

Mônica Aparecida Bortolotti
Almir Cléydison Joaquim da Silva
(Orgs.)

Administração Pública

VOL. 1

POLÍTICAS E
EXPERIÊNCIAS
NO PARANÁ



Este livro é resultado da colaboração de vários pesquisadores e administradores públicos em compreender e analisar práticas e experiências em diferentes áreas da gestão pública de municípios do Estado do Paraná. A partir de diferentes recortes analíticos, abordagens teóricas e metodológicas, os autores se detêm sobre a análise de políticas públicas tanto na administração direta quanto na administração indireta. Neste último caso, podendo envolver autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas. Independentemente da personalidade jurídica dos órgãos e entidades da administração pública, o interesse incidiu sobre o conjunto de ações que compõe as funções da administração pública, em dimensões como a prestação e gestão de serviços públicos, formulação e organização de atividades, processos gerenciais, controle e transparência pública. Nesse sentido, as discussões concentram-se em áreas relacionadas a investimento público, processos de licitação e compras públicas, gestão ambiental, saúde, educação, recursos humanos, comunicação, intersecção de atividades com instituições atuantes no terceiro setor, dentre outras áreas. Trata-se, portanto, de discussões importantes para aperfeiçoamento e qualidade dos serviços públicos. Espera-se que a leitura do livro possa contribuir no aprofundamento de análises e reflexões sobre estes temas e outros desafios da administração pública municipal.



Administração Pública

Conselho Editorial

Almir Cléydison Joaquim da Silva (UFPR; Unicentro)
Bruna Scheifer (Educatio; Iloovus)
Carolina Bagattolli (UFPR)
Gabrielle Santangelo Leiner (UNIFATEB)
Gelson Menon (Unicentro)
Jacira Gomes Raposo Figueiredo (UFPB; UNIP)
Marinês Taffarel (Unicentro)
Mônica Aparecida Bortolotti (Unicentro)
Nei Alberto Salles (UEPG)
Sandra Regina Merlo (UNIFATEB)

Conselho Científico

Andressa Benvenuti Radaelli (UFPR)
Fabiane Cristina Silva Mesquita (UFPR)
Gelson Menon (Unicentro)
Hellen Alves Sá (UFPR)
Maricléia Aparecida Leite Novac (Unicentro)
Marinês Taffarel (Unicentro)
Pollyanna Rodrigues Gondin (Uninter)

Revisão

Almir Cléydison Joaquim da Silva
Bruna Scheifer
Gabrielle Santangelo Leiner
Mônica Aparecida Bortolotti

Autores

Almir Cléydison Joaquim da Silva
Bruna Scheifer
Dayane Stelle Dubiela da Silva
Gabrielle Santangelo Leiner
Gislaine Jaquetti
Leandro Lino Rolim
Marcelo Pereira de Oliveira
Márcia Teresinha Gonçalves Pinheiro Lemos
Mário Allonso Lemos
Maristela Machado Carneiro
Michelle Tatiane Hilgenberg
Mônica Aparecida Bortolotti
Patrícia Farias
Perla Quadros de Lara Soares

Administração Pública

Políticas e experiências no Paraná

Volume 1

Organizadores

Mônica Aparecida Bortolotti
Almir Cléydison Joaquim da Silva



Diagramação: Marcelo A. S. Alves

Capa: Carole Kümmecke - <https://www.conceptualeditora.com/>

O padrão ortográfico e o sistema de citações e referências bibliográficas são prerrogativas de cada autor. Da mesma forma, o conteúdo de cada capítulo é de inteira e exclusiva responsabilidade de seu respectivo autor.



Todos os livros publicados pela Editora Fi estão sob os direitos da [Creative Commons 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR)
https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR



Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

BORTOLOTTI, Mônica Aparecida; SILVA, Almir Cléydison Joaquim da (Orgs.)

Administração Pública: políticas e experiências no Paraná – Vol. 1 [recurso eletrônico] / Mônica Aparecida Bortolotti; Almir Cléydison Joaquim da Silva (Orgs.) -- Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2021.

246 p.

ISBN - 978-65-5917-273-3

DOI - 10.22350/9786559172733

Disponível em: <http://www.editorafi.org>

1. Políticas; 2. Administração; 3. Paraná; 4. Estado; 5. Brasil; I. Título.

CDD: 350

Índices para catálogo sistemático:

1. Administração Pública

350

Sumário

Prefácio **11**

Mônica Aparecida Bortolotti

Apresentação **14**

Almir Cléydison Joaquim da Silva

Parte I **Investimentos e compras públicas**

Capítulo 1 **23**

Investimentos públicos no Aeroporto Municipal de Ponta Grossa-PR (2016 a 2019)

Mário Allonso Lemos
Mônica Aparecida Bortolotti
Almir Cléydison Joaquim da Silva
Bruna Scheifer

Capítulo 2 **49**

Processo de compras públicas: um estudo do fluxograma de compras da Secretaria Municipal de Obras Públicas de Paranaguá-PR

Leandro Lino Rolim
Mônica Aparecida Bortolotti
Almir Cléydison Joaquim da Silva
Gabrielle Santangelo Leiner

Capítulo 3 **66**

Percepção dos gestores frente aos principais problemas encontrados durante os pregões eletrônicos no 13º Batalhão de Infantaria Blindado

Maristela Machado Carneiro
Mônica Aparecida Bortolotti
Almir Cléydison Joaquim da Silva
Bruna Scheifer

Capítulo 4 **86**

O processo de compras da Fundação de Assistência Social de Ponta Grossa (FASPG): uma análise do sistema de registro de preço

Dayane Stelle Dubiela da Silva
Mônica Aparecida Bortolotti
Almir Cléydison Joaquim da Silva
Gabrielle Santangelo Leiner

Parte II Terceiro setor

Capítulo 5

113

O processo de captação de recursos para o funcionamento e manutenção da APAE da cidade de Arapoti-PR

Perla Quadros de Lara Soares
Mônica Aparecida Bortolotti
Almir Cléydison Joaquim da Silva
Gabrielle Santangelo Leiner

Capítulo 6

140

Marketing digital: uma análise da atuação da IESOL nos empreendimentos solidários

Márcia Teresinha Gonçalves Pinheiro Lemos
Mônica Aparecida Bortolotti
Almir Cléydison Joaquim da Silva
Bruna Scheifer

Parte III Análise da gestão pública

Capítulo 7

161

Gestão da qualidade em secretarias de obras públicas: um olhar sobre as secretarias de três municípios da região metropolitana de Curitiba-PR

Marcelo Pereira de Oliveira
Mônica Aparecida Bortolotti
Almir Cléydison Joaquim da Silva
Gabrielle Santangelo Leiner

Capítulo 8

188

A administração pública como modelo de responsabilidade ambiental: uma discussão para o município de Pontal do Paraná-PR

Patrícia Farias
Mônica Aparecida Bortolotti
Almir Cléydison Joaquim da Silva
Bruna Scheifer

Capítulo 9

203

Organização e atualização dos prontuários da Unidade Básica de Saúde (UBS): um estudo de caso em Cerro Azul-PR

Gislaine Jaquetti
Mônica Aparecida Bortolotti
Almir Cléydison Joaquim da Silva
Gabrielle Santangelo Leiner

Capítulo 10

221

Ética na administração pública e privada: considerações a partir de funcionários de empresas privadas e empresas públicas/economia mista de Ponta Grossa-PR

Michelle Tatiane Hilgenberg
Mônica Aparecida Bortolotti
Almir Cléydison Joaquim da Silva
Bruna Scheifer

Os autores

244

Prefácio

Mônica Aparecida Bortolotti

Este livro te convida a conhecer e prestigiariar o resultado de dez pesquisas desenvolvidas no âmbito do curso de Administração Pública, na modalidade de ensino à distância (EaD) da Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). As pesquisas foram realizadas pelos discentes no ano letivo de 2020 sob a minha supervisão e orientação ao longo das disciplinas de estágios (I ao VI) e do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), conforme previsto no Plano Político Pedagógico do Curso (PPC). Após criteriosa avaliação e contribuição da banca examinadora, convidei os autores e docentes das respectivas bancas para o desafio de publicização e disseminação dos resultados das pesquisas através da organização de um livro.

Considerando a relevância das pesquisas desenvolvidas no âmbito de uma universidade pública e por meio do acompanhamento e análise de diferentes áreas de instituições públicas em municípios do Estado do Paraná, espera-se que este livro possa contribuir no aprofundamento de reflexões para aperfeiçoamento e qualidade dos serviços públicos.

Dentre as principais áreas de interesse público discutidas neste livro, destacam-se questões relacionadas a investimento público, processos de licitação e compras públicas, gestão ambiental, saúde, educação, recursos humanos, comunicação, instituições atuantes no terceiro setor, dentre outras.

Neste contexto, o primeiro volume do livro “Administração Pública: políticas e experiências no Paraná” está estruturado em três partes. A primeira parte apresenta quatro capítulos sobre investimentos e compras

públicas. O primeiro capítulo descreve os investimentos públicos municipais de Ponta Grossa (2016-2019) para viabilizar a operacionalização do Aeroporto Municipal de passageiros. O segundo capítulo aborda o processo de compras públicas na secretária de obras do município de Paranaguá. O terceiro capítulo ressalta os problemas encontrados na operacionalização dos pregões eletrônicos no 13º Batalhão de Infantaria Blindado de Ponta Grossa, por meio da percepção de seus gestores. E o quarto capítulo discute o sistema de registro de preços no processo de compras da Fundação de Assistência Social de Ponta Grossa (FASPG). Estas quatro temáticas convergem com os princípios da Administração Pública e com os instrumentos de gerenciamento de recursos públicos, o que demonstra a aplicabilidade prática dos conhecimentos abordados durante a formação acadêmica e profissional no âmbito do curso de Administração Pública.

A segunda parte do livro aborda a importância do terceiro setor, a partir de dois capítulos. O primeiro discute os processos de captação de recursos privados e públicos, diretos e indiretos, para viabilizar o funcionamento e a manutenção das atividades da Associação dos Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE) do município de Arapoti. Já o segundo capítulo, descreve a atuação e o envolvimento da Incubadora de Empreendimentos Solidários (IESOL), em empreendimentos sociais através do marketing digital. De forma geral, os dois capítulos evidenciam a importância da parceria público-privada para viabilizar a prestação de serviços essenciais à sociedade.

A terceira parte do livro traz quatro capítulos que discutem diferentes áreas e aspectos da gestão pública. O primeiro capítulo faz uma descrição comparativa entre a gestão de qualidade de três secretarias de obras públicas na região metropolitana de Curitiba. O segundo capítulo destaca a preocupação ambiental, a atuação da administração pública de Pontal do

Paraná como agente responsável pelo uso racional e consciente dos recursos, bem como agente fiscalizador das ações que interferem na sustentabilidade ambiental. O terceiro capítulo discute as limitações tecnológicas, como ferramenta de trabalho e ganho de agilidade na assimetria de informações, do serviço público, através dos prontuários de Unidade Básica de Saúde (UBS) em Cerro Azul. E o último capítulo apresenta uma comparação entre a conduta ética de empresas privadas e públicas em Ponta Grossa. Os capítulos desta terceira parte evidenciam, portanto, limitações e possibilidades sobre os instrumentos de gestão e capacidade empreendedora no serviço público.

Por fim, desejo a você leitor, uma excelente experiência em conhecer as pesquisas realizadas nestas diferentes áreas da administração pública, assim como também espero que estas pesquisas possam fornecer *insights* para o desenvolvimento e aprofundamento de pesquisas posteriores.

Uma ótima leitura!

Apresentação

Almir Cléydison Joaquim da Silva

O livro “Administração Pública: políticas e experiências no Paraná” é resultado da colaboração de vários pesquisadores e administradores públicos em compreender e analisar práticas e experiências em diferentes áreas da gestão pública de municípios do Estado do Paraná. A partir de diferentes recortes analíticos, abordagens teóricas e metodológicas, os autores se detêm sobre a análise de políticas públicas tanto na administração direta quanto na administração indireta. Neste último caso, podendo envolver autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas. Independentemente da personalidade jurídica dos órgãos e entidades da administração pública, o interesse incidiu sobre o conjunto de ações que compõe as funções da administração pública, em dimensões como a prestação e gestão de serviços públicos, formulação e organização de atividades, processos gerenciais, controle e transparência pública.

Nesse sentido, as discussões concentram-se em áreas relacionadas a investimento público, processos de licitação e compras públicas, gestão ambiental, saúde, educação, recursos humanos, comunicação, intersecção de atividades com instituições atuantes no terceiro setor, dentre outras áreas. Trata-se, portanto, de discussões importantes para aperfeiçoamento e qualidade dos serviços públicos. Espera-se que a leitura do livro possa contribuir no aprofundamento de análises e reflexões sobre estes temas e outros desafios da administração pública municipal.

É importante destacar que a organização deste livro partiu da necessidade e estímulo da produção acadêmica de bacharéis do curso de

Administração Pública, ofertado na modalidade de ensino à distância (EaD) pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). Neste contexto, as análises refletem estudos de caso realizados por meio de atividades de estágios e/ou de atuação profissional em alguns órgãos públicos, acompanhados por orientação dos professores.

Em decorrência da quantidade de trabalhos, o livro está organizado em dois volumes. Este primeiro volume reúne dez capítulos divididos em três partes. A primeira parte conta com quatro capítulos sobre investimentos e compras públicas.

No capítulo 1, Mario Allonso Lemos, Mônica Aparecida Bortolotti, Almir Cléydison Joaquim da Silva e Bruna Scheifer analisam os investimentos públicos realizados no Aeroporto Sant’Ana – Comandante Antônio Amilton Beraldo (ou simplesmente Aeroporto Municipal de Ponta Grossa-PR), entre o período de 2016 a 2019. Ao decorrer do capítulo, os autores enfatizam a importância e os benefícios de um aeroporto para a cidade de Ponta Grossa e para a região dos Campos Gerais do Paraná. A pesquisa envolveu tanto o levantamento de dados e informações quantitativas quanto uma análise bibliográfica e documental. Os principais resultados encontrados pelos autores indicam efeitos positivos dos investimentos públicos para o desenvolvimento regional, por meio de estímulos ao setor de aviação civil. Isso fica evidente com a expansão dos serviços ofertados no aeroporto e com a satisfação majoritária dos usuários com os serviços prestados.

No capítulo 2, Leandro Lino Rolim, Mônica Aparecida Bortolotti, Almir Cléydison Joaquim da Silva e Gabrielle Santangelo Leiner analisam o processo de compras públicas da Secretaria Municipal de Obras Públicas de Paranaguá-PR. Por meio de observação participante, os autores se debruçam sobre o fluxograma e os documentos envolvidos em um processo do departamento de compras da referida secretaria. Neste mapeamento,

identificam algumas fragilidades no fluxograma de trabalho, assim como também realizam apontamentos e recomendações de melhorias com base em pesquisas bibliográficas.

Nesta mesma perspectiva, Maristela Machado Carneiro, Mônica Aparecida Bortolotti, Almir Cléydison Joaquim da Silva e Bruna Scheifer trazem, no capítulo 3, um olhar sobre as dificuldades e problemas enfrentados nas licitações públicas – na modalidade pregão eletrônico – no âmbito do 13º Batalhão de Infantaria Blindado, em Ponta Grossa-PR. Os resultados discutidos indicam que as principais dificuldades e problemas enfrentados são referentes ao orçamento, elaboração de edital, catálogo de materiais e serviços e a documentação de fornecedores. Enquanto potenciais medidas de melhorias, os autores indicam para a necessidade de processos contínuos de qualificação dos servidores, especialmente com aprofundamento de conhecimentos sobre a legislação e práticas de detalhamento de editais e orçamentos.

A primeira parte do livro se encerra com o capítulo 4, de Dayane Stelle Dubiela da Silva, Mônica Aparecida Bortolotti, Almir Cléydison Joaquim da Silva e Gabrielle Santangelo Leiner. Os autores procuram analisar e compreender os processos de compras da Fundação de Assistência Social de Ponta Grossa (FASPG), especialmente envolvendo o sistema de registro de preço. A discussão volta-se para aspectos de elaboração de termos de referência para os editais, escolha da modalidade de licitação e a rotina nos processos de compras. Além disso, também direcionam atenção para os servidores envolvidos na área de compras. Os principais resultados indicam que a capacitação pode ser uma importante ferramenta de auxílio no processo de motivação dos profissionais da área, com potencial impacto na eficiência das atividades realizadas. Enquanto recomendações, os autores destacam tanto a implantação de um calendário de compras

quanto à realização de melhorias em processos que podem resultar em maior eficiência para a instituição.

A segunda parte do livro compreende dois capítulos sobre instituições do terceiro setor. Nesta perspectiva, Perla Quadros de Lara Soares, Mônica Aparecida Bortolotti, Almir Cléydison Joaquim da Silva e Gabrielle Santangelo Leiner apresentam, no capítulo 5, uma discussão sobre o processo de captação de recursos para o funcionamento e manutenção da Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE) de Arapoti-PR. Nesta perspectiva, os autores analisam o processo de destinação e uso de verbas governamentais (municipal, estadual e federal), bem como o procedimento de captação de doações e de recursos não financeiros que dão suporte a algumas atividades. Os principais resultados encontrados indicam para a existência de uma grande dependência em relação à atração de recursos financeiros para garantia do funcionamento da instituição, assim como da manutenção dos serviços prestados à comunidade. Considerando o contexto de crescimento do terceiro setor nas últimas décadas, os autores também destacam a necessidade de ferramentas de gestão e planejamento, tanto para os processos de captação de recursos quanto para fortalecimento das estratégias e otimização dos resultados pela associação.

Já no capítulo 6, Márcia Teresinha Gonçalves Pinheiro Lemos, Mônica Aparecida Bortolotti, Almir Cléydison Joaquim da Silva e Bruna Scheifer analisam a contribuição e a influência da Incubadora de Empreendimentos Solidários (IESOL), da Universidade Estadual de Ponta Grossa-PR, a partir de estratégias de marketing digital em um empreendimento incubado. Os principais resultados discutidos apontam que tanto a formação relacionada ao marketing digital quanto o acompanhamento da IESOL foram fundamentais para o fortalecimento do empreendimento. Isso ocorre, principalmente, em um contexto de pandemia do Covid19 onde a interação

nas redes sociais tem-se consolidado como ferramenta indispensável de comunicação.

A terceira parte do livro reúne quatro capítulos que tratam de diferentes áreas e aspectos de análise da gestão pública. Neste sentido, Marcelo Pereira de Oliveira, Mônica Aparecida Bortolotti, Almir Cléydison Joaquim da Silva e Gabrielle Santangelo Leiner trazem, no capítulo 7, uma análise sobre a gestão da qualidade em três secretarias de obras públicas da região metropolitana de Curitiba-PR. Considerando a fragilidade de disseminação da gestão da qualidade – de produtos, serviços e processos – na administração pública, os autores destacam que ainda são poucas as instituições e processos que possuem uma certificação de gestão de qualidade, como comprovação de padronização de processos, sistema de gestão e certificação da qualidade.

No capítulo 8, Patricia Farias, Mônica Aparecida Bortolotti, Almir Cléydison Joaquim da Silva e Bruna Scheifer apresentam uma discussão sobre responsabilidade ambiental na administração pública, com ênfase para um caso no município de Pontal do Paraná-PR. Para tanto, os autores procuram identificar soluções de sustentabilidade ambiental em alguns órgãos da administração pública municipal. Os principais resultados indicam para a existência de baixos investimentos na área ambiental e ausência de secretária própria sobre o tema, mas com potencial para implementação de projetos sustentáveis, como placas solares e pavimentos permeáveis.

No capítulo 9, Gislaïne Jaquetti, Mônica Aparecida Bortolotti, Almir Cléydison Joaquim da Silva e Gabrielle Santangelo Leiner analisam o processo de organização dos prontuários de uma Unidade Básica de Saúde (UBS) do município de Cerro Azul/PR. Para tanto, os autores procuram contribuir na reflexão da reorganização da prática assistencial, com discussões sobre novos processos de trabalhos que possam melhorar os serviços ofertados na atenção primária à saúde. Os principais resultados

encontrados indicam para ausência de sistematização dos processos e prontuários eletrônicos, situação que tanto dificulta o atendimento aos usuários quanto afeta a qualidade dos serviços prestados.

O livro se encerra com o capítulo 10, onde Michelle Tatiane Hilgenberg, Mônica Aparecida Bortolotti, Almir Cléydison Joaquim da Silva e Bruna Scheifer apresentam uma discussão comparativa de aspectos sobre ética na administração pública e privada. As considerações são feitas a partir da perspectiva de funcionários de empresas privadas e empresas públicas/economia mista de Ponta Grossa-PR. Ainda que se trate de uma amostra não representativa, a pesquisa guarda suas particularidades e ganha relevância ao se observar a importância de discussões sobre práticas de corrupção no cenário brasileiro. Ao longo das análises, os autores também procuram apresentar dados sobre ética em aspectos da vida pessoal e no âmbito da atuação profissional. Os principais resultados da pesquisa indicam que ao tempo em que os funcionários de empresas públicas/economia mista são mais assediados por pedidos antiéticos (em solicitações internas ou externas), estes também apresentaram maior consciência sobre atos antiéticos na sociedade.

Com estes dez capítulos, o livro traz múltiplas dimensões e questões de análise de áreas da administração pública de municípios do Paraná. Espera-se que as discussões conduzidas ao longo do livro também possam contribuir com novos olhares e desdobramentos para os desafios da administração pública municipal, especialmente com outros estudos para aperfeiçoamento e qualidade dos serviços públicos.

Boa leitura!

Parte I

Investimentos e compras públicas

Capítulo 1

Investimentos públicos no Aeroporto Municipal de Ponta Grossa-PR (2016 a 2019)

*Mario Allonso Lemos
Mônica Aparecida Bortolotti
Almir Cléydison Joaquim da Silva
Bruna Scheifer*

1. Introdução

Um aeroporto representa para a cidade um importante instrumento que potencializa e estimula o desenvolvimento de diferentes setores econômicos, como o turismo, o comércio e a indústria. A utilização de linhas aéreas e os avanços logísticos proporcionados pela aviação civil se mostram um poderoso vetor para o impulso econômico, atraindo novos investimentos e empreendimentos relacionados tanto a aviação civil, quanto a de outros setores econômicos, como indústria e comércio. Os quais são observados impactos positivos na geração de empregos e, consequentemente, no crescimento da economia (BNDES, 2001).

Em tempos onde a globalização e a informatização tornaram-se parte do cotidiano, os aeroportos deixaram de ser vistos apenas como facilitadores e alternativas de transporte e conexão das pessoas a diferentes destinos. Nessa perspectiva, os aeroportos assumiram o papel de entreposto socioeconômico, consolidando-se em diversos países como parte de seus planos de desenvolvimento regional e nacional (VASCONCELOS, 2007).

Atuando como agente de integração regional do país, o setor aéreo é tido como estratégico pela grande quantidade de recursos envolvidos e pelos importantes impactos econômicos gerados, entre os quais, se destacam

a expansão do setor de turismo, a criação de oportunidade para novos negócios, empreendimentos e geração de empregos (BNDES, 2001).

Na ótica deste raciocínio, a praticidade e celeridade que um aeroporto fornece as pessoas tratam de uma verdadeira conquista na qualidade de vida para a população, além de possibilitar novos investimentos e propiciar um novo patamar no desenvolvimento econômico e social da população da cidade de Ponta Grossa e da microrregião dos Campos Gerais.

A cidade de Ponta Grossa recebeu o título de maior parque industrial do interior do Paraná, com mais de 1.200 empresas. Com localização privilegiada, está num entroncamento rodoferroviário estratégico que facilita o escoamento da produção e desperta o interesse na instalação de indústrias na cidade, nessa perspectiva, a operacionalidade de um aeroporto torna-se mais um atrativo (SARTORI, 2017).

A pesquisa buscou demonstrar e analisar os principais investimentos públicos para melhorias e manutenção do Aeroporto Municipal, realizados com o objetivo de viabilizar operações comerciais regulares e a oferta de prestação de serviços relacionados ao modal aéreo para a população da cidade de Ponta Grossa e microrregião dos Campos Gerais. O foco da análise contempla o período entre os anos de 2016 a 2019, onde foram registrados os principais investimentos e resultados na última década.

É importante destacar o papel do aeroporto para o desenvolvimento socioeconômico da cidade e da região, especialmente ao atuar como facilitador para ligação entre pessoas e os principais centros comerciais e urbanos do país e do mundo. Nesse sentido, ganha relevo a observação da prestação de serviços da aviação civil, especialmente para atividades que demandam uma significativa agilidade e celeridade características deste setor.

A questão problema da pesquisa centrou-se em: Quais os resultados dos investimentos realizados pela Gestão Pública no desenvolvimento do Aeroporto Municipal de Ponta Grossa-PR, especialmente quanto aos serviços prestados para o desenvolvimento socioeconômico da região?

E para responder à problemática, apresentou o seguinte objetivo geral: Analisar o resultado dos investimentos públicos realizados no Aeroporto Sant'Ana – Comandante Antônio Amilton Beraldo (Aeroporto Municipal de Ponta Grossa-PR) entre os anos de 2016 a 2019.

Para complementar, contou com os objetivos específicos que seguem:

i) Investigar os principais investimentos realizados através de contratos para prestações de serviços, gastos com materiais e equipamentos específicos para a adequação do aeroporto e manutenção das atividades; ii) Examinar a evolução na oferta dos serviços relacionados à Aviação Civil no Aeroporto Municipal; iii) verificar o crescimento na movimentação de passageiros e aeronaves no período analisado, e a satisfação geral dos usuários com os principais aspectos da prestação dos serviços; iv) verificar a importância do Aeroporto Municipal no contexto socioeconômico para Ponta Grossa-PR e microrregião dos Campos Gerais.

Os procedimentos metodológicos da pesquisa contemplaram o levantamento de dados e informações sobre os investimentos públicos realizados no Aeroporto Municipal de Ponta Grossa-PR. A análise abrange a coleta de dados e informações sobre a finalidade dos investimentos, o valor empregado, objetivos almejados e finalmente os resultados alcançados com a aplicação dos recursos públicos no Aeroporto Municipal.

Nessa perspectiva, a análise busca mostrar também os dados sobre o impacto desses investimentos públicos na oferta e desenvolvimento da prestação de serviços da aviação civil, o aumento na demanda pelos serviços através do crescimento na movimentação de aeronaves e passageiros nos últimos anos. Além disso, uma análise breve sobre os recursos aferidos

provenientes da prestação de serviços e desenvolvimento de atividades correlacionadas. Ainda, a pesquisa aborda as principais carências e problemas enfrentados atualmente pela Administração Aeroportuária, a necessidade de novos recursos e investimentos para solucioná-los, melhorando e proporcionando o atendimento adequado da demanda pelos serviços prestados.

Quanto aos objetivos a pesquisa pode ser classificada como descritiva, segundo Gil (2007), a pesquisa descritiva é muito utilizada na Administração Pública, descrevendo as características de determinados fatos ou fenômenos onde o pesquisador, seguindo determinados procedimentos de coleta e análise dos dados, busca se afastar do objeto e de suas impressões pessoais. Nesse sentido o caráter descritivo da pesquisa ocorre através da coleta de dados e informações, onde se procura descrever o determinante papel dos investimentos públicos no desenvolvimento da aviação civil.

Quanto à abordagem da pesquisa caracteriza-se como quanti-qualitativa, pois além de demonstrar como os investimentos públicos impactam no desenvolvimento da prestação dos serviços, busca também, demonstrar através de uma análise descritiva os dados e informações que possam atestar a efetividade dos resultados alcançados através dos investimentos públicos no Aeroporto Municipal de Ponta Grossa-PR, e a satisfação dos usuários dos serviços.

As pesquisas foram realizadas com base em Amostragem Probabilística, sendo caracterizada por conglomerados ou grupos específicos, no caso, com os passageiros e usuários do Aeroporto entre os anos de 2016 e 2019. Essa abordagem contempla estudos de campo, ouvindo as opiniões dos passageiros e usuários dos serviços nesse período, suas sugestões, elogios e reclamações sobre a prestação dos serviços. Nesse sentido, foi aplicado também um questionário de Pesquisa de Satisfação pela Administração do Aeroporto Sant'Ana em 2019, onde 147 passageiros foram indagados sobre

11 (onze) questões que envolvem alguns dos principais aspectos da prestação dos serviços conforme Anexo I.

A técnica de coleta de dados para levantamento das informações pertinentes foi realizada através da análise documental e pesquisa de documentos internos. Esses documentos levantados entre os anos de 2016 a 2019 incluem basicamente, relatórios de Contratos e relatórios de Notas Fiscais de Materiais e Serviços, para aferição dos investimentos realizados no Aeroporto pela Prefeitura Municipal de Ponta Grossa.

2. Fundamentação teórica

A discussão da fundamentação teórica encontra-se dividida em duas seções sobre a aviação civil nacional e sobre investimentos públicos na área.

2.1. Aviação nacional

A história da aviação não pode ser contada sem o protagonismo de um brasileiro, considerado pai da aviação, cujos estudos empregados em seus dirigíveis contribuíram para o desenvolvimento da aviação civil no mundo. Alberto Santos Dumont teve contato com baloeiros em Paris, e assim começou a construção de seus dirigíveis, sendo o mais importante o 14-BIS. Com o 14-Bis, em 1906, Santos Dumont voou por 12 segundos sobre a Avenida Champs Élysées, em Paris, a 6 metros do chão percorrendo cerca de 200 metros, sendo o primeiro voo reconhecido pela Federação Aeronáutica Internacional (ARAÚJO; BEZERRA, 2007).

O Brasil iniciou sua trajetória na aviação civil autorizando empresas aéreas de capital estrangeiro em 1927. Com o fim da 2ª Guerra Mundial, em 1945, e com o interesse dos Estados Unidos da América, muitos aeródromos receberam obras de infraestrutura fomentando a aviação comercial, os quais utilizavam aeronaves remanescentes da guerra, sendo

na maioria das vezes, os modelos DC-3, que comportavam de 21 a 31 passageiros (MALAGUTTI, 2001; LOVATTI, 2018).

Buscando amenizar a crise decorrente do excedente de oferta que afetou a aviação civil na década de 40, o governo brasileiro juntamente com as companhias aéreas deu início, no ano de 1961, as Conferências Nacionais da Aviação Comercial (CONAC). O resultado desses encontros realizados em 1961, 1963 e 1968, de acordo com Lovatti (2018, p. 7), foram as ações descritas:

[...] implantação do chamado regime de competição controlada, onde o governo se tornou um forte agente regulador do transporte aéreo no país. As autoridades administrativas federais passaram a controlar locais de origem e destino, rotas de voo, pontos de conexão, valor cobrado por passagens e até como deveria correr a renovação da frota de aeronaves. Ademais, foi lançada uma forte política de estímulo a fusão de empresas aéreas, visando condensar a concorrência existente na época. Fusões estas, que vieram a ocorrer em grande número, devido à vasta quantidade de empresas que faliram ou estavam na iminência de colapsar economicamente. (LOVATTI, 2018, p. 7).

Segundo Malagutti (2001), a partir da década de 70, com a renovação de suas frotas de aeronaves, sendo estas de maior porte e mais modernas, as companhias aéreas optaram em atender cidades com maior viabilidade econômica. Essa nova perspectiva forçou as companhias aéreas da época a modificarem as suas linhas atendidas, passando a operar somente nas cidades onde havia maior viabilidade de mercado para a exploração dos serviços com aeronaves desse porte.

Os aeroportos regionais e menos equipados foram excluídos da oferta dos serviços, pois normalmente se situavam em cidades do interior sem pistas pavimentadas e recebendo apenas operações com aeronaves de pequeno porte (MALAGUTTI, 2001).

Influenciado pela redução de cidades atendidas por voos regulares, o Ministério da Aeronáutica incentivou a aviação regional, através dos Sistemas Integrados de Transporte Aéreo Regional (SITAR), criado no ano de 1975. Neste sistema o Brasil foi dividido em cinco regiões que eram atendidas por cinco empresas regionais. Como exigência do SITAR, as empresas deveriam operar com aeronaves capazes de realizar pousos em pistas pequenas, pavimentadas ou não (MALAGUTTI, 2001; TORRES; PORTUGAL, 2013; LOVATTI 2018).

Resultante da V Conferências Nacionais de Aviação Comercial (CONAC) em 1991, o Ministério da Aeronáutica define diretrizes orientando o Departamento da Aviação Civil (DAC), a reduzir gradativa e progressivamente a regulamentação existente. Quanto aos resultados das diretrizes definidas pelo Ministério da Aeronáutica, Malagutti (2001) discorre:

[...] foi implementado o sistema de liberação monitorada das tarifas aéreas domésticas; foi aberto o mercado doméstico para a entrada de novas empresas, tanto de transporte regular, quanto de transporte não-regular, incluindo regionais e cargueiras, as quais passaram de 17, em 1991, para um total de 41, nos dias atuais; foi suprimida a delimitação de áreas para exploração do transporte regional e a exclusividade desfrutada, dentro das mesmas, por algumas empresas; flexibilizaram-se os parâmetros para a concessão de linhas; foram designadas novas empresas nacionais para explorar o Transporte Aéreo internacional; foi admitida a criação e o licenciamento de um novo tipo de empresas, destinadas à exploração do Transporte Aéreo não-regular de cargas e passageiros, na modalidade de “charter”, e foi, enfim, como decorrência de todas essas medidas, aumentada a oferta ao usuário, que passou de 22.560.000 assentos/km, em 1991, para cerca de 32.000.000, nos dias atuais. (Malagutti, 2001, p. 7).

A cidade de Ponta Grossa se insere no setor comercial da aviação civil com operações da companhia aérea Cruzeiro do Sul (1927) e,

posteriormente, com operações da Real Aerovias (1945), entre as quais, algumas rotas contemplavam a cidade de Ponta Grossa-PR. As operações perduraram até meados da década de 1960, e as aeronaves utilizadas eram as remanescentes da guerra, do modelo Douglas DC-3 (PINHEIRO, 2017).

2.2. Investimentos públicos

Segundo Pinheiro (2017), somente em 1975 a pista de pousos e decolagens do Aeroporto Municipal de Ponta Grossa recebeu pavimentação. Como resultado deste investimento, em 1989 foi fundado o Aeroclub de Ponta Grossa, o maior gerador de movimentos no Aeroporto Sant'Ana atualmente.

Com melhorias gradativas da infraestrutura ao longo dos anos, as companhias aéreas continuaram com as operações até 2003. Após reforma realizada no Terminal de Passageiros, os voos comerciais foram retomados somente no dia 13 de outubro de 2016 com a aeronave ATR 72-600, tendo como destino direto o Aeroporto Internacional de Viracopos em Campinas/SP (PINHEIRO, 2017).

Abordando ainda a questão dos aeroportos no contexto da globalização e seu papel no desenvolvimento socioeconômico, as perspectivas do setor no Brasil podem ser fomentadas, conforme Vasconcelos (2007) discorre:

[...] há condições de se impulsionar uma nova filosofia aeroportuária que contemple investimentos crescentes e induza ao desenvolvimento econômico e social dos territórios sob influência desses complexos. A criação dessas condições dependem fundamentalmente de uma mudança de visão por parte do Estado brasileiro, proprietário e administrador dos aeroportos mais importantes do país, passando a compreender que essas infraestruturas não são apenas essenciais, mas sim, ferramentas para aumentar a produtividade das empresas, gerar mais empregos, conectar as redes de transportes urbano e regional, valorizar bairros degradados recuperando a economia e a

arquitetura desses locais e, finalmente, oferecer novas oportunidades de negócios. (Vasconcelos, 2007, p. vii).

Visando promover o desenvolvimento e serviços sociais que conectem lugares distantes dos grandes centros, foi lançado em dezembro de 2012, através de incentivos do governo federal, o Programa de Aviação Regional. Nessa perspectiva, o Ministério da Infraestrutura declarou, através da Secretaria de Aviação Civil, a realização de investimentos que superariam os R\$ 7 bilhões para reformar ou construir cerca de 270 aeroportos regionais em todo o Brasil. Os investimentos são angariados através do Fundo Nacional da Aviação Civil (FNAC), o qual é composto por taxas e outorgas da aviação que só podem ser investidos no mesmo setor (MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL, 2017).

3. Análise dos resultados

A análise dos resultados encontra-se estruturada em quatro subseções, sendo elas: os resultados dos investimentos e evolução na oferta e demanda pelos serviços; impactos dos investimentos na movimentação de aeronaves e passageiros; pesquisa de satisfação; e medidas para a melhoria contínua na prestação de serviços do Aeroporto Sant'ana.

3.1. Resultados dos investimentos e evolução na oferta e demanda pelos serviços

Entre 2016 e 2019, a Prefeitura Municipal de Ponta Grossa realizou investimentos superiores a 10 milhões de reais, desenvolvendo e realizando diversos projetos para a modernização e reforma do Aeroporto Municipal. Exemplo disso foram as aquisições de materiais e equipamentos específicos, contratação e capacitação de profissionais para atuar na área, diversas adequações e obras de infraestrutura e reestruturação ao

Aeroporto Municipal (ADMINISTRAÇÃO DO AEROPORTO SANT'ANA, 2019).

O objetivo desses investimentos, segundo a Administração do Aeroporto (2019), foi viabilizar e proporcionar aos cerca de 1 (um) milhão de habitantes que vivem em Ponta Grossa e microrregião dos Campos Gerais, a oferta de operações aéreas comerciais regulares, além de serviços e facilidades gerais relacionadas a aviação civil. Os principais investimentos realizados pela Prefeitura Municipal de Ponta Grossa podem ser observados através do Relatório de Contratos para estruturação e realização de adequações do Aeroporto Municipal, conforme apresentação da Tabela 1:

Tabela 1 - Relatório de Contratos (2013-2019)

Nº CONTRATO	CONTRATADA	VALOR
497/2013	ENGELÉTRICA SUL ENGENHARIA ELÉTRICA LTDA	R\$ 24.900,00
873/2013	UEME CONSTRUÇÃO CIVIL LTDA	R\$ 768.583,75
283/2014	REYCO SISTEMAS E SERVIÇOS DE SINALIZAÇÃO LTDA	R\$ 698.332,71
382/2015	PHENIX SERVIÇOS AUX. AO TRANSPORTE AÉREO LTDA	R\$ 1.612.834,36
387/2016	RODRIGUES DO AMARAL & AMARAL LTDA ME	R\$ 86.500,00
568/2016	FÊNIX COMÉRCIO DE PRODUTOS AUDIOVISUAIS	R\$ 5.455,00
051/2017	BETEL SERVIÇOS AUX. DE TRANSPORTES AÉREOS LTDA	R\$ 703.520,00
466/2017	LUIS FABIANO FERREIRA CONSTRUÇÕES LTDA - ME	R\$ 366.666,67
485/2017	UEME CONSTRUÇÃO CIVIL LTDA	R\$ 39.211,90
514/2017	EMBRASATA LTDA	R\$ 15.300,00
112/2018	ANTÔNIO MORO E CIA LTDA	R\$ 5.015.943,67
281/2018	AGROCETE INDÚSTRIA DE FERTILIZANTES LTDA	R\$ 396.000,00
349/2018	UNIÃO SUL CONTROLE DE PRAGAS LTDA ME	R\$ 1.459,00
010/2019	BETEL SERVIÇOS AUX. DE TRANSPORTES AÉREOS LTDA	R\$ 32.999,90
318/2019	INFRACEA SERVIÇOS AEROPORTUÁRIOS EIRELI	R\$ 19.850,00
340/2019	DATASIGA ENGENHARIA DE REDES EIRELI	R\$ 33.379,73
347/2019	FACOP - CEPNKA LTDA	R\$ 18.500,00
356/2019	NUCTECH DO BRASIL LTDA	R\$ 55.200,00
378/2019	MAXI CLINIC CLÍNICA DE CONSULTAS LTDA	R\$ 5.130,00
439/2019	WMJ LICITAÇÕES LTDA	R\$ 341.441,66
VALOR TOTAL DOS CONTRATOS		R\$ 10.241.208,35

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Administração do Aeroporto Sant'Ana (2020).

Conforme ilustrado na Tabela 1, somente os investimentos em contratos de prestação de serviços, concluídos ou iniciados entre 2016 e 2019, contabilizaram um valor superior a 10 milhões de reais. Estes recursos envolveram diversas áreas e garantiram a modernização do aeroporto através de obras infraestruturais, treinamentos, equipamentos diversos, entre outros. Dentre outros aspectos, estas iniciativas possibilitaram a volta da oferta de operações comerciais regulares no Aeroporto Municipal.

Ainda sobre os investimentos realizados, somam-se os gastos em equipamentos específicos, materiais de expediente e limpeza, equipamentos de proteção individual, móveis e ferramentas, entre outros materiais. A Tabela 2 apresenta o Relatório de Investimentos em Materiais e Equipamentos Diversos:

Não menos importantes, os investimentos ilustrados na Tabela 2, Relatório de Investimentos em Materiais e Equipamentos Diversos contemplam os equipamentos e materiais necessários e indispensáveis para manutenção das atividades diárias do aeroporto municipal.

Tabela 2 – Relatório de Investimentos em Materiais e Equipamentos Diversos (2016-2019)

ANO EXERCÍCIO	VALOR (R\$)
2016	R\$ 703.091,56
2017	R\$ 1.240.792,98
2018	R\$ 501.562,64
2019	R\$ 587.836,50
TOTAL DE INVESTIMENTOS (2015 a 2019)	R\$ 3.033.283,58

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Administração do Aeroporto Sant'Ana (2020).

Entre os anos de 2016 e 2017, é possível observar um valor mais elevado de investimentos comparando aos investimentos realizados nos anos subsequentes. Isso se deve pela compra de materiais e equipamentos

necessários para a reabertura do aeroporto e atendimento das operações comerciais, visando proporcionar condições mínimas de trabalho, higiene e conservação, além do adequado atendimento aos passageiros e usuários do Aeroporto Municipal. Mais detalhes sobre a composição dos investimentos em materiais e equipamentos diversos podem ser observados na tabela 3.

Tabela 3 - Relatório de Investimentos em Materiais e Equipamentos (2016-2019)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Administração do Aeroporto Sant'Ana (2020).

