outros desarranjos da informação, como a desinformação, seja no sentido da informação simplesmente equivocada, como no sentido da informação equivocada que é difundida propositalmente com a intenção de enganar. (LAZER *et al.*, 2018, p. 1.094)

Nessa conjuntura, a conscientização das pessoas sobre os problemas advindos de notícias falsas deve ser um fator levado em consideração na utilização harmônica de redes sociais. Usuários que possuem um grau de discernimento satisfatório acerca da absorção de informações saberão ser mais seletivos no tocante ao compartilhamento de notícias. Contudo, esses usuários são minoria em muitos lugares, o que dificulta o combate às *fake news*, já que não se pode contar com o provento de ferramentas que facilitam sua rápida identificação.

Observa-se, assim, que o advento da internet facilitou a propagação de notícias falsas por intermédio das redes sociais, propiciando, além do barateamento na transmissão, a amplificação do alcance de conteúdo inautêntico. Conforme supracitado, o impacto que essas notícias causam geralmente é desastroso, podendo ser observado em eventos internacionais recentes, como o fenômeno ocorrido nas eleições presidenciais dos Estados Unidos em 2016, em que estudos atribuem a vitória de Donald Trump à disseminação de notícias falsas (BRAGA, 2018).

No cenário brasileiro, demonstrando preocupações com as eleições de 2020, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) aprovou regras que visavam a reprimir a propagação das *fake news* durante a campanha eleitoral. Para tal, apesar da divulgação de informações falsas já ser suscetível à punição por leis vigentes, a nova resolução busca dificultar sua veiculação,

estabelecendo a obrigatoriedade do partido ou do político de confirmar a autenticidade das informações utilizadas, caso contrário terá que garantir o direito de resposta, podendo até sofrer sanções penais. Buscando, ainda, o desencorajamento de tal prática, o texto prevê que aquele que contratar, direta ou indiretamente, pessoas para o fim de difamar um candidato por meio de comentários ou mensagens poderá responder por crime eleitoral (JORNAL NACIONAL, 2019).

Entretanto, apesar de todo o esforço, a tentativa de frear a propagação fatídica de *fake news* em redes sociais no Brasil parece não ter sido efetiva, mediante o comunicado do Facebook da remoção de 140 mil publicações com informações falsas ou deturpadas sobre as eleições municipais em 2020. Segundo levantamento da Diretoria de Análise de Políticas Públicas da Fundação Getulio Vargas, “a circulação de informações falsas sobre eleições no Facebook e no YouTube este ano foi a segunda maior entre as quatro eleições analisadas – 2014, 2016, 2018 e 2020” (FORBES, 2020).

É válido salientar que, de acordo com uma pesquisa publicada pelo portal Yahoo Notícias (2018), o Brasil é o país que mais acredita em notícias falsas no mundo. O País ficou em primeiro lugar no relatório *Global Advisor: Fake News, Filter Bubbles, Post-Truth and Trust*, realizado pelo Instituto Ipsos e divulgado no mês de setembro de 2018.

Diante desse contexto, um esforço no estudo e na adoção de soluções para combater a proliferação das *fake news* no Brasil reveste-se de importância. Um exemplo é o Projeto de Lei 2.630/20 (Lei das *Fake News*), que discorre sobre o combate às notícias falsas em redes sociais e serviços de mensagens e objetiva, entre outras coisas, propiciar instrumentos que facilitem a busca por responsáveis pela disseminação de informações não verídicas (CRUZ, 2020).

É importante ressaltar que o combate às *fake news* passa por soluções que atuam desde a sua identificação pelo próprio usuário (evitando a disseminação por desconhecimento) até a busca de meios

efetivos para o reconhecimento dos responsáveis pela criação e propagação dessas notícias.

Vieses tecnológicos para o combate às *fake news* em redes sociais

As redes sociais que surgiram nos tempos hodiernos, como WhatsApp, Telegram Facebook, Instagram e Twitter, trouxeram consigo facilidades significativas no que diz respeito à comunicação e à propagação de informações e notícias. Em meio ao ritmo caótico da sociedade conectada em que vivemos, a praticidade de ter um aparelho no bolso que disponha desses serviços é tida, hoje em dia, por muitos, como algo indispensável.

Apesar da veiculação das *fake news* ter existência longínqua, sua identificação em redes sociais é mais recente, sendo passível de pesquisas com o objetivo de aprimorar a capacidade de detecção. Ademais, padrões têm sido observados nas notícias trafegadas por intermédio de redes sociais, possibilitando a formulação de caracterizações que viabilizam e facilitam este reconhecimento (SHU *et al.*, 2017).

Destarte, avanços tecnológicos para combate às *fake news* têm sido alcançados mediante a utilização de inteligência artificial e suas subáreas, originando formas automatizadas de detecção, buscando agregar segurança à informação transmitida ao usuário. Na atualidade, estamos presenciando o surgimento de ferramentas como *chatbots*, *plugins* e *sites* que permitem ao usuário realizar a checagem de uma informação. Contudo, devemos ressaltar a importância da existência de funcionalidades colaborativas que facultem, em conjunto, auxiliar este processo.

Chatbots

Segundo Khan e Das (2018), *chatbot* é um programa de computador capaz de processar a linguagem natural de um usuário, procedendo com uma resposta inteligente mediante o tema abordado. Dessa forma, os autores ressaltam sua capacidade adaptativa, uma vez que ele pode ser

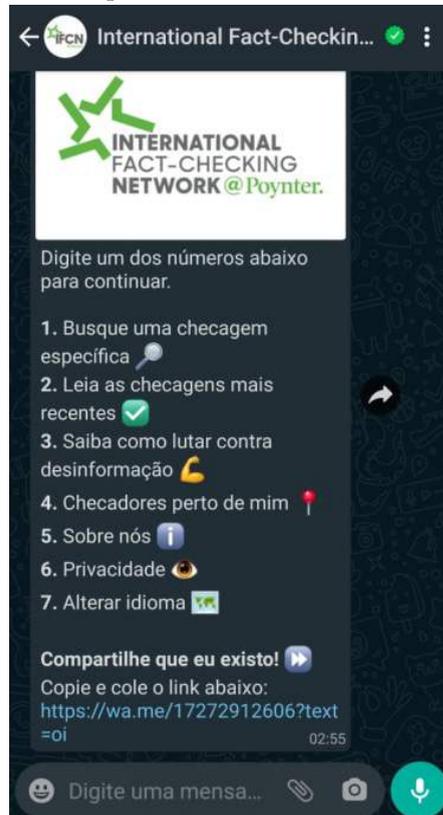
integrado a diferentes plataformas de mensagens que possuam APIs abertas para desenvolvedores.

A capacidade dos *bots* de exercer várias tarefas ao mesmo tempo, em conjunto com técnicas de inteligência artificial, possibilita que eles sejam capazes de compreender nossa linguagem natural e executar ações. Logo, pode-se afirmar que o desenvolvimento desses *bots* desperta o interesse em diversos setores de aplicação, devido aos benefícios que eles promovem, como redução de tempo e de custo (RAJ, 2019).

Recentemente, algumas propostas similares de detecção de rumores na internet foram apresentadas ao público; contudo, elas visam, estritamente, a se ater à checagem de notícias relacionadas à pandemia do novo coronavírus e pecam na tradução em alguns idiomas, como foi observado com o português do Brasil. Além disso, operam por intermédio de um número de telefone internacional e, portanto, apresentam um padrão de contato diferente do que as pessoas estão habituadas, o que gera desconfiança na hora de cogitar utilizar o serviço.