CATEGORIA	2016	2017	2018	2019
Serviços	R\$ 353.782,67	R\$ 1.202.054,76	R\$ 492.371,14	R\$ 481.822,18
Limpeza e Conservação	R\$ 14.224,00	R\$ 6.206,75	R\$ 580,20	R\$ 41.343,57
Materiais de Expediente	R\$ 4.481,68	R\$ 0,00	R\$ 1.316,22	R\$ 1.545,62
Ferramentas e Equipamentos	R\$ 58.800,35	R\$ 10.213,81	R\$ 0,00	R\$ 1.355,95
Móveis e Equipamentos	R\$ 255.833,21	R\$ 150,30	R\$ 0,00	R\$ 56.977,33
Segurança e Sinalização	R\$ 7.410,00	R\$ 14.530,00	R\$ 0,00	R\$ 2.170,85
E.P.I.	R\$ 8.559,65	R\$ 7.637,36	R\$ 7.294,98	R\$ 2.621,00
Total de por período	R\$ 703.091,56	R\$ 1.240.792,98	R\$ 501.562,54	R\$ 587.836,50
TOTAL GERAL				R\$ 3.033.283,58

Os investimentos apresentaram resultados imediatos e bastante positivos, sendo o principal objetivo alcançado quando, a partir de 13 de outubro de 2016, quando o Aeroporto Municipal de Ponta Grossa voltou a receber operações comerciais regulares, após 13 anos de interrupção na oferta desse tipo de serviço segundo Pinheiro (2017).

A companhia aérea Azul Linhas Aéreas Brasileiras S.A. passou a transportar passageiros com a Aeronave ATR-72 600, em uma linha única que liga o Aeroporto Sant'Ana ao Aeroporto Internacional de Viracopos, em Campinas – SP.

Além das operações comerciais regulares, os investimentos em infraestrutura e facilidades viabilizaram importantes avanços para as operações aéreas em geral, operações militares e serviços de resgate e salvamento aéreo. Nessa perspectiva, desde março de 2018, o Aeroporto

Municipal serve como base operacional do Batalhão da Polícia Militar de Operações Aéreas (BPMOA), situado em um dos Hangares do Aeroporto Municipal após a reforma e estruturação do espaço.

As operações de resgate aéreo do BPMOA representam uma importante conquista para a população de toda a região, sendo de fundamental importância para agilizar o atendimento na remoção de vítimas de acidentes e desastres, resgates e auxílio em operações de combate ao crime, atendendo todo o Estado do Paraná, em especial Ponta Grossa e Microrregião dos Campos Gerais.

No mesmo período, analisando o relatório de contratos, investimentos em cerca de R\$ 700.000,00 possibilitaram concluir a instalação, homologação e início das operações de uma Estação Prestadora de Serviços de Telecomunicação e Tráfego Aéreo (EPTA) em 2018. Com a EPTA em operação, o Aeroporto Municipal passou a conferir maior segurança a todas as operações aéreas, fornecendo informações meteorológicas e comunicação via rádio antecipada das condições operacionais do aeroporto aos pilotos e aeronaves. Isso configura-se como um requisito básico para viabilizar operações comerciais regulares que passou a ser exigido e muito utilizado pelas companhias aéreas em aeroportos regionais.

Em agosto de 2018, analisando o relatório de contratos, após investimentos de R\$ 5 milhões de reais uma grande obra para melhoria da segurança e infraestrutura foi concluída. Nesse sentido, foram realizadas as adequações das faixas de pista, aumento da largura, reforço e recape asfáltico da Pista de Pousos e Decolagens (PPD) do Aeroporto Municipal, além de medições de atrito e aplicação de macrotextura. Essa obra proporcionou impactos significantes e de extrema importância para a Segurança Operacional em todas as operações do aeroporto.

Ainda em 2018, o aeroporto finalizou a implantação de um Posto de Abastecimento de Aeronaves através de processo licitatório. A prestação

desse serviços tornou-se um grande atrativo para proprietários de aeronaves de todo o país, possibilitando a geração de novas receitas e ampliando a oferta de prestação de serviços, atendendo principalmente as aeronaves de operações executivas e privadas, inclusive do BPMOA.

Já em 2019, foram realizados investimentos para aquisição de equipamentos, instalação de aparelhos de auxílio visual e de navegação aeronáutica. Entre eles, o Indicador de Caminho de Aproximação de Precisão, denominado PAPI (do inglês, *Precision Approach Path Indicator*), além dos Sistemas ou Procedimentos RNAV (do inglês, *Required Navigation Performance*).

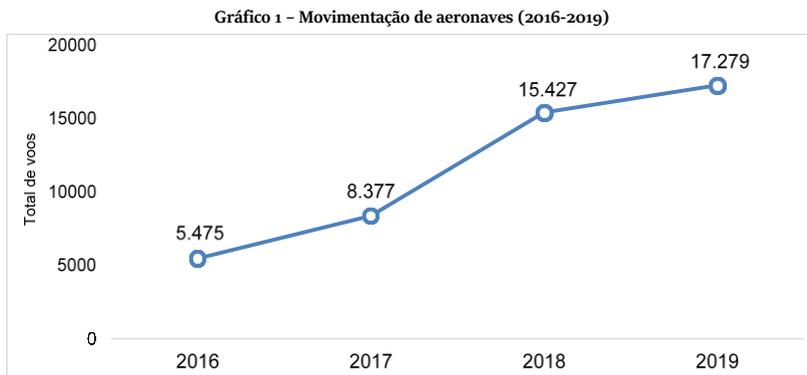
A conclusão da instalação, homologação e operação desses novos equipamentos está previsto para 2020, representando o desenvolvimento das condições operacionais do aeroporto, reduzindo a ocorrência de alternâncias das operações em condições meteorológicas adversas.

Através dos investimentos e melhoria das condições gerais da prestação de serviços, avanços significativos da Segurança Operacional do aeroporto foram alcançados. Isso possibilitou ao Aeroporto Sant'Ana a Certificação Operacional Definitiva da ANAC, sendo o primeiro aeroporto regional do Brasil a receber tal certificação (ADMINISTRAÇÃO DO AEROPORTO SANT'ANA, 2020).

3.2. Impactos dos investimentos na movimentação de aeronaves e passageiros

Os investimentos realizados no Aeroporto Municipal viabilizam as operações comerciais regulares e expansão geral na oferta de serviços relacionados à Aviação Civil, assim como, gerou impactos muito significantes na movimentação de aeronaves e passageiros.

Os resultados podem ser observados claramente através do Gráfico 1 - Movimentação de Aeronaves (2016 - 2019) e também, do Gráfico 2 - Movimentação de Passageiros (2016 - 2019):



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Administração do Aeroporto Sant'Ana (2020).

No Gráfico 1, Movimentação de Aeronaves (2016 - 2019), é possível constatar o aumento significativo na movimentação de aeronaves no Aeroporto Municipal, o qual, registrou um aumento percentual médio acumulado de 50% no período analisado. Comparando a movimentação registrada no ano de 2019, com a registrada no ano de 2016 (ano do início das operações comerciais e reabertura oficial do Aeroporto Municipal), o aumento percentual na movimentação de aeronaves foi de 216%.



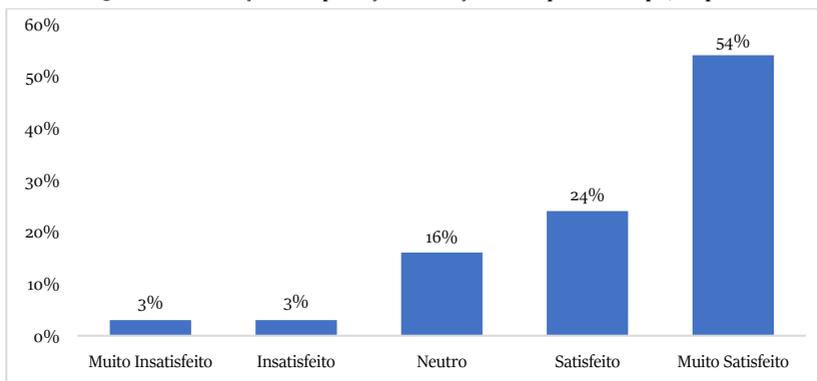
Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Administração do Aeroporto Sant'Ana (2020).

No Gráfico 2, Movimentação de Passageiros (2016 – 2019), também é possível constatar de maneira bastante esclarecedora o aumento exponencial na movimentação de passageiros no Aeroporto Municipal. O aumento percentual médio acumulado foi de 59% no período analisado. Comparando a movimentação registrada no ano de 2019, com a registrada no ano de 2016 (ano do início das operações comerciais e reabertura oficial do Aeroporto Municipal), o aumento percentual na movimentação de passageiros foi de 271%.

3.3. Pesquisa de satisfação

Outro parâmetro fundamental a ser considerado para análise dos resultados dos investimentos realizados no Aeroporto Municipal, está relacionado diretamente com a satisfação dos passageiros e usuários com a prestação geral dos serviços. Mensurar o nível de satisfação dos usuários e passageiros com a prestação dos serviços traduz como o alcance dos objetivos almejados com os investimentos realizados no Aeroporto Municipal. O Gráfico 3 – Nível de Satisfação com a Prestação de Serviços no Aeroporto Municipal ilustra esses resultados:

Gráfico 3 – Nível de satisfação com a prestação de serviços no Aeroporto Municipal, em percentual



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Administração do Aeroporto Sant'Ana (2019).

Observando os resultados apresentados no Gráfico 3, é possível constatar que os passageiros e usuários do Aeroporto Municipal de Ponta Grossa, em sua absoluta maioria, encontram-se muito satisfeitos com os principais aspectos da prestação dos serviços. Através do percentual de satisfação média dos usuários identificado na pesquisa, é possível afirmar que os resultados dos investimentos públicos e prestação de serviços relacionados a Aviação Civil em Ponta Grossa, lograram êxito nos objetivos almejados.

Para esta análise consideram-se os resultados obtidos através do Questionário de Pesquisa de Satisfação realizado em 2019 pela Administração do Aeroporto Sant'Ana, apresentado nos anexos I, II e III, o qual avalia os principais e fundamentais aspectos da prestação de serviços do Aeroporto Municipal.

Apesar do resultado bastante positivo e satisfatório, medidas para a melhoria contínua na prestação de serviços necessitam ser tomadas, visando potencializar os pontos positivos e corrigir as falhas e pontos negativos identificados, como por exemplo, a necessidade de ampliação do Terminal de Passageiros com o aumento na demanda pelos serviços, e da Pista de Pousos e Decolagens (PPD) para mitigar restrições operacionais. Melhorias nesse sentido proporcionariam um maior nível de satisfação e excelência no atendimento e prestação de serviços do Aeroporto Municipal.

Tais medidas estão descritas na próxima subseção, conforme segue:

3.4. Medidas para a melhoria contínua na prestação de serviços do aeroporto Sant'ana

Mesmo diante dos investimentos e resultados positivos alcançados nos últimos anos, o Aeroporto Municipal ainda carece de alguns equipamentos, adequações e melhorias na sua infraestrutura para mitigar e

resolver alguns problemas e situações corriqueiras que causam transtornos e insatisfação a passageiros, companhias aéreas e a Administração Aeroportuária.

Com fundamentos baseados nos resultados obtidos e analisados na subseção 3.3., torna-se recomendável aos gestores da Prefeitura Municipal de Ponta Grossa – PR e do Aeroporto Sant’Ana – Comandante Antônio Amilton Beraldo a aplicação de medidas para aprimorar a oferta da prestação dos serviços, com vistas a aumentar o nível de satisfação de usuários e passageiros.

Além da análise dos investimentos públicos realizados no Aeroporto Municipal, este trabalho também procurou apresentar contribuições para melhoria dos serviços prestados conforme sugestões que seguem:

3.4.1. Melhorias de infraestrutura, atendimento e aumento da capacidade operacional do Aeroporto Municipal

Diante da crescente expansão da prestação dos serviços, conforme os resultados apresentados nesta pesquisa, naturalmente surgem novas demandas por adequações infraestruturais. Nesse sentido, a Prefeitura Municipal de Ponta Grossa vem trabalhando em conjunto com a administração do aeroporto e com o auxílio da Secretaria de Aviação Civil (SAC), para angariar recursos, planejando ampliar a infraestrutura atual do Aeroporto Municipal.

Dentro desse planejamento, no final de 2019, o Aeroporto Municipal recebeu a vistoria de inspetores da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), além de agentes SAC e da Organização da Aviação Civil Internacional (OACI). A visita teve como objetivo a realização de avaliações, planejamento e programação para concessão de licenças e anúncio da execução de obras para ampliação do aeroporto (ADMINISTRAÇÃO DO AEROPORTO SANT’ANA, 2019).

De acordo com Gonçalves (2020), a abertura do processo de licitação já foi autorizado pelo Ministério da Infraestrutura, com a aplicação de mais de R\$ 35 milhões de reais em recursos oriundos do Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC), objetivando a construção de um novo Terminal de Passageiros, nova taxiway e ampliação do Pátio de Manobras e Estadia de aeronaves (Apêndice VII).

Com os investimentos, o Aeroporto Municipal terá sua capacidade operacional ampliada, possibilitando a incursão de novas companhias aéreas com oferta de novas linhas e horários de operações comerciais regulares, expandindo assim, a oferta geral da prestação dos serviços.

A estrutura do Terminal de Passageiros será ampliada proporcionando um maior conforto aos passageiros e usuários. Com o início das obras espera-se também, a correção das falhas e dos principais motivos de insatisfação identificados na pesquisa de satisfação, tais como: melhorias nas vias de acesso ao aeroporto, novas opções de lanchonetes, lojas e restaurantes, além da otimização na oferta de conexão digital, internet, pontos de wi-fi, dentre outros.

A realização dessas obras trarão melhorias na infraestrutura geral das instalações e no atendimento aos passageiros, além do aumento da capacidade operacional do Aeroporto Sant'Ana, demonstrando que a primeira recomendação da pesquisa já está em andamento.

3.4.2. Ampliação nas dimensões da pista de pousos e decolagens (PPD)

Segundo a Administração do Aeroporto Sant'Ana, um dos principais problemas do aeroporto atualmente, são as dimensões da pista de pousos e decolagens, as quais ocasionam algumas limitações operacionais. As dimensões atuais de 1.280m de comprimento, por 32,6m de largura, impedem a operação de aeronaves de maior porte para atender voos comerciais regulares e transporte de cargas, sendo responsável também, por

algumas restrições operacionais que causam alternâncias esporádicas nos voos comerciais regulares em condições meteorológicas adversas.

As dimensões ideais recomendadas para pista de pousos e decolagens (PPD) nesses casos seriam de, aproximadamente, 1.900m de comprimento por 45m de largura (ADMINISTRAÇÃO DO AEROPORTO SANT'ANA, 2020).

O alto custo para execução desse tipo de projeto, a necessidade de desapropriação de áreas onde se encontram indústrias, áreas residenciais, lagos, entre outras questões judiciais e de proteção ambiental, dificultam e entram uma solução imediata e tornam a solução do problema uma questão de longo prazo com custos muito elevados, sem previsões de início.

Portanto, a ampliação das dimensões da pista de pousos e decolagens (PPD) trata-se da segunda recomendação da pesquisa. Concluindo, destaca-se que a satisfação geral de passageiros e usuários do Aeroporto Municipal com a prestação dos serviços, bem como, os objetivos de desenvolvimento das atividades relacionadas à Aviação Civil devem aumentar gradativamente na medida em que forem aplicadas as recomendações propostas nesta pesquisa.

4. Considerações finais

Esta pesquisa procurou analisar os investimentos públicos realizados no Aeroporto Municipal de Ponta Grossa-PR, no período de 2016 a 2019.

Antes do retorno das operações comerciais regulares em Ponta Grossa, a opção mais viável para os cerca de um milhão de habitantes dos Campos Gerais era se deslocar para embarque no Aeroporto Internacional Afonso Pena, em São José dos Pinhais-PR, na região metropolitana de Curitiba-PR.

Através dos investimentos públicos realizados para a reativação e revitalização do Aeroporto Sant'Ana, diversos benefícios como a economia

de tempo no traslado até o Aeroporto Afonso Pena, despesas com transporte, estacionamento e estadias em hotéis tem beneficiado milhares de pessoas.

O Aeroporto Sant’Ana tem sua visão voltada para a potencialização das cadeias produtivas da região, gerando mobilidade e acelerando os negócios, surgindo como nova alternativa logística em meio ao transporte pelas rodovias e ferrovias que tencionam a evolução da região.

A oferta de prestação de serviços da aviação civil e transporte aéreo de passageiros possibilita alavancar a indústria e comércio local, facilitando a ligação com os principais centros urbanos do país para executivos, empresários, trabalhadores, turistas, estudantes, entre outros.

O transporte de executivos, empresários e funcionários do complexo industrial e comercial são muito suscetíveis a prazos e agilidade no deslocamento, e neste tipo de projeto essas são “palavras chave”. Cada minuto ganho em seu tráfego representa, muitas vezes, o fator determinante entre os seus lucros e resultados almejados.

As diversas facilidades proporcionadas pela operacionalidade do aeroporto e o alcance desse novo patamar na oferta de serviços da aviação civil no município demonstram, inclusive, o seu potencial para atrair novos investimentos externos em outros setores como o comercial e industrial, alcançando e beneficiando toda a população dos Campos Gerais.

De acordo com os resultados da pesquisa, a prestação de serviços da aviação civil e oferta de operações aéreas comerciais regulares representam uma maior facilidade para que executivos e empresários das diversas indústrias nacionais e multinacionais sediadas na região, além de turistas e demais passageiros, tem em se deslocar até seus compromissos, conectando-os com os principais centros urbanos do país e do mundo.

Referências

AEROPORTO SANT'ANA – COMANDANTE ANTÔNIO AMILTON BERALDO. **MOPS – Manual de Operações do Aeródromo**. Última Revisão: 30/01/2020.

ANAC. **Anuário do Transporte Aéreo 2017**, volume único, 1ª edição, Agência Nacional de Aviação Civil. Disponível em: <<http://www.anac.gov.br/assuntos/dados-e-estatisticas/mercado-do-transporte-aereo/ultimas-publicacoes/anuario-do-transporte-aereo-2013-2017>>. Acesso em: 15 de set. 2020.

ARAÚJO, Marcos Aberto Andrade; BEZERRA, Ricardo Sérgio Maia. **Redução dos acidentes aeronáuticos no Brasil ocasionados por fenômenos meteorológicos**. 2007. 49f. Monografia de Especialização (Centro de Formação de Recursos Humanos) - Universidade de Brasília, Brasília, 2007. Disponível em: <http://bdm.unb.br/bitstream/10483/1579/1/2007_MarcosAra%C3%BAjo_RicardoBezerra.pdf>. Acesso em: 15 set. 2020.

AZUL. **Azul anuncia oficialmente operações em Ponta Grossa (PR)**. Julho, 2016. Disponível em: <https://www.voeazul.com.br/imprensa/releases/azul-anuncia-oficialmente-operacoes-em-ponta-grossa-pr-1383358437593>>. Acesso em: 17 set. 2020.

BNDES. **Informe Infraestrutura, Aspectos de Competitividade do Setor Aéreo – Modal Aéreo II**. Rio de Janeiro-RJ, 2001. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Galerias/Convivencia/Publicacoes/Consulta_Expressa/Setor/Transporte_Aereo/200103_16.html>. Acesso em: 25 nov. 2020.

GONÇALVES, Anderson. **Ministério autoriza obras de 35 milhões no aeroporto de Ponta Grossa**. Gazeta do Povo, 2020. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/parana/ministerio-autoriza-obras-aeroporto-ponta-grossa/>>. Acesso em: 26 nov. 2020.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

JACOBSEN, Alessandra de Linhares. NETO, Luís Moretto. **Teorias da Administração II**. 3º ed. Florianópolis: UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina, 2015.

LOVATTI, Henrique Zampiroli. **Transporte Aéreo Regional: Estudo de demanda de passageiros entre localidades do Sul e Sudeste**. 2018. 92 f. Projeto de Graduação (Engenharia Civil) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <<http://monografias.poli.ufrj.br/monografias/monopoli10024693.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2020.

MALAGUTTI, Antônio Osler. **Evolução da Aviação Civil, no Brasil**. 2001. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/arquivos-pdf/pdf/109712.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2020.

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL. **Aviação Regional, 2017**. Disponível em: < <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transporte-aereo/aviacao-regional>>. Acesso em: 06 de out. 2020.

PINHEIRO, Paulo Afonso. **Análise dos resultados de um ano de operação de voos regulares comerciais no Aeroporto Santana em Ponta Grossa/PR verificada com uma visão estratégica de regionalização**. 2017. 65f. Trabalho de Conclusão de Curso de Pós-Graduação (Planejamento e Gestão de Negócios) – Universidade Positivo, Ponta Grossa, 2017.

REVIDE. **HBO lança série sobre Santos Dumont rodada em Ribeirão Preto, 2018**. Disponível em: <<https://www.revive.com.br/noticias/cultura/hbo-lanca-serie-sobre-santos-dumont-gravada-em-ribeirao-preto2018/018>>. Acesso em: 18 set. 2019.

SARTORI, Millena. **Ponta Grossa é indústria. Revista ideias, 2017**. Disponível em: < <https://www.revistaideias.com.br/2017/09/04/ponta-grossa-e-industria/>>. Acesso em: 20 set. 2020.

TORRES, Roberta de Roode; PORTUGAL, Licínio da Silva. **Caracterização de Aeroportos Regionais: Contribuição Para uma classificação brasileira**. In.: ANPET CONGRESSO NACIONAL de Pesquisa e Ensino de Transportes, XXVII, Belém do Pará, 2013. Disponível em: <<http://redpgv.coppe.ufrj.br/index.php/es/produccion/articulos-cientificos/2013-1/752-caracterizacao-de-aeroportos-regionais-contribuicao-para-uma-classificacao-brasileira/file>>. Acesso em: 20 set. 2020.

VASCONCELOS, Leonardo Fernandes Soares. **O aeroporto como integrante de um projeto de desenvolvimento regional: a experiência brasileira.** 2007. 149 f. Dissertação de Mestrado (Transportes) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/2910/1/2007_LeonardoFernandesSoaresVasconcelos.PDF>. Acesso em 13 set. 2020.

Apêndices

APÊNDICE 1 – VARIAÇÃO PERCENTUAL NA MOVIMENTAÇÃO DE AERONAVES E PASSAGEIROS

PERÍODO ANALISADO	PERCENTUAL DE AUMENTO DE AERONAVES (%)	PERCENTUAL DE AUMENTO DE PASSAGEIROS (%)
2017 em relação a 2016	53%	114%
2018 em relação a 2017	84%	43%
2019 em relação a 2018	12%	22%
Aumento Médio Acumulado 2016-2019 (%)	50%	59%
2019 em relação a 2016	216%	271%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Administração do Aeroporto Sant'Ana (2020).

APÊNDICE 2 – REGISTROS DE MOVIMENTAÇÃO DE AERONAVES

RELATÓRIO DE MOVIMENTAÇÃO DE AERONAVES (POUSOS E DECOLAGENS)

2016				2017			
Tipo	Decolagens (D)	Pousos (P)	Total de Voos (D+P)	Tipo	Decolagens (D)	Pousos (P)	Total de Voos (D+P)
Instrução	2197	2180	4377	Instrução	3412	3412	6824
Geral	472	514	986	Geral	591	626	1217
Comercial Regular	56	56	112	Comercial Regular	168	168	336
TOTAL 2016			5475	TOTAL 2017			8377
2018				2019			
Tipo	Decolagens (D)	Pousos (P)	Total de Voos (D+P)	Tipo	Decolagens (D)	Pousos (P)	Total de Voos (D+P)
Instrução	6272	6272	12544	Instrução	7165	6576	13741
Geral	1266	1293	2559	Geral	1560	1612	3172
Comercial Regular	162	162	324	Comercial Regular	183	183	366
TOTAL 2018			15427	TOTAL 2019			17279

Fonte: Administração do Aeroporto Sant'Ana (2020)

APÊNDICE 3 - REGISTROS DE MOVIMENTAÇÃO DE PASSAGEIROS

RELATÓRIO DE MOVIMENTAÇÃO DE PASSAGEIROS (EMBARQUES E DESEMBARQUES)							
2016				2017			
Tipo	Embarques (D)	Desembarques (P)	Total de Passageiros (D+P)	Tipo	Embarques (D)	Desembarques (P)	Total de Passageiros (D+P)
Instrução	3267	3260	6527	Instrução	5847	5847	11694
Geral	573	650	1223	Geral	712	675	1387
Comercial Regular	3011	2905	5916	Comercial Regular	8245	7908	16153
TOTAL 2016			13666	TOTAL 2017			29234
2018				2019			
Tipo	Embarques (D)	Desembarques (P)	Total de Passageiros (D+P)	Tipo	Embarques (D)	Desembarques (P)	Total de Passageiros (D+P)
Instrução	11950	11950	23900	Instrução	13471	13471	29642
Geral	1432	711	2143	Geral	3383	1548	4931
Comercial Regular	8130	7554	15684	Comercial Regular	9588	9269	18857
TOTAL 2018			41727	TOTAL 2019			50730

Fonte: Administração do Aeroporto Sant'Ana (2020)

Anexo

ANEXO 1 - QUESTIONÁRIO APLICADO NA PESQUISA DE SATISFAÇÃO

PESQUISA DE SATISFAÇÃO - ASPECTOS GERAIS DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS, INSTALAÇÕES E FACILIDADES DO AEROPORTO

Perguntas	Muito insatisfeito	Insatisfeito	Neutro	Satisfeito	Muito satisfeito	Total de entrevistados
Como você avalia o acesso viário ao aeroporto?	5	7	18	45	72	147
Tempo de fila e confiabilidade do canal de inspeção?	4	3	13	34	93	147
Cordialidade e prestatividade dos funcionários do canal de inspeção?	3	0	11	22	111	147
Qualidade das instalações e disponibilidade de vagas no estacionamento de veículos?	4	6	26	56	55	147

Quantidade e qualidade da lanchonete, e o custo benefícios dos produtos?	6	7	58	40	36	147
Limpeza geral, conforto térmico e conforto acústico do aeroporto?	4	2	11	36	94	147
Disponibilidade e limpeza dos sanitários?	2	2	20	32	91	147
Disponibilidades de tomadas e qualidade da internet/wi-fi disponibilizada pelo aeroporto?	6	7	27	42	65	147
Tempo de fila da companhia aérea para check-in?	3	6	17	27	94	147
Cordialidade e prestatividade dos funcionários da companhia aérea?	4	2	10	22	109	147
Facilidade de taxis e aplicativos de transporte?	3	6	45	36	57	147

Fonte: Administração do Aeroporto Sant'Ana (2019)

Capítulo 2

Processo de compras públicas: um estudo do fluxograma de compras da Secretaria Municipal de Obras Públicas de Paranaguá-PR

*Leandro Lino Rolim
Mônica Aparecida Bortolotti
Almir Cléydison Joaquim da Silva
Gabrielle Santangelo Leiner*

1. Introdução

A Administração Pública é responsável por realizar as atividades com o objetivo de atingir o bem coletivo e comum, por meio do planejamento, organização, direção e controle de todos os procedimentos administrativos, procurando satisfazer todas as necessidades da população. Diferente da esfera privada, no âmbito da administração pública todas as aquisições, serviços e obras se dão mediante o processo de licitação.

Dallari (2000) apresenta a licitação como um procedimento administrativo, unilateral, discricionário, destinado à seleção de um contratante com a Administração Pública visando a aquisição ou alienação de bens e prestação de serviços e a execução de obras.

É sabido que diferentemente da esfera privada, na esfera pública o processo de compras se dá mediante a licitação, conforme o artigo 37 da Constituição.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

A licitação consiste no procedimento administrativo em que diversos atos são praticados com o escopo final de selecionar uma proposta que, conforme critérios objetivos previamente definidos no instrumento convocatório, possibilite a posterior celebração de um contrato com o proponente melhor situado no julgamento final em decorrência de ter ofertado as melhores e mais vantajosas condições. Impõe-se, para esse fim, que se garanta tratamento isonômico a todos os interessados, devendo estes demonstrar que atendem às condições de qualificação a todos impostas.

O estudo busca analisar o processo de compras governamentais frente a legislação vigente, destacando seus trâmites frente a administração pública caracterizado de forma inicial pelo levantamento de referenciais teóricos, com a seleção da literatura para sustentação, discussão do pensamento acerca do tema e análise dos fatos na verificação dos conceitos teóricos, seguindo-se pela verificação e confrontação das respectivas definições.

Considerando que é de competência da Secretaria Municipal de Obras Públicas do município de Paranaguá-PR, o planejamento operacional e a execução das obras públicas municipais, abrangendo construções, reformas e reparos, a abertura de vias públicas e rodovias municipais; a execução de obras de pavimentação, construção civil, drenagem e calçamento.

Considerando que toda aquisição em esfera pública se dá mediante licitação na qual é realizada por etapas desde a descrição do bem a ser adquirido ou serviço contratado, elaboração de orçamentos até a homologação do processo licitatório. Para que a administração pública chegue ao objetivo final, ou seja, aquisição do bem ou serviço esse processo deve obedecer a um fluxograma, no qual busca-se a excelência sendo necessário seu contínuo aperfeiçoamento.

É neste contexto que levanta-se a seguinte questão de pesquisa: Como otimizar e melhorar o fluxograma do setor de Compras da Secretaria Municipal de Obras Públicas da Prefeitura Municipal de Paranaguá-PR?

O objetivo geral da pesquisa foi desenvolver um modelo padrão para o fluxograma do Departamento de compras da Secretaria Municipal de Obras Públicas da Prefeitura Municipal de Paranaguá-PR. E contou com os seguintes objetivos específicos: i) analisar o atual modelo de fluxograma utilizado no Departamento de Compras da Prefeitura Municipal de Paranaguá; ii) pesquisar modelos de fluxogramas na área de compras existentes em Municípios do mesmo porte que a cidade de Paranaguá; e iii) elaborar um novo modelo de fluxograma para o Departamento de compras da Secretaria Municipal de Obras Públicas na Prefeitura Municipal de Paranaguá.

2. Fundamentação teórica

A função da administração pública é atender aos interesses públicos e às necessidades sociais e é pautada nos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, na qual orienta-se para buscar as mais diversas soluções para as exigências e anseios da coletividade. A administração pública também vale-se das primícias de atender às demandas do cidadão com eficiência, eficácia e

efetividade. Eficiência significa utilização racional dos recursos; eficácia, capacidade de atingir resultados e efetividade significa fazer o que é preciso ser feito, ou seja, a capacidade de se atingir o objetivo definido.

A Administração Pública vem evoluindo frente às necessidades sociais, sendo que através do Direito Administrativo os princípios permitem à Gestão e ao Poder Judiciário estabelecer o equilíbrio entre os direitos dos administrados e as prerrogativas da Administração Pública.

A licitação consiste no procedimento administrativo em que diversos atos são praticados com o escopo final de selecionar uma proposta que, conforme critérios e objetivos previamente definidos no instrumento convocatório possibilite a posterior celebração de um contrato com o proponente melhor situado no julgamento final em decorrência de ter ofertado as melhores e mais vantajosas condições. Impõe-se, para esse fim, que se garanta tratamento isonômico a todos os interessados, devendo estes demonstrar que atendem às condições de qualificação a todos impostas.

A Administração Pública não pode contratar de forma livre compras de serviços, bem como executar a construção de obras, e também alienar bens como funciona nas empresas privadas, estando também proibido aos gestores da Administração Pública a realização de contratos com particulares para prestarem serviços ao ente público, pois a licitação busca o atendimento do princípio constitucional da isonomia, sendo que todas as pessoas interessadas em prestarem seus serviços a Administração podendo oferecer através da Licitação.

A Constituição (1988) em seu artigo 37, inciso XXI, impôs à administração pública direta e indireta a necessidade de se realizar processo de licitação pública para as aquisições, alienações e contratações necessárias as suas atividades.

As compras governamentais, devem seguir trâmites legais e no Brasil, a licitação surge a mais de cento e quarenta anos através do decreto 2.926 de 14/05/1862, neste decreto conforme mostra o portal da câmara dos deputados a licitação utilizava o nome de arrematação.

Na atualidade, duas leis estabelecem as licitações públicas brasileiras. A Lei Federal 8.666, de 1993, detalha os modelos de licitação possíveis para todas as esferas (Federal, Estadual e Municipal) e também o que pode ser dispensado de licitações. Em 2002, foi promulgada a Lei Federal 10.520 que regularizou uma nova modalidade de licitação: o pregão.

A licitação segundo Di Pietro (2000) é o conjunto de formalidades que devem ser observadas para a prática de certos atos administrativos; equivale a rito, a forma de proceder; o procedimento se desenvolve dentro de um processo administrativo.

Já, segundo Meirelles (1999), licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para contrato de seu interesse. Assim, os diversos setores da Administração Pública utilizam dos processos licitatórios para a aquisição de bens e/ou serviços.

Gasparini (2006, p. 471) expõe licitação da seguinte forma:

Como o procedimento administrativo através do qual a pessoa a isso juridicamente obrigada seleciona, em razão de critérios objetivos previamente estabelecidos, de interessados que tenham atendido à sua convocação, a proposta mais vantajosa para o contrato ou ato de seu interesse. A pessoa obrigada a licitar é denominada licitante e a que participa do procedimento licitatório, com a expectativa de vence-la e ser contratada, é chamada de proponente ou licitante particular.

A lei 8.666/93, conforme se observa na leitura do seu art. 1º, e parágrafo único, estabelece normas gerais de licitação e contratos

administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, subordinando-se ao regime da mesma todos os órgãos controlados, direta ou indiretamente, por estes poderes. Considerando a imposição constitucional de licitação como regra, a referida lei trata, também, das exceções a esta regra. O capítulo II, da lei federal 8.666/93, trata das modalidades a serem utilizadas nas licitações e os critérios onde será dispensável ou inexigível, podendo a compra ser realizada na forma direta, sem licitação.

2.1 Pregão eletrônico

O Pregão Eletrônico, segundo Fonseca (2007) apresenta sessão pública que se efetiva por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, onde a interação entre os agentes públicos responsáveis pela realização da licitação (Pregoeiro e Equipe de Apoio) e os licitantes/fornecedores dá-se por meio de provedor da Internet, permitindo, dessa forma, uma ampliação do universo de participantes e proporcionando uma maior transparência e publicidade ao rito do certame, sendo que qualquer pessoa interessada pode acompanhar o desenvolvimento da sessão pública e ter acesso a todos os atos e procedimentos praticados desde a abertura até o encerramento dos trabalhos pertinentes ao procedimento licitatório.

A característica desta, modalidade licitatória está na exigência normativa de realização do certame apenas quando tratar-se de "bem ou serviço comum". Apenas nessas hipóteses é possível a adoção de pregão.

No Pregão, enquanto modalidade licitatória, não encontra-se a figura da Comissão de Licitação, substituída por um único servidor, ao qual a lei denominou pregoeiro conforme supracitado acima.

2.2 Outras modalidades de compras públicas

Inicialmente, importante distinguir modalidades e tipos licitatórios. As “modalidades” são as espécies de licitação, enquanto os “tipos” relacionam-se à forma, condições e demais fatores que influenciarão na classificação das propostas feitas referente ao objeto que a Administração pretende adquirir. Nesse sentido, o “convite” é um exemplo de modalidade de licitação, enquanto o “melhor preço” é um tipo de licitação.

A Lei nº 8.666/93 prevê cinco modalidades de licitação, no artigo 22: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão, que serão brevemente abordados a seguir.

A concorrência é modalidade destinada às transações de “maior vulto”, sendo necessária maior publicidade e possibilitando acesso a qualquer interessado que preencha as condições mínimas estabelecidas no instrumento convocatório para a execução fiel do objeto.

No caso de obras e serviços de engenharia, a concorrência é utilizada nos certames em que o valor estimado esteja acima de R\$ 3.300.000,00 (Três milhões e trezentos mil reais) e para a aquisição de materiais e outros serviços que tenha seu valor estimado acima de R\$ 1.400.000,00 (Um milhão e quatrocentos mil reais).

Tal modalidade também é a utilizada para compra ou alienações de bens móveis pelos entes públicos, contratações de parcerias público-privadas, licitações internacionais, concessões de direito real de uso, registro de preços e ainda para contratações que envolvam o regime de empreitada integral.

Importante ressaltar que, apesar de a Lei nº 8.666/93 citar valores mínimos para a utilização da modalidade de concorrência, ela pode ser utilizada em certames de qualquer valor, sendo que, acima dos valores acima mencionados, passa a ser obrigatória sua utilização.

A tomada de preços é destinada àquelas transações que envolvem “vulto médio”, com menor publicidade e com restrição aos interessados com prévio cadastro na administração ou que atendam as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à do recebimento das propostas, devendo ser observadas a qualificação necessária e as atividades desenvolvidas.

Esta modalidade é utilizada para contratações em que o valor estimado seja até R\$ 3.300.000,00 (Três milhões e trezentos mil reais) para execução de obras e serviços de engenharia e até R\$ 1.430.000,00 (Um milhão e quatrocentos e trinta mil reais) para aquisição de materiais e outros serviços.

A modalidade de convite tem como objeto as transações que envolvem valores baixos, tendo mínima publicidade, processando-se com o convite a pelo menos três particulares operadores do ramo pertinente à licitação para que façam por escrito suas propostas. Considerada mais simples, é realizada para obras e serviços de engenharia em que o valor estimado seja de até R\$ 330.000,00 (trezentos e trinta mil reais) e para aquisição de bens ou outros serviços até o valor de R\$ 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais).

O concurso, por sua vez, abre disputa para escolha de trabalho artístico ou técnico, possibilitando participação de qualquer interessado, sendo instituído prêmio ao(s) vencedor(es). Nesse caso, não interessa o preço, mas a qualidade do trabalho.

Por fim, o leilão é utilizado para a realização de vendas de bens móveis e semoventes que já não são úteis à Administração ou mesmo de produtos que por ela apreendidos ou penhorados, ou ainda para a alienação de bens imóveis adquiridos em procedimentos judiciais ou de doação. Nessa modalidade, qualquer interessado pode participar dando seu lance,

vencendo aquele que oferecer o maior vulto, desde que igual ou superior ao montante da avaliação.

O § 8º do art. 22 veda a possibilidade de criação de outras modalidades licitatórias ou ainda a combinação entre as modalidades referidas no artigo.

Entretanto, apesar da vedação, o Pregão foi criado como nova modalidade de licitação pela Medida Provisória nº 2.026/00, prevendo a exclusivamente da União em sua utilização.

Ocorre que a Lei nº 10.520/02, em que se converteu aquela medida provisória, não manteve a restrição que impedia a utilização do pregão por Estados, Distrito Federal e Municípios, passando então a permitir essa modalidade a todos os entes federativos. Tal modalidade está disciplinada pela própria Lei nº 10.520, aplicando-se subsidiariamente as normas da Lei nº 8.666/93, conforme disposto em seu artigo 9º.

O pregão é utilizado pela Administração Pública para contratar bens e serviços, sem que haja restrição de valores estimados. Com a possibilidade de ser realizado eletronicamente, possibilita a participação de mais interessados, inclusive de diferentes estados, permitindo também o barateamento do certame e simplificação de muitas etapas.

3. Análise dos resultados

A Secretaria Municipal de Obras Públicas situada na Rua Xavier da Silva, 1230, bairro Leblon é uns dos órgãos mais importantes pertencentes a estrutura organizacional da Prefeitura Municipal de Paranaguá. Com um orçamento anual de aproximadamente 80 milhões de reais a SEMOP é a principal ordenadora de despesas das obras do município.

Desde a sua fundação como Secretaria desenvolveu importantes obras de infraestrutura para o município dentre elas pode-se de destacar a passarela Antônio Jose Lobo Neto que liga o continente ao bairro

denominado Ilha dos Valadares, construída na década de 80, é o principal acesso dos moradores ao Município, outro marco importante realizado pela Secretaria de Obras foi a criação do Mercado Municipal onde se é comercializado variados tipos de ervas e artesanatos locais, o Terminal Rodoviário e diversas outras obras de infra estrutura e mobilidade urbana.

Em 2020 a Secretaria conta com aproximadamente 230 servidores que se dividem em três departamentos sendo eles o Departamento de Manutenção Urbana responsável por demarcar e executar os serviços de pavimentação e drenagem, o Departamento de Logística que é o setor responsável por realizar a manutenção de toda a frota de veículos do Município e por fim o Departamento da Fábrica de artefatos onde são fabricadas as manilhas, lajotas e diversos outros materiais.

Os instrumentos utilizados para obtenção dos resultados dessa pesquisa foram documentos pertencentes ao departamento de compras da Prefeitura Municipal de Paranaguá e da Secretaria de Obras Públicas, não obstante valeram-se de material de apoio os dados inseridos no portal da transparencia do site oficial do Município e observações diárias quanto a rotina administrativa no setor de licitações e compras.

Para a realização dessa pesquisa a observação assistemica foi a opção escolhida uma vez que observar o comportamento dos servidores lotados na Secretaria de Obras especificamente no setor de compras possibilitaria ter uma percepção real do cotidiano dos processos licitatórios desde seu início quando o objeto chega através da demanda até o momento final quando é realizada a compra do bem ou serviço via Sistema.

A observação assistemica foi realizada em visita ao gabinete da Secretaria Municipal de Obras Públicas nos dias 14 e 17 de fevereiro do ano de 2020 no período da tarde, sendo acompanhada a rotina administrativa do departamento de Compras.

Inicialmente foi verificado que os servidores pertencentes ao departamento não executam atividades pertinentes somente ao setor de compras pois desempenham outras funções tais como folha de pagamento e gerenciamento de processos.

Por diversos momentos os dois servidores foram solicitados pelo Secretário da Pasta a fim de dar suporte a determinado assunto. Para o tema em específico o servidor estava elaborando o termo de referência para o novo processo licitatório de material de construção, no qual estava em fase final de elaboração de orçamentos; o servidor explicou o fluxograma que o processo faz e todas as suas fases, foi explicado que como o objeto em questão é utilizado pela Secretaria de Obras, o processo tem início nessa Secretaria, verificando o quantitativo que será solicitado mediante as notas de empenho do licitação anterior e em consulta com o departamento da fábrica de artefatos que é onde o material será entregue e utilizado mediante a demanda do município.