Duas dessas iniciativas também acarretaram na concepção de *bots*. Uma delas surgiu por meio da Organização Mundial da Saúde (OMS) e outra de uma parceria entre o WhatsApp e a Rede Internacional de Checadores de Fatos (IFCN, na sigla em inglês) (ISTOÉ, 2020). Conforme pode ser observado na **Figura 1**, o *chatbot* da IFCN, que objetiva especificamente a checagem de fatos relacionados ao Covid-19, utilizando como base informações produzidas por intermédio de checagens realizadas por organizações distribuídas ao redor do mundo, apresenta um conjunto de funcionalidades que podem ser usufruídas para detecção e combate ao compartilhamento de *fake news* (ESTADÃO, 2020).

Figura 1 - Captura da tela inicial do *chatbot* da IFCN



Fonte: Elaborada pelos autores (2020).

A funcionalidade que abordamos neste tópico trata da busca pela autenticidade de uma informação específica (**Figura 2**). Ao selecionar a opção de “Checagem específica”, a aplicação solicita que digitemos uma palavra ou uma frase curta, tal como “alimentos” ou “Ingerir alimentos alcalinos cura Covid”, para, posteriormente, apresentar a classificação da informação, onde ela foi verificada e a data da verificação.

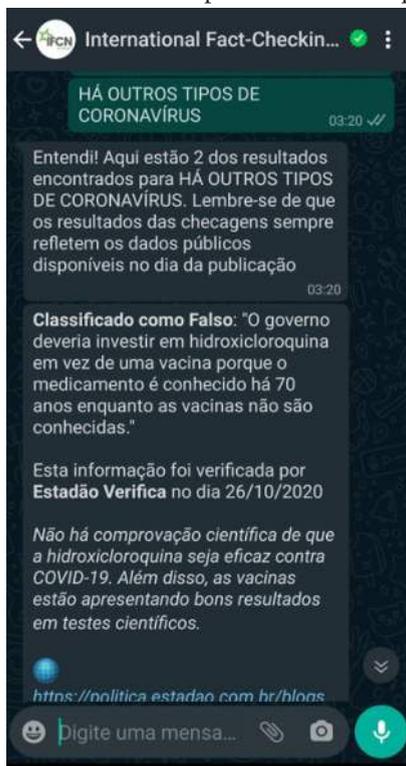
Figura 2 - Captura de tela da funcionalidade de Checagem específica da IFCN



Fonte: Elaborada pelos autores (2020).

Todavia, como a finalidade está na busca por informações totalmente ou parcialmente inverídicas, podemos não obter respostas satisfatórias ao pesquisarmos informações como “Há outros tipos de coronavírus” (Figura 3), em que podemos ter como resultados falsidades relacionadas aos termos utilizados na frase.

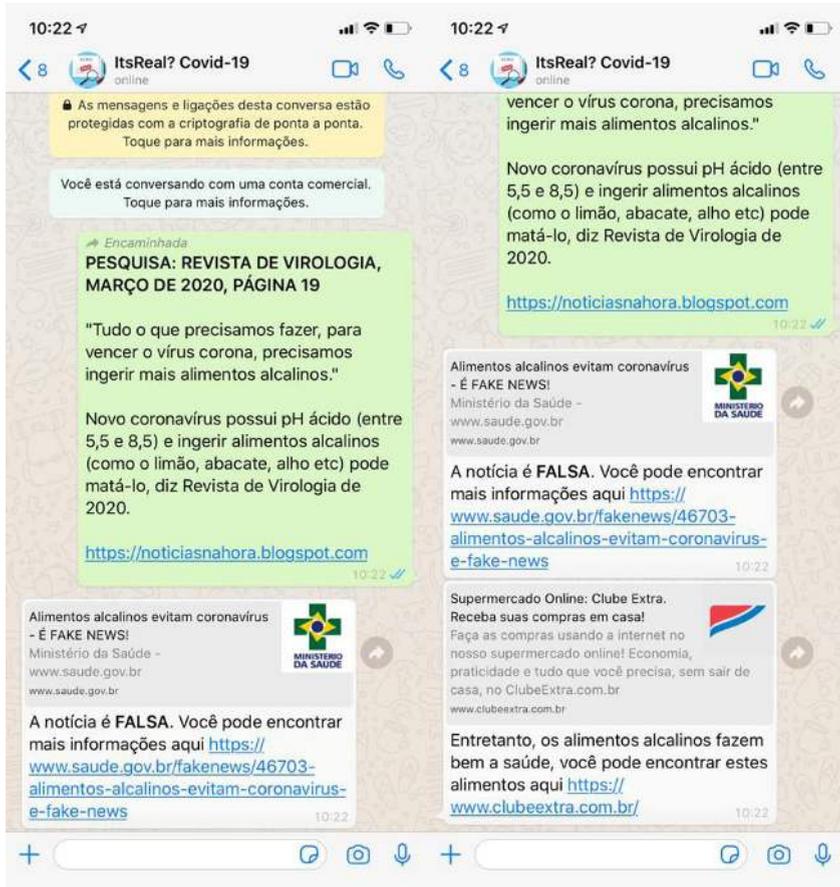
Figura 3 - Captura de tela da busca por “Há outros tipos de coronavírus”