Após realizado o termo, juntam-se diversos documentos tais como ofício ao prefeito solicitando abertura de um novo processo licitatório, declaração de ordenador de despesa que demonstra através de documento haver recursos disponíveis para a aquisição, requisição de compra elaborada via Sistema, juntada toda essa documentação, o processo é encaminhado ao setor de compras da prefeitura que faz toda a conferência, uma vez estando correta a documentação o processo é encaminhado para autorização do prefeito e fase interna (elaboração da minuta de edital realizada por pregoeiro oficial do Município), caso haja alguma ressalva o processo retorna para adequação.

Após a elaboração do edital o processo é encaminhado ao departamento jurídico para análise e parecer, estando dentro dos conformes a data da licitação é marcada. O servidor explicou que nesse caso seria realizada uma licitação na modalidade pregão eletrônico através

de um registro de preços. O processo de compras mostrou-se dinâmico e interessante para quem não é habituado a esse tipo de contratação. O servidor relatou que um processo licitatório é moroso e pode levar cerca de três meses desde seu início à fase de compras.

Não obstante a pesquisa documental envolve a investigação em documentos internos ou externos, de organizações não-governamentais ou instituições de pesquisa, dentre outras. É uma técnica utilizada tanto em pesquisa quantitativa como qualitativa. Para a obtenção de dados relacionados à documentos internos a Secretaria Municipal de Obras Públicas disponibilizou decretos e portarias que tratam de assuntos quanto ao fluxograma na area de compras e licitações. Os servidores responsáveis pelo Departamento de Compras imprimiram e explicaram alguns documentos tais como, nomeações de pregoeiros que são os servidores responsáveis pela execução da licitação na modalidade pregão.

Cada pregão é executado por um pregoeiro e três servidores como equipe de apoio, foram apresentados relatórios disponibilizados via Sistema da Prefeitura no qual foi mostrado o orçamento anual da Secretaria de Obras, termos de referências que estavam sendo elaborados para uma eventual aquisição de materiais de construção, notas de empenhos de uma licitação anterior na qual foi explicado o que é uma nota de empenho sendo o documento enviado à empresa vencedora da licitação,

Geralmente esse documento é enviado via e-mail constando o empenho e o endereço da entrega do objeto comprado e por fim cópias de processos de pagamentos, sendo mencionado pelo servidor que me foram apresentados todos os processos de uma licitação desde o início da cotação de preços até o processo de pagamento do produto ou serviço já realizada, no qual serviram de base para a dessa pesquisa documental.

A análise de conteúdo trabalha com materiais textuais escritos, tanto textos que são resultados do processo de pesquisa como as transcrições de entrevista e os registros das observações, como textos que foram produzidos fora do ambiente de pesquisa como jornais, livros e documentos internos e externos das organizações.

Nesta fase do estudo, foi realizada uma primeira organização do material, visando a coleta de documentos de forma analítica, buscando o conhecimento de cada documento tais como termos de referencia, projeto básico, ordem de compras, notas de empenho, etc a fim de averiguar como se dá o processo de compra na Secretaria Municipal de Obras Públicas.

Mediante aos documentos apresentados e à descrição das atividades administrativas diárias do Departamento de Compras da Secretaria Municipal de Obras Públicas foi possível realizar uma análise do fluxograma atualmente utilizado. Percebeu-se que por mais capacitados que os servidores estejam, o departamento necessita de uma ferramenta de gestão de processos que possa sanar as dificuldades encontradas uma vez observado que não há um controle exato no processo de compras.

As observações in loco apontaram que existem dois tipos de aberturas de processos licitatórios; o primeiro é o pedido que vem encaminhado pela secretaria de administração nas quais os processos são abertos por uma secretaria e encaminhados às demais para afim de participação ou não, nesse caso percebe-se uma melhor organização visto que na solicitação via email encaminhada à Secretaria de obras há um roteiro e prazo a ser cumprido.

Não obstante o Segundo tipo de demanda são os produtos e serviços da própria Secretaria de Obras, parte mais importante dessa analise; nesse ultimo caso fica claro o despreparo e falta de organização no qual o processo de compras é realizado pois não há um quadro contendo o prazo

de vencimento das licitações, uma planilha contendo que já foi adquirido, pago e o saldo restante, dessa forma o controle torna-se obsoleto e falho.

Fundamentando-se no resultado obtido e analisado através das observações in loco, foi elaborado por este pesquisador um fluxograma que representa como ocorre o processo de compras atualmente.

Figura 1 - Fluxograma baseado nas observações realizadas na Secretaria de obras



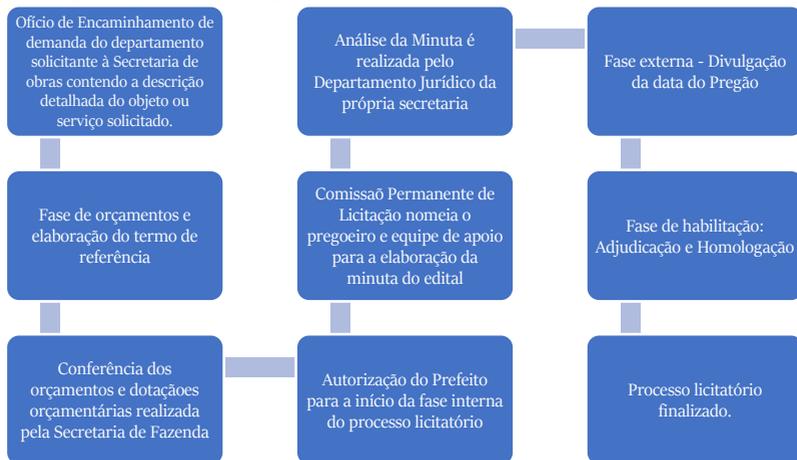
Fonte: elaboração própria, a partir de pesquisa de campo (2020)

Como demonstrado na figura 01, os pedidos para abertura de processo licitatório iniciam de maneira a qual a demanda chega ao departamento de compras de maneira vaga sem que o objeto seja detalhadamente descrito pelo solicitante, tal fato implica na dificuldade na elaboração dos orçamentos e confecção do termo de referência pois os servidores não possuem capacidade técnica na compra de máquinas, equipamentos e na prestação de serviços diversos que a Secretaria executa.

Outro ponto negativo observado ocorre após a elaboração do edital, fase em que o processo é encaminhado para a Procuradoria Geral do Município para ser realizada a análise da minuta; sendo distribuído para os procuradores e é nesse momento que processo permanece parado

aguardando a o parecer jurídico para então retornar à Secretaria a fim das adequações e posterior fase externa.

Figura 2 - Proposta de fluxograma compatível com a atual realidade da Secretaria de Obras



Fonte: elaboração própria, a partir de pesquisa de campo (2020)

O modelo de fluxograma proposto sugere que os departamentos solicitantes enviem através de ofício a descrição do objeto ou serviço solicitado contendo todas as informações técnicas possíveis, pois atualmente as informações são passadas de maneira informal fazendo com que muitas vezes o objeto depois de comprado ou o serviço contratado não esteja de acordo com o desejo do órgão solicitante.

4. Considerações finais

O estudo de caso realizado na Secretaria Municipal de Obras Públicas apresentou algumas observações relevantes quanto aos processo de compras na rotina da organização.

Como objetivo principal o presente estudo preocupou-se em analisar o fluxograma da organização, observando possíveis problemas quanto a duração de tempo em que o processo ocorre e os fatores que causam os atrasos e possíveis interrupções no fluxo. Todo o processo analisado foi

representado por dois fluxogramas, o primeiro fluxograma foi elaborado por este autor baseado nas observações in loco, já o segundo fluxograma foi elaborado como sugestão para utilização da Secretaria de Obras.

A descrição foi feita de maneira a expor as etapas que compõe o processo de licitação e o fluxo das informações, por quais departamentos e Secretarias o processo trâmita juntamente com as pessoas participantes. Detectou-se que os servidores da Secretaria de Obras, Secretaria da Fazenda, Secretaria de Governo, Secretaria de Administração e a Procuradoria Geral do Município participam das atividades analisadas.

A fim de sanar a dificuldade encontrada na fase de análise da minuta do edital, este pesquisador sugere que ao invés do processo ser encaminhado para a Procuradoria Geral do Município, este fosse analisado por um procurador que fosse lotado na Secretaria de Obras uma vez que o município possui em seu quadro de servidores efetivos e comissionados, procuradores suficientes para serem distribuídos em cada secretaria, tal medida faria com que os processos demorassem menos tempo nos departamentos visto que o processo licitatório em si já é moroso.

Diante dos fatos observados e de toda bibliografia apresentada, conclui-se que o planejamento, um dos pilares da administração e a constante capacitação são fundamentais para o desenvolvimento das atividades no departamento de compras da Secretaria Municipal de Obras Públicas. Foi constatando que o fluxograma atual ainda que eficiente apresenta falhas em sua execução que podem comprometer a conclusão dos processos licitatórios. Mediante as observações in loco constatou-se o acúmulo de função e a centralização dos serviços em apenas dois servidores, tais observações foram repassadas através de sugestão para o atual Secretário de Obras onde prontamente se dispôs a avaliar e rever não somente o atual fluxograma mas também o organograma da Secretaria.

Referências

BRASIL. **Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. 1993.

CAMARA DOS DEPUTADOS. **Decreto 2926 de 14 de maio de 1862**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2926-14-maio-1862-555553-publicacaooriginal-74857-pe.html>> Acesso em: 23 de set 2019.

DALLARI, Adilson Abreu. **Aspectos Jurídicos da Licitação**. 5 edição. São Paulo: Saraiva, 2000.

DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2000.

FONSECA, M. A. R. **Pregão Eletrônico**: Uma análise de sua aplicabilidade e sua eficácia na Administração Pública Federal. São Paulo: Impactus Editora, 2007.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 14. ed. - São Paulo: Dialética, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e contrato administrativo**. 12.ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

PORTAL De COMPRAS. **Compras Governamentais**. Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/>> Acesso em: 19 ago.2019.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PARANAGUÁ. **Informações**. Disponível em: <<http://www.paranagua.pr.gov.br>>. Acesso em 19 ago. 2019.

SANTANA, Paulo de Rodrigues. **SISTEMA ELETRÔNICO DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS: O desempenho do SIASG-Comprasnet e sua influência para o futuro das compras governamentais**. 2012, 16 f. Trabalho de Conclusão de Curso – Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2012.

Capítulo 3

Percepção dos gestores frente aos principais problemas encontrados durante os pregões eletrônicos no 13º Batalhão de Infantaria Blindado

*Maristela Machado Carneiro
Mônica Aparecida Bortolotti
Almir Cléydison Joaquim da Silva
Bruna Scheifer*

1. Introdução

As compras fazem parte da rotina de qualquer pessoa, seja para consumo próprio ou como forma de trabalho. Em economias de mercado, comprar e vender constitui-se como aspectos fundamentais de um sistema econômico. No âmbito do setor público, o processo de compra de bens e serviços também se configura como um importante instrumento para manutenção e continuidade das atividades da administração pública, assim como para estimular o desenvolvimento de determinados setores. Diferentemente das compras realizadas na esfera privada, as compras públicas devem seguir determinações e procedimentos legais para escolha da melhor alternativa para a administração pública direta e indireta (ALMEIDA; SANO, 2018; FERNANDES, 2019).

Em todas as esferas administrativas (união, estados e municípios), os processos de compras estão ancorados em critérios objetivos que respeitam os princípios da administração pública – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988).

Neste sentido, a licitação surgiu para parametrizar e legalizar todas as compras públicas, estabelecendo limites, especificando e agrupando produtos ou serviços semelhantes para facilitar todo o processo. A lei nº

8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para as licitações e contratos da administração pública, destaca cinco modalidades de licitação em seu artigo 22: i) concorrência; ii) tomada de preço; iii) convite; iv) concurso; e v) leilão. Cada uma destas modalidades apresenta particularidades específicas e exclusivas para determinado tipo de serviço ou aquisição de um bem (BRASIL, 1993).

A modalidade de licitação de pregão surgiu com a lei nº 10.520/2002, podendo ser subdividido em pregão presencial e pregão eletrônico. No primeiro caso, existe a presença física dos licitantes, bem como a obrigatoriedade de um local adequado para realização. Já no segundo caso, todos os procedimentos ocorrem de forma remota por meio de serviços de internet, reduzindo custos e promovendo celeridade ao processo licitatório. Ambas as modalidades licitatórias podem ser empregadas para aquisição de bens e serviços comuns por diversos órgãos públicos (BRASIL, 2002).

Este trabalho concentra-se na modalidade de pregão eletrônico. Considerando que as compras públicas só podem ocorrer através de processos licitatórios, os fornecedores precisam estar previamente cadastrados com suas certidões de regularidade fiscal e demais obrigações legais. Além disso, o processo se inicia através da definição de regras e objetivos inseridos no termo de referência, com detalhamento do objeto a ser adquirido, valor aproximado (orçamento) e a justificativa da aquisição, assim como a indicação do pregoeiro e equipe de apoio. Com isso, o pregão é apresentado aos fornecedores/concorrentes através da convocação e aviso (edital), podendo ocorrer, nesta etapa, impugnação ou abertura de recursos. Na sequência, quando as propostas são recebidas, o pregoeiro faz a homologação da documentação a partir dos critérios previstos em edital (BRASIL, 2002).

Na fase final do pregão, os documentos de habilitação são verificados e inicia-se a fase de adjudicação. Com isso, o vencedor do processo tem a expectativa de direito oferecida pela administração pública, que fica sujeita a contratar de forma exclusiva, mesmo diante da inexistência de imposição de contratação ou compra por parte desta. O processo licitatório é validado e encerrado com a assinatura virtual da ata, documento que resume toda a tramitação do processo e também confere transparência ao pregão (BRASIL, 2002).

Em face ao exposto, o presente trabalho procura compreender a rotina dos servidores envolvidos nas licitações do 13º Batalhão de Infantaria Blindado, localizado no município de Ponta Grossa-PR. Também conhecido como Batalhão Tristão de Alencar Araripe, ou simplesmente 13º BIB, foi criado em 21 de junho de 1923. Inicialmente foi denominado 13º Regimento de Infantaria – 13º RI. Somente em 1971 que recebeu o nome de 13º Batalhão de Infantaria Blindado. Esta unidade militar é composta por quatro Companhias de Fuzileiros Blindada e uma Companhia de Comando e Apoio, assim como por um Núcleo de Preparação de Oficiais da Reserva (NPOR), constituída por aproximadamente 800 militares. É importante também destacar que o mesmo está subordinado à 5ª Brigada de Cavalaria Blindada, também sediada em Ponta Grossa-PR (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2019).

Nesta perspectiva, parte-se da seguinte **problemática** de pesquisa: qual a percepção dos gestores frente aos principais problemas encontrados durante os pregões eletrônicos no 13º Batalhão de Infantaria Blindado? Para tanto, este trabalho tem como **objetivo geral** analisar as dificuldades e problemas enfrentados nas licitações da modalidade pregão eletrônicos do 13º Batalhão de Infantaria Blindados, considerando a percepção dos gestores.

Para alcance do objetivo do trabalho, foram estabelecidos os seguintes **objetivos específicos**:

- i) Levantar as dificuldades e problemas enfrentados nas licitações do 13º Batalhão de Infantaria Blindado, modalidade Pregão Eletrônico;
- ii) Identificar os amparos legais que ajudam a solucionar os problemas encontrados nos Pregões Eletrônicos;
- iii) Verificar quais são as precauções que devem ser tomadas pela Comissão Permanente de Licitação (CPL), para minimizar os problemas enfrentados durante o Pregão Eletrônico; e
- iv) Averiguar e propor melhorias na rotina diária dos servidores envolvidos com o Pregão Eletrônico.

Enquanto **aspectos metodológicos**, o trabalho compreende um estudo de caso, com uma abordagem descritiva e qualitativa. Para tanto, utilizou-se de pesquisa bibliográfica e realização de entrevista semiestruturada com dois servidores que atuam diretamente com os pregões eletrônicos, locados na Seção de Aquisição, Licitações e Contratos (SALC) do 13º BIB.

É importante destacar que este trabalho ganha relevância na medida em que procura refletir sobre a rotina de compras a partir da percepção dos gestores envolvidos. Nas análises, procura-se identificar os principais problemas e dificuldades enfrentadas e propor – com base na legislação vigente – potenciais melhorias nos processos, visando tanto ganhos de celeridade nos pregões eletrônicos quanto à redução de atrasos na entrega dos bens ou serviços e nos pagamentos.

Este trabalho encontra-se estruturado em quatro seções. A primeira seção, esta introdução, apresenta uma contextualização da temática, a problemática de pesquisa, os objetivos do trabalho e os principais aspectos

metodológicos adotados. A segunda seção conta com uma discussão teórica e da legislação sobre compras públicas e a modalidade de pregão eletrônico. A terceira seção volta-se para a análise dos principais resultados encontrados, a partir de uma discussão da percepção dos gestores dos pregões eletrônicos no 13º Batalhão de Infantaria Blindado. Por fim, a quarta seção apresenta as considerações finais.

2. Processo de compras públicas e a modalidade de pregão eletrônico

Dentre as funções da Administração Pública, a arrecadação e a aplicação de recursos permeiam suas atividades, sempre buscando atender aos interesses da coletividade com o menor gasto e da forma mais eficiente possível. Para tanto, o processo de compras públicas é orientado por legislações específicas. A Constituição Federal assegura a conformidade de condições a todos os concorrentes da prestação de serviços ou fornecimento de produtos para o governo, trazendo uma série de regramentos, através da licitação pública.

O Processo licitatório remonta a Europa Medieval, onde já era possível observar procedimentos específicos para as compras estatais. A esse respeito Ribeiro (2007) destaca que

O processo era regido por regras estabelecidas pelo sistema “Vela e Pregão”, o procedimento iniciava através do instrumento convocatório (aviso), no local, data e horário previsto, reuniam-se: um representante do Estado e demais interessados; era de costume acender-se uma vela para dar início o certame, cujos participantes (licitantes) ofereciam lances até que a vela se apague por si só ou, queimando até o seu final, o vencedor seria aquele que ofertasse o último lance de menor preço (RIBEIRO, 2007, p. 1).

Atualmente todo o processo de compras no setor público está fundamentado na Constituição Federal de 1988, na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (também conhecida como a lei das licitações e contratos) e na Lei

10.520, de 17 de julho de 2002, que trata especificamente da modalidade de licitação intitulada de Pregão.

O artigo 3º, da Lei 8.666/93 esclarece que:

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (BRASIL, 1993, p. 1).

A igualdade de condições deve prevalecer entre os concorrentes, não podendo haver nenhum tipo de distinção, sob o risco de ferir o princípio da isonomia. A administração pública escolhe para si o que mais lhe convém e não necessariamente o objeto de menor valor, na escolha prevalece à qualidade também, já que não adianta pagar mais barato num produto de baixa qualidade que não atenderá a sua destinação.

No tocante as modalidades e tipos de licitações, o artigo 22 da Lei 8.666/93 descreve cinco modalidades de licitações existentes (concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão). O quadro 1 apresenta uma síntese destas modalidades licitatórias.

Quadro 1 – Síntese das Modalidades Licitatórias

Modalidades de licitações	Requisitos
Concorrência	Qualquer pessoa interessada, que atenda aos requisitos mínimos constantes no edital.
Tomada de Preços	Exige prévio cadastramento ou novo cadastro desde que este ocorra três dias antes do conhecimento da proposta.
Convite	Ocorre entre pessoas ligadas ao objeto, não menos que três. Nesta modalidade, não é necessário o prévio cadastro, pois são escolhidos e convidados pela administração pública. Isso dar-se por meio da disponibilidade de cópia do instrumento convocatório em local próprio, que será apresentado aos demais cadastrados que externarem interesse, com precedência mínima de 24 horas antes de se conhecer a proposta.
Concurso	Utilizado na seleção de trabalhos técnicos, científicos ou artísticos, através de premiações ou pagamento aos vencedores, onde o edital deve ser publicado com pelo menos 45 dias de antecedência.
Leilão	Qualquer interessado em adquirir bens móveis considerados ineficazes para a administração pública, bem como produtos apreendidos ou penhorados de forma legal ou transferência de bens imóveis, desde que ofereça melhor lance e este seja igual ou supere o valor inicial de avaliação.

Fonte: elaboração própria, a partir de dados de Brasil (1993).

Nota: É importante destacar que em abril de 2021 foi sancionada uma nova lei de licitações e contratos administrativos, a Lei nº 14.133/21. Esse marco regulatório trouxe mudanças significativas para o processo licitatório, como a queda de algumas modalidades de licitação (carta convite e a tomada de preços) e a adição da modalidade de diálogo competitivo. Além disso, os processos licitatórios passaram a ser estabelecidos por meios eletrônicos, visando ganhos de agilidade e maior transparência nos processos de compra ou contratação de bens e serviços (BRASIL, 2021). Feita estas considerações, resalta-se que este trabalho foi desenvolvido em período anterior a vigência da nova lei de licitações e contratos administrativos.

Outra modalidade de licitação que surgiu através da Lei nº 10.520/2002 foi o pregão. Esta modalidade tem sido bastante difundida, sendo utilizada para compra de bens e serviços comuns. Ou seja, corresponde a produtos cuja escolha deve ser feita somente com base nos preços ofertados, pois são comparáveis entre si e não necessitaram de avaliação minuciosa (BRASIL, 2010).

O Pregão pode ser dividido em dois formatos, o presencial e o eletrônico. No primeiro, faz-se necessário a presença física dos licitantes e um local apropriado para realização. Já no segundo caso, o pregão ocorre à distância por meio de um ambiente virtual (BRASIL, 2002).

Os tipos e as modalidades de licitação correspondem a aspectos distintos. O primeiro refere-se a um critério de julgamento utilizado pela administração pública para seleção da proposta mais vantajosa. Enquanto a segunda é um procedimento a ser adotado ou a maneira como deve ser feito (BRASIL, 2010).

Com relação aos tipos de licitação, a Lei 8.666/93, em seu artigo 45, §1º elenca os seguintes:

I - a de menor preço - quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço;

II - a de melhor técnica;

III - a de técnica e preço.

IV - a de maior lance ou oferta - nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso (BRASIL, 1993, p. 31).

Por outro lado, a modalidade de pregão atua como uma espécie de leilão inverso, onde as empresas licitantes lançam suas sugestões de preços e na sequência, se necessário, iniciam um processo de redução destes valores, se adequando à necessidade da Administração Pública. Neste caso, o vencedor da disputa será quem oferta o menor lance (BRASIL, 2002).

Esta modalidade estabelecida através da Lei nº 10.520/2002, ainda é regulamentada por dois decretos que estabelecem diretrizes sobre as formas de licitação presencial (Decreto nº 3.555/2000) e eletrônica (Decreto nº 5.450/2005).

Bens e serviços comuns passaram a ter suas aquisições no formato eletrônico, por meio do Portal de Compras do Governo Federal (COMPRASNET). Esta ferramenta é gratuita e está acessível para qualquer órgão da Administração Pública, não somente em âmbito federal. Para

participação no Pregão Eletrônico a empresa deve estar previamente cadastrada no sistema, tanto as propostas como os lances ocorrem através da internet. Neste contexto, existe uma prévia classificação para que as propostas possam seguir para a fase dos lances. Além disso, toda a negociação e outros procedimentos cabíveis são efetuados através da plataforma digital (GOMES; SANTOS; CULAU, 2015; BRASIL, 2020).

Ainda a respeito do pregão eletrônico, é importante destacar que o mesmo se divide em duas fases: preparatória e externa. Na primeira fase, o órgão que deseja comprar define as regras e objetivos através do Termo de Referência. Neste documento são detalhados aspectos como o objeto a ser adquirido e valor aproximado. Além disso, contém uma justificativa da real necessidade de compra, estabelecimento de critérios e indicação do pregoeiro e equipe de apoio. Nos termos do Decreto nº 5.450/2005, em seu artigo 9º, a fase preparatória envolve:

- I - elaboração de termo de referência pelo órgão requisitante, com indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização;
- II - aprovação do termo de referência pela autoridade competente;
- III - apresentação de justificativa da necessidade da contratação;
- IV - elaboração do edital, estabelecendo critérios de aceitação das propostas;
- V - definição das exigências de habilitação, das sanções aplicáveis, inclusive no que se refere aos prazos e às condições que, pelas suas particularidades, sejam consideradas relevantes para a celebração e execução do contrato e o atendimento das necessidades da administração; e
- VI - designação do pregoeiro e de sua equipe de apoio. (BRASIL, 2005, p. 2).

Na segunda fase, o Pregão é apresentado para os interessados (concorrentes/fornecedores) através da Convocação e Aviso. Nesta fase podem ocorrer impugnações ao edital por erros ou mesmo abertura de recursos

por brechas deixadas, para posterior etapa de sessão pública. O artigo 17º do Decreto 5.450/2005 apresenta alguns meios de divulgação da convocação a partir dos valores estimados, conforme sistematizado no quadro 2.

Quadro 2 – Pregão eletrônico: demonstração dos valores estimados e dos meios de divulgação da convocação

Valores estimados	Meios de divulgação
Até R\$ 650.000,00	- Diário Oficial da União; e - Meio eletrônico, na Internet;
Acima de R\$ 650.000,00 até R\$ 1.300.000,00	- Diário Oficial da União; - Meio eletrônico, na Internet; e - Jornal de grande circulação local;
Superiores a R\$ 1.300.000,00	- Diário Oficial da União; - Meio eletrônico, na Internet; e - Jornal de grande circulação regional ou nacional.

Fonte: elaboração própria, a partir de Brasil (2005).

Após a divulgação e o recebimento das propostas, o pregoeiro faz a abertura das propostas. Este momento compreende uma análise detalhada de cada proposta, com observância para o atendimento das condições definidas no edital, podendo incorrer na desclassificação e impedimento de participação. Após este julgamento, a classificação ocorre de forma automática pelo sistema, que as ordena de forma decrescente de valores. Conforme data e horário pré-estabelecido em edital, o pregoeiro iniciará a fase dos lances. Os fornecedores, previamente classificados, adentram o sistema com seu login e senha e podem iniciar seus lances, que devem ser sempre inferiores ao último lance ofertado por ele mesmo ou por seus concorrentes. Caso ocorra um lance de igual valor, será aceito aquele que o sistema identificar primeiro (GOMES; SANTOS; CULAU, 2015).

Após o fechamento do tempo de disputa, o tempo aleatório é ativado automaticamente pelo sistema e é encaminhado um aviso de fechamento imediato dos lances. Este tempo aleatório pode variar entre um (1) segundo e trinta (30) minutos e funciona como um sistema antifraude, pois

assim o pregoeiro não encerra os lances quando um fornecedor de sua preferência estiver ganhando.

No caso de algum licitante participante do processo discordar, ele tem assegurado o direito de recorrer. O artigo 4º da Lei 10.520/2002, em seu inciso XVIII, esclarece que:

[...] XVIII - declarado o vencedor, qualquer licitante poderá manifestar imediata e motivadamente a intenção de recorrer, quando lhe será concedido o prazo de 3 (três) dias para apresentação das razões do recurso, ficando os demais licitantes desde logo intimados para apresentar contra-razões em igual número de dias, que começarão a correr do término do prazo do recorrente, sendo-lhes assegurada vista imediata dos autos; [...] (BRASIL, 2002, p. 2).

Ao término da fase de lances, o pregoeiro envia os documentos de habilitação ao vencedor. Com isso, o pregoeiro inicia a fase de adjudicação, ato pelo qual a Administração Pública dá ao vencedor do processo a expectativa de direito, ficando submetida a contratar de forma exclusiva com o fornecedor, mesmo não existindo a imposição de contratação ou compra por parte da Administração Pública (BRASIL, 2002).

A autoridade competente após comprovar a conformidade dos atos, valida o processo licitatório, encerrando-o com a assinatura eletrônica da ata, gerada de forma automática pelo sistema. A ata é um documento resumo de tudo o que ocorreu durante o processo, reforçando a transparência em todas as fases (BRASIL, 2005).

Feita essas considerações, é importante destacar que o formato eletrônico ampliou as possibilidades dos licitantes participarem em diversas unidades da federação. Com isso, a competitividade entre os fornecedores aumentou, possibilitando ganhos de qualidade, economia de recursos, prazos e dentre outros para a administração pública. Nesse sentido, dentre as principais vantagens do pregão eletrônico, pode-se destacar: estímulo à

competição; desburocratização e simplicidade; transparência; uso de novas tecnologias; e a ampliação de oportunidades de participação (SILVA; RIBEIRO; RODRIGUES, 2010; GOMES; SANTOS; CULAU, 2015).

A transparência de todo o processo é ressaltada em cada etapa, onde todos os procedimentos ficam registrados e arquivados digitalmente para consulta, através do site: <http://www.comprasgovernamentais.gov.br>. Ou seja, é possível ter acesso desde pregões que foram realizados até os pregões em andamento no momento da consulta, basta preencher um campo de pesquisa simples e os dados serão apresentados em tela (BRASIL, 2020).

Na próxima seção, nos concentraremos na análise dos pregões eletrônicos no 13º Batalhão de Infantaria Blindado, a partir da percepção dos gestores responsáveis.

3. Análise da percepção dos gestores dos pregões eletrônicos no 13º batalhão de infantaria blindado

A realização das entrevistas possibilitou conhecer com maiores detalhes a realidade diária dos servidores que atuam com o pregão eletrônico no 13º Batalhão de Infantaria Blindado. Para as análises desenvolvidas neste trabalho, optou-se em preservar o anonimato dos dois entrevistados. Em termos de caracterização, os entrevistados são dois militares (um do sexo masculino e outro do sexo feminino), com formação superior em Administração e Ciências Contábeis, respectivamente.

Quando questionados sobre as principais dificuldades e problemas encontrados durante os pregões, as respostas concentram-se em: orçamento, elaboração do edital e o Catálogo de Materiais e Serviços, Documentação do Fornecedor (CATMAT/CATSER).

O Orçamento foi apontado por ambos como o maior problema, pois deve ser efetuado com no mínimo três (3) fornecedores diferentes, o

produto deve ser semelhante em valor e qualidade em todos os lugares orçados. Entretanto, o orçamento não firma a efetiva realização de compra futura, o que acaba muitas vezes deixando o pregoeiro em uma situação de descrédito com o possível fornecedor, já que este precisa fazer diversos orçamentos e muitas vezes acabam comprando de outro fornecedor.

O Orçamento também pode ser realizado através da internet, seguindo algumas diretrizes. Neste sentido, a empresa deve possuir loja física para comprovar os valores repassados, assim como também respeitar os ordenamentos descritos na Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017, que trata dos procedimentos que devem ser adotados para obtenção da pesquisa de preços para compra de bens e contratação de serviços em geral.

A elaboração do edital também foi indicada como uma dificuldade, já que exige avultado grau de detalhamento, para não incorrer no risco de comprar um produto e receber outro semelhante. O Catálogo de Materiais e Serviços (CATMAT/CATSER) deve ser utilizado para elaboração do edital. Este catálogo corresponde a uma tabela que contém diversos produtos e serviços elencados com alto grau de detalhamento. Essa situação acaba, muitas vezes, levando a confusões no momento da preparação do edital, pois existem diversos produtos semelhantes.

A documentação do fornecedor é um problema externo que afeta diretamente a rotina do setor. Isso corre pelo fato de que na fase de habilitação as certidões podem estar válidas e no momento do empenho não, pois são efetuadas novas verificações. Este tipo de situação requer atenção redobrada por parte do pregoeiro, pois pode gerar atraso no processo ou o fornecedor pode receber algum tipo de punição por ter deixado de entregar uma compra para outro órgão público.

No momento em que os entrevistados foram indagados sobre quais amparos legais podem auxiliar na redução dos problemas, a consulta à

legislação vigente foi citada em primeiro lugar, especialmente as Leis 8.666/1993 e 10.520/2002. Cabe também destacar que existem outros decretos e instruções normativas, onde o amplo conhecimento, treinamento e atualização são de fundamental importância para uma boa condução dos trabalhos.

Consultas ao Portal de Compras do Governo Federal também podem auxiliar e minimizar erros, especialmente pela disponibilização e possibilidade de consulta de modelos de editais, pregões anteriores e acesso ao Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF). Todos esses recursos podem apoiar o pregoeiro na busca de fornecedores ativos que atendam a outros órgãos públicos.

Com relação às potenciais precauções que poderiam ser adotadas pela Comissão Permanente de Licitações (CPL), o destaque foi para o momento de construção do edital. De acordo com os entrevistados, o edital orienta toda a condução do processo licitatório, tornando-se fonte de consulta em qualquer fase do pregão. Em decorrência disso, a elaboração do edital deve conter o máximo de detalhamento possível para reduzir problemas posteriores, sempre em consonância e fundamentado com o embasamento jurídico da legislação vigente. Em um segundo momento, o cuidado retoma ao orçamento que busca antes o menor preço e logo depois a qualidade. Assim, o orçamento está intrinsecamente atrelado ao edital, pois o produto orçado deve constar no edital, com as mesmas características, dimensões e valores inicialmente apurados.

No momento em que a entrevista sondou as melhorias que poderiam ser implantadas na rotina de trabalho dos servidores, estes foram enfáticos ao afirmar que o treinamento contínuo deve prevalecer. Os entrevistados consideram que o conhecimento adquirido nos cursos e treinamentos pode contribuir para melhorar a rotina de trabalho do processo licitatório e, conseqüentemente, evitar erros futuros.

Manter o contato com os fornecedores locais, procurando inteirar-se de novos produtos e alterações nos preços é importante para fomentar a economia da região através do incentivo para que os mesmos efetuem cadastro no SICAF. Com isso, os fornecedores locais podem aumentar seu faturamento contratando tanto com o 13º Batalhão de Infantaria Blindado quanto com outros órgãos públicos – seja de Ponta Grossa como também de outras cidades e estados brasileiros.

Quando questionados sobre o formato em que se realizam os treinamentos, ambos os entrevistados responderam que os treinamentos não são feitos na modalidade à distância. Cabe destacar que esta modalidade possibilita flexibilidade para os servidores, pois os cursos podem ser feitos em intervalos durante o próprio expediente ou mesmo em casa. Outra vantagem desta modalidade de ensino é a redução de gasto, pois os cursos geralmente são gratuitos e não demanda deslocamentos dos servidores militares.

Por fim, outro aspecto também destacado na entrevista é o apoio da Consultoria Jurídica da União (CJU), órgão que tem sede em Curitiba-PR e é responsável por prestar assessoria na elaboração dos editais, podendo sugerir correções quando necessário. Além disso, é importante destacar que existem distinções de particularidades de editais elaborados para aquisição de bens e para aquisição de serviços. Isso resulta na necessidade de cláusulas específicas que devem ser moldados quando para compra de produtos ou de contratação de serviços.

4. Considerações finais

Este trabalho procurou apresentar uma breve análise das dificuldades e problemas enfrentados nas licitações públicas, na modalidade pregão eletrônicas, do 13º Batalhão de Infantaria Blindadas, a partir da percepção dos gestores envolvidos neste processo.

Por meio das discussões realizadas ao longo deste trabalho identificou-se que as principais dificuldades e problemas enfrentados nas licitações públicas, na modalidade pregão eletrônico, estão relacionados ao orçamento, elaboração do edital e Catálogo de Materiais e Serviços, Documentação do Fornecedor (CATMAT/CATSER).

Por meio das entrevistas, o orçamento foi destacado como um dos maiores elementos de dificuldade. Além disso, ressaltou-se sua importância enquanto aspecto imprescindível ao pregão, especialmente por envolver o detalhamento dos produtos com valor e qualidade semelhantes em todos os locais orçados e por servir de base nos valores instituídos para a realização do pregão.

Outro problema comum enfrentado pelo pregoeiro está relacionado à dificuldade de contar com um orçamento disponibilizado pelo fornecedor. Isso ocorre pelo fato de que como não existe a garantia da venda, o orçamento acaba sendo visto – pelo fornecedor do produto – como uma espécie de especulação de preço.

A fase de elaboração do edital também envolve algumas dificuldades para o pregoeiro responsável. Dentre as principais dificuldades relatadas pelos entrevistados, destacam-se: i) necessidade de conhecimento da legislação vigente e de suas alterações legais; ii) detalhamento de especificações técnicas dos produtos envolvidos na compra e que são demandados pelos setores que desejam comprar um determinado produto ou serviço; e iii) necessidade de detalhamento das particularidades do edital que, conseqüentemente, servirá de base para orientar todo processo.

Outra dificuldade apontada é o Catálogo de Materiais e Serviços (CATMAT/CATSER), que corresponde a uma extensa lista detalhada de materiais e serviços, com código e especificações próprias para cada produto e/ou serviço. Ainda que possua grandes vantagens por reunir e detalhar inúmeros produtos, também acaba causando confusão no

pregoeiro no momento de confeccionar o edital – pela quantidade de itens similares.

A documentação do fornecedor é um contratempo externo que interfere no trabalho do pregoeiro. A empresa que deseja fornecer produtos ou serviços deve ter suas certidões (municipal, estadual e federal) quitadas. Se uma delas estiver vencida pode causar atraso no decorrer do pregão. Além disso, a empresa deve sempre entregar seus produtos/serviços dentro do prazo e com a qualidade e preço justo acertado durante o pregão. Caso contrário, pode incorrer em punição e ficar impedida de contratar com outros órgãos públicos por determinado tempo, a depender da falta incorrida.

Com relação aos amparos legais que podem ajudar a solucionar os problemas decorrentes dos pregões, é importante a observância da legislação vigente, especialmente às Leis nº 8.666/93 e 10.520/02, e suas atualizações. O estudo desses e de outros arcabouços legais auxiliam na tomada de decisão de como agir frente a diversas situações inerentes ao processo licitatório. Além disso, o acompanhamento e consulta ao Portal de Compras do Governo Federal também se configura como fundamental, especialmente pela disponibilização de modelos de editais, pregões anteriores, assim como por permitir investigar a situação do fornecedor no site do SICAF, dentre outros recursos.

A respeito das precauções que podem ser adotadas pela Comissão Permanente de Licitação (CPL) para minimizar os problemas enfrentados durante o pregão eletrônico, os entrevistados indicaram a importância de maior atenção no momento de elaboração do edital. Um bom detalhamento e fundamentação do edital, com base na legislação vigente, são essenciais para condução e resolução de problemas durante todo o processo licitatório.

Enquanto potenciais recomendações de melhoria, por meio das entrevistas e das análises, pode-se destacar a realização de cursos e treinamento contínuos, especialmente na modalidade à distância. O estreitamento de laços com fornecedores locais também se configura como outro importante aspecto de melhoria. O incentivo de cadastro destes fornecedores no SICAF pode estimular a economia local, assim como ajudar a manter os pregoeiros atualizados sobre novos produtos e serviços ofertados.

Com base na discussão realizada ao longo deste trabalho, observou-se que a elaboração dos orçamentos, a promoção de uma boa relação com os fornecedores e a atualização sobre as mudanças na legislação vigente são aspectos fundamentais de atenção dos servidores responsáveis pelas compras públicas. Além disso, o contato com pregoeiros de outros batalhões também pode ampliar a gama de conhecimento, uma vez que a troca de experiências profissionais tende a enriquecer as práticas e rotinas de trabalho.

Referências

- ALMEIDA, A. A. M.; SANO, H. Purchasing function in the public sector: challenges to promote agility in electronic reverse auctions. **Revista de Administração Pública**, v. 52, p. 89-106, 2018.
- BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos**: orientações e jurisprudência do TCU/Tribunal de Contas da União. 4. ed. rev., atual. e ampl. Brasília: TCU, Secretaria Geral da Presidência, Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da Republica Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 23 nov. 2020.

BRASIL. Decreto 5.450, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1, jun. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm>. Acesso em: 23 nov. 2020.

BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 18, jul. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm>. Acesso em: 29 set. 2019.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1, abr. 2021. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.133-de-1-de-abril-de-2021-311876884>>. Acesso em: 5 ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 6, jul. 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l8666cons.htm>. Acesso em 29 set. 2019.

BRASIL. **Portal de compras do Governo Federal - COMPRASNET**. 2020. Disponível em: <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br>>. Acesso em 19 maio 2020.

EXÉRCITO BRASILEIRO. 13º BATALHÃO DE INFANTARIA BLINDADO. Histórico do 13º BIB. **Exército Brasileiro**. 2021. Disponível em: <<http://www.13bib.eb.mil.br/index.php/conheca-a-identidade-digital-do-governo>>. Acesso em: 27 nov. 2019.

FERNANDES, C. C. C. Compras Públicas no Brasil: Tendências de inovação, avanços e dificuldades no período recente. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 11, n. 4, 2019.

GOMES, T. E. O.; SANTOS, F. F.; CULAU, L. S. Pregão eletrônico: uma análise de sua aplicabilidade na Universidade Federal do Pampa. **Iberoamerican Journal of Industrial Engineering**, v. 7, n. 13, p. 175-195, 2015.

RIBEIRO, G. L. V. **A Evolução da Licitação**. Portal da Classe Contábil. 2007. Disponível em: <<https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/21103-21104-1-PB.pdf>>. Acesso em: 19 maio 2020.

SILVA, A.; RIBEIRO, J. A.; RODRIGUES, L. A. **Desvendando o pregão eletrônico**. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

Apêndice

Quadro 3 - Roteiro da entrevista semiestrutura

Nº	Questões
1	Quais as dificuldades e problemas enfrentados durante os Pregões?
2	Quais os amparos legais que os ajudam a minimizar esses problemas?
3	Existem precauções tomadas pela Comissão Permanente de Licitações (CPL)?
4	Quais melhorias podem ser implementadas na rotina dos servidores que acompanham os processos licitatórios?
5	Como ocorrem os treinamentos?
6	Gostaria de realizar mais alguma consideração?

Fonte: elaboração própria.

Capítulo 4

O processo de compras da Fundação de Assistência Social de Ponta Grossa (FASPG): uma análise do sistema de registro de preço

*Dayane Stelle Dubiela da Silva
Mônica Aparecida Bortolotti
Almir Cléydison Joaquim da Silva
Gabrielle Santangelo Leiner*

1. Introdução

As compras públicas configuram-se como elemento fundamental para a execução, manutenção e continuidade das atividades no âmbito da administração pública. Neste contexto, cabe destacar a relevância e o peso das compras e contratos na composição dos orçamentos públicos, tanto para estímulo ao crescimento econômico quanto na força propulsora e de desencadeamento de outros setores econômicos.