Fonte: Elaborada pelos autores (2020).

Na busca por viabilizar alternativas que possibilitem a detecção de notícias falsas, usufruindo de características publicitárias que visem ao bem-estar, a aplicação Is It Real? objetiva classificar a informações como falsas ou não, prosseguindo com a apresentação publicitária relacionada a pesquisa (Figura 4). Tendo em vista a dimensão e gravidade do problema, além da diversidade de arquivos que podem ser compartilhados, o projeto enfatizou a análise textual como objetivo principal.

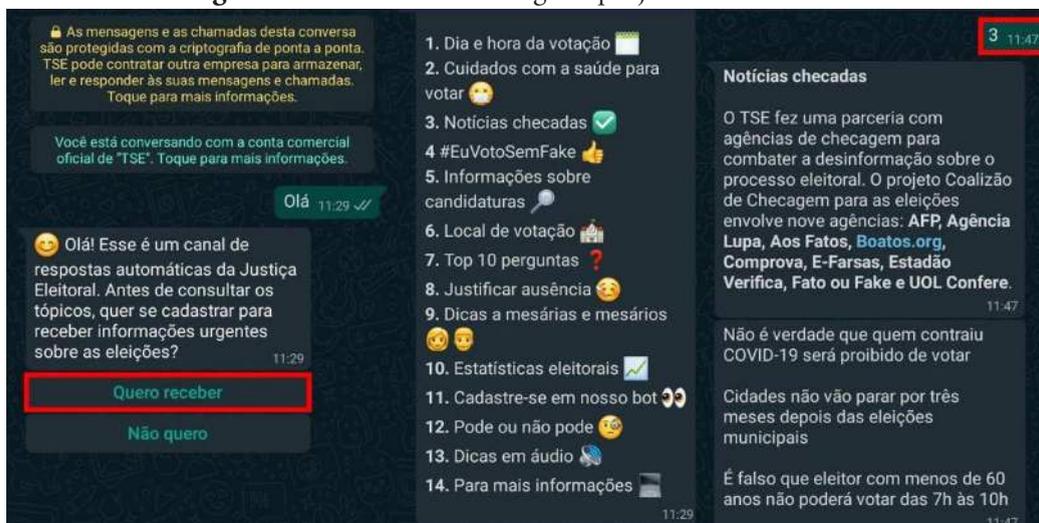
Figura 4 - Captura de tela da aplicação Is It Real? Covid-19



Fonte: Elaborada pelos autores (2020).

No âmbito político, visando ao enfraquecimento da propagação de desinformação nas eleições de 2020, o TSE lançou um *chatbot* (Figura 5) que, dentre outras funcionalidades, permite a averiguação de *fake news* veiculadas e previamente checadas (COSTA, 2020).

Figura 5 - Chatbot lista mensagens que já foram checadas



Fonte: COSTA (2020).

Apesar de todo o avanço alcançado no desenvolvimento de *chatbots* que ambicionam facilitar a checagem de informações sem recorrer a meios externos à rede social, é notória a necessidade de estudos nesse campo que possibilitem o aprimoramento da detecção e uma comunicação mais fluida com o usuário. O fato de os *chatbots* analisados e amplamente divulgados em meios midiáticos terem como veículo de comunicação o WhatsApp está relacionado, primordialmente, à facilidade de compartilhamento de *fake news* por intermédio dessa rede social, fato corroborado por exemplos já citados, como as eleições estadunidenses.

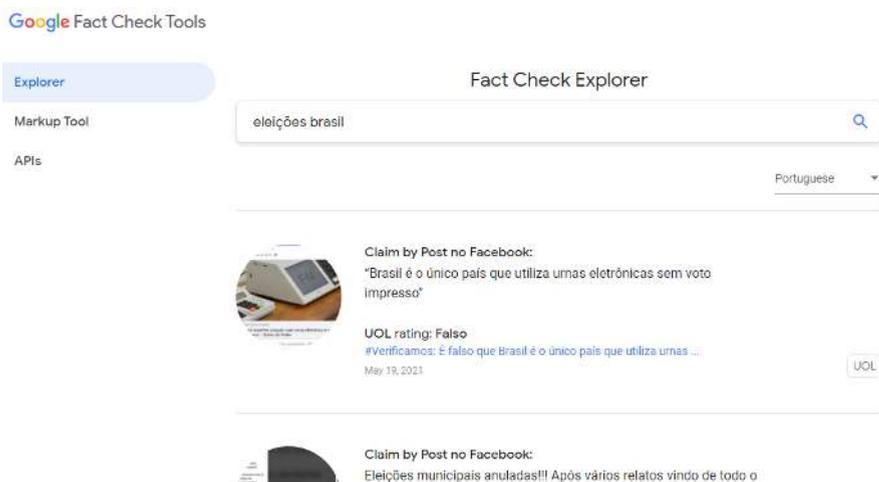
Ferramentas *on-line* e *plugins*

Os *chatbots* parecem proporcionar um futuro promissor para o combate às *fake news*, principalmente no que diz respeito à utilização de dispositivos móveis e aplicativos de redes sociais como meio de consumo e compartilhamento de notícias. Todavia, novos mecanismos devem focar, também, em esforços na detecção de *fake news* veiculadas em dispositivos tradicionais, como computadores de mesa. Enquanto em dispositivos móveis

é comum a utilização de aplicativos para o acesso a notícias, nos aparelhos tradicionais é evidente o emprego majoritário de navegadores de internet como meio de busca por elas.

Haja vista a importância de ferramentas que viabilizem a busca sobre veracidade informacional, grandes empresas, a exemplo da Google, fornecem ferramentas como a *Fact Check Tools* (**Figura 6**), que permite, de maneira rápida e eficiente, a listagem de fatos relacionados a determinado tema. Entretanto, durante o processo de pesquisa, é comum o usuário deparar-se com notícias checadas em diferentes países, usando línguas distintas, dependendo do termo utilizado na busca. Isso realmente pode tornar o processo confuso.

Figura 6 - Captura de tela da ferramenta *Fact Check* da Google – busca por fatos