A esse respeito, dados do Portal da Transparência indicam que o município de Ponta Grossa-PR apresentou, no ano de 2019, um total de despesas com fornecedores no valor de R\$ 526.387.826,88. Neste mesmo período, a Fundação de Assistência Social de Ponta Grossa (FASPG), objeto desta pesquisa, apresentou uma despesa com fornecedores de R\$ 31.772.990,59. Isso representa 6,01% das despesas realizadas em relação ao município que, em última instância, demonstra a importância que as compras representam para o município enquanto política de fomento.

A decisão de compras envolve muitas variáveis, principalmente quando se trata de compras na área pública. A instituição Fundação de Assistência Social de Ponta Grossa, foco da atenção da pesquisa, é uma entidade da administração indireta municipal. Para tanto, deve seguir as

legislações pertinentes sobre os processos de compras (PONTA GROSSA, 2017).

Para a execução dos projetos e programas de acordo com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a Fundação de Assistência Social de Ponta Grossa administra os recursos oriundos da esfera pública, assim como também está sujeita a fiscalização e prestação de contas aos órgãos internos e externos de controle. Nesse sentido, a execução de projetos que envolvem recursos públicos (de todos os níveis administrativos) demanda a observância das legislações vigentes sobre licitações e contratos na Administração Pública, como a Lei nº 8.666/93 e demais leis relacionadas. Para tanto, os órgãos da administração pública devem considerar a legislação que versa sobre o processo licitatório, evitando apontamentos dos órgãos externos, bem como possíveis penalidades (BRASIL, 1993).

Com relação ao processo de compras, um dos requisitos importantes é o conhecimento do produto/serviço que melhor atende as necessidades com o menor preço. Ou seja, a análise do produto envolve a compreensão de aspectos do seu funcionamento, especificações técnicas e da quantidade necessária para alcançar os objetivos ou a satisfação do comprador. Estas são características fundamentais para uma compra eficiente e que traga eficácia na sua real utilização. Com as contratações os detalhes são ainda maiores. Entretanto, todos esses fatores apontam para a necessidade de planejamento.

O procedimento licitatório destina-se, portanto, a selecionar a proposta mais vantajosa para a administração pública (HACK, 2013). Além das cinco modalidades de licitação previstas na Lei nº 8.666/93 (concorrência, tomada de preços, convite, leilão e concurso), a modalidade de pregão tem sido bastante utilizada a partir de sua criação, com a Lei nº 10.520/2002 (BRASIL, 1993; 2002). Este Sistema de Registro de Preço também foi instituído no município de Ponta Grossa, pela Lei Municipal

nº 9.042 de 2007 e regulamentado pelo Decreto Municipal nº 1.991 de 2008 (PONTA GROSSA, 2007).

É neste contexto que este trabalho tem como objetivo analisar como a Fundação de Assistência Social de Ponta Grossa (FASPG) realiza suas compras, procurando identificar a utilização de um planejamento em seus processos de compras. Considerando que a aplicação de um controle interno beneficiaria o processo de planejamento, procura-se também identificar e sugerir novas medidas para o aperfeiçoamento.

A instituição Fundação de Assistência Social de Ponta Grossa (FASPG), local da pesquisa realizada, foi instituída pela Lei Municipal Nº 13.010/2017, e é oriunda da fusão da Secretaria Municipal de Assistência Social e da Fundação Proamor de Assistência Social. De acordo com a Lei Municipal Nº 13.010/2017, a FASPG é o Órgão responsável pelo planejamento, coordenação e execução da Política Municipal da Assistência Social e pela gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no município (PONTA GROSSA, 2017).

A FASPG objetiva prestar apoio técnico e financeiro à rede de entidades socioassistenciais, devidamente inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social, mediante termos de parcerias e convênios. Além disso, também busca incentivar a participação da comunidade no desenvolvimento das atividades e projetos da Fundação, na intersetorialidade com outras políticas, visando melhores condições para a comunidade, garantia de direitos e da promoção social de seus usuários. (PONTA GROSSA, 2017).

Segundo a Lei Municipal, nº 13.010/2017, a FASPG conta com a seguinte estrutura administrativa:

- i) Nível Colegiado: Conselho de Administração;
- ii) Nível de Direção Superior: Presidência;

- iii) Nível de Assessoramento: Diretor Administrativo e Financeiro
- iv) Nível de Execução: Supervisão Técnica; Supervisão Financeiro e Orçamentário e Fundo Municipal de Assistência Social; Departamento de Proteção Social Básica – DPSB; Departamento de Proteção Social Especial – DPSE; Departamento de Gestão do SUAS – DGD; Departamento de Segurança Alimentar- DSA.

O processo de elaboração e planejamento de compras públicas está vinculado às atribuições do nível de execução, compreendendo a elaboração de projetos básicos/termo de referencia para aquisição de bens e serviços. Por conseguinte, o controle orçamentário dos processos de compras ocorre pela Supervisão Financeira e Orçamentária, bem como pelo Fundo Municipal de Assistência Social.

Considerando o contexto de compras públicas de órgãos da administração indireta, parte-se da seguinte **problemática** de pesquisa: como tem ocorrido o processo de compras públicas na Fundação de Assistência Social de Ponta Grossa (FASPG) e qual a melhor modalidade com potencial em ganhos de eficiência?

O presente trabalho tem como objetivo geral: compreender a execução dos processos de compras públicas da instituição Fundação de Assistência Social de Ponta Grossa-PR.

Para contemplar o objetivo geral, têm-se os seguintes **objetivos específicos**:

- a) Acompanhar os projetos básicos/termos de referência elaborados, com ênfase para as informações previstas e necessárias no edital de um processo licitatório;
- b) Analisar as modalidades de licitações mais utilizadas para atender as necessidades de compras públicas.

- c) Analisar as atividades dos servidores envolvidos no processo de elaboração de editais de compras públicas, assim como capacitações requeridas nesse processo.
- d) Identificar ações de planejamento no processo de compras públicas, com observância para o tempo de execução dos pedidos e do fornecimento dos serviços/produtos à população.

Em termos **metodológicos**, o trabalho compreende um estudo de caso em uma instituição da administração indireta, assim como conta com uma abordagem descritiva e qualitativa – ainda que com a utilização de dados estatísticos. Nesse sentido, utilizou-se de pesquisa bibliográfica, realização de entrevista semiestruturada e aplicação de questionário de pesquisa com 10 servidores com atuação direta no setor de compras da Fundação de Assistência Social de Ponta Grossa (FASPG). É importante destacar que entres os entrevistados, dois servidores possuem cerca de 2 anos de experiência (iniciados dentro da instituição), enquanto os demais possuem mais de 5 anos na área de compras (com experiências adquiridas em outros setores do serviço público).

O desenvolvimento da presente pesquisa se justifica pela importância das compras públicas no cumprimento dos princípios da administração pública (impressonalidade, moralidade, publicidade, eficiência e legalidade). Nesse sentido, este trabalho procura contribuir com o planejamento e cumprimento das exigências vinculadas à lei de Licitações e Contratos - Lei Federal nº 8.666/93, bem como as demais legislações relacionadas (BRASIL, 1993).

Este trabalho encontra-se estruturado em quatro seções. A primeira seção, esta introdução, conta com uma contextualização da temática, a problemática de pesquisa, os objetivos do trabalho e os principais aspectos metodológicos. A segunda seção conta com uma discussão de aspectos

teóricos e legais sobre licitações e contratos na administração pública, assim como também se discute sobre questões relacionadas à capacitação dos servidores envolvidos na área de compras. A terceira seção conta com a análise dos principais resultados encontrados. Por fim, a quarta seção apresenta as considerações finais do trabalho.

2. Licitações e contratos na administração pública: aspectos legais

A execução de qualquer atividade, iniciativa ou projeto (público ou privado) requer a aquisição de insumos, necessário no processo de produção ou de fornecimento de serviços, a exemplo de máquinas, equipamentos, matérias primas e profissionais qualificados. Toda atividade ou programa que o governo visa desenvolver implica na utilização de instrumentos para aquisição e contratação de serviços para atender a população e contribuir para qualidade de vida. Neste sentido, a Constituição Federal Brasileira de 1988 em seu Artigo 37, inciso XXI apresenta os princípios básicos que regem e orientam a administração pública, especialmente quanto à contratação de obras, serviços e demais compras que devem ser realizadas por meio de processos de licitação. A esse respeito, a Lei Federal 8.666/1993 regulamenta os procedimentos e normas necessárias para as licitações e compras no âmbito da administração (BRASIL, 1988, 1993), conforme segue:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. (BRASIL, 1993, n.p).

Com relação a administração pública direta, a mesma é conceituada pelo Decreto-Lei 200/1967, estabelecendo que

Art. 4º A Administração Federal compreende:

I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

Autarquias;

Empresas Públicas;

Sociedade de Economia Mista;

Fundações Públicas; (BRASIL, 1967, n.p).

No que se se refere à administração indireta, cabe destacar que embora "[...] possuam personalidade jurídica própria em relação ao ente que as criou, permanecem com finalidade pública e são por eles controladas" (HACK, 2013, p. 57).

Neste sentido, a instituição foco da presente pesquisa, a Fundação de Assistência Social de Ponta Grossa, de acordo com a legislação, necessita seguir as leis vigentes de licitações para suas aquisições e contratações.

Não obstante, é importante também destacar que a Constituição Federal do Brasil (1988), destaca os cinco princípios da administração pública que devem ser obedecidos, a saber: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Com relação ao processo de licitação e contratos públicos, o artigo 3º da Constituição estabelece que:

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio a isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimentos nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da

moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (BRASIL, 1998, n.p).

No que se refere às vantagens buscadas pela administração, ela varia de acordo com cada contrato, não possuindo um critério fixo. Em geral, a definição ou o estabelecimento das vantagens surge da união entre a qualidade da prestação recebida ou produto e o valor que será devido ao prestador. Para Hack (2013, p. 113), “[...] a licitação tem natureza instrumental, sendo um meio que deve se alcançar um determinado fim, o qual corresponde à contratação com particulares de alguma prestação que será útil ao interesse público”.

Na próxima subseção, apresentam-se as principais modalidades de licitações.

2.1 Modalidades de licitação

A Lei nº 8.666/93 prevê cinco modalidades de licitação, as quais são utilizadas de acordo com o valor do contrato ou sua complexidade, ou mesmo conforme o objeto ou a natureza do serviço. São elas: concorrência, tomada de preços, convite, leilão e concurso. A modalidade mais utilizada pelos órgãos de fiscalização é uma sexta modalidade, o pregão, criada pela Lei nº 10.520/2002 (BRASIL, 2002).

Cada modalidade possui suas particularidades estipulados pela Lei nº 8.666/93. A tabela 1 apresenta os valores estimados para as modalidades de concorrência, tomada de preços e convite.

Tabela 1 - Modalidades de licitação delimitados pelo valor estimado da contratação ¹

Tipo	Modalidade	Valor (R\$)
Obras e serviços de engenharia	Convite	até R\$ 150.000,00
	Tomada de preço	até R\$ 1.500.000,00
	Concorrência	acima de R\$ 1.500.000,00
Compras e serviços não referidos anteriormente	Convite	até R\$ 80.000,00
	Tomada de preço	até R\$ 650.000,00
	Concorrência	acima de R\$ 650.000,00

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (1993).

Com relação ao Pregão, introduzido pela Medida Provisória 2.182/2001, depois convertida na Lei nº 10.520/2002, o mesmo não possui limite de valor, destina-se à aquisição de bens e serviços comuns em que a disputa é realizada por meio de lances e propostas (BRASIL, 2002). Na instituição foco deste trabalho, o pregão configura-se como a modalidade mais utilizada, tanto para aquisições como para contratações.

2.2. Elaboração de projeto básico e termo de referência/ planejamento adequado para atender aos prazos legais

Na fase interna da licitação, a elaboração de um projeto básico ou termo de referência é de suma importância para o ciclo de uma licitação. O documento Projeto Básico é definido pela Lei de Licitações e Contratos Administrativos como “[...] conjunto de elementos para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação” (BRASIL, 1993). Com a criação da modalidade Pregão, a expressão “termo de referência” passou a ser largamente utilizada, sendo definido pelo Decreto Federal nº 3.555/2000, conforme segue:

o termo de referência como documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento

¹ Recentemente, em abril de 2021, uma nova lei de licitações e contratos administrativos foi aprovada e sancionada, visando maior eficiência, agilidade e transparência nos processos de compra e contratação de bens e serviços. Dentre as principais mudanças incorporadas com a Lei nº 14.133/21, tem-se a queda de algumas modalidades de licitação (carta convite e a tomada de preços) e a criação da modalidade de diálogo competitivo (BRASIL, 2021). Cabe destacar que este trabalho foi desenvolvido em período anterior a vigência da nova lei de licitações e contratos administrativos.

detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato (BRASIL, 2000, n.p).

A principal distinção do termo de referência para o Projeto Básico é que este último corresponde a

um conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução (BRASIL, 1993, n.p).

Visando dar maior clareza na escolha do Termo de Referência para um edital, o Tribunal de Contas da União por meio do Acórdão nº 4.104/2009 – 2ª Câmara, determinou que

faça constar dos processos licitatórios, inclusive, quando for o caso, os de dispensa e inexigibilidade, os elementos previstos no art. 7º e no art. 38, ambos da Lei nº 8.666/1993, dentre eles: projeto básico; indicação dos recursos orçamentários destinados à licitação; pesquisa de preços, pareceres técnicos e extrato de publicação dos avisos contendo os resumos dos editais e do contrato.

A mais recente recomendação no âmbito federal, instituída pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão foi a Instrução Normativa Nº 5, de 26 de maio de 2017 que “Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional” (BRASIL, 2017, n.p).

Esta Instrução Normativa, em seu terceiro capítulo, do Planejamento da Contratação, indica que

Art. 20. O Planejamento da Contratação, para cada serviço a ser contratado, consistirá nas seguintes etapas:

I - Estudos Preliminares;

II - Gerenciamento de Riscos; e

III - Termo de Referência ou Projeto Básico (BRASIL, 2017, np).

Segundo o Art. 30. da Instrução Normativa nº 5, o Termo de Referência ou Projeto Básico deve conter, no mínimo, o seguinte conteúdo:

I - declaração do objeto;

II - fundamentação da contratação;

III - descrição da solução como um todo;

IV - requisitos da contratação;

V - modelo de execução do objeto;

VI - modelo de gestão do contrato;

VII - critérios de medição e pagamento;

VIII - forma de seleção do fornecedor;

IX - critérios de seleção do fornecedor;

X - estimativas detalhadas dos preços, com ampla pesquisa de mercado nos termos da Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014; e

XI - adequação orçamentária. (BRASIL, 2017, n.p).

Por meio da discussão realizada, observa-se que o planejamento configura-se como aspecto fundamental para o processo de aquisição de produtos ou serviços no âmbito da administração pública. Nesse sentido, toda organização deve ter como pressuposto básico para a correta aplicação de recursos às estratégias de planejamento.

Feita essa discussão, a próxima subseção volta-se para aspectos relacionados à capacitação dos serviços envolvidos na área de compras públicas.

2.3. Capacitação dos servidores envolvidos na área de compras

Após salientar a importância de efetuar um planejamento, a capacitação dos servidores também se configura como elemento fundamental que deve ser levado em conta pelas organizações, visando um melhor desempenho e efetividade das ações. Neste contexto, é importante relacionar os conteúdos discutidos com as abordagens da psicologia organizacional, tendo em vista que a mesma se preocupa com três grandes áreas: trabalho, organização e gestão de pessoas. A abordagem da psicologia organizacional tem como foco o estudo do comportamento e da subjetividade das pessoas no contexto das organizações (CAMARGO, 2014).

Relacionando com a capacitação de servidores, destaca-se o aspecto motivacional enquanto elemento de ação para o desempenho no ambiente de trabalho. De acordo com Paul Spector (apud CAMARGO, 2009, p. 44), “[...] motivação é um estado interior que conduz uma pessoa a assumir determinados tipos de comportamentos [...]”.

Motivação envolve direção, intensidade e persistência. Cabe aos gestores públicos e seus líderes imediatos trabalharem com essa motivação em sua equipe de trabalho. Segundo Camargo (2014), “[...] há Programas de motivação, aprendizagem e satisfação no trabalho, onde estão diretamente relacionados à saúde do trabalhador, ao prazer ou à felicidade no trabalho; e a insatisfação está na origem do desprazer ou do sofrimento [...]”.

Visando uma reflexão sobre ações que promovam satisfação, é necessária uma avaliação e possíveis mudanças na organização, como por

exemplo: aumento da autonomia e maior participação individual e coletiva em tomadas de decisões. Maior envolvimento nas atividades insere ao indivíduo o desejo de pertencimento à organização. Com isso o interesse em buscar mais conhecimento e capacitação flui com naturalidade e acaba dissipando para toda a equipe (CAMARGO, 2014).

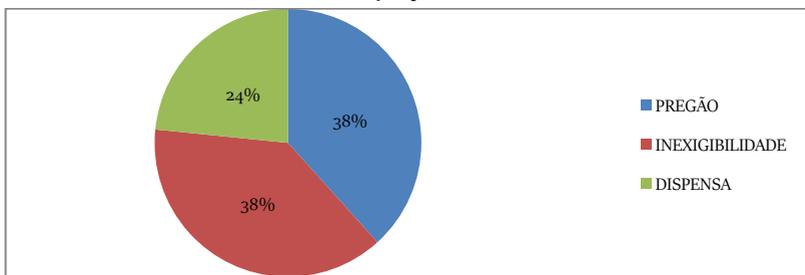
Neste contexto, para melhor os níveis de qualidade de vida da população, objetivo da Administração Pública, deve-se também investir em profissionais qualificados e capacitados para o desenvolvimento de suas funções. Ou seja, criar condições para atingir em excelência o atendimento da população, dentro da legalidade, impessoalidade e publicidade (transparência). Por ser considerada uma das áreas estratégicas de recursos públicos, os profissionais à frente dos setores de compras devem estar preparados para desempenhar seu trabalho utilizando ferramentas e recursos que respeitem os princípios fundamentais às licitações e contratações administrativas.

3. Análise dos resultados

Por meio da análise dos editais no ano de criação da Fundação de Assistência Social de Ponta Grossa (FASPG), em 2018, observou-se um número significativo de licitações, pois a entidade estava necessitando de suprimentos para atender suas demandas e prestações de serviços. Neste primeiro contato percebeu-se que a modalidade mais utilizada foi o pregão para aquisições, inexigibilidade e dispensas para Termos de Colaborações/Convênios com entidades colaboradoras do município na área de assistência, de acordo com o marco regulatório da Lei Federal nº 13.019/2014. Também se destacam os auxílios às famílias acolhedoras e outros que se enquadram nas modalidades.

Pelo gráfico 1, é possível observar as modalidades de licitações utilizadas no ano de 2018.

Gráfico 1 - Percentual das licitações por modalidades da FASPG (2018)



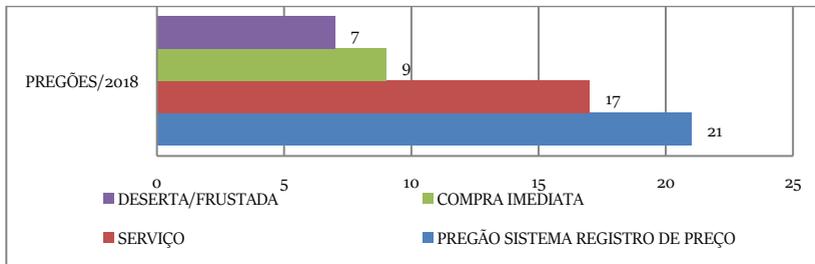
Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da FASPG (2018).

Por meio da análise dos dados do gráfico 1, cabe destacar que das 3 modalidades de licitações realizadas no ano de 2018, as modalidades mais utilizada foi a inexigibilidade e o pregão, com percentuais de 38%. A modalidade dispensa representou 24%.

Para aquisição de bens e serviços destaque para a modalidade Pregão - Sistema Registro de Preço. Trata-se de um processo licitatório cujo objetivo é fixar o preço de um determinado material ou serviço em Ata, em uma quantidade estimada pelo órgão. O fornecedor (vencedor do certame) registra seu preço por um período não superior a 12 meses, dando à administração a prerrogativa de estimar o quantitativo necessário no valor registrado ao longo dos 12 meses. O ponto fundamental da escolha deste sistema é que a administração não é obrigada a contratar a estimativa máxima, solicitando apenas a quantidade necessária para suas necessidades.

A modalidade de pregões foi muito utilizada nas aquisições na instituição conforme detalhamento dos pregões no gráfico 2.

Gráfico 2- Resultados obtidos/Contrato firmados através de Pregões realizados pela FASPG (2018).



Fonte: elaboração própria, a partir de dados de Ponta Grossa (2019).

Com base nas informações dos gráficos 1 e 2 aplicou-se os instrumentos de pesquisa para atingir os objetivos do presente trabalho.

Primeiramente utilizou-se o método da Entrevista, realizada com a Supervisora de Compras e Contratos e também Pregoeira da Instituição. A entrevista foi realizada em maio de 2019. As questões da entrevista se encontram no apêndice I.

Sobre o controle e escolha da modalidade de licitação que a instituição realiza, foi amplamente ressaltado o cumprimento da legalidade de acordo com o objeto. Na entrevista foi indicado o decreto nº 10.024/2019 que rege sobre a obrigatoriedade do pregão eletrônico para as fundações, indicando que os processos de compras da instituição tem seguido essa regulamentação.

Sobre a indicação dos elaboradores de Termos de referência – documento de grande valia para uma licitação atingir êxito –, destacou-se que os mesmos são elaborados pela área demandante, ou seja, o departamento que solicita a aquisição/contratação do material. No entanto, na entrevista foi ressaltado que alguns necessitam de revisões visando evitar problemas futuros nos processos licitatórios.

Questionou-se também sobre a disponibilidade de informações nos processos para uma avaliação de custo benefício para a administração. A esse respeito, identificou-se que as áreas demandantes acabam se

envolvendo em suas atividades cotidianas e as ferramentas de planejamento acabam recebendo pouca atenção em algumas situações. Isso pode se induzir significativos prejuízos e apontamentos dos órgãos externos de fiscalização.

Outro ponto importante que foi levantado na entrevista refere-se a questão de valores indicados para o início da disputa de um processo licitatório, referindo-se sobre as modalidades. Na entrevista ressaltou-se a obrigatoriedade da Lei. Outra visão questionada foi sobre os valores estimados nos editais, se estão de acordo com os valores de mercado. Neste quesito a entrevista apontou para a dificuldade de obter valores de fornecedores, pois muitos se negam em fornecer orçamento à administração pública.

Em relação aos avisos de publicações e de informações necessárias para que os licitantes participem do certame, percebeu-se uma característica de apontamento, de estimular as compras na área pública para que mais empresas possam participar. Os meios de comunicação tem um papel importante, entretanto seria necessário estimular mais empresários a vender seus produtos e serviços para a administração pública.

Com o objetivo de verificar se a instituição utiliza instrumento para avaliar futuras intervenções nos contratos, foi questionado sobre cláusulas que estabeleçam direitos e obrigações para que situações que possam ocorrer ao longo do contrato estejam previstas e, conseqüentemente, resolvidas dentro das cláusulas pré-definidas. Observou-se que a instituição se ampara no setor jurídico, trazendo um alerta, pois com o excesso de trabalho jurídico alguns pontos importantes podem ser esquecidos de informar no contrato.

Visando um cronograma de compras, ferramenta importante no processo de Planejamento, na entrevista constatou-se que não existe nada

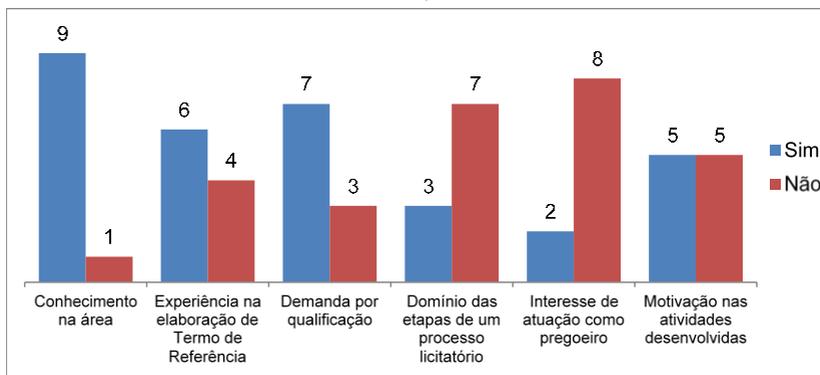
definido. Ou seja, trabalham com processos em andamento e saldos disponíveis. Neste sentido, também foi possível observar que ferramentas de grande valia não são utilizadas em sua totalidade pela instituição.

Considerando a ausência de utilização de ferramentas de planejamento, o relato aponta para uma gestão de contratos que visa alertar com certa antecedência para que analisem novos processos ou mesmo renovações contratuais.

Neste sentido é relevante relembrar os dados do gráfico 2, que indica que a modalidade mais utilização nos processos é o Sistema de Registro de Preço. De acordo com o relato da entrevista o ano de criação da instituição trouxe desafios e poucas informações de como se comportaria. As áreas demandantes com receio de falta de material acabaram estimando um quantitativo elevado. Isso aponta novamente para a necessidade e importância de um planejamento.

Através do questionário aplicado, obtiveram-se informações a cerca de alguns conhecimentos básicos dos servidores em relação aos processos de compras, bem como a motivação dos mesmo no desenvolvimentos das atividades. O gráfico 3 apresenta informações sobre a qualificação e conhecimento de servidores que trabalham na área de compras.

Gráfico 3 – Conhecimento e qualificação profissional de servidores na área de compras públicas da FASPG (2019)



Fonte: elaboração própria, a partir de dados de Ponta Grossa, (2019).

O questionário foi aplicado junto a 10 servidores que atuam diretamente na área de compras e participam da elaboração de Termo de referência. Verificou-se de forma simples e objetiva que a grande maioria possui informação dos requisitos básicos da elaboração do Termo de Referência. Entretanto, sobre a elaboração do termo, apenas 6 servidores possuem experiência na elaboração de algum Termo de referência em sua totalidade. Sobre a capacitação, é perceptível que há interesse, demonstrando que os servidores estão envolvidos com a instituição. Sobre o domínio das etapas de um processo licitatório, de acordo com as respostas obtidas mais da metade não tem este domínio. Em seguida, questionou-se o interesse em atuar como Pregoeiro após devida capacitação. As respostas negativas tiveram um maior número, indicando um importante aspecto para aprofundamento em outras pesquisas. O que desmotiva os servidores a atuarem como pregoeiros?

Já com relação a motivação para desenvolver suas atividades na área de compras, dado obtido de forma imparcial, verificou-se que metade dos entrevistados se sentem motivadas e a outra metade não.

Através dos instrumentos de pesquisa aplicados e as análises realizadas nos gráficos apresentados, verificou-se que a Instituição Fundação de Assistência Social de Ponta Grossa realiza suas aquisições, contratações e prestação de serviços de acordo com as legislações pertinentes às licitações, pois se trata de uma administração indireta do município que se utiliza de recursos públicos para desenvolver suas atividades. No processo de compras públicas, utiliza-se a modalidade de Pregão – Sistema Registro de Preço – que se configura como um importante aliado para as estimativas de consumo da instituição, possuindo a prerrogativa de adquirir somente o necessário. Isso possibilita trabalhar com as quantidades adquiridas e obter dados futuros para um planejamento adequado.

Os resultados demonstram que os processos licitatórios estão norteados pelos princípios da administração pública – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. No entanto, o quesito eficiência apontou para a necessidade de aplicar uma ferramenta fundamental para atingir eficiência e eficácia nos processos, com maior atenção para ferramentas de planejamento.

Conforme relato da entrevistada, não existe nada de concreto implantado que visa um planejamento estratégico para área de compras. Os dados são amparados pelas áreas demandantes, os quais apresentam multitarefas e o planejamento acaba sendo esquecido.

Visando buscar parcerias e agregar os servidores na missão de um processo de compras eficiente, observou-se que os servidores envolvidos na área de compras demonstram interesse em capacitações. Isso aponta caminhos com desdobramentos sobre o desenvolvimento de um plano de ação para aplicação de um planejamento para a instituição. Com mão de obra capacitada é possível aplicar ferramentas que auxiliem no sucesso e maior êxito nas licitações.

4. Considerações finais

Este trabalho procurou apresentar uma discussão sobre a compreensão da execução dos processos de compras públicas da instituição Fundação de Assistência Social de Ponta Grossa-PR.

Em se tratando de compras públicas, o processo licitatório apresenta-se como o meio que permite, de forma idônea e transparente, a realização de compras e/ou contratações no âmbito da administração pública. Por meio da legislação vigente executam-se as normas que visam atender e garantir o direito e o bem comum da sociedade. Os processos de compras detêm de muitos dispositivos legais e formalidades, porém com muitos fatores importantes para o sucesso no processo de aquisição.

Os erros com descrição de produtos e serviços podem trazer grandes prejuízos à instituição, assim como risco de incorrer em processos de improbidade administrativa. Neste sentido é de grande importância o constante monitoramento nos processos, planejamento, controle e métodos que auxiliem no sucesso do processo licitatório, visando os objetivos almejados.

A discussão realizada neste trabalho procurou analisar a execução dos processos, principalmente no que se refere à escolha da modalidade que se enquadra nos dispositivos legais, bem como nos objetivos da fundação. A pesquisa também considerou o Sistema Registro de Preço, destacando sua relevância enquanto modalidade muito utilizada na instituição.

Por meio da aplicação de questionários, verificou-se que a maioria dos servidores possui o conhecimento e acompanhamento na elaboração de termos de referência. Entretanto, alguns servidores não participam da elaboração total dos projetos.

Ao longo da análise dos resultados, identificou-se a ausência de ações de planejamento, apontando para futuras recomendações de melhorias para instituição. Este também foi um aspecto de interesse destacado na entrevista que para sua efetivação, demanda a participação de muitos departamentos e servidores comprometidos para geração constante de informações.

Neste sentido, conclui-se que a fundação pesquisada não apresenta inconformidades com as legalidades. No entanto, alguns pontos necessitam de maior atenção, especialmente no que se refere ao planejamento de compras e sistemas de controle interno. Instrumento de grande valia para evitar problemas com a falta de produtos ou escassez de tempo hábil para um processo licitatório.

Enquanto aspecto de melhoria para auxiliar no processo de compras, um instrumento de planejamento configura-se como fundamental. Exemplo disso seria a implantação de um Calendário Compras/Atividades com o objetivo de fixar e programar a compra de alguns materiais, os quais são adquiridos anualmente para a instituição. Este tipo de calendário pode contribuir no controle interno da instituição, especialmente ao alertar e antecipar as tomadas de decisões, prevendo os riscos e evitando falhas e a falta de suprimentos.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 14 out. 2019.

BRASIL. Decreto 5.450, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 1, jun. 2006. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm>. Acesso em: 23 set. 2019.

BRASIL. Decreto n.º 5.504, de 5 de agosto de 2005. Estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 8, ago. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5504.HTM>. Acesso em: 27 set. 2019.

BRASIL. Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019. Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 23, set. 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10024.htm>. Acesso em: 21 abril. 2020.

BRASIL. Lei Decreto n. 3555 de 08 de agosto de 2000. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 9, ago. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3555.htm>. Acesso em 23 de setembro de 2019.

BRASIL. Lei n.º 12.349, de 15 de dezembro de 2010. Altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 10 do art. 20 da Lei no 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 16, dez. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12349.htm>. Acesso em: 23 out. 2019.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1, abr. 2021.

Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.133-de-1-de-abril-de-2021-311876884>>. Acesso em: 5 ago. 2021.

BRASIL. Lei n.º 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. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 23, mar. 1964 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 23 out. 2019.

BRASIL. Lei n.º 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 18, jul. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm>. Acesso em: 27 set. 2019.

BRASIL. Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 6, jul. 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l8666cons.htm>. Acesso em 27 set. 2019.

CAMARGO, D. **Psicologia Organizacional**.- ed. rev. ampl.-Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/ UFSC; CAPES: UAB, 2014.

HACK, É. **Noções preliminares de direito administrativo e direito tributário**. Curitiba: InterSaberes, 2013.

PONTA GROSSA, Portal da Transparência. **Empenhos**. Disponível em: <http://servicos.pontagrossa.pr.gov.br/portaltransparencia/empenhos/cf>. Acesso realizado em 24 de Novembro de 2020.

PONTA GROSSA, Portal da Transparência. **Licitações**. Disponível em: <<http://servicos.pontagrossa.pr.gov.br/portaltransparencia/licitacoes>>. Acesso realizado em: 23 de maio de 2019.

PONTA GROSSA, Portal da Transparência. **Liquidações pagas**. Disponível em: <http://servicos.pontagrossa.pr.gov.br/portaltransparencia/liquidacoes/pagas>.

Acesso realizado em 24 de Novembro de 2020.

PONTA GROSSA. **Diário oficial do município**. Lei nº 13.1010, de 30/10/2017, Institui a Fundação Municipal de Assistência Social de Ponta Grossa, e dá outras providências.

PONTA GROSSA. **Diário oficial do município**. Lei nº 9.042, de 08/08/2007, Autoriza o poder executivo a instituir no âmbito da administração direta e indireta do município o sistema de registro de preços.

Apêndice I – Entrevista realizada na pesquisa de campo

Quadro 1 – Roteiro da entrevista com a Supervisora de Compras e Contratos da FASPG

Nº	Questões
1	Existe planejamento e controle para que seja determinada a modalidade licitatória a ser utilizada?
2	Quem elabora os Termos de Referência para anexar aos processos licitatórios?
3	O Processo como um todo contém elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração? A elaboração do Termo de Referência conta com a indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara?
4	Valores estimados no edital estão de acordo com o preço de mercado?
5	As publicações de avisos de editais estão sendo eficazes para que aja licitantes na disputa?
6	Com relação a contratações – Os Contratos possuem cláusulas que estabelecem a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, a compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação?
7	Com o objetivo de Planejamento há na instituição um cronograma de compras?
8	Qual é o instrumento utilizado visando evitar a ausência de suprimentos ou ainda coibir a prestação de serviços fora de vigência contratual?
9	Ao analisar os Pregões realizados no ano de 2018, criação da FASPG, percebe-se a utilização do Sistema de Registro de Preço para aquisições de materiais e suprimentos. Os quantitativos estimados foram solicitados na sua totalidade?
10	Na sua concepção, a FASPG planeja seus processos de compras de forma eficaz e eficiente?

Fonte: elaboração própria.

Apêndice II – Questionários aplicado na pesquisa de campo

Público alvo: Servidores que atuam na área de compras da FASPG

Caro (a): Você está sendo convidado a participar de uma pesquisa sobre Compras/Licitações. Pedimos que respondam o questionário que se segue. Seus dados pessoais serão mantidos em sigilo.

Quadro 2 - Questionário aplicado com os servidores da área de compras da FASPG

Nº	Perguntas	Sim	Não
1	Tem conhecimento dos requisitos básicos da elaboração de um Termo de Referência?		
2	Já elaborou na sua totalidade um Projeto Básico/Termo de Referência?		
3	Tem interesse de se capacitar na área de Compras/Licitações?		
4	Tem domínio das etapas de um Processo licitatório?		
5	Após capacitações atuaria como Pregoeiro?		
6	Se sente motivado para desenvolver suas atividades em seu departamento?		

Fonte: elaboração própria.

Parte II

Terceiro setor

Capítulo 5

O processo de captação de recursos para o funcionamento e manutenção da APAE da cidade de Arapoti-PR

*Perla Quadros de Lara Soares
Mônica Aparecida Bortolotti
Almir Cléydison Joaquim da Silva
Gabrielle Santangelo Leiner*

1. Introdução

Nas últimas décadas tem-se observado um aumento das demandas sociais vinculadas a maior articulação de organizações da sociedade civil. A visibilidade e importância destas organizações no âmbito das políticas públicas devem-se também às limitações do Estado em atender todas as necessidades sociais com eficiência e eficácia. Tendo como objetivo e alvo de atuação o espaço público, o Terceiro Setor reúne importantes iniciativas com finalidades convergentes às do Estado (primeiro setor), diferindo pelo fato de que são iniciativas que partem da própria sociedade. Entretanto, não se equivale à iniciativa privada (segundo setor) por ter como objetivo o benefício social. É importante destacar que setores distintos agem, por vezes, reciprocamente e, em outras situações, observa-se uma sobreposição de suas atividades e políticas (TEODÓSIO, 2020).

O Terceiro Setor é composto por instituições que surgem com o objetivo de garantir boa qualidade de vida e cidadania, a defesa de valores e de direitos da sociedade como um todo. Algumas instituições do Terceiro Setor são chamadas de Organizações Não Governamentais (ONGs). Tratam-se de entidades sem fins lucrativos constituídas por ações de interesse público, voltadas a um determinado campo social, não atendido pelo setor público (CARDOSO; CARNEIRO; RODRIGUES, 2014). Em outros termos, estas

organizações da sociedade civil não estão diretamente relacionadas ao Estado e, tão pouco, com os interesses lucrativos que permeiam o mercado.

Existem diferentes tipos de entidades privadas atuando em áreas típicas do setor público, sendo financiadas pelo Estado ou pela iniciativa privada sem fins lucrativos. Nessa esfera destacam-se as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), previstas no ordenamento jurídico brasileiro. Elas facilitam as parcerias e convênios com governo e órgãos públicos, assim como possibilitam que as doações realizadas possam ser descontadas no imposto de renda (CARDOSO; CARNEIRO; RODRIGUES, 2014).

Esse reconhecimento legal diferencia a OSCIP de uma ONG, já que essa última não existe no ordenamento jurídico brasileiro, sendo uma sigla genérica para identificar organizações do Terceiro Setor, sejam elas: associações, cooperativas, fundações, institutos, dentre outras. As OSCIPs cumprem exigências legais de prestação de contas de todo dinheiro público recebido do Estado.

Nesse sentido, é importante que os objetivos das organizações do Terceiro Setor sejam bem delimitados para que possam elaborar políticas de capacitação e gerenciamento por meio do desenvolvimento e planejamento adequado de suas atividades. Isso envolve tanto o processo de captação de recursos e gestão da associação quanto recursos humanos e materiais, especialmente no que se refere à contratação de colaboradores e profissionalização de equipes a partir das necessidades identificadas.

Um dos desafios para estas instituições é a manutenção de suas atividades, uma vez que não visam o lucro e dependem da sua capacidade de atração de recursos de terceiros e dos recursos repassados pelo Estado em todas as suas esferas. A captação de recursos é a forma como as organizações da sociedade civil contam para investir nos projetos e na manutenção das atividades da associação. Tais recursos são essenciais para o

funcionamento das organizações do Terceiro Setor, haja vista que a sua existência e viabilidade não podem depender somente de atividades voluntárias. É também preciso de recursos para garantir o pagamento de seus funcionários e manutenção de seus programas sociais (TOZZI, 2020).

O movimento da Associação dos Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE) surge a partir da necessidade de cobrir a ineficiência do Estado em prestar a devida assistência às pessoas com Deficiência Intelectual ou Deficiências Múltiplas. Para tanto, sua atuação tem como propósito de educar, prestar atendimento na área de saúde e na busca pela inclusão social (APAE BRASIL, 2019). A APAE, como uma entidade social, busca promover a atenção integral à pessoa com deficiência intelectual e múltipla, prestando serviços de educação, saúde e assistência social, assim como promover a defesa dos direitos das pessoas assistidas pela instituição.

É nesse contexto que se analisa o processo de obtenção de recursos utilizados para o funcionamento e a manutenção das atividades ofertadas pela APAE do município de Arapoti-PR. Para isso buscou-se identificar a destinação e uso das verbas governamentais (municipal, estadual e federal), assim como analisar a aplicação dos recursos advindos de doações e demais formas de captação de recursos para subsidiar as atividades desenvolvidas pela APAE de ARAPOTI - PR

Ações conjuntas entre organizações ou instituições sem fins lucrativos, governo e sociedade têm gerado resultados expressivos para a sociedade, principalmente para aqueles que necessitam de atendimentos específicos, como é o caso dos serviços oferecidos pela APAE às pessoas com deficiência, com intuito de gerar o bem-estar, a inclusão social, melhoria de vida, alfabetização e cuidados médicos e terapêuticos.

O comprometimento com estas atividades envolve um elevado custo para a disponibilidade e garantia dos serviços prestados por essa associação.

A APAE de Arapoti-PR, foco deste trabalho, é composta por pais, alunos e membros da comunidade que, para um bom funcionamento da associação, buscam parcerias no meio político e na iniciativa privada. A APAE desenvolve atividades de educação especial há aproximadamente 30 anos no município, por meio da Escola Rafael Ribeiro de Lara. Destaca-se que para sua criação, autorização e funcionamento, a escola atende às normas estabelecidas pelo Conselho Estadual de Educação do Paraná e da Secretaria de Estado da Educação (SEED). Nesse sentido, a associação mantém apoio técnico-pedagógico e financeiro de órgãos governamentais, sendo acompanhado e avaliado pela SEED.

A escola atende alunos com deficiência intelectual moderada, severa e profunda, associadas ou não a uma síndrome ou a uma deficiência física. Os alunos são oriundos da zona rural e urbana de Arapoti-PR, a maioria pertencente à uma classe socioeconômica menos favorecida e que através da associação consegue acompanhamento médico, social e pedagógico. Através dos serviços oferecidos pela associação, percebe-se uma evolução motora e/ou maior interação social dos discentes associados. Entretanto, alguns serviços se tornam precários dado a escassez dos recursos públicos repassados para a APAE de Arapoti.

A maior parcela de alunos atendidos pelas especialidades ofertadas é oriunda de escolas públicas, ainda assim os recursos repassados não são suficientes para atender a demanda dos serviços prestados. Destaca-se também que uma parte do quadro de funcionários que atende à demanda dessa população é remunerada por instituições públicas das três esferas governamentais.

Nesse contexto, analisa-se o processo de captação de recursos financeiros utilizados para subsidiar o funcionamento e a manutenção da APAE da cidade de Arapoti-PR, com destaque para a identificação das principais fontes financeiras.

Tal estudo teve por objetivos específicos: i) apresentar os recursos humanos da instituição de acordo com a função, vínculo e origem da remuneração; ii) caracterizar a origem dos recursos obtidos pela APAE; e iii) descrever as atividades realizadas a partir dos recursos recebidos.

Na questão metodológica o trabalho teve uma abordagem de natureza qualitativa, o que permite o amplo e detalhado conhecimento da realidade da associação em relação ao processo de captação de recursos, encontrando nessa forma de investigação a forma de conhecer em profundidade o objeto da pesquisa (ZANELLA, 2009).

O levantamento de dados deu-se por meio de uma pesquisa bibliográfica bem como uma pesquisa de campo que foi realizada através de entrevista semiestruturada com a aplicação de um questionário que contou com questões de alternativas objetivas que versavam sobre o custeio de atividades ofertadas pela APAE Arapotí, a remuneração de profissionais e demais serviços oferecidos aos alunos da associação, apresentando questões descritivas, relacionadas as atividades custeadas com recursos próprios, doações e/ou parcerias com a sociedade civil. O instrumento foi aplicado junto ao gerente financeiro da associação no período compreendido entre março e novembro de 2019.

Por conseguinte, o assunto é de suma importância, especialmente por procurar identificar quais são as atividades ofertadas pela associação e analisar se os recursos financeiros tanto oriundos das esferas públicas quanto da captação de verbas e doações são suficientes para atender as demandas da população por esses serviços. Com isso, procura-se também contribuir para a reflexão da temática, assim como na sistematização de estratégias de captação de recursos em organização do Terceiro Setor de interesse público, como a APAE.

Além destes aspectos introdutórios e metodológicos, o trabalho encontra-se estruturado em mais cinco seções. A segunda seção apresenta a

fundamentação teórica, procurando-se destacar o papel do Estado na administração, assim como os principais conceitos e procedimentos adotados pela esfera pública para o repasse de verbas às instituições educacionais e de assistência social. Na terceira seção a discussão concentra-se em questões teóricas e técnicas a respeito do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, procurando-se caracterizar as Organizações da Sociedade Civil (OSC) e a estruturação e normatização das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), que é o caso da APAE. Além disso, também se apresenta aspectos relacionados ao controle e captação de recursos para as OSC e uma breve contextualização do funcionamento das APAES. A apresentação da análise dos resultados ocorre na quarta seção, procurando ponderar os resultados alcançados durante o desenvolvimento da pesquisa com relação ao tema pesquisado. A quinta seção apresenta as conclusões e recomendações, procurando sintetizar as contribuições alcançadas para a compreensão do repasse de verbas governamentais para a associação, reflexões sobre melhorias do processo de captação de recursos oriundos de doações e os benefícios gerados por esses recursos.

2. O papel do estado na administração pública

Enquanto expressão de organização de um espaço e de um conjunto de culturas e valores de uma sociedade, o Estado deve assegurar que o interesse coletivo seja atendido, assim como os direitos conquistados e o bem-estar geral. Leva-se em consideração que o Estado é reflexo dos valores e padrões de um espaço social e, nesse sentido, a ética presente no Estado não é um produto isolado da sociedade. Mudanças nos valores de conduta do Estado devem vir atreladas às mudanças estruturais na sociedade, caminhando assim para um futuro mais equitativo.

O valor ético contemporâneo, que abre um espaço público de diálogo, está relacionado às questões de igualdade de direitos, liberdade, diversidade, participação e solidariedade. E, por se tratar de questões universais, cabe à sociedade dirigir o Estado para que este atenda o interesse do bem comum. Para Chiavenato (2008, p. 274), “[...] a ética é uma preocupação com o bom comportamento: é uma obrigação de considerar não apenas o bem-estar pessoal, mas o das outras pessoas”.

Quando se pensa na democratização do Estado, a discussão e priorização de políticas recai sobre o interesse da coletividade em relação aos interesses individuais. A integração social abre, portanto, o campo de responsabilidade e iniciativas públicas a setores não estatais, o que exige uma maior participação dos cidadãos. Aqui os valores éticos se tornam ainda mais exigidos, uma vez que tanto o Estado quanto a sociedade devem se pautar pela equidade e pelos direitos dos cidadãos (AMORIN, 2000).

É imperioso criar disposição para a ponderação de valores e padrões de conduta. Entender a posição ocupada pela Sociedade/Estado e buscar os motivos que levam as responsabilidades para tal realidade. Em se tratando de ética, todos têm sua parcela de responsabilidade. Em um país como o Brasil, os valores e padrões de conduta referentes à esfera pública não traduzem as expectativas democráticas, traduzidas pela corrupção, pelo descompromisso, uso privado dos bens públicos. (AMORIN, 2000).

A falta de ética ou de uma conduta moral possuem raízes históricas, mas é preciso reconhecer tal fato e, como cidadãos, mobilizar toda a sociedade para lançar patamares para que uma nova ética seja instaurada, com valores orientados para relações entre Estado e sociedade que sejam pautados em equidade, justiça e liberdade. Entre todos os valores éticos norteadores das relações Estado/Sociedade se faz necessário fortalecer o *accountability*, ou seja, a responsabilização ou responsabilidade objetiva por um tipo de desempenho perante outra pessoa (CHIAVENATO, 2006).

Ao longo dos anos, o Estado tem buscado melhorar as ações públicas através de novas práticas de gestão, ampliando o nível de eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos. Tal passo encontra resistência da própria máquina pública, pouco propensa a dividir decisões, assim como dificuldades provenientes da fragilidade das organizações sociais (AMORIN, 2000).

A administração pública atua com foco na elevação do bem-estar de uma sociedade. Os serviços ofertados e as instituições vinculadas podem ser divididos em administração direta e indireta. A administração direta está relacionada aos órgãos integrados diretamente na estrutura administrativa nas três esferas de governo. Já a administração indireta executa atividades do governo de maneira descentralizada, como as desenvolvidas por autarquias, empresas públicas ou sociedades de economia mista (JACOBSEN; MORETTO NETO, 2015).

A principal característica das organizações privadas é a busca constante pelo lucro e a produção de bens de consumo e serviços necessários à humanidade, como alimentos, roupas e moradia. Cabe ao terceiro setor ocupar o espaço deixado de lado pelo Estado na oferta de serviços prestados à sociedade, especialmente em áreas como saúde, educação e lazer, sendo formado por organizações de iniciativa privada (BARRETO, 2017).

Independentemente do tipo de organização, é papel do administrador fazer com que as pessoas e/ou organizações atinjam seus objetivos e atendam as necessidades de seus clientes ou público-alvo, parceiros ou colaboradores. Compete ao administrador conhecer a conjuntura econômica e os diversos cenários em que se encontram cada uma dessas organizações, conduzindo de maneira integrada todos os setores e níveis hierárquicos de conhecimento, estabelecendo e alcançando objetivos e metas (JACOBSEN; MORETTO NETO, 2015).

As constantes mudanças na sociedade contemporânea – com privatizações, globalização, desenvolvimento de novas tecnologias e transformações diárias em todos os processos gerenciais – tem demandando, cada vez mais, que o administrador atue de maneira eficaz e eficiente na resolução de problemas. Nesse processo, o administrador é um agente educador e orientador, modificando comportamentos e atitudes de pessoas, sendo também um agente cultural, pois com estilo cultural de administração modifica a cultura organizacional (CHIAVENATO, 2006).

Feita essas considerações, fica evidente que o administrador precisa ter um preparo para interagir com as pessoas, principalmente aquelas que estão subordinadas a sua atuação. É preciso ser um líder, seja na figura do administrador ou do gerente, que incentive e motive sua equipe, buscando com isso os melhores resultados dentro do ambiente de trabalho. A empatia, conhecimento, inovação e o reconhecimento de que o administrador pode não ter conhecimento do processo como um todo e, por esse motivo, precisa de toda a colaboração da equipe. Ou seja, a cooperação de líderes e liderados, em busca de um objetivo comum, faz com que o administrador, em tempos de inovação, possa alcançar resultados positivos tanto economicamente quanto ao aspecto humano das decisões.

3 Terceiro Setor: aspectos teóricos e marco regulatório das organizações da sociedade civil

O termo Terceiro Setor indica as entidades que se situam entre o Primeiro Setor (o Estado propriamente dito) e o Segundo Setor ou o setor empresarial, que buscam nas atividades de produção de bens e serviços o lucro. O terceiro setor é composto de organizações sem fins lucrativos em âmbito não-governamental ou descentralizado da Administração Pública. Entre os seus objetivos sociais não elenca o lucro e tem como finalidade a prestação de serviços em áreas de interesse público e social.

As primeiras evidências de atividades ligadas ao terceiro setor no Brasil surgiram com a criação da Santa Casa de Misericórdia por Brás Cubas em 1543 e com caráter assistencialista (IRMANDADE DA SANTA CASA DE MISERICÓRDIA, 2012 *apud* OLIVEIRA; GODOI-DE-SOUZA, 2015). Com um aumento dos problemas sociais e do processo de industrialização e urbanização, novas entidades da sociedade civil passaram a atuar visando as questões públicas e sem fins lucrativos.

O termo Organização Não Governamental (ONG) compreende as entidades da sociedade civil (associações, fundações, institutos, dentre outras), sem finalidades lucrativas e que procuram desenvolver ações e políticas em áreas específicas. A esse respeito, Cardoso, Carneiro e Rodrigues (2014, p. 7) indica que “[...] ONGs são entidades que não possuem fins lucrativos e realizam diversos tipos de ações solidárias para públicos específicos, como crianças, idosos, animais, meio ambiente”.

Há um entendimento social de que ONGs são entidades às quais as pessoas se vinculam por identificação pela causa promovida. Em geral, suas atividades estão direcionadas para lacunas e fragilidades de atuação do Estado em determinadas áreas. Ainda que estas iniciativas possam se complementar ou se sobrepor, o caráter “não governamental” é atribuído ao fato de tais organizações exercerem alguma função pública sem a necessidade de vinculação ao Estado (CARDOSO; CARNEIRO; RODRIGUES, 2014).

Considerando uma política pública enquanto “whatever governments choose to do or not to do”, Dye (2013, p. 3) também destaca as situações de negligência e omissão de ação governamental. Na medida em que o Estado não prioriza alguns problemas de interesse da sociedade (ligadas principalmente às necessidades básicas da população, nas mais diversas áreas, como: saúde, educação, assistência social e habitação), percebe-se um movimento de articulação de ações no terceiro setor, onde a

sociedade civil se organiza para suprir, da melhor forma possível, tais demandas. Dessa forma, Franca e Andrade (2015, p. 25) observam o terceiro setor sendo “composto por organizações de natureza ‘privada’ (sem a finalidade do lucro) dedicadas à consecução de objetivos sociais ou públicos, embora não seja integrante do Governo (administração estatal)”.

A Lei Federal 9.637/1998 foi a primeira lei a determinar quais características determinam a classificação das pessoas jurídicas de direito privado como Organizações Sociais (OS). Tais organizações são “dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos os requisitos previstos nesta lei”. A lei também especifica que uma OS deve possuir uma porcentagem específica de representantes do Poder Público e da sociedade civil na composição do Conselho Administrativo. Sua parceria com a administração pública se dá através de um Contrato de Gestão (SENADO FEDERAL, 2016).

As OSs são um modelo de parceria entre o Estado e a sociedade. Neste contexto, o Estado continua a fomentar as atividades publicizadas, ou seja, transfere-se para o terceiro setor a produção dos serviços competitivos ou aqueles não exclusivos do Estado, abrindo-se assim uma parceria entre Estado e sociedade, obedecendo a padrões pré-estabelecidos para financiamento e controle de tais ações. Desse modo, o Estado mantém um controle estratégico, buscando resultados positivos para que as políticas públicas atinjam seus propósitos. É através do contrato de gestão que as ações das OSs são reguladas (Chiavenato, 2008).

A chamada Lei do Terceiro Setor foi promulgada no final da década de 90 e criou a qualificação denominada Associação da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), dando às organizações da sociedade civil um caminho para novos recursos, gerando parcerias com o Poder Público para suas finalidades e assumindo obrigações de transparência administrativa

(GODÓI-DE-SOUZA; OLIVEIRA, 2015). Com relação às OSCIPs, Salgado (2015, p. 12) destaca que:

Na forma da lei, OSCIP é um título concedido pelo Poder Executivo Federal a uma associação civil sem fins lucrativos que atue nas áreas de seguridade social que funciona como uma espécie de pré qualificação ou pré habilitação para a celebração de parceria com o Poder Público, no desenvolvimento de atividades ou projetos de interesse público.

A OSCIP e o Poder Público estabelecem um termo de parceria que tem natureza contratual, com metas de desempenho definidas e responsabilidades dos seus signatários, bem como os procedimentos de avaliação dos resultados alcançados. Assim como no caso das ONGs, existe certa confusão na denominação da OSCIPs. A esse respeito, Cardoso, Carneiro e Rodrigues (2014, p. 10) aponta que a OSCIP “é entendida como uma associação em si mesma [...], sendo uma qualificação decorrente da Lei nº 9.790/99, regulamentada pelo Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999 (Lei do Terceiro Setor)”.

Cabe ressaltar que OSCIP é uma qualificação jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, instituída por iniciativa de particulares, para desempenhar serviços sociais não exclusivos do Estado com incentivo e fiscalização do Poder Público, mediante vínculo jurídico instituído por meio de termo de parceria. Em outros termos:

Tem-se que OSCIPs são ONGs, que obtêm um certificado emitido pelo poder público federal ao comprovar o cumprimento de certos requisitos. Assim, OSCIPs normalmente são sociedades civis sem fins lucrativos, de direito privado e de interesse público, ou são organizações privadas atuando em áreas típicas do setor público (CARDOSO; CARNEIRO; RODRIGUES, 2014, p. 10).

Nesse sentido, as OSCIPs devem observar os mesmos princípios que regem a Administração Pública no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, cabendo ao Ministério da Justiça e Segurança Pública conceder o certificado de qualificação como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). O quadro 1 apresenta uma síntese dos princípios e de seus principais aspectos.

Quadro 1 - Princípios da Administração Pública

Princípios	Aspectos
Legalidade	Cumprimento da legislação vigente e seus atos constitutivos
Impessoalidade	Imparcialidade dos processos decisórios
Moralidade	Respeito e observância de escolhas éticas e íntegras
Publicidade	Divulgação dos atos e fatos da administração, tais como relatórios e contas, para que qualquer pessoa tenha conhecimento
Economicidade	Observância da relação custo/benefício, para otimização do emprego do capital e contratações realizadas por preços de mercado – vantajosos/justos para a associação
Eficiência	Estabelecimento de metas, formulação de projetos e avaliação de resultados

Fonte: elaborado pelos autores

Feita essas considerações, as subseções seguintes concentram-se em aspectos de controle e captação de recursos para a OSCs e uma breve discussão sobre as origens e finalidades da Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE).

A Lei Federal nº 13.019/2014 que determina o regime jurídico das parcerias voluntárias, com ou sem transferência de recursos financeiros entre a administração pública e as Organizações da Sociedade Civil (OSC), em regime de mútua cooperação, estabelece que uma OSC representa uma forma mais recente de fazer referência àquelas entidades antes denominadas ONGs. A referida lei determina como Organização da Sociedade Civil toda pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos que não distribui, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais resultados, obtidos mediante o

exercício de suas atividades, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social (SENADO FEDERAL, 2016).

A captação de recursos diz respeito ao modo como as organizações da sociedade civil levantam ou mobilizam recursos para os seus projetos ou para uso na própria associação, seja para pagamento de funcionários, manutenção ou qualquer outra atividade relacionada aos seus programas sociais (TOZZI, 2020). Ter conhecimento do cenário em que se enquadra e possuir uma boa gestão financeira tornam-se fundamentais para a tomada de decisões, tanto para empresas públicas quanto para o segmento privado, inclusive, o terceiro setor.

A estruturação dos fluxos de gastos das OSCs, o levantamento dos recursos disponíveis, bem como a obtenção de financiamentos utilizados de maneira criteriosa, é determinante para a análise econômica e financeira, servindo como base para a tomada de decisões futuras. Para a execução das atividades propostas por qualquer tipo de organização (públicas, privadas ou sem fins lucrativos), é necessário a disponibilidade de recursos para a execução das atividades propostas. Para Silva, Vasconcelos e Normanha Filho (2012, p. 7):

Captar recursos vai muito além conquistar donativos de pessoas que se sensibilizem com a missão da associação, é um assunto que precisa de atenção especial, pois como as organizações são diferentes, as formas de captação, bem como o plano estratégico para coletar recursos são diferentes.

Dentre as possibilidades de obtenção de recursos pelas OSC tem-se a arrecadação de fundos, doações, financiamentos e repasse de verbas pelo primeiro setor. Onde todos estes recursos captados e recebidos são direcionados para a manutenção das atividades ofertadas pelas organizações. Neste trabalho, a atenção recai para o caso da APAE.

3.1 Origem e finalidade das apaes

A Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE) é uma entidade social, cujo objetivo principal é promover a atenção integral à pessoa com deficiência intelectual e múltipla, estando presente em mais de dois mil municípios. Presta serviços de educação, saúde e assistência social e promove a defesa de direitos das pessoas com deficiência intelectual e múltipla. Existem aproximadamente 2.201 APAES e entidades filiadas que são coordenadas por 24 Federações Estaduais, abrangendo todos os estados brasileiros e dando atendimento para aproximadamente 250.000 pessoas com deficiência intelectual e múltipla (APAE, 2019).

A Federação Nacional das APAES (ou APAE Brasil) é a maior rede de apoio às Pessoas com Deficiência Intelectual ou Deficiência Múltipla. De acordo com a APAE Brasil (2019) o movimento apaeano procura oferecer atendimento nas áreas onde o Estado se mostra deficitário ou ineficiente em prestar a devida assistência à essas pessoas.

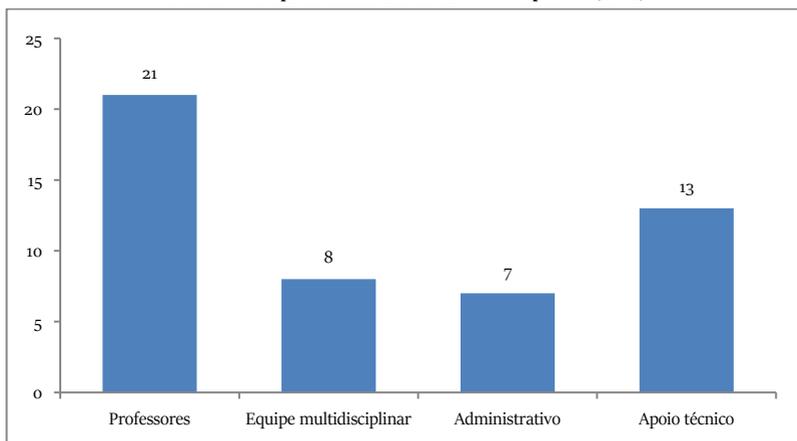
As principais formas de captação de recursos das APAES são as mensalidades de entidades associadas, campanhas de arrecadação, parcerias com empresas de capitalização e recursos doados por pessoas físicas ou jurídicas da iniciativa privada. Enquanto que os seus recursos públicos são oriundos de parcerias junto aos órgãos do governo nas três esferas – federal, estaduais e municipais (APAE BRASIL, 2019).

4. Análise dos resultados

A APAE Arapoti atende em sede própria e contou, em novembro de 2020, com 49 funcionários distribuídos nas equipes técnica, administrativa, operacional e pedagógica. Destes profissionais, 59% correspondem aos professores e equipe multidisciplinar, conforme pode ser observado no gráfico 1. Os professores da associação são contratados através de Convênio e Quadro Próprio do Magistério Estadual (QPM), sendo pós-

graduados em Educação Especial. É importante destacar a relevância da pedagoga no desenvolvimento e oferta dos serviços. Além de ser responsável pela coordenação pedagógica da instituição, também procura identificar pontos fortes e fracos nas atividades desenvolvidas pela associação, seguindo as orientações do PPP e do Regimento Escolar (APAE ARAPOTI, 2015; 2016). É também através da coordenação pedagógica que são acompanhadas as formações continuadas do corpo docente e analisados os relatórios de aprendizagem dos alunos. O contato com os alunos e suas famílias é realizado por esse profissional, seja através de reuniões isoladas ou de eventos de cunho pedagógico, reunindo pais e professores.

Gráfico 1 - Grupo de colaboradores da APAE Arapoti-PR (2020)



Fonte: elaboração própria, a partir de dados da APAE Arapoti (2020).

A equipe multidisciplinar é formada por um fonoaudiólogo, um psicólogo, um médico neurologista, um terapeuta ocupacional, dois fisioterapeutas, um assistente social e um pedagogo, trabalhando em conjunto para estimular e atender as demandas de habilitação e reabilitação física, bem como as demandas socioassistenciais.

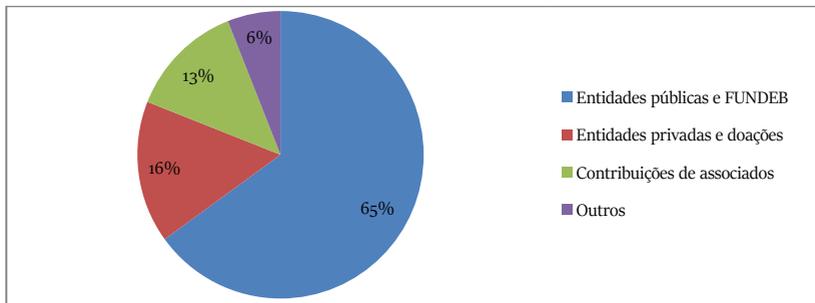
Os demais funcionários da associação são responsáveis pelo funcionamento geral da escola, desde a direção, setor administrativo,

refeitório e áreas de apoio. Nesse sentido, a equipe administrativa é composta pela diretora, que é responsável pelo gerenciamento da administração da escola, buscando garantir o aprendizado do aluno e cuidando das questões administrativas e pedagógicas da associação. Além da diretora, a equipe administrativa também conta com uma diretora auxiliar, que estreita as relações entre a equipe pedagógica e a diretoria, auxiliando nas tomadas de decisões administrativas. Também fazem parte dessa equipe administrativa dois auxiliares administrativos, uma secretária, uma estagiária e um gerente financeiro. Por fim, a equipe técnica e operacional trabalha diretamente com os alunos, auxiliando os professores e equipe pedagógica. Esta equipe é composta por quatro atendentes, três merendeiras e dois motoristas. Também entra nesta categoria um marceneiro e três encarregados pelos serviços gerais.

Para contemplar o segundo objetivo da pesquisa, que propõe caracterizar a origem dos recursos obtidos pela APAE Arapotí, é preciso destacar que a mesma é mantida por uma associação formada por membros da comunidade e pais de alunos, tendo uma diretoria que busca meios para o funcionamento da associação através da relação escola, família e a sociedade. A escola conta com um gerente financeiro que faz a gestão dos recursos na própria associação, com as demais atividades realizadas por um escritório contábil.

As principais fontes de financiamento da associação são provenientes de convênios com associações públicas e Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), convênio com associações privadas e doações, contribuições de associados e outras formas de captação. O gráfico 2 apresenta um panorama das principais fontes financeiras ds APAE Arapotí referentes ao ano de 2019.

Gráfico 2 - Fontes de financiamento da APAE Arapoti-PR (2019)



Fonte: elaboração própria, a partir de dados da APAE Arapoti (2020).

Grande parte dos recursos recebidos pela APAE Arapoti vem da administração pública¹, sendo 65% das suas fontes de captação. De acordo com o Ministério da Educação (2020), o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB tem seus recursos destinados aos estados, Distrito Federal e municípios que oferecem atendimento na educação básica. Na distribuição desses recursos, são consideradas as matrículas nas escolas públicas e conveniadas, apuradas no último censo escolar realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. Os alunos considerados pelo FUNDEB são aqueles atendidos nas etapas de educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. Nas modalidades de ensino regular, educação especial, educação de jovens e adultos e no ensino profissional integrado, tanto para escolas rurais ou urbanas e em todos os turnos (matutino, vespertino ou noturno), no período integral ou parcial.

Os recursos advindos de Entidades Privadas e doações correspondem a 16% dos recursos captados e são resultado de parcerias entre empresas locais com o objetivo de arrecadar doações periódicas para manter as

¹ De acordo com o Termo de Colaboração nº 201700016 celebrado entre o Estado do Paraná por meio da Secretaria de Estado da Educação e a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Arapoti para oferta de escolarização e atendimento educacional especializado, o total de repasses destinados a APAE Arapoti no período de 01/02/2017 a 31/01/2021 somam R\$ 4.306.767,68, conforme dados levantados através do Portal da Transparência do Governo do Estado do Paraná (2020).

atividades ofertadas pela APAE Arapoti. A associação possui uma Central de Doações em Jaguariaíva – PR, cidade próxima, trabalhando diariamente na captação de recursos, utilizando ferramentas como a mala direta e/ou telemarketing e que atende os municípios de Arapoti, Jaguariaíva e Sengés. Cada APAE conta com um mensageiro atuando diretamente em seu município.

Uma das ações de marketing desenvolvidas pela APAE, através da sua central de arrecadações é o Projeto Empresa Amiga da APAE que se trata de uma ação de Marketing Social que permite que as empresas mostrem a seus clientes e funcionários que ela é uma empresa socialmente responsável. A APAE Arapoti conta com 110 empresas que participam ativamente do Projeto Empresa Amiga, além de contribuírem na divulgação dos trabalhos realizados pela APAE Arapoti. Empresas que fazem parte desse projeto terão sua marca divulgada em todas as campanhas promovidas pela entidade, inclusive em suas redes sociais e recebem o Selo e o Certificado e de “Empresa Amiga da APAE.

As contribuições de associados equivalem a 13% dos recursos captados através de doações regulares ou esporádicas de pessoas cadastradas. Parte dos doadores autoriza o débito mensal em conta corrente, o que garante uma certa estabilidade nas arrecadações nessa modalidade. Outras fontes de captação de recurso correspondentes aos 6% restantes vem de eventos e promoções pontuais. A associação realiza cerca de cinco eventos anuais, sendo eles: Jantar/Almoço Beneficente, Sopas e Vinhos, Festa de São João Batista, Exposição Capal Cooperativa Agroindustrial e Leitão Recheado.

A entidade também participa ativamente do Programa Nota Paraná. Nesse caso, as notas fiscais em que o contribuinte não informou seu CPF são doadas para a associação, podendo ser depositadas em urnas disponibilizadas pela associação em diversos estabelecimentos, sendo

posteriormente recolhidas e cadastradas através do site ou pelo aplicativo Nota Paraná. Tal ação tem apresentado bons resultados.

O terceiro objetivo tem por finalidade descrever quais atividades são realizadas a partir dos recursos recebidos pela associação e, de acordo com o seu setor financeiro, todas as atividades realizadas pela APAE Arapoti, são custeadas com recursos federais, estaduais e municipais; recursos esses que se destinam à folha de pagamento, custeio e manutenção da associação.

As doações e eventos promovidos pela APAE Arapoti são destinados a ações específicas, como a construção da quadra poliesportiva ou o “Projeto Pediasuit”², utilizado para tratamento de indivíduos com distúrbios motores ou cognitivos de origem neurológica, em um programa de exercícios específicos e intensivos. Uma parcela desses eventos custeia também férias e décimo terceiro de funcionários contratados com recursos próprios (mensalidades associativas, Investidor Social – Empresas Amigas, comércio e prestação de serviços, eventos, doações de pessoas físicas e jurídicas, projetos).

As doações são contabilizadas no caixa da entidade, sendo utilizadas de diversas formas: complementar a folha de pagamento, alimentação, materiais do dia a dia para salas de aulas, entre outros. A prestação de contas dos recursos oriundos de doações é feita para a diretoria da APAE e disponibilizada a quem tenha interesse, sendo divulgado um Balanço Financeiro por meio de publicações em jornais.

A APAE conta com a venda de artesanato e de produtos cultivados em uma horta orgânica, fazendo parte de projetos pedagógicos desenvolvidos por professores da associação em parceria com alunos da instituição. Os recursos são revertidos em melhorias para os próprios alunos.

² O programa combina terapia intensiva, terapia ocupacional e fonoaudiologia (em sua devida área de atuação) podendo de acordo com a necessidade de cada paciente, aliar nas horas da terapia de manutenção, demais tratamentos de reabilitação, que serão indicados conforme cada especificidade (PEDROZO; LUANA *et al.*, 2020).

Existem atividades realizadas pela APAE Arapoti que contam com recursos não financeiros, ou seja, aqueles que não envolvem variações no caixa da instituição, como o voluntariado e o uso de veículos cedidos pelo Município. É importante ressaltar que esses recursos proporcionam à associação a possibilidade de desenvolver atividades que não poderiam ser ofertadas por falta de recursos financeiros.

5. Considerações finais

O trabalho procurou apresentar uma discussão sobre como as organizações da sociedade civil encontram formas de atender as necessidades básicas da população expressas por seus atores e não realizadas de maneira eficaz pelo Estado. A pesquisa teve como objetivo geral analisar o processo de captação de recursos financeiros utilizados para subsidiar o funcionamento e a manutenção da APAE da cidade de Arapoti-PR, identificando as principais fontes financeiras.

O referencial teórico e a pesquisa de campo, possibilitaram um maior entendimento em relação a dinâmica entre Estado e Organizações Sociais a partir das demandas vindas da sociedade e das parcerias e convênios realizados entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil. Por meio dos autores elencados para realização da fundamentação teórica, constata-se que o Terceiro Setor é fundamental para que os interesses da sociedade civil possam ser atendidos de forma digna pelo Estado.

Analisando-se o processo de captação financeira, cabe destacar que as instituições filantrópicas, como é o caso da APAE Arapoti, não sobrevivem apenas de recursos próprios ou doações; é preciso manter ativas diversas formas de captação de recursos e parcerias entre a associação e a comunidade, além é claro, do convênio firmado com o Estado, que responde por uma grande parcela dos recursos utilizados pela associação, o que ficou evidente durante a pesquisa.

Os recursos vindos de doações e eventos, tratados pela associação como recursos próprios, são destinados a ações pontuais ou remuneração do quadro de funcionários. A mobilização de doadores é um trabalho constante uma vez que as doações ocorrem nos mais variados formatos, sejam eles financeiros ou materiais. O que se procura em um processo de captação de recursos é o comprometimento e a manutenção do número de doadores, para que o processo tenha constância e não haja grandes oscilações de valores arrecadados entre um mês e outro.

Verificou-se através da pesquisa o comprometimento dos colaboradores em todas as ações de marketing propostas pela APAE Arapoti, em um esforço conjunto para que o processo de arrecadação tenha um saldo positivo. Cabe a associação adequar os processos de captação indicados para o Terceiro Setor a realidade encontrada no município.

5.1 Medidas para a melhoria contínua no processo de captação de recursos pela APAE Arapoti - PR

Fundamentando-se na análise dos resultados obtidos, recomenda-se aos gestores da APAE Arapoti – PR que busquem atualizações referentes as formas e ferramentas utilizadas para a captação de recursos, não descartando as estratégias já empregadas pela associação. Uma boa parcela das Organizações da Sociedade Civil recorre aos meios tradicionais para a captação de recursos. Em tempos de crise é preciso inovar e descobrir novas oportunidades. É de fundamental importância para a arrecadação de recursos que a associação possua um planejamento estratégico, alinhado a uma estratégia de marketing e comunicação; buscando novos canais de divulgação de suas estratégias e campanhas.

A APAE Arapoti se utiliza dos principais métodos de captação de recursos sugeridos para as Organizações da Sociedade Civil, tanto no que se refere a parceria com entidades públicas e demais setores da sociedade.

Entretanto, dado a inconstância das doações, tais recursos podem ser esporádicos, o que não dá a associação planejamentos a médio e longo prazo. Portanto, cabe aqui indicar pequenos ajustes e melhorias nesse processo, para que se possa melhorar esses números e torná-los constantes.

O processo de captação de recursos é mutável, não existindo uma fórmula pronta para a realização dessa atividade, sendo necessário um plano adequado a cada entidade, com as suas particularidades e necessidades bem definidas. A ausência de recursos financeiros compromete o bom andamento da associação e das atividades desenvolvidas por ela, o que afeta diretamente todos os alunos que dela necessitam. Conhecer o perfil de cada doador e a motivação que os leva a ajudar entidades como a APAE, pode ajudar na construção de diretrizes capazes de fomentar o processo de arrecadação de maneira eficiente.

Referências

AMORIM, S. N. D. Ética na esfera pública: a busca de novas relações Estado/sociedade.

Revista do Serviço Público, v. 51, n. 2, p. 94-104, 2000.

APAE ARAPOTI, Escola Rafael Ribeiro de Lara. **Regimento Escolar**. Arapoti: 2015.

APAE ARAPOTI, Escola Rafael Ribeiro de Lara. **Projeto Político Pedagógico**. Arapoti: 2016.

APAE BRASIL, Federação Nacional das APAEs. **Plano de Ação 2019**: Federação Nacional das APAEs. Disponível em <<https://storage.googleapis.com/media.apaebrazil.org.br/PLANO-DE-ACAO-2019-1.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2019.

BARRETO, J. M. **Introdução à Administração**. Salvador: UFBA, Faculdade de Ciências Contábeis, Superintendência de Educação a Distância, 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 2 set. 2020.

CARDOSO, U. C.; CARNEIRO, V. L. N.; RODRIGUES, É. R. Q. OSCI: Organização da Sociedade Civil de Interesse Público. **Fascículos da cultura da cooperação**. Belo Horizonte, 2014.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração geral e pública**. 2.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 9.ed. São Paulo: Manole, 2006.

DYE, Thomas R. Policy analysis: what governments do, why they do it and what difference it makes. In: DYE, Thomas R. **Understanding Public Policy**. 14^a ed. Harlow (England): Pearson Education Limited, 2013. p. 3-13.

GODÓI-DE-SOUSA, E.; OLIVEIRA, E. A. **O Terceiro Setor no Brasil: Avanços, Retrocessos e Desafios para as Organizações Sociais**. Revista Interdisciplinar de Gestão Social. V. 4 n.3 p. 181-199. UFBA: 2015.

GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ. **Portal da Transparência**. Disponível em: <<http://transparencia.pr.gov.br/pte/compras/convenios?windowId=231>>. Acesso em: 26 nov. 2020.

JACOBSEN, A. L.; MORETTO NETO, L. **Teorias da Administração II**. 3. ed. rev. amp. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2015.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Sobre o FUNDEB**. Disponível em <<https://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/sobre-o-plano-ou-programa/sobre-o-fundeb>>. Acesso em: 5 set. 2020.

PEDROZO, L.; THOMAS, J.; OLIVEIRA, L.; VASCONCELOS, S. **Sobre o PediaSuit**. Disponível em: <<https://pediasuitbrasil.com.br/index.php/pt-br/sobre-o-pediasuit>>. Acesso em: 26 nov. 2020.

SENADO FEDERAL. **Terceiro Setor**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2015.

SILVA, E. P. C.; VASCONCELOS, S. S.; NORMANHA FILHO, M. A.. Captação de recursos para a gestão do terceiro setor, um grande desafio. IN: SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA, 9, 2012, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: IX SEGET, 2012. p. 1-11.

TEODÓSIO, A. S. S. O terceiro setor e a cidade: impasses, desafios e perspectivas de ação de ONGs no poder local. *Organizações & Sociedade*, v. 11, p. 155-169, 2004.

TOZZI, J. A. **Captação de recursos no Terceiro Setor**. Disponível em: <<https://www.tozzi.com.br/captacao-de-recursos/captacao-de-recursos-no-terceiro-setor>>. Acesso em: 10 set. 2020.

ZANELLA, L. C. H. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

Apêndice

Quadro 2 - Roteiro da entrevista semiestruturada

Questionário semiestruturado
<p>1. Qual a situação do imóvel onde está instalada a APAE Arapoti (PR)? <input type="checkbox"/> Próprio <input type="checkbox"/> Alugado <input type="checkbox"/> Cedido <input type="checkbox"/> Outro</p>
<p>2. Qual o principal meio de locomoção do público atendido pela associação? <input type="checkbox"/> Transporte particular <input type="checkbox"/> Transporte ofertado pela APAE Arapoti, sem parceria com instituições públicas ou privadas <input type="checkbox"/> Transporte ofertado pela APAE Arapoti em parceria com União/Estado/municípios <input type="checkbox"/> Transporte ofertado pela APAE Arapoti em parceria com instituições privadas ou do terceiro setor <input type="checkbox"/> Transporte ofertado por União/Estado/municípios</p>
<p>3. Número de profissionais que atuam na APAE Arapoti - PR: <input type="checkbox"/> Professor <input type="checkbox"/> Assistente Social <input type="checkbox"/> Auxiliar de dentista <input type="checkbox"/> Auxiliar de enfermagem <input type="checkbox"/> Dentista <input type="checkbox"/> Enfermeiro <input type="checkbox"/> Fisioterapeuta <input type="checkbox"/> Fonoaudiólogo <input type="checkbox"/> Médico clínico/pediatra <input type="checkbox"/> Médico neurologista <input type="checkbox"/> Médico ortopedista <input type="checkbox"/> Médico psiquiatra <input type="checkbox"/> Pedagogo <input type="checkbox"/> Psicólogo <input type="checkbox"/> Terapeuta ocupacional <input type="checkbox"/> Outros - Especificar:</p>
<p>4. Qual o número de profissionais que atuam na associação, conforme vínculo empregatício? A - Contratados <input type="checkbox"/> Professores <input type="checkbox"/> Profissionais de outras categorias B - Cedidos <input type="checkbox"/> Professores <input type="checkbox"/> Pelo Estado <input type="checkbox"/> Pela Prefeitura <input type="checkbox"/> Outros Profissionais de outras categorias <input type="checkbox"/> Pelo Estado <input type="checkbox"/> Pela Prefeitura <input type="checkbox"/> Outros</p>

<p>C – Voluntários</p> <p>() Professores</p> <p>() Profissionais de outras categorias</p>
<p>5. Quais as fontes de financiamento (percentual do montante de recursos financeiros da associação)?</p> <p>() Provenientes de convênio com associações públicas</p> <p>() Provenientes de convênio com associações privadas</p> <p>() Repasses do Fundeb</p> <p>() Outros repasses governamentais</p> <p>() Contribuições de associados</p> <p>() Doações</p> <p>() Outros</p>
<p>6. Quais atividades realizadas pela APAE Arapoti são custeadas com recursos próprios e/ou através de doações e parcerias com a sociedade civil?</p>
<p>7. A APAE possui objetivos ou um planejamento estratégico de captação de recursos? Em caso positivo, descreva brevemente o processo e o período em que esse processo ocorre (anual, semestral, trimestral etc).</p>
<p>8. Quais ferramentas são utilizadas para captação de recursos:</p> <p>() Venda de produtos ou serviços. Quais?</p> <p>() Eventos. Quais?</p> <p>() Mala direta/telemarketing.</p> <p>() Nota Paraná</p> <p>() Outras. Quais?</p>
<p>9. Existem atividades realizadas pela associação que contam com recursos não financeiros? (Exemplo: espaço ou instrumentos cedidos por terceiros para a realização de alguma atividade, voluntários etc.)</p>
<p>10. A APAE Arapoti divulga seu Balanço Financeiro? Se sim, em quais plataformas?</p>
<p>11. Como ocorre a prestação de contas dos recursos oriundos de doações?</p>

Fonte: elaborado pelos autores.

Capítulo 6

Marketing digital: uma análise da atuação da IESOL nos empreendimentos solidários

Márcia Teresinha Gonçalves Pinheiro Lemos

Mônica Aparecida Bortolotti

Almir Cléydison Joaquim da Silva

Bruna Scheifer

1. Introdução

O interesse em aproximar conhecimentos e práticas acumuladas através da participação na Incubadora de Economia Solidária (IESol) da Universidade Estadual de Ponta Grossa-PR (UEPG) foi o ponto de partida deste trabalho. A IESol iniciou suas atividades 2005 como projeto de extensão da UEPG. Atende empreendimentos de uma diversidade de segmentos, tendo como objetivo fortalecer e consolidar empreendimentos de economia solidária nos Campos Gerais (IESOL, 2020).

Dentre os empreendimentos atendidos pelo IESol estão os segmentos de alimentação e artesanato. Foi por meio do contato com a IESol e o estabelecimento da Associação de Feirantes da Economia Solidária (Afesol) que o empreendimento familiar Delícias da Madrinha começou a participar, como empreendimento associado de feiras dentro da universidade, bem como em outros espaços.

É neste contexto que a IESol também proporciona diferentes formações para as empreendedoras e os empreendedores incubados, dentre eles: introdução à economia solidária, cursos específicos das áreas de atuação, cursos de línguas estrangeiras e, mais recentemente, de Marketing Digital.

Esse último, muito importante no contexto da pandemia. Como a formação ultrapassou o esperado na abordagem do tópico, tratando desde fotografias de produtos com o celular, até vendas virtuais, a possibilidade de discutir a atuação da IESol nos empreendimentos solidários, com enfoque no Marketing Digital fez com que o presente trabalho tomasse forma.

Importante destacar que o foco da pesquisa foi centrado no empreendimento Delícias da Madrina, incubado na IESol. A partir deste empreendimento pretende-se compreender como a incubadora IESOL influencia e contribui com o Marketing Digital na consolidação e fortalecimento de empreendimentos de economia solidária, com destaque para a Associação de Feirantes da Economia solidária (AFESOL) e o empreendimento delícias da Madrinha.

O trabalho também procura analisar como se dá a atuação da IESol no que diz respeito ao Marketing Digital enquanto estratégia de fortalecimento da Associação de Feirantes da Economia Solidária (AFESOL) do qual o empreendimento Delícias da Madrinha faz parte e como o IESOL atuou para contribuir com o Marketing Digital no empreendimento, divulgou o trabalho realizado e despertando o interesse de outros pesquisadores sobre a temática.