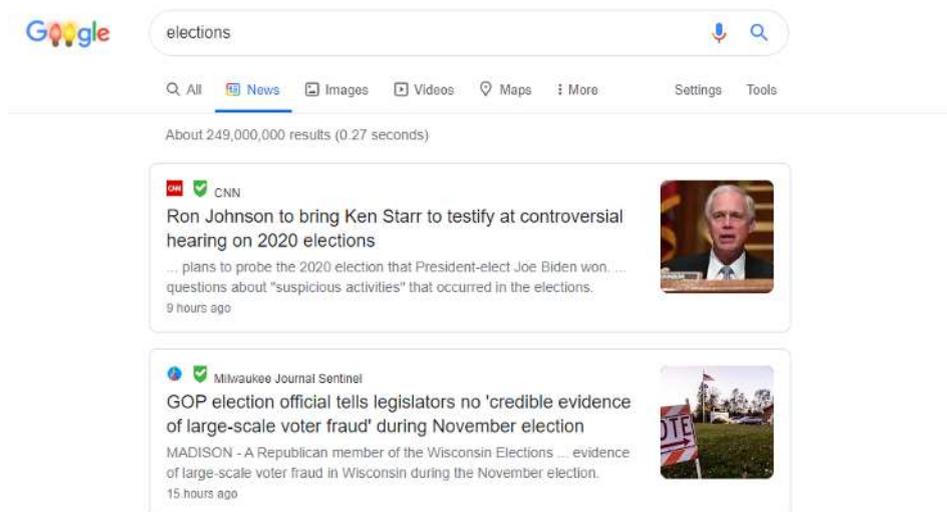
Fonte: Elaborada pelos autores (2020).

Outra ferramenta utilizada na detecção das *fake news* são os chamados *plugins*. O dicionário *on-line Cambridge*² refere-se a *plugin* como

² Disponível em: <<https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles/plugin?q=plugin>>.

“um pequeno programa de computador que faz um maior funcionar mais rápido ou ter mais recursos”. Nesse contexto, pequenos programas que tentam dispor credibilidade e adicionar recursos a navegadores, como o *plugin* do NewsGuard³ (Figura 7), podem ser integrados. É comum encontrar mais *plugins* de detecção de organizações renomadas de *fake news* em inglês.

Figura 7 - Captura de tela *plugin* NewsGuard no Chrome



Fonte: Elaborada pelos autores (2020).

No cenário brasileiro, cabe destacar o estudo realizado por Monteiro *et al.* (2018), que, além de fornecerem como ferramenta para análise de notícias por meio de *chatbot* e uma página na web (Figura 8), com base em técnicas de inteligência artificial, como Processamento de Linguagem Natural (PLN), realizaram a coleta e a rotulação de textos/notícias falsas e verdadeiras veiculadas em português (Fake.Br Corpus⁴), disponibilizando-as para aprimoramento e estudos que possam ser realizados por outros pesquisadores.

³ Disponível em: <<https://www.newsguardtech.com>>.

⁴ Disponível em: <<https://github.com/roneysco/Fake.br-Corpus>>.

Figura 8 - Captura de tela da ferramenta *Web Fact Check*

Digamos que tu comes duas fatias de pão e depois uma fatia de fruta. A fatia de fruta está pronta a ir directo aos intestinos através do estômago, mas é impedida de ir devido ao pão que comeste antes da fruta. Enquanto isso, a comida toda de pão e fruta apodrece e fermenta, tornando-se em ácido. No minuto que a fruta entra em contacto com a comida no estômago e sucos digestivos, a massa inteira de comida começa a estragar o seu efeito. Portanto, por favor, come a tua fruta de estômago vazio ou antes das refeições!

Notícia

Modelo de Detecção

Palavras do Texto



ENVIAR



Resultado:

Essa notícia pode ser falsa. 🤔 Busque fontes confiáveis.

Fonte: MONTEIRO (2018).

Em 2020, em pesquisa realizada na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), onde o aprendizado de máquina foi utilizado para identificar *fake news*, pesquisadores levantaram as dificuldades encontradas durante o processo, dentre as quais podemos destacar: identificação de *sites* que publicam *fake news* de diversas áreas em língua portuguesa; necessidade de manter uma base atualizada; poucas bases de dados em português e, principalmente em redes sociais, diversidade de vocabulário utilizado (PIMENTA, 2020).

Por conseguinte, podemos observar o surgimento de ferramentas que permitem auxiliar no processo de identificação de *fake news*, salientando-se,

ainda, que são indispensáveis meios que estimulem a população a utilizá-las, embasando-se no bom senso. Vieses tecnológicos devem servir como facilitadores para a detecção de notícias falsas que, por muitas vezes, podem não apresentar resultados unânimes: por exemplo, um conteúdo pode estar totalmente ou parcialmente adulterado, o que pode dificultar a análise de uma informação.

Considerações finais

Apesar de algumas iniciativas para combater a propagação de *fake news*, ainda estamos longe de chegar a um padrão aceitável, o que implica dizer que pessoas, empresas e a sociedade de um modo geral continuarão a ser vítimas da ação de notícias falsas. Uma das formas de tentar reduzir sua disseminação e, portanto, seu impacto maléfico na sociedade, é a conscientização pública da checagem de informação antes do compartilhamento.

Neste cenário, as ferramentas que permitem a detecção de *fake news* podem ser vistas como mecanismos auxiliares, mas de fundamental importância para o processo. Apesar de, aqui, tratarmos primordialmente de ferramentas que se embasam em tecnologias algorítmicas, não se deve descartar a importância de outras abordagens, como as colaborativas, baseadas em funcionalidades em que o usuário pode denunciar a propagação de notícias falsas, hoje já encontradas em algumas redes sociais. Ainda assim, vale ressaltar que estudos recentes têm adotado as soluções algorítmicas (por exemplo, inteligência artificial) como método principal de detecção, possivelmente pela necessidade de celeridade quando comparada à capacidade humana.

Contudo, apesar do avanço inegável das ferramentas para detecção automática, é evidenciada, também, a carência de novas ferramentas com suporte ao português. A precisão nos resultados provavelmente atingirá acurácia mais satisfatória em áreas diversas a longo prazo, transcendendo assuntos mais abordados, como política, haja vista o enriquecimento das bases de dados.

Referências

ALLCOTT, H.; GENTZKOW, M. Social Media and Fake News in the 2016 Election. **Journal of Economic Perspectives**, v. 31, n. 2, p. 211-36, 2017.

BISORDI, I. C. **O crescimento das *fake news* no ambiente digital**. [S. l.]: Digitaltalks, 21 set. 2018. Disponível em: <<https://digitaltalks.com.br/artigos/o-crescimento-das-fake-news-no-ambiente-digital>>. Acesso em: 18 mai. 2020.

BRAGA, Renê Moraes da Costa. A indústria das *fake news* e o discurso de ódio. In: PEREIRA, Rodolfo Viana (Org.). **Direitos políticos, liberdade de expressão e discurso de ódio**. v. 1. Belo Horizonte: IDDE, 2018. p. 203-220. Disponível em: <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/4813/2018_braga_industria_fake_news.pdf>. Acesso em: 1 dez. 2020.

COSTA, Matheus Bigogno. **Eleições 2020: como checar *fake news* no WhatsApp com o robô do TSE**. Disponível em: <<https://canaltech.com.br/redes-sociais/eleicoes-2020-como-quecar-fake-news-no-whatsapp- robo-do-tse>>. Acesso em: 10 dez. 2020.

CRUZ, Bruna Souza. **PL das *fake news*: aprovado no Senado, entenda o que pode mudar**. 2020. Disponível em: <<https://www.uol.com.br/tilt/noticias/redacao/2020/06/30/com-44-votos-senado-aprova-pl-das-fake-news.htm>>. Acesso em: 2 dez. 2020.

ESTADÃO. **Cheque boatos sobre Covid-19 no WhatsApp com novo *bot da IFCN em português***. 2020. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/estadao-verifica/cheque-boatos-sobre-covid-19-no-whatsapp-com-novo-bot-da-ifcn-em-portugues>>. Acesso em: 10 dez. 2020.

ISTOÉ. **Covid-19: checadores de fatos e WhatsApp criam robô contra *fake news***. 2020. Disponível em: <<https://www.istoedinheiro.com.br/covid-19- checadores-de-fatos-e-whatsapp-criam-robo- contra-fake-news>>. Acesso em: 2 ago. 2020.