Enquanto aspectos metodológicos, o trabalho compreende um estudo de caso, com abordagem qualitativa, utilização de pesquisa bibliográfica e a realização de entrevista semiestruturada. A unidade de análise compreende as estratégias de marketing digital aplicada nas vendas utilizadas pelos empreendimentos da Associação de Feirantes Solidárias (AFESOL), especialmente neste grupo Delícias da Madrinha, oferecidas pela IESol, programa de extensão da UEPG, e o seu alinhamento na busca da transformação social, com base nos princípios da economia solidária. Para tanto, realizou-se entrevista semiestruturada, em setembro de 2020, junto integrantes que atuam cotidianamente em atividades apoiada pela

IESol, principalmente nos dois espaços já mencionados: a Afesol, e o empreendimento solidário Delícias da Madrinha.

Para a entrevista foi criado um roteiro de perguntas e aplicado para três integrantes do empreendimento incubado Delícias da Madrinha e também aos demais integrantes da associação de feirantes da economia solidária via whatsapp, cujas respostas foram obtidas dentro de 3 dias. O questionário encontra-se no apêndice, ao final do trabalho.

O marketing digital tem se tornado uma ferramenta muito importante para a divulgação de produtos e serviços na internet, especialmente no contexto da pandemia que impossibilita os pequenos negócios de manter seus trabalhos presenciais. Este é o caso do empreendimento Delícias da Madrinha que oferta seus produtos nas feiras de economia solidária, organizadas semanalmente na Universidade Estadual de Ponta Grossa. Diante disso, a IESol passou a orientar e a ofertar capacitações para que os empreendimentos passassem a utilizar o marketing digital no processo de divulgação e comercialização de seus produtos pela internet.

O tema escolhido justifica-se pela relevância do marketing digital para o fortalecimento da divulgação e da comercialização dos produtos dos empreendedores econômicos solidários, em especial as Delícias da Madrinha.

Além disso, estratégias de incubação e capacitação para o trabalho, proporcionadas pela IESol, tem procurado avançar na inclusão socioeconômica de famílias. Nesse sentido, acredita-se que a nova ferramenta de marketing digital pode contribuir com fortalecimento e criação de novas oportunidades para os empreendimentos de economia solidária.

O presente trabalho está organizado em cinco seções. A primeira seção conta com uma contextualização da temática, os objetivos e os

aspectos metodológicos adotados. A segunda e a terceira seção concentram-se nos fundamentos teóricos sobre Economia Solidária e Marketing Digital, respectivamente. Na quarta seção realiza-se a análise e discussão dos resultados da pesquisa. Por fim, a quinta seção apresenta as considerações finais, assim como algumas recomendações e sugestões para o empreendimento foco deste trabalho.

2. Economia solidária

O primeiro contato com a Economia Solidária pode parecer estranho, já que esse modelo de produção, troca, compra e venda, se difere bastante do atualmente difundido na sociedade contemporânea. Ainda que boa parte dos empreendimentos sigam práticas e princípios da economia solidária, a tomada de consciência e aprofundamento das discussões e reflexões ocorre por meio de incubadoras, como é o caso da IESol.

Dentre os princípios e anseios destas práticas, tem-se: a solidariedade, a vontade pela transformação social e a necessidade de inclusão socioeconômica – já que, a maior parte das empresas não trabalha, efetivamente, com esses valores e objetivos.

Um dos livros mais importantes para a discussão sobre a Economia Solidária é do autor Paul Singer (2002), que tem como título: “Introdução à economia solidária”.

A economia solidária tem sua origem após o avanço do capitalismo industrial, quando, com a Primeira Revolução Industrial, na Grã-Bretanha, são os camponeses que, expulsos dos domínios senhoriais, se transformam no proletariado.

Nesse cenário, trabalhadores eram explorados nas fábricas, e um dos donos de indústrias, chamado Robert Owen, começou a propor e por em prática leis de proteção aos trabalhadores: “O tratamento generoso que Owen dava aos assalariados resultou em maior produtividade do trabalho,

o que tornou sua empresa bastante lucrativa, apesar de gastar mais com folha de pagamento” (SINGER, 2002, p. 25).

Contudo, depois da Revolução Francesa, uma crise econômica chegou na Grã-Bretanha e, em 1817, Owen elaborou um plano que estabelecia um fundo para sustentar os pobres; esse fundo, além de mantê-los deveria ser investido na construção de Aldeias Cooperativas que produziriam a subsistência dessas pessoas. O que sobrasse da produção, poderia ser trocado entre aldeias.

Seu plano não foi aceito, no entanto, pessoas que conheciam suas ideias começaram a colocá-las em prática, criando cooperativas, a primeira delas, em Londres, por Georfe Mudie (SINGER, 2002).

Desse momento até o presente, muita coisa aconteceu: surgiram outras cooperativas, os movimentos sindicais cresceram, e projetos de bancos e sociedades solidárias foram colocados em prática, como tentativa de propor um outro modo de sociedade. É neste contexto que “o cooperativismo, em seu berço ainda, já se arvorava como modo de produção alternativo ao capitalismo” (SINGER, 2002, p. 33).

Os movimentos de trabalhadores e sindicalistas aos poucos, conquistavam mais direitos e cresciam e, a busca por emprego, e a vontade de mantê-los fez com que muitas pessoas optassem pelo trabalho assalariado e deixassem a economia solidária de lado (SINGER, 2002).

Essa situação mudou por volta de 1970, quando o desemprego, mais uma vez, cresceu. Os que continuavam empregados, precisavam aceitar condições de trabalho piores, para manter sua posição. Além da crise dos Estados Unidos, e a dissolução da União Soviética, nos anos 80 e início da década de 90; no Brasil, e na América Latina de maneira geral, governos mais progressistas não conseguiam transformar, efetivamente, a sociedade; com isso “a concepção (até então amplamente dominante) de que o

caminho da emancipação passa necessariamente pela tomada do poder do Estado” (SINGER, 2002, p. 112) perdia a credibilidade.

A partir disso, o autor considera que, com o caráter recente deste último levante da economia solidária, não é possível indicar seu futuro: seu crescimento pode ser desacelerado, ou ela pode atuar de maneira complementar à economia capitalista; ou sua atuação significará uma alternativa superior ao capitalismo (SINGER, 2002).

Atualmente, no Brasil, as incubadoras de Empreendimentos de Economia Solidária se organizam em redes universitárias – com destaque às redes ITCPs e Unitrabalho – esse também é o caso da IESol (SILVA; NAGEM, 2011).

As políticas públicas direcionadas a este tipo de programa ou projeto também fortalecem o trabalho de fomento à empreendimentos da economia solidária. Em uma pesquisa realizada entre 2005 e 2007, constatou-se que existiam, então, 21.859 empreendimentos da Economia Solidária, e que isso significava o empenho de 1.687.035 trabalhadoras e trabalhadores (SILVA; NAGEM, 2011).

No Paraná, o trabalho de Silva e Nagem (2011) apontou que entre os anos indicados, 808 empreendimentos da Economia Solidária eram ativos no estado, e dentre as atividades desenvolvidas, encontravam-se:

[...] fabricação de artefatos textéis a partir de tecidos (exceto vestuário); fabricação de artefatos de madeira, palha, etc. (exceto móveis); fabricação de produtos de padaria, confeitaria e pastelaria; fabricação de artefatos de cerâmica; atividades de serviços relacionados à agricultura; reciclagem de sucatas não metálicas; preparação do leite; cultivo de hortaliças, legumes e outros produtos da horticultura; fabricação de massas alimentícias; e comércio atacadista de leite e produtos do leite (SILVA; NAGEM, 2011, p. 222).

Esses dados indicam a diversidade das empreendedoras e empreendedores solidários e é confirmada na análise de empreendimentos incubados pela IESol e pelas atividades desenvolvidas por trabalhadoras e trabalhadores da Economia Solidária, acompanhados, de maneira próxima, pela Associação de Feirantes Solidárias (AFESOL).

Pisicchio (2016) também trata da diversidade ao discutir o Sentido do Trabalho e o Papel das Incubadoras Paranaenses e, como se relaciona ao tema tratado. A esse respeito, cabe destacar que:

Na pesquisa, a diversidade e a importância do trabalho das incubadoras foram pontuadas, como mostra o exemplo a seguir: “[...] trabalhar toda a comunidade, a cultura, o território [...] sair das áreas temáticas para fazer algo novo [...] cruzar áreas de conhecimento e divulgar todo este trabalho, [...] valorizar as questões regionais, trabalhando as oportunidades numa perspectiva libertadora” (coordenador C2). Será que é possível atender tantas demandas? (PISICCHIO, 2016, p. 6-7).

A reflexão que indica o trabalho múltiplo das incubadoras, bem como trata do cruzamento das áreas de conhecimento, encontra na prática da Incubadora de Economia Solidária da UEPG que, ao reconhecer o contexto de pandemia e a demanda por formação que tratasse de marketing digital, ofereceu o curso.

A partir da obra de Singer (2002), são estabelecidos, como fundamentos da economia solidária:

- a) A soliedariedade, no lugar da competição;
- b) A repartição dos ganhos de maneira justa, na Economia Solidária; e
- c) A autogestão, que se refere à administração democrática do empreendimento.

2.1. Incubadora de empreendimentos solidários, IESOL-UEPG

A IESol existe há quinze anos, desde 2005, com o compromisso de:

Contribuir com a constituição e consolidação da Economia Solidária (ECOSOL), ao promover princípios como autogestão, cooperação, participação direta, valorização dos saberes locais, sustentabilidade, justiça social, além da geração de trabalho e renda a partir da organização coletiva dos trabalhadores. Além disso, buscamos integrar estes princípios e objetivos às políticas públicas de desenvolvimento local, regional e de segurança alimentar, sempre com o foco na valorização do ser humano acima do lucro (IESOL, 2020, online).

Dos empreendimentos solidários incubados/apoiados em 2019, a IESol indica: a Associação dos Campos Gerais de Jardinagem; o Acampamento Maria Rosa do Contestado; A Associação de Feirantes de Economia Solidária (AFESOL); a Luau Terra; o assentamento Emiliano Zapata; e a Associação dos Recicladores Rei do Pet (IESOL, 2020).

As formações que ocorriam presencialmente, no período da pandemia do Covid-19 foram readequadas: algumas, ocorrendo virtualmente; e outras, de maneira presencial, com limitação de público e seguindo as recomendações sanitária, sendo a AFESOL o grupo participante da pesquisa e como pontuado na introdução, tratou justamente do Marketing Digital. No próximo tópico, esse tema será abordado.

3. Marketing digital

O surgimento do Marketing foi entre 1940 e 1950 como resultado da percepção de empresários de que as opções para os clientes aumentavam através do aumento da concorrência. Com este aumento perceberam que não era mais a disponibilidade do produto em si, que determinava uma compra, já que o produto poderia ser encontrado em diversas lojas, mas outros fatores que influenciavam a decisão final de compra do consumidor (OLIVEIRA, 2010).

O Marketing é tido como “um processo social, por meio do qual pessoas, e grupos de pessoas obtêm aquilo que necessitam e o que desejam com a criação, oferta e livre negociação de produtos e serviços de valor com outros” (OLIVEIRA, 2010, p. 14). Outra definição seria “a função empresarial que cria continuamente valor para o cliente e gera vantagem competitiva duradoura para a empresa, por meio da gestão estratégica das variáveis incontrolláveis de marketing: produto, preço, praça e promoção” (OLIVEIRA, 2010, p. 14).

Se o marketing era, então, composto por esses ingredientes, pode-se entender que o produto diz respeito ao produto em si, ou serviço e o atendimento às expectativas dos clientes; o preço se relaciona com a ideia de que o cliente sinta que o preço condiz com o produto ou serviço, ou seja, preço justo; a praça trata do local em que a loja, ou empresa se localiza, ela não deve só ser acessível ao cliente, mas a toda a rede de atendimento e distribuição; e por fim, a promoção é definida como “um conjunto de ações que começa na publicidade, passa para as relações públicas, promoção de vendas, venda pessoal e o merchandising, que utilizados da maneira correta são capazes de estimular a realização das vendas” (OLIVEIRA, 2010, p. 15).

O marketing, ao longo do tempo, precisou se adaptar às constantes mudanças da sociedade e, por conseguinte, tendo que repensar suas estratégias e táticas. Neste contexto, “o foco do Marketing Digital é desenvolver estratégias de marketing através da internet, em que organizações e consumidores buscam interatividade total nos seus relacionamentos, proporcionando uma troca de informação rápida, personalizada e dinâmica” (OLIVEIRA, 2010, p. 17).

Essa premissa só se fez possível com o advento da internet, e com o estabelecimento do Marketing Digital. A esse respeito, é importante destacar que:

[...] uma nova economia, em que conhecimento, informação e tempo são valores correntes da concorrência, um novo conjunto de regras começa a emergir e nesse cenário, a internet desempenha um papel central para que o próprio mercado passe a funcionar de uma forma mais direta e interligada (OLIVEIRA, 2010, p. 29).

Essa nova economia se liga a comunicação – entendendo que ela constitui a base social – e com as redes (internet, mídias sociais, e-commerce) o marketing tradicional, que contava com os 4 Ps como indicadores: produto, preço, praça e promoção, precisa se adaptar ao ambiente virtual. Das vantagens da publicidade na internet, Oliveira (2010) destaca a dirigibilidade, o rastreamento, a acessibilidade, a flexibilidade, e a interatividade.

No caso dos empreendimentos enfocados no trabalho, que se caracterizam como micro empreendedor individual acredita-se relevante pontuar que:

O marketing digital para o microempreendedor individual é uma das ferramentas mais importantes na comunicação e propagação da informação. A captação de clientes passou a ser uma espécie de trampolim para ideias, produtos e pequenos negócios, já que permite contato direto com os adeptos da rede, os microempreendedores podem prospectar clientes de forma rápida e sem custo (CERQUEIRA, 2018, p. 20).

Pode-se dizer que as redes sociais se tornaram vitrines dos produtos, e impulsionaram o consumo e, também, a criação de pequenas empresas – sejam elas adeptas, ou não, do modelo da economia solidária (CERQUEIRA, 2018).

Vale também destacar a importância da comunicação, e das redes, como ferramentas de suporte: “a internet, com infinitas ferramentas, custo próximo a zero e ambiente interativo, dinâmico e didático, há muito deixou de ser tratada unicamente como fonte de entretenimento e

pesquisa e, hoje, é largamente utilizada no mundo dos negócios” (CERQUEIRA, 2018, p. 21).

Ainda no tocante ao comércio virtual, e marketing digital, não se pode deixar de pontuar os reflexos da pandemia, que limitaram as atividades. Sobre este assunto, Curvinel (2020, p. 55) indica que “as empresas que estruturaram suas operações digitais, certamente podem desfrutar das benesses de crescimento durante a crise da saúde global”.

E foi na busca desta estruturação que os empreendimentos incubados solicitaram o apoio da IESol no sentido de formação, levando em conta que “neste momento, emergem novas estratégias para as vendas de produtos, com o objetivo de manter minimamente a comercialização de bens para a geração de receita nas empresas” (CURVINEL, 2020, p. 57).

Para acompanhar esse movimento e estar a par do melhor uso dessas ferramentas no desenvolvimento de um empreendimento solidário, é preciso acessar os conhecimentos à respeito do Marketing Digital e foi isso que a Incubadora de Economia Solidária, IESol-UEPG, se propôs a fazer. Assim, o próximo tópico aborda a pesquisa desenvolvida para o presente trabalho.

3.1 A importância da formação sobre marketing digital para os empreendimentos da economia solidária

Considerando as informações trazidas na fundamentação teórica, com o desenvolvimento da economia solidária como alternativa ao modelo capitalista, a entrada destes empreendimentos no marketing digital pode parecer incoerente, já que se alinha à práticas da economia capitalista. Contudo, assim como a Economia Solidária aplica seus fundamentos às práticas presenciais de troca, compra e venda – a solidariedade, a repartição justa dos ganhos e a autogestão –, é preciso fomentar esses valores na prática virtual, da mesma maneira.

A IESol atua de maneira a promover práticas, além das indicadas anteriormente, como os saberes locais, a sustentabilidade, e a geração de trabalho e renda a partir da organização coletiva. Isso pode ser levado ao mundo digital a partir do questionamento de como se pode aplicar esses valores também no Marketing Digital?

A aplicação da economia solidária começa pela formação oferecida pelo programa de extensão, que não se aplica a um indivíduo, mas sim, a um coletivo. Todo o acesso ao conhecimento, mesmo em tempos pandêmicos, das participantes da Associação de feirantes solidárias, ou do empreendimento Delícias da Madrinha é compartilhado. Se uma participante tem o acesso ao conhecimento, compartilha com todas, princípio da Economia Solidária.

Ao acompanhar as transformações sociais, o curso proposto indica a preocupação com a geração de trabalho e renda a partir da organização coletiva, por criar uma possibilidade de que os dois empreendimentos possam funcionar, mesmo sem a ocorrência das feiras e de outros espaços de comércio.

4. Análise dos resultados

A Associação de Feirantes da Economia Solidária (AFESOL) foi criada em 2011 e hoje conta com 6 associados. Os produtos desenvolvidos são resultado tanto do trabalho individual, como coletivo. O principal produto da associação são as bolsas de lona, feitas do aproveitando de lonas de malotes doados pelos Correios e pelo Banco do Brasil. O trabalho envolve lavagem, secagem, desmanche, costura e customização.

Delícias da Madrinha é um empreendimento participante da AFESOL, que procura contribuir para o fomentecimento e consolidação de empreendimentos econômicos solidários. O empreendimento em questão oferece produtos alimentícios no bairro Santa Luzia, em Ponta

Grossa-PR e também, uma vez na semana, nas feirinhas de economia solidária da UEPG.

A instituição pesquisada, a Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG), promove um programa de extensão: IESOL, juntamente com os empreendimentos incubados AFESol, e Delícias da Madrinha.

A relação que a IESol tem com o empreendimento é de atividade profissional: ensinar, pesquisar e desenvolver uma tecnociência coerente com o estilo que desejam viabilizar. A abordagem, em primeiro lugar, preocupa-se em dar conta das características da tecnociência existente numa sociedade como a nossa e das motivações (valores e interesse) dos envolvidos em sua geração. Ou seja, traz elementos que fazem com que um ator social tente modificar um processo de trabalho e divulgação para melhor atender aos seus interesses, proporcionando um guia adequado para a elaboração, neste caso, da formação sobre Marketing Digital.

Considerando todo levantamento teórico e pesquisas realizadas durante o desenvolvimento do trabalho e a realização do estudo de campo nos empreendimentos AFESOL e Delícias da Madrinha, pode se destacar muitas vantagens da implantação do catálogo virtual como ferramenta para o marketing digital.

Conforme o questionário aplicado especialmente no empreendimento Delícias da Madrinha, as mídias digitais, foram implementadas com sucesso no empreendimento e o curso aplicado tanto na AFESOL quanto no empreendimento Delícias da Madrinha mostrou que tanto os empreendimentos, quanto os clientes tem maior acessibilidade e interatividade e que o marketing digital pode ser usado na economia solidária para disseminar informações a respeito de produtos e serviços do empreendimento.

A utilização do marketing digital permite uma justa concorrência, os custos atrativos e retornos eficazes. A internet permite também a livre

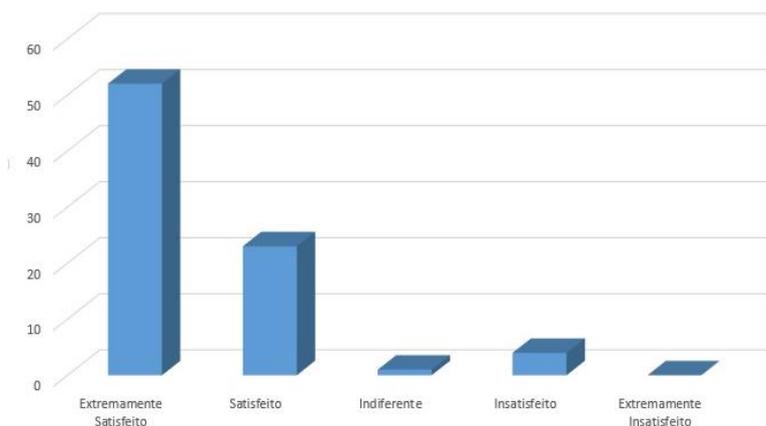
concorrência, onde o valor de investimento para o marketing é muito pequeno e o retorno muito bom.

Existem também pontos negativos na utilização do marketing digital, um deles é o fato de algumas empreendimentos ainda não estarem familiarizados com toda essa liberdade de expressão virtual e nem com a tecnologia o que acaba comprometendo a aplicabilidade no empreendimento.

Analizando os benefícios da utilização da internet, o empreendimento acredita que o catálogo virtual esteja sendo disponibilizado por toda a sua região de maneira eficaz. Visando todos esses benefícios a IESol capacitou os empreendimentos por meio de um curso de Extensão Universitária de Comunicação Popular para Empreendimentos da Economia Solidária. Nele, através do aproveitamento do curso foi implantado o Marketing Digital, nas mídias digitais como e-mail, whatsapp e facebook, nos empreendimentos AFESOL e Delícias da Madrinha.

No gráfico seguinte, apresenta-se o nível de satisfação dos participantes do curso.

Gráfico 1 – Nível de Satisfação com o curso de Marketing Digital oferecido pela IESol



Fonte: IESOL (2020).

Observando-se os resultados apresentados no gráfico 1, percebe-se que os usuários do curso de Marketing Digital, oferecido pela IESol e aplicado no empreendimento Delícias da Madrinha, em sua absoluta maioria, encontram-se muito satisfeitos.

Mesmo com esse resultado, bastante positivo e satisfatório, medidas para a melhoria contínua da aplicação do Marketing Digital visando a potencializar cada vez mais essa satisfação devem ser tomadas, evitando-se o risco dos gestores da Incubadora de Economia Solidária, e os próprios empreendimentos entrarem em uma perigosa zona de conforto e tendo como consequência a perda da qualidade de incubação.

Ainda mais, independentemente do resultado esmagador em favor dos serviços prestados, a minoria respondente, que vê o serviço prestado de maneira negativa, deve ser procurada novamente, para se descobrir quais os reais e efetivos motivos que levaram a respostas tão ruins, para que correções, por mais que mínimas, sejam realizadas na busca incessante da qualidade total. Tais medidas serão apresentadas nas considerações finais.

5. Considerações finais

Este trabalho procurou apresentar uma discussão sobre a importância do programa de extensão da Universidade Estadual de Ponta Grossa. Considerando o trajeto teórico e prático realizado para o desenvolvimento da presente pesquisa, os resultados obtidos foram bem animadores, o curso oferecido pela IESol proporcionou a inserção do empreendimento Delícias da Madrinha no ambiente da internet, e o marketing digital foi implantado com sucesso.

Exemplo disso foi a criação de um catálogo virtual para oferecer seus produtos na internet, facilitando a comercialização dos produtos no

empreendimento. No contexto do estudo buscou-se como objetivo geral compreender como se dá a atuação da IESol-UEPG nos empreendimentos solidários, no que diz respeito ao Marketing Digital.

Para isso foi realizado um estudo a respeito da história e conceitos da Economia Solidária e do Marketing Digital. Desse modo, o desenvolvimento do estudo propiciou o maior conhecimento sobre a história e evolução da economia solidária, do marketing, do marketing digital, das mudanças nos hábitos de consumo, dentro dos limites da pesquisa e, também, as implicações da pandemia no contexto dos empreendimentos da economia solidária. Assim, foi possível conhecer um pouco mais sobre as vantagens e funcionalidades de cada mídia acessada na formação: e-mail, facebook, instagram e whatsapp.

Pode-se concluir que a utilização das estratégias em marketing digital e mídias sociais possibilitam a divulgação da marca e dos produtos dos empreendimentos com maior eficácia, e que, de fato, essas mídias são ótimas aliadas em ações de comunicação interativa, e relacionamento com o consumidor.

A IESol, com seu importante papel de incubação divulgou o catálogo virtual criado pelo empreendimentos dando assim um importante passo para o desenvolvimento do marketing digital no empreendimento.

Por fim, é preciso considerar que a formação realizada no ano de 2020 é muito recente e que uma única abordagem do tema não sana todas as dúvidas e dificuldades de empreendedores solidários que, até então, não eram familiarizados ao tema.

Como indicado, mesmo com a satisfação demonstrada é preciso fazer desse curso, uma formação contínua, mantendo os empreendimentos atualizados no que diz respeito ao Marketing Digital; e atender eventuais demandas (como aquelas que foram indicadas pelos participantes que não se sentiram satisfeitos) na elaboração dos próximos cursos.

Referências

ASSIS, Gustavo. **Guia de E-mail marketing**. São Paulo: Ibrasa, 2003.

CAVALLINI, Ricardo. **O marketing depois de amanhã**. São Paulo: Creative Commons, 2008.

CERQUEIRA, V. N. **Microempreendedor Individual e as Estratégias de Marketing de Relacionamento nas Redes Sociais**: um estudo no segmento alimentício no município de Cruz das Almas – BA. 2018. Monografia (Curso de Bacharelado em Administração), Faculdade Maria Milza, Governador Mangabeira, 2018. Disponível em: <http://131.0.244.66:8082/jspui/bitstream/123456789/1307/1/TCC%20II%20FINAL%20-%20Vanderl%3%a9ia.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2020.

CURVINEL, I. B. Marketing Digital em Tempos de Pandemia. **Gestão & Tecnologia Faculdade Delta**. v. 1. ed. 30. 2020. Disponível em: <http://faculdadedelta.edu.br/revistas3/index.php/gt/article/view/57/44>>. Acesso em: 20 out. 2020.

FREITAS, João Paulo. **E-mail marketing**: Errando no Brasicão. Proxima. São Paulo, n 13, p. 18-25, out. 2009.

IESOL. **Empreendimentos Econômicos solidários**. 2020.

Disponível em: <<https://www2.uepg.br/iesol/empreendimentos/>>. Acesso em: 22 nov. 2020.

KOTLER, Philp. **Administração de Marketing**: A edição do novo milênio. São Paulo: Prentice Hall, 2000.

OLIVEIRA, C. C. Marketing Digital: Um estudo exploratório sobre a utilização das mídias digitais como canal de comunicação. **Maringá: Faculdade Alvorada**, 2010.

OLIVEIRA, Wagner Patrick Araujo de. **A Influência da Comunicação nas Decisões das Empresas em Transição para Internet**. Campina Grande, 2000. Monografia

(Graduação em comunicação social) – Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande, 2000.

PISSICHIO, R.J. Os sentidos do trabalho e o papel das incubadoras de empreendimentos solidários do Paraná. **Revista de Psicologia da UNESP** 15(1), 2016

SILVA, S. P.; NAGEM, F.A. A economia solidária no estado do Paraná: limites e potencialidades das formas associativas. **Revista de Extensão e estudos rurais**, 2011.

SINGER, P. **Introdução à Economia Solidária**. 1. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2018/04/Introducao-economia-solidaria-WEB-1.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2020.

Apêndice

Quadro 1 – Roteiro da entrevista semiestruturada

Nº	Questões
1	Quanto à incubação, como você considera o serviço?
2	Quanto ao curso oferecido para aprimorar o marketing digital como você considera o serviço?
3	Em sua opinião, quais são as dificuldades da atuação do empreendimento no momento atual?
4	Quais são os benefícios que a IESOL oferece para fortalecer o empreendimento?
5	O que representa a IESOL para o empreendimento?
6	O empreendimento está satisfeito com o trabalho da IESOL?
7	Quais foram os impactos sociais para o empreendimento?
8	O catálogo virtual deu resultados positivos para o empreendimento?

Fonte: elaboração própria.

Parte III

Análise da gestão pública

Capítulo 7

Gestão da qualidade em secretarias de obras públicas: um olhar sobre as secretarias de três municípios da região metropolitana de Curitiba-PR

*Marcelo Pereira de Oliveira
Mônica Aparecida Bortolotti
Almir Cléydison Joaquim da Silva
Gabrielle Santangelo Leiner*

1. Introdução

A gestão da qualidade como área do conhecimento está em todos os ramos de atividade, instituições privadas e públicas, e sua função é melhorar a qualidade dos produtos, serviços e gestão de processos. Na iniciativa privada e grandes corporações o conceito de gestão da qualidade é disseminado em todos os departamentos e sua aplicação visa a melhoria contínua dos processos, além de inúmeras empresas buscarem a certificação para garantir e comprovar que seus processos são robustos e atendem aos requisitos das normas de gestão da qualidade.

Tratando-se de gestão da qualidade na iniciativa pública, ainda são poucas as instituições e processos que possuem uma certificação de gestão de qualidade como comprovação de padronização de processos, sistema de gestão e certificações. Desse modo, raras são as secretarias, prefeituras, assembleias, câmara de vereadores, entre outras esferas do poder público com esses atributos.

A construção dessa pesquisa teve caráter exploratório e descritivo com informações quantitativas e qualitativas, e foi realizada uma avaliação preliminar em três prefeituras da região metropolitana de Curitiba (São José dos Pinhais, Araucária, Pinhais).

A pesquisa delineou-se a partir da definição, abrangência e levantamento de informações sobre as limitações e possibilidades da implantação de sistemas de gestão da qualidade em setores da administração pública.

O processo da pesquisa exploratória quantitativa foi construído com pesquisa de survey¹ com o envio de um questionário (Anexo 1) para os responsáveis das secretarias de obras públicas para indagação sobre a importância, possibilidades e dificuldades para a implantação de um sistema de gestão da qualidade.

Na construção dessa pesquisa a gestão da qualidade no serviço público foi o viés primordial. Tal gestão possui vínculo com o artigo 37 da Carta Magna, o qual trata do princípio da eficiência e deve ser seguido pela União, Estados e Municípios sendo norteador no controle de gastos da administração pública.

Desse corolário deriva a necessidade de eficácia, presteza e celeridade com qualidade (MELLO, 2016, 132). A gestão da qualidade, é um processo ligado a todas as áreas de conhecimento, em especial a administração geral. Segundo Campos (2004, p.25) um produto ou serviço de qualidade é aquele que atende perfeitamente, de forma confiável, de forma acessível, de forma segura e no tempo certo as necessidades do cliente. Esse exemplo apresentado por Campos (2004, p.25) muito utilizado nas instituições privadas, pode ser traduzido como o princípio da eficiência.

Meireles (1998, p.30) ao definir eficiência voltada à administração pública entende que todo agente público deve realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da

¹ SURVEY: Procede-se à solicitação de informações a um grupo significativo de pessoas acerca do problema estudado para em seguida, mediante análise quantitativa (GIL, 2007, p.55).

comunidade e de seus membros. No contexto dos conceitos de eficiência e gestão da qualidade, é possível avaliar que no campo da administração pública, esses ainda estão longe da realidade da exigência constitucional, e se intensificam na ausência de prestação de serviços públicos e demandas da sociedade e populações.

A implantação e certificação de um sistema de gestão da qualidade na iniciativa privada é uma garantia de que a organização tem uma padronização dos seus processos produtivos, seguindo requisitos normativos e oferecendo para a sociedade produtos com rastreabilidade, qualidade assegurada e canais de reclamação para o cliente, entre outros fatores que asseguram a segurança jurídica do empresário e consumidores.

Por outro lado, nas instituições públicas deve-se seguir o princípio da eficiência e legalidade, requisitos constitucionais de políticas públicas para a oferta de serviços e produtos com qualidade para a população.

Tanto a iniciativa privada com o fornecimento de produtos e serviços de qualidade e a política pública na sua prática pela eficiência dos serviços públicos, convergem para a excelência na prestação de serviços.

A certificação de gestão da qualidade na administração pública não é comum como na iniciativa privada, os únicos setores públicos que possuem sistema ou certificações de gestão da qualidade, são as empresas voltadas à infraestrutura como companhias de saneamento e energia, indústria de gás, petróleo e produção de minérios.

As empresas de infraestrutura públicas buscam as certificações para demonstrar à sociedade seu comprometimento com a gestão da qualidade, entretanto, tal comprometimento deveria ser estendido aos órgãos da administração pública como as secretarias, prefeituras, câmaras de vereadores, assembleias legislativas, órgãos ambientais, secretarias de educação, cultura, trabalho entre tantas outras que ofertam os setores governamentais.

Atualmente verifica-se que são poucos setores da administração pública municipal, estadual ou federal que possuem certificações ou sistemas de gestão da qualidade para controle e organização dos seus processos e rotinas de trabalho.

De 2012 a 2015 a Secretaria de Desenvolvimento Econômico realizou o preparo e os ajustes necessários para a normatização dos procedimentos de atendimento aos municípios e demais ações da secretaria. Com a obtenção do Selo de Qualidade ISO 9001. Em 2015 ela passou a integrar um grupo restrito de autarquias e organismos públicos que são igualmente certificadas, juntando-se à Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo, Câmara dos Vereadores de Ribeirão Preto (SOROCABA, 2017, p.1).

As prefeituras, governo do estado e as secretarias fornecem serviços à comunidade, então possivelmente a eficácia e eficiência desses serviços não são controlados ou mensurados para garantir a qualidade dos serviços prestados. Por mais que existam canais de comunicação, indicadores, redes sociais, audiência públicas, na administração pública, inúmeros dados são ocultados não chegando de forma eficiente para a população.

As secretarias de obras públicas dos municípios são responsáveis pela execução de obras de infraestrutura no Brasil e a maioria não tem estruturado um sistema de gestão da qualidade, como também não exigem obrigatório a certificação de gestão da qualidade para seus fornecedores, prestadores de serviços e executores de obras públicas.

Com a identificação dessa deficiência e ausência de sistemas de gestão da qualidade nas secretarias de obras públicas, essa deficiência foi a base e justificativa para conhecer e entender a estrutura e processos de trabalho da administração pública e identificar as dificuldades para a implantação de um sistema de qualidade qualquer serviço público.

2. Administração pública

Os conceitos e processos da administração geral (planejamento, organização, controle, direção) são fundamentais para a gestão das organizações públicas e privadas, pois os processos relacionados à produção de bens e serviços necessitam estratégias e gestão quanto à: administração, logística, comercial, financeira, de qualidade, tecnologia da informação, recursos humanos, suprimentos, segurança do trabalho, compliance e ambiental. De acordo com Chiavenato (2014, p.12), a teoria geral da administração é o campo do conhecimento humano que se ocupa do estudo da Administração em geral, não se preocupando onde ela seja aplicada, se nas organizações lucrativas (empresas) ou nas organizações não lucrativas.

A palavra administração vem do latim *ad* (direção, tendência para) e *minister* (subordinação ou obediência). Significa aquele que realiza uma função sob o comando de outrem, aquele que presta um serviço a outro, é a maneira de governar organizações ou parte delas. É o processo de planejar, organizar, dirigir e controlar os recursos organizacionais para alcançar determinados objetivos de maneira eficiente e eficaz. (CHIAVENATO, 2014 p.11).

A gestão e administração em ambientes públicos e privados são guiadas por técnicas e estratégias, baseadas em diretrizes, requisitos normativos, políticas públicas e modelos de gestão para alcançar os objetivos das organizações privadas, públicas e terceiro setor. As gestões públicas e privadas diferem na forma de gerenciamento e controle dos processos administrativos.

São vários os elementos que diferenciam as duas formas de administração. De um modo geral, as empresas privadas pautam sua ação pelo planejamento e gestão estratégicos. A administração pública age em função de sistemas mais rígidos de planejamento governamental, que se orientam por princípios gerais previstos na Constituição, e, mais modernamente, por sistemas de elaboração

de política pública. No setor público existem sistemas mais abrangentes de planejamento em alguns setores, como o elétrico, o de transportes, o industrial, o espacial, entre outros. (SARAIVA, 2010, p.6).

A administração pública é um processo derivado da teoria da administração, mas tem a função de conduzir as atividades dos serviços públicos da União, Estados, Distrito Federal, Municípios, autarquias e poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, de acordo com as políticas públicas suportadas pela Constituição Federal.

Esse modelo de administração vinculada às atividades públicas, segundo Brasil (1988, p.30) tem “a autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta podendo ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor.

O modelo de gestão na administração pública é gerenciado a partir de políticas públicas, ou seja, por leis, decretos, resoluções, portarias, instruções normativas e outras normas que sustentam as ações dos servidores públicos.

Administração Pública, de modo subjetivo, significa a totalidade de serviços e entidades ligados ao Estado e, objetivamente, é esse mesmo Estado atuando de forma concreta com o fim de satisfazer o bem comum de indivíduos, em uma coletividade sob seu domínio, nas esferas federal, estadual e municipal de governo. Já o setor público pode ser entendido como o segmento da economia responsável por atividades consideradas públicas ou de interesse público. (MEIRELES, 2004).

A gestão pública tem uma importante função no planejamento, organização, direção e controle dos serviços públicos com a finalidade de promover o bem comum à sociedade e à coletividade. O entendimento de

Administração Pública, englobando seus atos e sua organização, deve-se iniciar a partir do conceito de estado em que se encontra todo entendimento moderno do organismo funcional dos serviços públicos. (MOURA, 2013, p.20).

O Estado é a organização político-administrativo-jurídica e detém força para impor normas e exigir seu cumprimento à sociedade civilizada. (BÄCHTOLD, 2008, p.12). Para Moura (2013, p.24) o Estado é uma instituição organizada politicamente, socialmente e juridicamente, ocupando um território definido onde a lei máxima é uma Constituição escrita, e dirigida por um Governo que possui soberania reconhecida interna e externamente. O Estado se apresenta por meio da Administração Direta, como os ministérios, e indireta, representada pelas autarquias, fundações e organizações públicas, entre outras. (HERMANN, 2011, p.14).

A administração pública ou conjunto de órgãos, serviços e agentes do Estado tem a obrigatoriedade de fornecer serviços públicos para atendimento às necessidades coletivas da sociedade, como saúde, educação, infraestrutura urbana, saneamento básico, previdência e desenvolvimento social. A gestão pública brasileira tem seu marco principal com a Constituição Federal de 1988 na qual definiu a administração (planejamento, organização, controle, direção) do estado Brasileiro.

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias (BRASIL, 1988, p.1).

A gestão e políticas públicas do estado brasileiro tem como objetivo o planejamento, organização, controle e direcionamento das instituições

públicas. Os servidores têm a missão de propor, planejar e elaborar ações para o enfrentamento das questões sociais, políticas, econômicas e ambientais das sociedade e comunidades.

A administração pública também é responsável pelo gerenciamento das infraestruturas e desenvolvimento urbano das cidades, por meio dos ministérios, departamentos e secretarias e de obras públicas, órgãos vinculados ao poder executivo dos municípios. A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, o estado brasileiro está em constante atualização das políticas públicas para o desenvolvimento econômico, tecnológico, social e ambiental. Com a abertura do mercado nacional a partir de 1990 desenvolvimento tecnológico no início do século XXI, os processos gerenciais públicos, tiveram que se modernizar, devido às transformações como novos modelos, estratégias e técnicas para a gestão pública, na qual teve a necessidade de reestruturação. Em 2005 foi promulgado o Decreto 5.378, de 23 de fevereiro de 2005 que estabeleceu o GES PÚBLICA - Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização.

A compreensão de que um dos maiores desafios do setor público brasileiro é de natureza gerencial, e fez com que o GES PÚBLICA buscasse um modelo de excelência em gestão focado em resultados e orientado para o cidadão. Esse modelo auxilia as organizações públicas que estão em busca de transformação gerencial rumo à excelência da gestão. Ao mesmo tempo, permitir avaliações comparativas de desempenho entre organizações públicas brasileiras e estrangeiras e com empresas e demais organizações do setor privado. (GES PÚBLICA, 2017, P.1).

A GES PÚBLICA (2017, p.1) considera que a capacidade de gestão em uma organização pública é componente dos mais indispensáveis para que ela possa efetivamente fazer a diferença e entregar serviços públicos de qualidade. Esse programa para apoiar o desenvolvimento e a implantação

de soluções que permitam um contínuo aperfeiçoamento dos sistemas de gestão das organizações públicas e de seus impactos junto aos cidadãos.

3. Gestão de obras públicas

No território brasileiro as obras de infraestrutura são construídas, gerenciadas e fiscalizadas pela administração pública federal, estadual e municipal. A função do poder Executivo por intermédio das secretarias de obras públicas, departamento de estrada e rodagens, companhias de saneamento, companhias de habitação, secretaria de transportes, companhias de energias e outras empresas públicas. As secretarias de obras são instituições públicas vinculadas à prefeitura da cidade. Essas instituições são responsáveis por gerenciar e fiscalizar atividades relacionadas às obras públicas de drenagem, obras de saneamento básico, pavimentação de vias públicas, construção, conservação e manutenção das edificações municipais. O conjunto de obras de infraestrutura urbana que estão ligadas a gestão pública municipal são a pavimentação, saneamento básico, habitação, redes de drenagem urbana, pontes, viadutos, estradas, anéis viários, hospitais, escolas, entre outras obras de desenvolvimento das cidades.

Essas secretarias são essenciais na gestão pública devido a viabilização, construção e manutenção das redes de infraestruturas, permitindo o crescimento e desenvolvimento urbano das cidades, comunidades e territórios. Um sistema de infraestrutura é constituído por uma série de elementos em rede, organizados de forma a oferecer suporte ao abastecimento (de água, energia elétrica, comunicações) e à mobilidade (de pessoas e produtos). As redes de infraestrutura são o alicerce da construção das cidades. (MENDONÇA, 2012). A estruturação do espaço urbano é um elemento fundamental da luta social e política pelos direitos de cidadania. A construção dos sistemas de infraestrutura de serviços públicos e seu funcionamento eficiente é uma das diferenças marcantes entre as

idades desenvolvidas e as atrasadas. (MELO, 2015, p.2). Os desenvolvimentos federais, estaduais e regionais são realizados com obras financiadas e de responsabilidade das instituições públicas federais, estaduais e municipais.

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

A gestão de obras públicas no território nacional são exemplos da ineficiência da administração pública, pois apresentam problemas, irregularidades técnicas e obsoletas nas fases de projetos, licitação, execução e operação. Nos modelos de gerenciamento de obras públicas, além do processo corruptivo, essas sofrem com os desperdícios, erros de projetos, falta de planejamento, retrabalho e superfaturamento que comprometem as estruturas financeiras físicas e não atendem as demandas da sociedade. As deficiências e dificuldades de gestão das obras públicas é iniciada no processo de licitação, na qual é levada em consideração, o menor preço e não qualidade técnica e modelo de gestão do prestador de serviço.