KHAN, Rashid; DAS, Anik. **Build Better Chatbots**: a complete guide to getting started with chatbots. Índia: Apress, 2018.

LAZER, D. M. J. *et al.* The science of fake news. **Science**, v. 359, n. 6.380, p. 1094-1096, 2018.

MONTEIRO, R. A. *et al.* Contributions to the study of fake news in Portuguese: new corpus and automatic detection results. In: VILLAVICENCIO, A. *et al.* (Orgs.). Computational Processing of the Portuguese Language. PROPOR 2018. **Lecture Notes in Computer Science**, v. 11,122. Springer, Cham, 2018.

TANDOC JR., Edson; LIM, Zheng; LING, Rich. Defining “Fake News”: a typology of scholarly definitions. **Digital Journalism**, v. 6, p. 1-17, 2017.

JORNAL NACIONAL. **TSE aprova punição com prisão ou multa para quem espalhar fake news**. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2019/12/19/tse-aprova-punicao-com-prisao-ou-multa-para-quem-espalhar-fake-news.ghml>>. Acesso em: 14 jan. 2020.

FORBES. **Facebook exclui 140 mil publicações com informações falsas sobre eleições municipais no Brasil**. 2020. Disponível em: <<https://www.forbes.com.br/forbes-insider/2020/11/facebook-exclui-140-mil-publicacoes-com-informacoes-falsas-sobre-eleicoes-municipais-no-brasil/>>. Acesso em: 1 dez. 2020.

PAIS, Pedro Caldeira; PAISANA, Miguel; SOUSA, João. As *fake news* numa sociedade pós-verdade: contextualização, potenciais soluções e análise. Relatórios Obercom. **Reuters Digital News Report**, p. 6-7, 1 jan. 2018.

PIMENTA, Paula. **Pesquisadores treinam algoritmos para identificar fake news**. 2020. Disponível em: <<https://www.ufms.br/pesquisadores-treinam-algoritmos-para-identificar-fake-news/>>. Acesso em: 11 dez. 2020.

RAJ, Sumit. **Construindo Chatbots com Python**: usando natural language processing e machine learning. São Paulo: Novatec, 2019.

SHU, K. *et al.* Fake news detection on social media: a data mining perspective. **Arxiv**, 2017. Disponível em: <<https://arxiv.org/abs/1708.01967>>. Acesso em: 1 dez. 2020.

YAHOO NOTÍCIAS. **Brasil lidera *ranking* de países que mais acreditam em notícias falsas**. 2 out. 2018. Disponível em: <<https://br.noticias.yahoo.com/brasil-lidera-ranking-de-paises-que-mais-acreditam-em-noticias-falsas-152517262.html>>. Acesso em: 1 dez. 2020.

ZIMDARS, Melissa. Introduction. In: ZIMDARS, Melissa; MCLEOD, Kembrew (Orgs.). **Fake News: understanding media and misinformation in the digital age**. Cambridge: Mit Press, 2020. p. 1-11.

Neste segundo volume do Livro, buscamos apresentar uma discussão ampliada a respeito da Gestão da Qualidade e contemplamos de maneira mais eficaz a exogenia que nos é exigida em publicações acadêmicas.

Assim, sem perder a identidade da proposta de abraçar os estudos oriundos do curso de Especialização em Gestão da Qualidade na Administração Pública da Universidade Estadual de Alagoas (Uneal), acolhemos pesquisadoras/es de outras casas formadoras, como a Universidade Federal de Alagoas (Ufal), o Instituto Federal de Alagoas (Ifal), a Universidade de São Paulo (USP), o Instituto de Pós-Graduação e Graduação (Ipog) em Alagoas e também outras Instituições de Ensino Superior (IES), perfazendo 12 artigos com uma discussão pertinente e atual.

ISBN 978-65-86680-39-3



9786586680393