Para a melhoria e bom andamento da administração pública municipal, seria necessário o desenvolvimento de políticas públicas mandatórias para a implantação de sistemas de gestão da qualidade nas instituições públicas que gerenciam e fiscalizam a execução de obras públicas.

A certificação e implantação de um sistema de gestão da qualidade nas secretarias de obras públicas viabiliza a redução de erros e falhas nos orçamentos, tomada de preços, erros de projetos, rejeição de obras incompletas e incompatíveis com projetos, atrasos nos cronogramas, falta de

capacitação e qualificação dos prestadores de serviço e falta de qualificação dos gerentes de contratos em relação aos requisitos e políticas públicas a serem seguidos para a execução da obra. As secretarias de obras públicas são importantes no fornecimento de serviços de infraestrutura para a sociedade e população que dependem da qualidade, agilidade, prazo e eficiência desses serviços para sua mobilidade e bem-estar social.

Com a avaliação e identificação dessa deficiência na gestão e controle das secretarias de obras públicas, nota-se que uma certificação ou a estruturação de um sistema de gestão da qualidade, seja no formato ISO 9001:2015 ou Siac.2018 (Política Pública do Ministério das Cidades) pode trazer benefícios e melhorias nos processos de gestão de obras públicas, licitações, elaboração de projetos eficientes, redução de erros, segurança e entregas no prazo e satisfação dos clientes, conforme estabelece as normas de gestão da qualidade.

4. Sistema de gestão da qualidade administração pública

Na administração pública as certificações de qualidade, principalmente PBQP- H-Programa Brasileiro de Qualidade no Habitat, certificação mandatória para as empresas que prestam serviços para obras públicas habitação, infraestrutura, pavimentação e saneamento básico, ainda não é realidade nos órgãos públicos, gerenciadoras e prestadores de serviços que gerenciam e fiscalizam obras públicas. A implantação de um Sistema de gestão da Qualidade em instituições públicas, é uma demanda para a melhoria da qualidade nos processos e serviços para o enfrentamento das crises políticas e econômicas da administração pública federal, estadual e municipal. A implantação de um sistema de gestão de qualidade é voluntária para qualquer instituição pública ou privada, mas as lideranças e gestão das instituições públicas e privadas que decidem sobre a certificação

ou estruturação de um sistema de gestão da qualidade baseados nas normas ISO 9001:2015 ou PBQP-H.

Diferente das instituições públicas, a iniciativa privada avalia a gestão da qualidade como fator importante nos processos estratégicos e administrativos para o direcionamento das organizações. Para se manterem competitivas e eficientes, as empresas são submetidas a realizar mudanças em seus processos de gestão, e a primeira mudança é o desenvolvimento de ações para a melhoria dos seus processos, serviços e produtos e comecem com o planejamento e controle da qualidade com intuito de estruturar sistemas de gestão da qualidade.

O objetivo do planejamento e controle da qualidade é o de alcançá-la e mantê-la. A organização produzirá melhores produtos e promoverá melhoramentos contínuos, extensivamente ao processo de produção. Melhores índices de produtividade e de qualidade, menores custos de produção, o alcance de metas e melhor aproveitamento dos recursos são resultados esperados e, ao final, a satisfação do cliente certamente será incrementada. (ERDMANN, 2011, p.26)

Na iniciativa privada é comum a certificação na norma ISO 9001:2015 – Diretrizes para a implantação de sistemas de gestão da qualidade. Para inúmeras empresas a certificação de sistemas de gestão da qualidade (ISO 9001/2015) tornou-se mandatório para determinados ramos, como automotivo, farmacêutico, alimentos, mineração, prestação de serviços, educação e energia.

De acordo com a ISO 9001:2015 a adoção de um sistema de gestão da qualidade é uma decisão estratégica para uma organização que pode ajudar a melhorar seu desempenho global e a prover uma base sólida para iniciativas de desenvolvimento sustentável. Os benefícios de uma organização pela implementação do sistema de gestão da qualidade são: a) a capacidade de prover produtos e serviços que atendam aos requisitos do cliente, estatutários e regulamentares; b) facilitar oportunidades para a satisfação do cliente; c)

abordar riscos e oportunidades no seu contexto e objetivos; d) a capacidade de demonstrar conformidade com requisitos especificados de sistemas de gestão da qualidade. (ABNT, 2015, p.7)

Tratando-se de prestação de serviços para a administração pública, são poucas as empresas que possuem um sistema de gestão e certificação da qualidade ou ambiental para a execução de serviços aos municípios, Estados e União. Já a certificação pelo regimento SIAC.2018 – PBQP-H – Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade é exclusiva para a construção civil e obrigatória para as construtoras de obras de infraestrutura, saneamento e habitação que necessitam e possuem financiamento da caixa.

O objetivo do regimento SIAC.2018 é promover ações no sentido de sensibilizar entidades contratantes de serviços e obras e agentes financeiros a introduzirem em seus processos de contratação e sistemáticas de financiamento mecanismo de indução à participação de empresas de serviços e obras no SiAC, bem como de aprimorar seus processos de contratação e gerenciamento de serviços e obras ou de concessão de financiamentos. (BRASIL, 2018, p.16)

Nas secretarias de obras de um município que faz parte do poder público, poderá implementar um sistema de gestão da qualidade para melhorar seus processos, produtos ou buscar uma certificação de qualidade que mostrará e garantirá a sociedade a execução de obras, seguindo regras planejamento e gestão exigidos pelas normas de gestão da qualidade, como a ISO 9001(2015). Para a certificação de gestão da qualidade, a instituição passará por uma auditoria por um órgão certificador, baseado em normas de gestão da qualidade, com a missão de avaliar o atendimento aos requisitos estabelecidos na norma.

A certificação pode ser implementada em qualquer empresa ou instituição pública ou privada. Trata-se de uma declaração formal de que determinada

organização atende aos parâmetros de qualidade estabelecidos pela norma ABNT NBR ISO 9001 ou a outro sistema de gestão adotado como, por exemplo, ambiental. Além de aferir o padrão de qualidade de uma organização, a certificação beneficia, além do cliente, também seus colaboradores, aumentando sua produtividade e otimizando seus recursos. (LUZ; LIGUORI, 2012)

Como as instituições públicas seguem os requisitos estabelecidos nas políticas públicas federais, estaduais, municipais, e possuem interferências partidárias, políticas, econômicas e ideológicas, esses fatores interferem na estruturação de um sistema de gestão e dificultam o processo de implantação de sistemas da qualidade na administração pública. As organizações pertencentes ao setor de serviços públicos não recebem a pressão direta de sua clientela (que frequentemente é a população em geral), da mesma forma que as empresas do setor privado. (FLAUZINO, et. al., 2005, p.12).

Segundo a Constituição Federal no art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

A eficiência e gestão da qualidade são ferramentas importantes e escassas no controle da administração pública para a avaliação da satisfação dos clientes internos e externos (sociedade, comunidades, população) sobre os serviços prestados pelos órgãos públicos. Um dos problemas na administração pública, considerado como crítico em relação ao requisito de eficiência, são as obras públicas, na qual sofrem com a corrupção e problemas de qualidade que causam grandes impactos na gestão, planejamento urbano e impactos na rotina da sociedade.

A má qualidade, geralmente justificada em função das aquisições a partir do “menor preço” problemas intrínsecos às licitações públicas, tidas como geradoras de compras e obras nesta condição; os sobre preços, afora aqueles havidos por fraudes, têm sido atribuídos à cultura dos aditamentos contratuais

indevidos e aos desperdícios “inerentes” às obras públicas, o que as leva a serem consideradas piores do que suas equivalentes, realizadas para a área privada. Tais lógicas, aceitas como verdadeiras por pela sociedade, estão em desacordo com as necessidades do Estado e da própria sociedade, que deve buscar incessantemente o atingimento do princípio constitucional da eficiência, não alcançado. (MOTA, 2005, p.2)

Os empreendimentos vinculados às instituições, empresas e poderes públicos federais, estaduais e municipais, são caracterizados como obras públicas. As secretarias de obras, companhias de saneamento, concessionárias de energia, empresas públicas, departamentos de estradas e rodagem são responsáveis pelas obras públicas das cidades, da fase de projetos, instalação, operação, monitoramento e manutenção das infraestruturas urbanas.

Com todos os problemas que existem na estruturação e planejamento de obras públicas, seja do âmbito municipal, estadual e federal, essas não atendem às expectativas dos clientes (população) e a demanda e necessidades da sociedade. A implantação e a certificação de um sistema de gestão da qualidade nos setores públicos e prestadores de serviços, possibilitará a sociedade ter confiança nos serviços prestados e retorno de informações dos órgãos públicos sobre a eficiência dos processos e serviços executados, pois a normas de sistemas de gestão exigem requisitos de rastreabilidade de informações, comunicação e atendimento as expectativas para as partes interessadas e clientes. Os órgãos responsáveis de obras públicas, possuem processos que poderiam exigir dos fornecedores (empresas da indústria da construção e prestadores de serviços) a obrigatoriedade de sistemas da qualidade nas licitações, assim seria evidenciado o comprometimento e a conformidade com a qualidade, na qual receberiam produtos e serviços melhores para atendimento da demanda da população.

O SiAC. 2018 Sistema de Avaliação da Conformidade de Empresas de Serviços e Obras da Construção Civil - integra o Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat - PBQP-H, na qual visa contribuir para a evolução da qualidade, produtividade e sustentabilidade no setor da construção civil. O objetivo do SiAC é avaliar a conformidade de sistemas de gestão da qualidade de empresas do setor de serviços e obras atuantes na construção civil (BRASIL, 2018, p.10).

A estruturação do sistema de gestão da qualidade, implantação dos referenciais SIAC.2018, certificação PBQP-H ou ISO 9001:2015, promove as construtoras de obras pública a possibilidade de acesso aos recursos financeiros do Governo Federal, caixa econômica federal e BNDS – Banco Nacional de desenvolvimento social para execução de obras, melhoria dos processos, financiamentos, redução de custos, desenvolvimento da mão de obra, reconhecimento da sociedade, desenvolvimento tecnológico, conquista de novos mercados e clientes.

As normas sistemas de gestão ISO 9001:2015 e Regimento SIAC.2018 são aplicáveis nas empresas construtoras que pretendem melhorar sua eficiência técnica e econômica e eficácia por meio da implementação de um Sistema de Gestão da Qualidade, independentemente do subsetor onde atua. Esses documentos são aplicáveis em qualquer subsetor onde a empresa atue, respeitadas as especificidades definidas no documento de Requisitos Complementares aplicáveis ao subsetor em questão. (BRASIL, 2012).

A implantação do PBQP-H:2018 e ISO 9001:2015 em construtoras está voltada à melhoria, qualidade e desenvolvimento das cidades, programas urbanos, saneamento básico, infraestrutura, mobilidade urbana e transporte, na qual são temas que são de responsabilidade das prefeituras, estado, união e secretarias de obras.

Então, existe uma contradição, pois o sistema de gestão da qualidade e da certificação do PBQP-H são exigidos em alguns processos de licitação e contratos públicos, mas esses órgãos públicos que gerenciam e fiscalizam as obras públicas não possuem a certificação ou até desconhecem a origem, finalidade, exigências da implantação do PBQP-H e ISO 9001:2015 no Brasil.

A satisfação e expectativas dos clientes é um requisito obrigatório das normas e regimentos de avaliação de sistemas de gestão da qualidade. As instituições com certificação de qualidade devem atender as expectativas de seus clientes quanto à eficiência dos serviços prestados. Então todos os colaboradores de um setor ou instituição devem estar comprometidos com a qualidade, desde a diretoria até o profissional menos qualificado.

As exigências a que as organizações estão submetidas aceleraram e fizeram crescer em importância os conhecimentos sobre Gestão da Qualidade[...]. As abordagens desses movimentos mostram a grande amplitude do tema qualidade. O que era restrito à função Controle passou a merecer maior escopo, fundamentado em técnicas elaboradas, vindo a constituir um corpo teórico próprio. Todavia, essa constatação não afasta o assunto qualidade das questões sobre as quais se assenta: a estrutura e o funcionamento das organizações e de seus sistemas operacionais. Planejamento das operações tem entre suas incumbências o delineamento do produto e do processo. E é justamente quando projetamos o serviço que definimos suas características materiais, funcionais, de aparência e efeito (resultado), que serão depois percebidas e avaliadas pelo consumidor. (ERDMANN, 2011, p.22).

A implantação e a certificação de um sistema de gestão da qualidade nos setores públicos possibilitarão a sociedade, ter confiança nos serviços prestados e retorno de informações dos órgãos públicos sobre a eficiência dos processos e serviços executados, pois as normas de sistema de gestão exigem requisitos sobre a rastreabilidade de processos e comunicação com

as partes interessadas. As secretarias de obras públicas, possuem processos que poderiam exigir dos fornecedores (empresas de engenharia e construção civil) a obrigatoriedade de sistemas de gestão da qualidade nos processos de licitação, assim seria evidenciado o comprometimento com a qualidade dessas empresas e como consequência a sociedade receberam produtos e serviços melhores.

A implantação do sistema de gestão da qualidade, baseados na normas ISO 9001:2015 ou SIAC.2018 poderá agregar valor nos processos de construção das obras e redes de infraestrutura, licitações, desenvolvimento de projetos adequados e sem erros, redução de custos, segurança do cliente, entrega no prazo, entre outros fatores que repercutem e descrevem a ineficiência da prestação de serviços em obras públicas. Outro fator importante no processo de execução de obra pública, é o processo de monitoramento, controle de equipamentos de medição, avaliação das estruturas, verificação e inspeção de serviços que são itens mandatórios para o processo de certificação de um sistema de gestão da qualidade.

O processo da gestão da qualidade na administração pública possibilitará o controle de todos os processos físicos, financeiros e licitações, além da padronização, comunicação e organização dos setores e atividades, pôr do desenvolvimento de procedimentos de gestão para o controle de desperdícios e melhoria no aporte de recursos financeiros públicos.

Utilizado em organizações de todo o mundo há pelo menos meio século, o Sistema de Gestão da Qualidade oferece ferramentas para que as organizações implantem e gerenciem a qualidade de seus processos. Algumas razões que levam à sua implementação são: I - Maior satisfação dos clientes (sociedade e partes interessadas); II Melhoria da imagem e desempenho da organização; III- Aumento da produtividade e redução de custos. A implantação da Gestão da Qualidade compreende controle de documentos, treinamento,

mapeamento, análise dos processos produtivos e registro das atividades da organização (LUZ; LIGUORI, 2012).

Portanto, ainda que não seja uma realidade na gestão pública, a gestão da qualidade é importante em qualquer instituição ou empresa que forneça um produto ou exerça prestação de serviço. A finalidade da gestão da qualidade é a identificação, organização, mensuração, melhorias na comunicação e no gerenciamento de processos de uma organização, tanto privada ou pública, a fim de garantir a qualidade do seu produto, serviços e satisfação dos seus clientes, ou seja, na esfera pública a população e sociedade em geral.

5. Análise dos resultados

As secretarias de obras públicas municipais, são responsáveis pela infraestrutura de bairros, cidades, distritos, de acordo com especificações técnicas, processos licitatórios, políticas públicas e outros requisitos legais ou administrativos. De acordo com Curitiba (2004, p.1) a secretaria municipal de obras públicas A Secretaria Municipal de Obras Públicas, tem por finalidade definir as políticas das áreas de saneamento, pavimentação, edificação e iluminação pública, bem como administrar, normatizar e implementar o planejamento operacional de manutenção e execução de obras públicas e próprios municipais.

A ausência de sistemas de gestão da qualidade na administração pública causa grandes impactos e consequências incalculáveis aos cofres públicos das prefeituras, governos e da união, além do atraso e obsolescência de documentos e processos, falta de capacitação de colaboradores, falta de investimentos em tecnologias construtivas para o desenvolvimento na infraestrutura urbana.

Para entender o processo e dificuldades de implementação dos sistemas de gestão da qualidade foi realizado avaliação preliminar em três

secretarias de obras públicas (São José dos Pinhais, Araucária, Pinhais). A avaliação preliminar da pesquisa, teve como objetivo analisar diferentes estágios de gestão da qualidade, ou seja, cidades com sistema de gestão da qualidade certificados, em processos de implantação e outra com nenhuma familiaridade com certificações da qualidade. Para essas cidades foi enviado o questionário para os responsáveis da secretaria de obras para o levantamento de informações sobre a importância de implantação dos sistemas de gestão de qualidade ISO 9001/SIAC.2018). Para o levantamento das informações, foi elaborado um questionário com perguntas direcionadas aos servidores e responsáveis das secretarias de obras, conforme figura 3.

O envio do questionário foi para levantar dados sobre a gestão de qualidade, nível de conhecimento dos servidores em relação à norma SIAC.2018 PBQP-H e ISO 9001:2015, exigência da norma em licitações, realização de auditorias de qualidade, especialistas em gestão da qualidade nas secretarias de obras, exigência da gestão da qualidade para as construtoras e satisfação dos clientes (comunidade) em relação à qualidade das obras. Foram realizadas diversas formas de contato (E-mail, Pessoalmente, Telefone) com os responsáveis e servidores que pudessem responder o questionário. A primeira forma de contato foi pelos e-mails disponibilizados no site da secretaria de obras (Secretários, Assessores, Chefe de Gabinetes) e a segunda foi pessoalmente com uma amostra de 3 prefeituras da região metropolitana (São José dos Pinhais, Araucária, Pinhais). A terceira forma e insistente de contato foi realizada por telefone, mas uma vez sem sucesso, na qual os atendentes sempre informavam que não poderiam passar informações por telefone, e era necessário enviar um e-mail, ofício ou ligar para os responsáveis do setor de obras públicas. Os e-mails enviados para o setor e para os responsáveis não foram obtidos retorno, e a única secretária de obra que deu retorno foi a de Pinhais.

Nas três prefeituras pesquisadas, as respostas foram às mesmas, que não era possível repassar essas informações, sem a autorização do secretário de obras do município. Para o levantamento das informações foram enviados o questionário para a amostra de três municípios, que corresponde a 21% dos municípios da região metropolitana de Curitiba. Essa amostra levou em consideração os municípios da região metropolitana e cidades que já possuíam a familiaridade com gestão da qualidade. A prefeitura de Pinhais está em processo de desenvolvimento e implantação do sistema de gestão da qualidade até 2020. Pinhais se prepara para receber ISO 9001, foi estabelecida pela Prefeita uma meta de buscarmos uma auditoria ISO 9001 até o final da sua gestão em 2020, para avaliar o nível em que a Prefeitura se encontrará após a conclusão deste trabalho. (PINHAIS, 2017, p.1).

A prefeitura de São José dos Pinhais iniciou o processo em 2007 de implantação de um sistema de gestão da qualidade total na câmara de vereadores, mas acabou não dando continuidade no processo de certificação. A prefeitura de Araucária não tem em sua estrutura órgãos que possuam sistema ou certificados da qualidade. No levantamento de dados nas prefeituras da região metropolitana a única que teve os processos de certificação da Qualidade ISO 9001:2008 nos processos da secretaria de obras públicas de Curitiba. Obras de Curitiba tem certificado da qualidade total, a Secretaria Municipal de Obras Públicas obteve a renovação da certificação ISO 9001:2008. O documento reconhece a qualidade dos serviços realizados pela Secretaria (CURITIBA, 2012.p.1).

O gráfico 1 apresenta os resultados do retorno da pesquisa pelas secretarias de obras, em que 67% da amostra pesquisadas não retornou os dados do questionário. Outro fator identificado na pesquisa foi à restrição dos servidores públicos para passar informações sobre seus setores e secretarias, mesmo sendo para finalidades acadêmicas, 67% da amostra não

repassaram informações por serem autorizados, medo de retaliações ou por regras estabelecidas pelos responsáveis das secretarias de obras públicas.

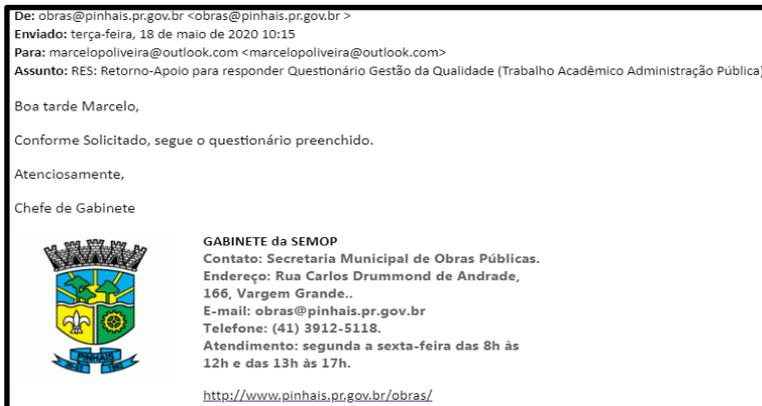


Fonte: elaboração própria, com base em dados da pesquisa.

Com a pesquisa in loco e pessoalmente nas secretarias e ausência de retorno por e-mail, é possível perceber que há uma intimidação das secretarias de obras públicas no fornecimento de informações para pesquisas acadêmicas. Aparentemente isso acontece, devido à preocupação ou interferência da comunidade nos processos de gestão dos serviços públicos ou acesso de informações que prejudiquem a pasta ou prefeitura, ou descubram problemas em relação ao mau uso do dinheiro público.

Das secretarias de obras pesquisadas, a única que retornou o questionário foi à prefeitura de Pinhais, isso demonstra que o responsável do setor entendeu a finalidade da pesquisa, conforme a resposta do chefe de gabinete na figura 1.

Figura 1 – E-mail de retorno Secretaria de Obras Públicas de Pinhais



Fonte: elaboração própria.

O retorno da prefeitura de Pinhais, demonstra a visão servidor sobre a importância de um sistema de gestão da qualidade. Isso remete a preocupação da instituição com a qualidade, pois estão em processo de implantação do sistema de gestão da qualidade baseado na norma ISO 9001.

Figura 2 - Questionário respondido pela Secretaria de Obras de Pinhais

QUESTIONÁRIO	
Prezado Servidor: Este questionário não é obrigatório, mas sua opinião é MUITO IMPORTANTE . As informações são sigilosas e servirão para o trabalho científico de pesquisa que está sendo desenvolvido para conclusão de Curso de Administração Pública da UEPG- Universidade Estadual de Ponta Grossa.	
Prefeitura:	Prefeitura de Pinhais
Secretaria	SEMOP - Secretaria Municipal de Obras Publicas
A prefeitura ou secretaria possui alguma certificação?	<input type="checkbox"/> ISO 9001 <input type="checkbox"/> SIAC-2018/PBQP-H <input type="checkbox"/> ISO 14001 <input type="checkbox"/> ISO 45001 <input type="checkbox"/> Outros, Qual/Não Tem
A secretaria possui sistema de gestão de qualidade?	<input type="checkbox"/> Certificado <input type="checkbox"/> Em processo de Implantação <input checked="" type="checkbox"/> Existe Projeto de Implantação <input type="checkbox"/> Não tem necessidade
A gestores publicos da secretaria conhece a norma (regimento) SIAC-2018/PBQP-H e ISO 9001:2015 para Sistemas de Gestão da Qualidade.	<input type="checkbox"/> Não tem conhecimento da Existência <input type="checkbox"/> Receberam treinamento <input checked="" type="checkbox"/> Conhecem e estão aptos para a implantação
Nas licitações de obras são exigidos das Empreiteiras Certificações de Qualidade?	<input type="checkbox"/> SIAC-2018/PBQP-H <input type="checkbox"/> ISO 9001 <input type="checkbox"/> ISO 14001 <input type="checkbox"/> ISO 45001 <input checked="" type="checkbox"/> Não Aplicável
No término das obras são realizadas pesquisas de satisfação de clientes/comunidade) para saber o resultado da obra?	<input checked="" type="checkbox"/> Sim, Com a comunidades próximas <input type="checkbox"/> Audiências Publicas <input type="checkbox"/> Não tem necessidade
Na Secretaria existe um profissional especializado para controle e gestão de qualidade da obra?	<input type="checkbox"/> Técnico em Qualidade <input type="checkbox"/> Auditor de Qualidade <input type="checkbox"/> Analista de Qualidade <input type="checkbox"/> Engenheiro de Qualidade <input checked="" type="checkbox"/> Não Tem
Nas obras são exigidos dos empreiteiros, especialistas em controle e gestão de qualidade da obra?	<input type="checkbox"/> Sim <input checked="" type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> somente em Obras espalhadas <input type="checkbox"/> somente em Obras de grande porte
Como gestor Publico considera importante uma sistema de gestão da qualidade em uma secretaria de obras?	<input checked="" type="checkbox"/> Sim, melhora a gestão da <input type="checkbox"/> Não Agrega valor aos <input type="checkbox"/> Melhora o serviços
São Realizadas auditorias de gestão da qualidade nas obras?	<input type="checkbox"/> sim para verificar qualidade <input type="checkbox"/> Sim para verificar qualidade dos Materiais <input type="checkbox"/> Auditorias Internas <input checked="" type="checkbox"/> Não
A secretaria tem algum canal para receber reclamações ou sugestões da comunidade em relação a qualidade das obras?	<input checked="" type="checkbox"/> Canal de Comunicação <input type="checkbox"/> Internet <input type="checkbox"/> Audiências publicas <input type="checkbox"/> Não Tem
Você pode utilizar este espaço em branco para acrescentar alguma informação que achar necessário.	
E prefeitura de Pinhais tem um projeto de implantação do sistema de gestão da qualidade, de acordo com os requisitos da ISO 9001:2015.	

Fonte: elaboração própria.

Com a análise do único questionário retornado pela prefeitura de Pinhais, a Prefeitura ainda não possui a certificação, mas está em processo de implantação. Uma das perguntas no questionário foi sobre o conhecimento dos gestores públicos da secretaria em relação a ISO 9001 e PBQP-H, e a resposta foi que os gestores conhecem e estão aptos para a implantação. Outro questionamento da pesquisa foi em relação à exigência da certificação da qualidade para as empreiteiras que participam das licitações. A resposta do servidor foi que não era exigido, o que demonstra que ainda as certificações de gestão da qualidade (PBQP-H e ISO 9001) não são exigidos em processos de licitação de obras públicas municipais, e o menor preço ainda é o que prevalece. Outras informações identificadas com a pesquisa, foi que a secretária não possui especialista para controle e gestão da qualidade das obras, como também não exigem especialistas em qualidade das empreiteiras e auditorias para verificar os serviços e produtos utilizados na construção. A pesquisa demonstrou também que a secretaria de obras tenha um canal de comunicação com a comunidade para a ouvidoria, reclamações e sugestões sobre as obras executadas.

6. Conclusão

A proposta dessa pesquisa teve por finalidade avaliar e identificar os problemas relacionados à ausência dos sistemas de gestão da qualidade, baseado na ISO 9001:2015 e SIAC.2018(PBQP-H) em secretaria de obras públicas. Inicialmente a pesquisa foi realizada em três prefeituras. Na pesquisa com as três prefeituras, a única que retornou foi a de Pinhais e a de Araucária e São José dos Pinhais não retornaram as informações solicitadas presencialmente e por e-mail. Foi constatado nesta pesquisa preliminar que existe uma resistência dos servidores no repasse de

informações públicas sobre os processos de gestão, responsáveis e outras informações do setor e secretaria.

A administração pública municipal terá nos próximos anos alta demanda para manter a confiança dos seus processos e rotinas perante as políticas públicas de gestão e controle da população. As prefeituras e suas secretarias deverão desenvolver modelos de gestão que sejam sustentáveis e tragam segurança para a população e sociedade. Com a implantação de um sistema de gestão da qualidade poderão ter retorno e reconhecimento da sociedade, além da redução de custos com processos, crescimento econômico, desenvolvimento social e melhoria da infraestrutura urbana.

E, para que isso ocorra deverá ter uma mudança na visão dos governantes e gestores públicos para a adoção dos sistemas de gestão da qualidade nas secretarias de obras.

Este estudo incentiva novas pesquisas na área de conhecimento da gestão da qualidade em relação ao gerenciamento de obras públicas, satisfação de clientes e partes interessadas. Espera-se que com essas novas pesquisas em futuro próximo possam direcionar os poderes públicos para a melhoria da qualidade dos serviços prestados à sociedade e à população dos municípios brasileiros.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da Republica Federativa do Brasil de 1988.**

Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 10 abr. 2020.

BRASIL, **Regimento Geral do Sistema de Avaliação da Conformidade de Empresas de Serviços e Obras da Construção Civil – SiAC. Portaria nº 383, de 14 de Junho de 2018.** Brasília: Ministro de Estado das Cidades. 2018.

BRASIL. **Obras Públicas: Recomendações Básicas para a Contratação e Fiscalização de**

Obras de Edificações Públicas. 3^a ed. Brasília. TCU. -Tribunal de Contas da União.

2013. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24D6E86A4014D72AC81F35437&inline=1>>. Acesso em: 15 de

jan. 2020.

CAMPOS, V. F. TQC: controle da qualidade total. **Belo Horizonte: Fundação Christiano Ottoni**, v. 11, 1992.

CHIAVENATO, I. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 9. ed. Rio de Janeiro: Manole, 2014.

CURITIBA. **Aprova o regimento interno da secretaria municipal de obras públicas.**

Prefeitura. Curitiba: Prefeitura. 2004. Disponível em: <<https://www.cmc.pr.gov.br/>>. Acesso em: 15 maio 2020.

CURITIBA. **Obras de Curitiba tem o certificado de qualidade total.** Curitiba: Prefeitura.

2012. Disponível em: <<https://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/obras-de-curitiba-tem-certificado-de-qualidade-total/28037>>. Acesso em 15 de maio 2020.

FLAUZINO, S.R. *et al.* **Análise dos Impactos de um Sistema de Gestão da Qualidade Segundo a Norma ISO 9000 no Comprometimento Organizacional do Setor de Serviços Públicos do Brasil.** UNIFEI. ITAJUBA. 2005.

GESPUBLICA. **Programa GESPÚBLICA.** Brasília. Ministério do Planejamento. 2017.

Disponível em: <<http://www.gespublica.gov.br/>>. Acesso em: 15 de jun. 2020.

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

HERMANN, E. R. **Gestão da qualidade no setor público.** Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2011.

LUZ, R. S. O.; LIGUORI. V. C. S., **Orientações sobre Sistema de Gestão da Qualidade.**

Campinas. CIT-Coordenação de Inovação Tecnológica. 2012.

MELO, J. L. S. *et al.* Gestão da Qualidade e Princípio da Eficiência: uma Análise da Prestação de Serviços nas Universidades Públicas da Cidade de Petrolina-PE. **Id On Line Revista de Psicologia**, Recife, v. 10, n. 30, p. 131-143, 01 jun. 2016.

MELO, L. M. **A infraestrutura de serviços públicos e o território urbano**. In: LEAL, C. F. C. et al. (Org.). Um olhar territorial para o desenvolvimento: Sudeste. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2015. p. [410]-434.

MOURA, C. C. S. **Responsabilidade Civil Extracontratual da Administração Pública pelo dano ambiental coletivo**. Belo Horizonte: Fundação Ibero-americana, 2013.

SOROCABA, **Prefeitura tem certificação ISO 9001 recebida pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico**. Sorocaba: Prefeitura. 2017. Disponível em: <<http://agencia.sorocaba.sp.gov.br/prefeitura-tem-certificacao-iso-9001-recebida-pela-secretaria/>>. Acesso em: 04 maio 2020.

Capítulo 8

A administração pública como modelo de responsabilidade ambiental: uma discussão para o município de Pontal do Paraná-PR

*Patricia Farias
Mônica Aparecida Bortolotti
Almir Cléydison Joaquim da Silva
Bruna Scheifer*

1. Introdução

Os administradores públicos vêm se envolvendo cada vez mais na descoberta de novas formas de economizar energia e recursos hídricos. Com o desenvolvimento sustentável se movendo para a linha de frente da crise ambiental dos países, a administração pública colocou-se no meio do processo de planejamento dos projetos de sustentabilidade que vem sendo desenvolvidos.

Considerando o papel das comunidades nos esforços de sustentabilidade nacional e global, os administradores públicos também podem observar mais de perto como os indivíduos podem contribuir para seus ambientes locais. Como exemplo disso tem-se a implementação de alternativas energéticas com reflexos tanto em melhorias no estilo de vida da população quanto na possibilidade de redução de danos para o meio ambiente.

Existem várias alternativas para tornar os ambientes urbanos mais sustentáveis. As mais conhecidas e que vem sendo cada vez mais utilizadas são as soluções que envolvem a energia fotovoltaica e a captação de águas pluviais para algumas finalidades específicas.

A adoção de práticas sustentáveis pela gestão pública traz benefícios tanto econômicos quanto ambientais. A utilização de práticas sustentáveis acarreta em bonificações fiscais propostas pela legislação tributária brasileira, bem como a redução de recursos energéticos necessários para o funcionamento de seus equipamentos públicos. Além disso, também pode promover o desenvolvimento de um novo modelo de gestão pública que possua o preceito do desenvolvimento ambiental e sustentável.

Neste sentido, levanta-se o seguinte problema de pesquisa: como a administração pública pode atuar como modelo e facilitadora nas práticas de conservação ambiental, com destaque para a observação das práticas do município de Pontal do Paraná-PR?

O município de Pontal do Paraná-PR foi emancipado em 20 de dezembro de 1995, pela lei estadual N° 11.252, constituindo-se oficialmente em 1° de janeiro de 1997. De acordo com o Censo do IBGE (2010), o município possui uma população de 20.920 mil habitantes.

Para tanto, este trabalho tem como objetivo geral identificar soluções de sustentabilidade existentes para a utilização nos órgãos públicos, com destaque para o município de Pontal do Paraná-PR. Para alcance do objetivo do trabalho, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos: i) identificar as práticas sustentáveis aplicadas na Prefeitura de Pontal do Paraná-PR; ii) elencar modelos de autogestão sustentáveis aplicáveis no município; iii) identificar os benefícios da responsabilidade ambiental na gestão pública; e iv) identificar potenciais práticas sustentáveis para o município de Pontal do Paraná-PR.

Enquanto aspectos metodológicos, o trabalho compreende um estudo de caso, com uma abordagem qualitativa e utilização de revisão bibliográfica e documental. Para tanto, a pesquisa também conta com a realização de entrevista semiestruturada junto a Secretaria de Administração do município de Pontal do Paraná-PR.

Este trabalho encontra-se estruturado em quatro seções. A primeira seção apresenta uma contextualização da temática, os objetivos do trabalho e os principais aspectos metodológicos utilizados. A segunda seção conta com uma discussão teórica sobre desenvolvimento sustentável e responsabilidade ambiental. A terceira seção analisa e discute os principais resultados encontrados. E a quarta seção apresenta as considerações finais.

2. Fundamentação teórica

As preocupações com a questão ambiental e com o desenvolvimento sustentável foram intensificadas nos anos de 1960 e 1970, especialmente por meio de publicações de livros, conferências mundiais, seminários, simpósios, dentre outros ambientes acadêmicos e institucionais (SILVA, 2019). A intensificação das preocupações com o meio ambiente e com a responsabilidade ambiental delimitaram um novo cenário no contexto mundial e na administração pública, trazendo conceitos e tencionando novas práticas.

A gestão ambiental surgiu após meados do século XX, principalmente em decorrência das pressões de organismos internacionais, que reivindicavam uma política pública direcionada a proteção e conservação ambiental (SILVA, 2019), delimitando assim a primeira relação entre gestão pública e responsabilidade ambiental.

De acordo com Santos (2015) a responsabilidade ambiental pode ser conceituada como um conjunto de atitudes voltadas para o desenvolvimento sustentável global. Ou em outros termos, corresponde a um conjunto de atitudes que leva em consideração o crescimento econômico juntamente com a proteção do meio ambiente, visando à garantia de sustentabilidade para as gerações atuais e futuras. A adoção de práticas sustentáveis dentro das organizações pública é de suma

importancia, assim como indica para a necessidade de internalizar o desenvolvimento sustentável (TAVARES, 2012).

As práticas de responsabilidade socioambiental não se limitam ao cumprimento de exigências legais, mas amplia seu olhar para questões relacionadas a desperdício, uso dos recursos naturais, descarte adequado de resíduos e participação na construção de uma sociedade cada vez melhor (LUIZ *et al.*, 2013).

Neste sentido, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) criou o programa Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), no ano de 1999. Este programa procura rever os padrões de consumo e produção, bem como sensibilizar os gestores públicos a adotar novos referenciais de sustentabilidade ambiental em suas atividades rotineiras (LUIZ *et al.*, 2013). Além disso, a agenda também pretende instaurar um processo de construção de uma nova cultura institucional na administração pública, visando à conscientização dos servidores para a otimização dos recursos para o combate ao desperdício e para a busca de uma melhor qualidade do ambiente de trabalho.

Feita essas considerações, cabe destacar que edifícios comerciais são compostos de muitos sistemas que dependem de grande quantidade de água e luz. Visando projetar sistemas mais ecológicos, o objetivo do engenheiro tornou-se não apenas fornecer um projeto funcional, mas também estruturar projetos com manutenção do uso e economia de recursos. Com ou sem a necessidade de alcançar os pontos da certificação de Liderança em Energia e Design Ambiental (LEED, na sigla em inglês), a conservação da água pode ser incorporada em um projeto, mesmo que seja apenas no nível do equipamento (LEITE, 2011).

O fornecimento de sistemas com foco na redução do consumo de água pode contribuir tanto nos custos de energia quanto na disponibilidade futura de recursos, assim como também transmite uma

mensagem corporativa positiva com relação a compromissos com o meio ambiente.

O impacto ambiental causado pela produção de energia tem exigido deste setor formas de produção de energia limpa e sustentável. A utilização de luz solar enquanto fonte de energia tem se apresentado de forma viável e crescente para a geração de eletricidade e outras necessidades da humanidade. Para tanto, a energia solar pode ser comparada às formas de energia atualmente exploradas pela humanidade. Seu princípio baseia-se na captura dos raios solares para sua conversão em energia elétrica (CASALS; GARRETA, 2013). Apesar de seu reconhecimento como uma forma inovadora de produção de energia elétrica, outras fontes de energia se mantêm em posição de destaque. Em 2019, as principais matrizes energéticas brasileiras são hidrelétrica (63,3%), eólica (9,3%), biogás (8,9%), biomassa (8,7%) e solar (1,4%). A energia solar apresenta baixa representatividade, contudo cresceu 92,2% em termos de geração e oferta interna de energia no ano de 2019 (MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA, 2020).

A tecnologia fotovoltaica é conhecida há muitos anos, mas seu uso em larga escala começou apenas nos últimos anos. A capacidade de produção global instalada vem crescendo ao longo dos anos, associado à queda em seus custos. A energia fotovoltaica tem grande potencial para se tornar competitiva (DOLIF; SILVEIRA; GOMES, 2009).

A energia fotovoltaica é a conversão de luz em eletricidade, usando materiais semicondutores que realizam o efeito fotovoltaico, um fenômeno estudado em física, fotoquímica e eletroquímica. Um sistema fotovoltaico emprega painéis solares, geralmente fabricados com silício, cada um compreendendo um número de células solares, que geram energia elétrica. As instalações fotovoltaicas podem ser montadas no solo, no telhado ou na parede. A montagem pode ser fixa ou através de um

rastreador solar para seguir o sol pelo céu. Essa energia tem vantagens específicas como fonte de energia, especialmente por sua operação não gerar poluição e nem emissões de gases de efeito estufa (AUDIBERT; ROUARD, 1979).

Por outro lado, é importante destacar que as mudanças climáticas e ambientais globais têm se agravado nas últimas décadas. Por muito tempo a água foi considerada um recurso abundante e inesgotável. Contudo, a água potável tem se apresentado cada vez mais escassa e dotada de valor econômico, assim como marcada por um uso irracional dos recursos hídricos e por práticas de desperdício. Esse cenário tem agravado a disponibilidade hídrica, também associada ao crescimento populacional e ao processo de urbanização (MARENGO, 2008).

Neste sentido, as discussões sobre uso racional e reaproveitamento de água ganham destaque. Os modelos de reaproveitamento de água visam à praticidade, economia e uma contribuição sustentável para o meio ambiente. A gestão da água nas cidades segue princípios de controle e dominação, sendo bem representados pela drenagem urbana. Este último corresponde a um sistema de responsabilidade dos municípios para coleta e escoamento de águas da chuva, visando resolver problemas de inundações. Com o processo de urbanização contínua, maiores sistemas de drenagem são necessários, o que interfere cada vez mais no ciclo natural da água. Os principais impactos da urbanização no ciclo da água são o aumento do escoamento e a antecipação dos picos de redução da evapotranspiração e do abastecimento de água subterrânea e a deterioração da água da superfície (CAMPOS; AZEVEDO, 2013).

Nessa perspectiva, existe a necessidade de buscar um equilíbrio no ciclo hidrológico nas cidades. Os fornecedores de água em potencial têm buscado alternativas para o planejamento sustentável dos serviços prestados. Dentre as alternativas, destacam-se o aumento e manutenção

de áreas permeáveis e o uso de sistemas hídricos descentralizados, como os sistemas de captação de águas pluviais.

3. Análise dos resultados

A análise e discussão dos resultados encontram-se estruturada em três subseções: i) sistema fotovoltaico; ii) pavimentos permeáveis; e iii) práticas de responsabilidade ambiental em Pontal do Paraná-PR.

3.1 Sistema fotovoltaico

As várias tecnologias fotovoltaicas estão em diferentes níveis de desenvolvimento e todas têm um potencial significativo de melhoria. Pesquisa e desenvolvimento são fundamentais para, no longo prazo, acelerar a redução de custos e a transferência para as tecnologias atuais. E em médio prazo, estes investimentos são necessários para desenvolver e melhorar as tecnologias de células e sistemas, assim como pra projetar novos conceitos e transferência para uso industrial (ALMONDES, 2015).

A tecnologia fotovoltaica comercial corresponde ao silício cristalino. Este tipo de tecnologia, especialmente monocristalino ou multicristalino, dominam o mercado com uma participação de 85% (DOLIF; SILVEIRA; GOMES, 2009). Na maioria dos sistemas, painéis solares são colocados no telhado, para evitar problemas com sombras. Uma instalação voltada para o nascer do sol fornece, em geral, o potencial ideal para o seu sistema, mas outras orientações podem fornecer produção suficiente. É importante destacar que a sombra em uma das células do painel pode reduzir pela metade a produção de energia (BENEDUCE, 1999).

Além do sistema fotovoltaico, uma opção para o sistema de energia solar é a instalação de um sistema de iluminação pública com utilização de base de energia fotovoltaica. Embora o custo de aquisição de um poste com painel solar seja, em geral, superior aos postes de energia convencionais,

ao longo do tempo os postes com painéis solares apresentam uma significativa economia tendo em vista que os mesmos são alimentados por energia solar absorvida em seus sistemas de captação e transmissão interna de energia.

3.2 Pavimentos permeáveis

Diferentemente dos pavimentos impermeáveis (como o asfalto convencional e o concreto), os pavimentos permeáveis contêm muitas aberturas pequenas (isto é, juntas ou poros) que permitem a drenagem das chuvas e/ou derretimento da neve ao invés de escorrer na superfície. Os pavimentos permeáveis tratam a precipitação que cai sobre eles e podem ser projetados para receber também escoamento de superfícies impermeáveis adjacentes (como pavimentos e telhados), como escoamento de chapas ou de um tubo (como calha de telhado) descarregado na superfície do pavimento ou conectado a base agregada (BATEZINI, 2013).

O funcionamento adequado dos pavimentos permeáveis reduz a quantidade de escoamento e os poluentes que são despejados nas águas pluviais municipais e águas receptoras (isto é, rios, lagos e zonas úmidas), assim como podem ajudar a reabastecer os lençóis de água subterrânea. Para tanto, podem ser usados para estradas de tráfego baixo a médio, vagas de estacionamento, calçadas, praças de pedestres e passarelas (ACIOLI, 2005, p.15).

Os pavimentos permeáveis apresentam uma oportunidade única para coletar e armazenar águas pluviais, contribuindo para diminuir o excesso de escoamento superficial que é direcionado à rede de drenagem pluvial. Com infraestrutura de superfície mínima, pavimentos permeáveis proporcionam uma área que facilita a coleta, tratamento e reutilização de água. Existem várias opções para o design e construção desses sistemas.

Depois de se infiltrar pela superfície do pavimento, a água da chuva pode ser armazenada em um tanque submerso ou sistemas de células plásticas (BEECHAM; MYERS, 2007).

Feita essas considerações, a próxima subseção apresenta uma discussão sobre as práticas de responsabilidade ambiental em Pontal do Paraná-PR.

3.3 Práticas de responsabilidade ambiental em Pontal do Paraná-PR

Por meio de entrevista semiestruturada junta à secretária de administração de Pontal do Paraná-PR, foi possível observar que a Prefeitura Municipal adota poucas práticas voltadas à sustentabilidade. Quando questionada sobre a existência de práticas de sustentabilidade ambiental, a entrevistada indicou que

Atualmente não temos muitos projetos ambientais que adotamos na prefeitura, honestamente temos alguns projetos no papel, mas atuantes que estão no momento aplicados não muitos, nós conseguimos instalar uma fábrica de resíduos que funciona com parceria de empresas privadas, que na verdade é para a separação da coleta seletiva, tínhamos até um tempo atrás os pontos para descarte de óleo usado e pilhas, mas o contrato com a empresa acabou e não renovamos mais, um dos únicos que temos agora é a castração de gatos e cachorros e o atendimento veterinário de emergência de graça para os municípios (ENTREVISTADA, 2020, resposta pergunta 1).

Ainda com relação a estas ações voltadas para a sustentabilidade ambiental, questionou-se se a administração municipal conta com um setor ou secretaria específica responsável pela gestão do meio ambiente. Observou-se que até o ano de 2015 o município contava com a Secretaria de Recursos Naturais. Entretanto, uma reforma administrativa fundiu suas atividades e responsabilidades com a Secretaria de Obras. Além disso, as atribuições relacionadas ao meio ambiente passaram a contar com um

baixo número de servidores públicos. A esse respeito, a entrevistada relata que

Até a gestão passada tinha sido criada a secretaria de recursos naturais, que era gerida pelo mesmo secretário do planejamento, porém, ela foi fundida a secretaria de obras no começo de 2015, acredito. Foi uma decisão aprovada na câmara, e particularmente eu não aprovo, não acho que as duas secretarias sejam responsáveis por coisas semelhantes, mas, agora não temos um setor responsável apenas por isso, temos duas funcionárias que trabalham com eles que são as ‘responsáveis’ pela parte burocrática do meio ambiente, mas é basicamente agendar as consultas e os protocolos de castração e as anuências ambientais para corte de árvore e ligação de água e luz (ENTREVISTADA, 2020, resposta pergunta 2).

É importante ainda destacar que após a unificação destas duas secretarias, as atividades relacionadas ao meio ambiente não receberam prioridade pela pasta, atuando apenas no funcionamento básico e operacional de poucas atividades. Por meio de visitas, observou-se a ausência de atuação voltada para o planejamento de práticas efetivas para a gestão ambiental. Quando questionada sobre os recursos diretos destinados para ações e projetos com foco no meio ambiente, a entrevistada indicou que

Possuimos o recebimento de verbas para o meio ambiente, mas não para grandes projetos, para isso é preciso que sejam feitos projetos estruturados que sejam enviados para apreciação, como o de castração que foi feito e foi enviado o recurso para ele, então através de parcerias ele hoje funciona, verbas livres para a utilização da ‘secretaria’ que nem possuímos, não tem, tem alguns sistemas como o siconv que permite o envio de projetos e funciona bem, mas para isso é preciso um projeto estruturado de qualidade (ENTREVISTADA, 2020, resposta pergunta 3).

E por fim, questionou-se sobre sistemas de autogestão sustentável, a exemplo dos casos de sistema fotovoltaico e de captação de água da chuva via pavimentos permeáveis. Ainda que se destaque a importância, viabilidade de implantação e ganhos para o município com projetos desta natureza, observou-se que sistemas como este demanda maior engajamento político da administração municipal, conforme pode indicado pela entrevistada.

O projeto que me falou é um que se bem feito poderia receber recursos para implantação, eu acredito que poderia ser viável sim, até por que a economia que a prefeitura teria com água e luz seria imensa, alguns dias de verão nós ficamos sem água, nem para privada, e chove muito aqui no verão, se tivéssemos captação dessa água não sofreriamos isso. Mas o problema é pensar isso de uma forma macro dentro da administração pública, se trabalhasse aqui como servidora poderia trabalhar nisso, mas ainda assim precisaria de um pouco de ‘força política’ para conseguir executar um projeto assim, por ser grande e bem trabalhoso, mesmo assim espero que um dia possa ser instalado (ENTREVISTADA, 2020, resposta pergunta 4).

A partir da análise e discussão dos dados, pode-se destacar que a implantação de projetos sustentáveis no âmbito da administração municipal pode trazer grandes benefícios para a sociedade. Contudo, a priorização de uma agenda ambiental depende e está vinculada a vontade política.

No que concerne ao município de Pontal do Paraná-PR, observou-se poucos investimentos, reduzida estrutura física e humana e a ausência de políticas e ações voltadas para o meio ambiente. Ainda que se reconheça a importância, ao menos no discurso, de projetos de sistema fotovoltaico e de pavimentos permeáveis, a administração pública precisa criar condições e estrutura para planejamento e condução de iniciativas mais sustentáveis.

Por fim, é importante destacar que além de corroborar com a conservação do meio ambiente em uma agenda global, a implantação de projetos sustentáveis na administração pública pode proporcionar vantagens econômicas, com incentivos fiscais e certificações para alcance de outros projetos. A adoção de práticas sustentáveis para uma autogestão pode ser um modelo inovador e promissor para os órgãos públicos, indo ao encontro das práticas sustentáveis na gestão pública.

O incentivo aos sistemas de energia solar, por exemplo, tem potencial de contribuir com o aumento da capacidade de geração de energia alternativa e limpa, reduzindo a utilização de sistemas suplementares caros e poluentes. Além disso, a produção de energia limpa a partir de residências privadas se configura como uma ótima maneira de mitigar a poluição e outros problemas produzidos pela eletricidade derivada de combustível fóssil, ou ainda os impactos ambientais oriundos da construção de usinas hidrelétricas. Nesse sentido, os sistemas de geração de energia elétrica solar ajudam a reduzir seu impacto no meio ambiente e proporciona ganhos econômicos e sociais. Contudo, demanda a estruturação de políticas conduzidas e estimuladas pela administração pública.

4. Considerações finais

Este trabalho procurou discutir as práticas e ações de sustentabilidade ambiental a partir da realidade do município de Pontal do Paraná-PR. Pela análise dos dados, observou-se que a energia solar se mostra como uma forma de energia limpa e acessível para o uso nas várias atividades da sociedade em geral. A energia solar pode ser aproveitada de várias maneiras, o que pode ser combinado para melhor atender às necessidades de energia da população e economia global.

Embora a matriz energética brasileira seja concentrada por fontes de energia de hidrelétrica, a energia solar têm, aos poucos, crescido e ganhado maior participação. Para uma abordagem integrada de implantação de energia solar, precisa-se avaliar e caracterizar todas as necessidades de energia, procurando identificar a combinação mais inteligente possível de fontes para atender as necessidades.

Por outro lado, o crescimento da urbanização tem demandado sistemas de drenagem e captação de águas pluviais. Soluções para aumentar a quantidade e a qualidade do escoamento das águas pluviais são, portanto, demandas contínuas da sociedade. A utilização de pavimentos permeáveis apresenta significativos benefícios para o meio ambiente, com uma eficiente utilização de recursos naturais, menor contribuição na emissão de gases de efeito estufa, redução dos impactos das mudanças climáticas locais, uso de materiais de construção com baixo impacto ao meio ambiente, tratamento e reutilização de materiais utilizados durante a construção.

O município de Pontal do Paraná-PR conta com poucos investimentos, reduzida estrutura física e humana e a ausência de políticas e ações voltadas para sustentabilidade ambiental. Considerando que o município é relativamente jovem, com 24 anos de sua emancipação, isso abre grandes oportunidades para iniciar um crescimento pautado na adoção de práticas sustentáveis, com projetos e construções que privilegie a preservação e sustentabilidade ambiental. Ainda que se reconheça a importância, ao menos no discurso, de projetos de sistema fotovoltaico e de pavimentos permeáveis, a administração pública precisa criar condições e estrutura para planejamento e condução de iniciativas mais sustentáveis.

Referências

- ACIOLI, L. A. **Estudo experimental de pavimentos permeáveis para o controle do escoamento superficial na fonte**. 2005. Dissertação (Mestrado em Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, Porto Alegre, 2005.
- ALMONDES, J. I. de. **Energia fotovoltaica para fins de iluminação em trechos ferroviários: Estudo e aplicação**. Saarbrücken: Novas Edições Acadêmicas, 2015.
- AUDIBERT, P.; ROUARD, D. **A energia solar**. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1979.
- BATEZINI, R. **Estudo preliminar de concretos permeáveis como revestimento de pavimentos para áreas de veículos leves**. 2013. Dissertação (Mestrado engenharia civil), Universidade de São Paulo, USP, São Paulo, 2013.
- BEECHAM, S.; MYERS, B. **Structural and design aspects of porous and permeable block pavement**. Journal of the Australian Ceramic Society, v.43, n.1, p.74-81, 2007.
- BENEDUCE, F. C. A. **Energia solar fotovoltaica sem mistérios**. Fortaleza: Banco do Nordeste, 1999.
- CASALS, M. R.; GARRETA, J. C. **Energia solar térmica**. Barcelona: Universitat Politècnica de Catalunya, 2013.
- CAMPOS, M. M.; AZEVEDO, F. R. Aproveitamento de águas pluviais para consumo humano direto. **Jornal Eletrônico Faculdade Vianna Júnior**, v. 5, n. 1, p. 23-42, 2013.
- DOLIF, G. N.; SILVEIRA, L. N. L. da; GOMES, M. E. M. **Energia solar**. Brasília: MEC, 2009.
- LUIZ, L. C.; RAU, K.; FREITAS, C. L.; PFITSCHER, E. D. Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P) e práticas de sustentabilidade: estudo aplicado em um instituto federal de educação, ciência e tecnologia. **Administração pública e gestão social**, v. 5, n. 2, p. 54-62, 2013.

LEITE, V. F. **Certificação Ambiental na Construção Civil: Sistemas LEED e AQUA**. 2011. Monografia (Graduação em Engenharia Civil). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

MARENGO, J. Água e mudanças climáticas. **Estudos avançados**, v. 22, p. 83-96, 2008.

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. **Resenha energética brasileira**. 2020. Disponível em: <<http://antigo.mme.gov.br/documents/36208/948169/Resenha+Energ%C3%A9tica+Brasileira++edi%C3%A7%C3%A3o+2020/ab9143cc-b702-3700-d83a-65e76dc87a9e>>. Acesso em 6 ago. 2021.

SANTOS, V. A. **Responsabilidade socioambiental , gestão pública e gerenciamento de riscos**. Geological Institute of Sao Paolo. 2015.

TAVARES, E. D. **Responsabilidade Socioambiental e o Desenvolvimento Sustentável**. Embrapa Tabuleiros Costeiros. Aracaju, SE. 2012.

SILVA, R. F. Gestão Pública Socioambiental no Setor Público Federal. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO E CONTEMPORANEIDADE: MÍDIAS E DIREITOS DA SOCIEDADE EM REDE, 5., 2019, Santa Maria. **Anais...** Santa Maria: Anais UFSM, 2019. p. 1-16.

Apêndice

Quadro 1 – Roteiro da entrevista semiestruturada

Nº	Questões
1	A prefeitura adota práticas de sustentabilidade ambiental? Se sim, quais?
2	A administração pública do município possui um setor/secretaria responsável pelo meio ambiente?
3	É repassado verbas ou recursos diretos para investimento em ações que privilegiem a sustentabilidade?
4	Na sua opinião como administradora pública, seria viável a implantação de um sistema de autogestão sustentável pela prefeitura? A exemplo de sistemas fotovoltaicos e de captação de água da chuva via pavimentos permeáveis.

Fonte: elaboração própria.

Capítulo 9

Organização e atualização dos prontuários da Unidade Básica de Saúde (UBS): um estudo de caso em Cerro Azul-PR

*Gislaine Jaquetti
Mônica Aparecida Bortolotti
Almir Cléydison Joaquim da Silva
Gabrielle Santangelo Leiner*

1. Introdução

Este trabalho traz como problemática a organização dos prontuários da Unidade Básica de Saúde (UBS) de Cerro Azul/PR (sede) e como se dá a atualização e organização do Sistema Fichário naquele setor.

O prontuário é um documento único constituído de um conjunto de informações geradas a partir de fatos, acontecimentos e situações sobre a saúde do paciente e assistência a ele prestada, de caráter legal, sigiloso e científico (CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA, 2002).

A proposta é voltada diretamente para atender as necessidades e dificuldades encontradas dentro do fichário da Unidade Básica de Saúde (UBS) de Cerro Azul/PR (sede) e apontar possíveis problemas ligados a falta de sistematização.

Propor melhorias no que diz respeito ao atendimento aos usuários e população em geral e desta forma garantir o melhor desempenho dos profissionais.

A implantação de uma sistematização com suporte *on-line* e mais ferramentas disponíveis, facilitará aos profissionais, reduzindo filas, evitando atrasos nas consultas agendadas e garantindo qualidade no atendimento prestado.

Estudou-se no presente caso o método com que são realizados os cadastros dos prontuários no Sistema Fichário dentro da Unidade Básica de Saúde (UBS) de Cerro Azul/PR (sede), o qual permite que todos os usuários do Sistema Único de Saúde (SUS) possam usufruir do atendimento gratuito, sendo obrigatório o uso do Cartão Nacional do SUS no ato do cadastramento, facilitando a organização e procura dos usuários.

Nesse sentido, este trabalho tem como objetivo geral analisar o sistema de organização e atualização de prontuários da Unidade Básica de Saúde (UBS) de Cerro Azul-PR (sede), com ênfase nas alterações de dados dos pacientes, na qualidade de atendimentos e nas características dos cadastros. Para alcance do objetivo do trabalho, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos: i) identificar quais os principais problemas encontrados no atual sistema de registro da UBS de Cerro Azul-PR; ii) descrever quais são as informações levantadas dos pacientes; e iii) analisar as dificuldades apontadas pelos profissionais para o registro das informações.

Para tal trabalho foi utilizado o método da abordagem qualitativa, que procura observar a realidade, padrões e comportamento. Segundo Denzi e Lincoln (1994), pode-se afirmar que as pesquisas qualitativas correspondem a, “[...] uma atividade situada (intimamente ligada a um contexto), que insere o pesquisador na realidade” (DENZIN; LINCOLN, 1994, p. 3, tradução nossa).

A pesquisa também se aplica de forma exploratória, na medida em que procura investigar quais as necessidades a partir dos dados obtidos. A esse respeito, destaca-se que “[...] o esquema auxilia o pesquisador a conseguir uma abordagem mais objetiva, imprimindo uma ordem lógica ao trabalho.” Para que as fases da pesquisa se processem normalmente, tudo deve ser bem estudado e planejado (MARCONI; LAKATOS, 2010, p. 141).

Desta forma, a área escolhida do estudo foi a área administrativa do fichário no setor de saúde da Unidade Básica de Saúde (UBS). Para tanto, objetiva-se analisar, esclarecer, melhorar e estabelecer mudanças para o atendimento, para a estratégia da administração do fichário e de seu sistema.

Com isso, espera-se gerar ganhos de qualidade, agilidade, praticidade no atendimento ao público, usufruindo de sistemas atualizados e completos, para atender a demanda de pacientes da Unidade Básica de Saúde (UBS) e na Estratégia de Saúde da Família como um todo.

1.1 Apresentação da organização e caracterização da unidade básica de saúde de Cerro Azul-PR

A Secretaria Municipal de Saúde está localizada na Rua Praça Monseñor Celso, nº 68, Centro, Cerro Azul, Paraná, CEP 83570-000, e atualmente gerencia 21 (vinte e um) estabelecimentos vinculados, distribuídos em: Mini postos, postos de atendimento, e Unidades Básicas de Saúde (UBS).

Na sede do município estão situados os seguintes estabelecimentos: Hospital Municipal Casa de Saúde Doutor Enio Costa, Unidade de Atenção Básica de Cerro Azul/PR (sede), Unidade da Mulher (atualmente referenciada como Unidade de Atenção Primária a Saúde da Família), Academia de Saúde e a Secretaria Municipal de Saúde de Cerro Azul/PR.

Os mini postos estão localizados no interior e nos seguintes bairros: Mato Preto, Bairro dos Rosas, Guaraípos, Macuco, Ribeirão do Rocha e Taquara.

Os postos de atendimento estão distribuídos nos seguintes bairros: Lageado Grande, Bomba, Turvo e São Sebastião, localizados no interior do município.

Enquanto que as UBS estão presentes tanto na sede quanto no interior do município. As UBS que estão localizadas no interior estão situadas nos bairros: Teixeira, Morro Grande, Casa Branca, Lageado da Barra Bonita e Pinhal Grande (o qual atende a comunidade quilombola),

Já a UBS de Cerro Azul/PR e a Unidade de Atenção Primária em Saúde da Família (UAPSF), são pertencentes a sede do município.

A Unidade Básica de Saúde (UBS) de Cerro azul/PR (sede) onde foi realizado a pesquisa, está atualmente localizada em novo endereço na Rua Barão do Rio Branco, s/nº, Centro, Cerro Azul/PR, onde está localizada a antiga Unidade da Mulher.

Esta mesma unidade foi reinaugurada recentemente como Unidade de Atenção Básica e novamente nomeada como Unidade de Atenção Primária a Saúde da Família (UAPSF). Hoje a Unidade de Atenção Primária em Saúde da Família (UAPSF) é referência em suporte de atendimento, onde profissionais e médicos capacitados para atendimento específico de pacientes positivos ou suspeitos do Sars-CoV-2 ou COVID-19 - Novo Corona Vírus exercem suas funções.

Este estabelecimento conta com uma maior estrutura, já a antiga Unidade Básica de Saúde comporta a Vigilância Sanitária, mas a curto prazo.

A Secretaria também dispõe do apoio da Unidade do Sistema de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU) para atendimentos pré-hospitalares de urgência e emergência desde a gestão de 2017/2018.

2. Fundamentos da organização de cadastros e fichários

A importância da organização de um fichário é essencial em qualquer organização que possua documentos, arquivos, sejam eles em pastas, envelopes ou em sistemas integrados.

No fichário da Unidade Básica de Saúde (UBS) de Cerro Azul/PR (sede) todos os usuários que não possuem cadastro no fichário, são e devem ser inseridos no Sistema Fichário e em seguida registrados no prontuário físico para então serem arquivados em envelopes, numerados à mão.

Esse método tem se mostrado eficiente até o momento, porém é considerado inapropriado em decorrência do volume de informações, da falta de agilidade, de acesso e de armazenamento interno, por se tratar de um sistema de livre acesso.

As fichas são instrumentos de trabalho do Programa Saúde da Família (PSF), que é uma estratégia que tem como prioridade as ações de promoção e recuperação da saúde dos indivíduos e famílias de forma integral e contínua.

Com relação aos novos instrumentos e sistemas tecnológicos, Lévy (1993, s.p.) considera que:

[...] atualmente, a maior parte dos programas computacionais desempenham um papel de tecnologia intelectual, ou seja, eles reorganizam, de uma forma ou de outra, a visão a informação avança, certas funções são eliminadas, novas habilidades aparecem, a ecologia cognitiva se transforma.

Pedroso e Malik (2011) destacam que no contexto dos sistemas de informação em saúde, o prontuário eletrônico do paciente é um sistema com informações integradas sobre sua saúde.

Esse sistema armazena e gerencia as informações de saúde dos indivíduos, bem como provê acesso e intercâmbio dessas informações por diversos integrantes do sistema de saúde.

De forma geral, os dados de cadastramento de qualquer usuário deveriam ser inseridos de forma unificada no Sistema Fichário. Neste caso com outro programa on-line como por exemplo, o e-SUS AB, que foi desenvolvido para atender as necessidades básicas das unidades de saúde.

Cabe ainda destacar que este é um software público onde oferece apoio para desenvolver, reestruturar e garantir a integração dos sistemas em nível nacional.

Na Unidade Básica de Saúde (UBS) de Cerro Azul/PR (sede) o cadastro não é realizado desta forma, pois o fichário não possui um sistema online ou que seja vinculado com outro sistema que possibilite exportação. Observa-se que somente são atendidos e inseridos os usuários por meio do Sistema Fichário que, conforme mencionado, não possui acesso à internet.

De acordo com Stair (1998), sistemas de informação correspondem a um conjunto de informações ou dados fornecidos, a fim de descreverem observações sobre o usuário ou paciente, podendo ser arquivado e organizado de maneira manual ou digital.

A respeito dos mecanismos de realimentação dos sistemas de informação, os relatórios configuram-se como um dos principais fatores que mostram quanto e como a equipe está trabalhando, assim pode-se obter um controle a fim de verificar se os procedimentos estão sendo realizados de forma correta.

2.1 Implantação de Sistemas de Informação no Sistema Único de Saúde (SUS) e Gestão de Informação

Segundo o diretor do Departamento de Atenção Básica do Ministério da Saúde (DAB/MS), Hêider Aurélio Pinto, 2013. [...] “A Atenção Básica em curto e médio prazo, passará a ter um único sistema de interface, que integrará as informações de todos os sistemas que hoje são utilizados”.

Desta forma, esse Sistema poderia contribuir nos serviços da Unidade Básica de Saúde (UBS) de Cerro Azul/PR (sede), especialmente no atendimento prestado aos usuários.

Cabe destacar que o sistema e-SUS AB já está sendo utilizado pela Secretaria Municipal de Saúde de Cerro Azul/PR, mas o prontuário eletrônico não e que algumas unidades não possuem a versão *on-line*, que se faz necessário para exportar os dados em tempo real até a central.

A medida da realidade é tomada por meio de indicadores de saúde, que se configuram como parâmetros utilizados com o objetivo de avaliar a situação de saúde, bem como fornecer subsídios para o processo de planejamento. Por meio dos indicadores, é possível acompanhar tendências históricas de diferentes coletividades na mesma época, ou da mesma coletividade em diferentes períodos (ROUQUAYROL; ALMEIDA FILHO, 2003).

O bom atendimento à população é a chave para a entrada de uma organização, pois quando o serviço é prestado com qualidade e competência pelo profissional ou organização, o reconhecimento se torna frequentemente mais evidente.

De acordo com Whitehead, (1992, p. 429-445),

[...] a equidade exige que, idealmente, as pessoas tenham oportunidades justas de atingir seu potencial em saúde e que ninguém deveria ser menos favorecido de atingir esse potencial, caso essa situação possa ser evitada. As políticas deveriam reduzir ou eliminar as diferenças em saúde que são resultado dos fatores considerados evitáveis e injustos.

Longe da perfeição, o caminho para o desenvolvimento das políticas públicas de saúde em nosso país torna-se evidente com uma melhor gestão de informação nos postos de saúde.

O Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde – configura-se como a base para operacionalização dos Sistemas de Informações em Saúde, sendo estes imprescindíveis para um gerenciamento eficaz e

eficiente do SUS. Com relação ao Sistema e-SUS AB, o quadro 01 apresenta uma sistematização dos seus relatórios e das suas principais funções.

Quadro 1 - Relatórios do sistema e-sus ab e suas funções

Relatório	Descrição
Relatórios Consolidados	São os relatórios que permitem uma visualização da situação cadastral consolidada, de acordo com a data selecionada, permitindo ao usuário ver a informação mais atual até aquele momento.
Relatórios de Produção	São os relatórios que permitem uma visualização agregada das informações, tais como: o atendimento individual, odontológico, domiciliar, atividade coletiva, procedimentos, entre outros, bem como relatórios de resumo de produção.
Relatórios Operacionais	São os relatórios que apresentam as informações individualizadas e identificadas da situação de saúde dos cidadãos do território. Estes relatórios são acessados apenas pelos trabalhadores das Unidades Básicas de Saúde, pois trazem dados relacionados ao cuidado individual do cidadão.

Fonte: elaboração dos autores, a partir de SAS/MS (2020).

Esta medida referente ao cadastro individual do paciente, serve para proteger a individualidade e o direito à privacidade dos usuários do SUS, da mesma forma que é preservado o sigilo durante a relação trabalhador da saúde e usuário do serviço.

3. Procedimentos utilizados e instrumentos de pesquisa para o estudo

Através das informações levantadas em pesquisa documental primários e bibliográfica. A pesquisa e revisão bibliográfica possibilitou maior conhecimento sobre o objeto de estudo.

O trabalho corresponde a um estudo de caso da Unidade Básica de Saúde (UBS). A esse respeito, Eisenhardt (1989, p. 534) afirma que estudo de caso é concebido como, “[...] uma estratégia de pesquisa orientada para a compreensão das dinâmicas que emergem de contextos singulares”.

Os dados primários foram coletados através da aplicação de questionário que se encontra no Apêndice A deste trabalho e compreende questões sobre, como são realizados levantamento de dados, cadastros e

organização dos prontuários na Unidade Básica de Saúde (UBS) de Cerro Azul/PR.

Os instrumentos de pesquisa utilizados estiveram voltados para os sistemas de saúde como um todo, qualidade de vida, compreensão dos fatos, dificuldades encontradas e na reflexão de possíveis soluções para melhorar o atendimento.

Consequentemente, também buscou contribuir com discussões e melhorias incrementais para a eficiência dos serviços de saúde ofertados.

O questionário foi um dos principais recursos utilizados na pesquisa, em que o mesmo corresponde a, “[...] um instrumento de coleta de dados, constituído por uma série ordenada de perguntas, que devem ser respondidas por escrito e sem a presença do entrevistador”. (MARCONI LAKATOS, 2010, p. 150).

O roteiro do questionário encontra-se em Apêndice A, onde foi aplicado com os profissionais atuantes da Secretaria Municipal de Saúde da Unidade de Saúde (UBS) de Cerro Azul/PR e com 05 (cinco) usuários.

Sendo 06 (seis) funcionários da Unidade, 01 (um) do setor administrativo da Secretaria Municipal de Saúde e 05 (cinco) usuários/pacientes, totalizando 12 (doze) pessoas, realizado entre o período de abril de 2019.

3.1 Coleta dos dados

Sistema Fichário, como o próprio nome diz, é utilizado para realizar o cadastro de usuários que utilizam os serviços da Unidade Básica de Saúde (UBS) Cerro Azul/PR (sede). Atualmente a Unidade Básica de Saúde possui um sistema de coleta de dados simples, sem suporte de rede *wi-fi* onde o usuário fornece os dados na recepção e em seguida é inserido no sistema.

O programa gera automaticamente um número em ordem crescente para que possa ser localizado com facilidade dentre as outras fichas. Antes

da implementação do Sistema Fichário na UBS, as pesquisas pelos pacientes eram realizadas através do nome, data nascimento ou nome da mãe, manualmente.

Atualmente o sistema foi atualizado para uma versão mais recente com o nome de “Sistema Fichário”, onde o paciente só pode ser encontrado através do nome próprio, nome da mãe ou número do Cartão SUS. O sistema não é vinculado a nenhum outro programa que possua dados semelhantes e também não é considerado um sistema seguro por ser de livre acesso. Visto que algumas fichas estão desatualizadas, o profissional responsável pelo cadastramento deve atualizá-las sempre que necessário.

Na Unidade Básica de Saúde (UBS), observou-se que o suporte ao atendimento é dificultoso, pois não possui a praticidade do prontuário eletrônico.

As dificuldades encontradas no fichário são, especialmente, de caráter organizacional. Isso decorre da defasagem temporal de todo material, assim como o fato de alguns documentos estarem sujeitos a extravaiamentos. O sistema também exige atualizações manuais e como o mesmo não depende de conexão com internet, deve ser realizado *backup* periodicamente e manualmente para que as informações sejam salvas e atualizadas. Lembrando que o sistema não possui um drive ou armazenamento automático.

Durante o atendimento médico, utiliza-se o sistema e-SUS AB, mas somente na versão *off-line*, ou seja, os dados registrados no momento do atendimento não são exportados na hora, correndo o risco de perder a produção, especialmente em situação de instabilidade no fornecimento de energia elétrica no município.

A Unidade ainda não possui acesso ao prontuário eletrônico, somente ao prontuário físico. Logo, quando algum paciente realiza uma consulta, o profissional que o atendeu deve anotar seus dados manualmente na sua

ficha de prontuário e no e-SUS AB (versão *off-line*). Isso dificulta o atendimento no fichário, contribui para o atraso no atendimento e desgasta o profissional, pois o sistema e-SUS AB não possui vínculo com o Sistema Fichário e os profissionais acabam tendo que realizar mais de uma vez o mesmo registro.

Uma vez que o sistema seja vinculado ou então substituído pelo prontuário eletrônico, poderia facilitar o manuseio dos prontuários para os profissionais.

Nas Unidades Básicas de Saúde do interior também observou-se esse problema, no entanto, na Unidade Básica de Saúde de Cerro Azul/PR (sede) essa dificuldade é relativamente menor, pois dispõe de mais equipamentos e computadores para registro manual pelos profissionais.

O suporte aos profissionais também é algo que dificulta o dia a dia no trabalho, pois não há computadores com acesso à internet em todas as unidades de atendimento e a falta de pessoal para compor as equipes também é uma realidade nas UBS.

Com relação a este último aspecto, observa-se que em muitas vezes, principalmente nas UBS do interior, alguns Agentes Comunitários de Saúde (ACS) acabam tendo que auxiliar o atendimento na triagem. Ainda que os ACS contribuam no atendimento à população, algumas atividades de enfermagem não podem ser exercidas por eles porque grande parte dos funcionários é contratada por Processo Seletivo Simplificado (PSS) por tempo determinado, a exemplo dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS), a ausência de profissionais implica em problemas na oferta de serviços e atendimentos à população.

Outro problema encontrado refere-se à estrutura física das unidades. De forma geral, possuem um pequeno porte, com pouco espaço para acomodar a população (situação que gera diversas filas e aglomerações).

4. Análise dos resultados

Verificou-se que a Unidade Básica de Saúde (UBS) de Cerro Azul/PR (sede) possui uma grande demanda em atendimento a população, pois os médicos e profissionais atendem ao longo do dia em média 22 (vinte e dois) pacientes.

Para o atendimento são distribuídas fichas e esse número de fichas disponíveis varia de acordo com os dias da semana, pois grande parte dos usuários atendidos viajam do interior do município até o centro para consultar na Unidade localizada na sede.

Com isso aumenta gradativamente as dificuldades e dentre elas é notória a falta de praticidade e qualidade na sistematização, situação que dificulta a organização dos documentos.

A funcionalidade do sistema fichário é de uma sistematização simples, sem qualquer suporte. Os levantamentos de dados são obtidos somente pelo sistema e-SUS AB, que é o sistema responsável pela exportação da produção dos profissionais.

As informações sobre cada paciente são levantadas através do cadastro individual, por exemplo, os Agentes Comunitários de Saúde (ACS), os quais realizam suas visitas periódicas para as famílias que apresentam situações de saúde (doenças crônicas, fases da vida - gestante, criança, idoso).

Ao longo do mês, assim, cada família possui um responsável familiar que no ato do cadastramento da família é inserido no sistema e vinculado aos demais moradores.

Deste modo o ACS vai até a unidade no dia marcado e digita sua produção (mensal) no e-SUS AB em “visitas domiciliares”, é inserido o número do cartão nacional do SUS e/ou CPF, em seguida a data de nascimento, sexo, se a visita foi realizada em conjunto com outro profissional, se foi realizado cadastramento/atualização e abaixo outras informações descrevendo o que foi observado no ato da visita.

A produção é exportada e gerado um arquivo para envio, ou então o paciente pode comparecer até uma unidade de atendimento de sua região (área de abrangência) com Cartão SUS, e documentos pessoais em mão para que o profissional faça a abertura de um novo prontuário.

O sistema utilizado na Unidade Básica de Saúde (UBS) de Cerro Azul/PR (sede) é o Sistema Fichário, o qual possui poucas opções de configurações e suporte. Conforme mencionado anteriormente, é um sistema simples que consiste apenas em salvar e armazenar dados de pacientes que realizam consultas na unidade de saúde. Já o sistema e-SUS AB possui algumas versões disponíveis tais como a PEC: 3.2.23.

Vale ressaltar que o mesmo passa por atualizações frequentemente buscando melhorias no sistema, em 1998 o Ministério da Saúde implantou o Sistema de Informação da Atenção Básica, o Siab, e somente 15 anos depois foi implantado o e-SUS AB na Atenção Básica.

De forma geral, e-SUS AB foi estruturado para desempenhar função fundamental na ampliação da qualidade no atendimento à população e organização do funcionamento de diversos setores das Unidades Básicas de Saúde.

A Unidade de Saúde já possui a utilização do e-SUS AB, médicos, enfermeiros, técnicos de enfermagem, auxiliares, agentes comunitários e de endemias/zoonoses, todos utilizam do e-SUS AB para registrarem suas produções diárias/mensais.

Porém na Unidade Básica de Saúde (UBS) de Cerro Azul/PR a realidade é outra, pode-se observar que a demanda por consultas médicas está dificultando o preenchimento dos prontuários pelos funcionários da recepção.

Lembrando que os profissionais que fazem o registro nos prontuários físicos não possuem acesso ao prontuário eletrônico, somente a versão *off-line* do sistema e-SUS AB, o qual registram suas produções diárias.

A administração do fichário ainda não tem disponibilidade deste sistema em sua versão *on-line*, deste modo, somente a administração da Secretaria Municipal de Saúde possui o acesso a esta versão.

Grande parte dos prontuários da Unidade Básica de Saúde (UBS) estão desorganizados, duplicados ou sem o devido preenchimento de dados, por exemplo, data de nascimento, número de identificação do Sistema Único de Saúde (SUS).

A partir da discussão e análise dos dados da presente pesquisa, verificou-se que a proposta da implantação do prontuário eletrônico pode contribuir com ganhos de eficiência da UBS.

Pode-se concluir que dentre os 12 (doze) participantes da pesquisa (questionário), todos os funcionários entrevistados na Unidade Básica de Saúde (UBS) de Cerro Azul/PR e da Secretaria concordam com a melhoria na sistematização. Dos 05 (cinco) usuários entrevistados, apenas 02 (dois) tem conhecimento sobre os sistemas que possuem vínculo entre si, sendo que os outros 03 (três) entrevistados desconhecem.

A implantação do prontuário eletrônico do e-SUS AB na unidade de saúde facilitaria o manuseio operacional, tendo em vista que o sistema poderia estar vinculado automaticamente com os prontuários, também com as coletas de dados das visitas mensais realizadas pelos Agentes Comunitários de Saúde (ACS), ou então no ato da consulta médica evitando possíveis duplicações.

5. Conclusão

Neste estudo apresentou-se o modo como é realizado a organização dos prontuários e como é operado seu sistema, a fim de identificar possíveis problemas.

Para que os prontuários no fichário garantam um acesso mais prático e ágil de forma que os funcionários que o manuseiam não tenham

dificuldades ao procurá-los e que possam obter os dados emitidos pelo sistema e-SUS AB. O ideal seria a vinculação dos dados ao Sistema da UBS ou substituído pelo prontuário eletrônico que seria mais seguro, completo e adequado.

Uma vez que o paciente realize uma consulta médica, por exemplo, seria inserido seus dados, queixas, dentre outras informações fornecidas pelo mesmo no ato do atendimento e automaticamente vinculado ao sistema *on-line*, garantindo um melhor manuseio, segurança, praticidade, agilidade, comodidade e equidade, respeitando as diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS) e a integridade de cada paciente.

Na discussão realizada, pode-se compreender que o Sistema Fichário utilizado pela Unidade Básica de Saúde de Cerro Azul/PR (sede) apresenta fragilidades e baixa eficiência.

Situações que poderiam ser sanadas pelo vínculo direto com e-SUS AB ou ainda com atualizações diárias ao fim do expediente. Isso possibilitaria a exportação e/ou envio de dados para unificação das informações em um único sistema.

Dado o exposto, a plataforma eletrônica tem potencial para facilitar o acesso à informação de cada cidadão, de forma individual ou coletiva. Enquanto principais vantagens observadas com a implementação de um sistema eletrônico, tem-se a possibilidade de realização de agendamentos, acompanhamentos, visualização de históricos, dentre outros.

Isso também pode contribuir com a gestão da saúde, pelo acompanhamento dos gestores municipais de todas as atividades desenvolvidas pelos profissionais por meio de relatórios consolidados ou gerenciais. A emissão desses relatórios ocorre em tempo real, a partir do Sistema de Informação em Saúde para Atenção Básica (SISAB).

Levando em consideração todos os aspectos discutidos, pode-se argumentar que os procedimentos de informatização tendem a trazer

importantes benefícios para a Unidade Básica de Saúde. Como exemplo disso tem-se: acesso rápido às informações de saúde, aumento da efetividade, redução de custos com otimização dos recursos, além melhorar e agilizar o envio de informações, produções e atividades realizadas pelos profissionais da UBS.

Por consequência, isso contribuirá positivamente na qualificação dos sistemas de informações na organização e como produto final a qualidade e eficiência na gestão pública dos postos de saúde de Cerro Azul.

Referências

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. **e-SUS Atenção Básica:**

Manual do Sistema com Prontuário Eletrônico do Cidadão PEC – *Versão 3.1 [recurso eletrônico]* / Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Secretaria-Executiva. – Brasília: Ministério da Saúde, 2018.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. **e-SUS Atenção Básica:**

Manual do Sistema com Prontuário Eletrônico do Cidadão PEC – *Versão 3.2 [recurso eletrônico]* / Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção Primária à Saúde, Secretaria-Executiva. – Brasília: Ministério da Saúde, 2020. disponível em http://189.28.128.100/dab/docs/portaldab/documentos/esus/Manual_Pec_3_2.pdf

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção

Básica. **Acolhimento à demanda espontânea / Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde.** Departamento de Atenção Básica. – 1. ed.; 1. Reimpressão. – Brasília: Ministério da Saúde, 2013a. 56 p. (Cadernos de Atenção Básica; n. 28, V. 1).

CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA, *Resolução CFM nº 1638, de 10 de junho de 2002.*

Define prontuário médico e torna obrigatória a criação da Comissão de Revisão de Prontuários nas instituições de saúde. Disponível em: http://www.portalmédico.org.br/resolucoes/cfm/2002/1638_2002.htm.

Acesso: maio 2019.

CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA. **Resoluções do CFM, 1331/89, 1605/00, 1638/02, 1639/02.** Disponível em: <<https://www.nescon.medicina.ufmg.br/biblioteca/imagem/2876.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2020.

DENZIN, N.; LINCOLN, Y. **Handbook of qualitative research.** Londres: Sage, 1994. P. 105-117.

EISENHARDT, A. Building theories from case study research. **The Academy of Management Review**, v. 14, n. 4, p. 532-550, 1989.

E-SUS. Atenção Básica é lançado pelo Ministério da Saúde Em: Edição 7 | ABRIL, MAIO E JUNHO DE 2013, **Saúde em Foco.** Disponível em: <<http://www.conass.org.br/consensus/e-sus-atencao-basica-e-lancado-pelo-ministerio-da-saude/>>. Acesso em: 25 set. 2020.

LÉVY, P. **As tecnologias da inteligência.** Rio de Janeiro: Editora 34, 1993.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E, M. **Fundamentos de metodologia científica.** 7. Ed. Editora Atlas, 2010.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Secretaria de Atenção Primária à Saúde. **e-SUS Atenção Primária.** Disponível em: <<https://aps.saude.gov.br/ape/esus>>. Acesso em 25 set. 2020.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Secretaria de Atenção Primária à Saúde. **O que é Prontuário Eletrônico do Cidadão?** 2017. disponível em:<<https://aps.saude.gov.br/noticia/2300>>. Acesso em 25 set. 2020.

PEDROSO, Marcelo Caldeira; MALIK, Ana Maria. Cadeia de valor da saúde: um modelo para o sistema de saúde brasileiro. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 17, p. 2757-2772, 2012.

ROUQUAYROL, M. Z.; ALMEIDA FILHO, N. (Org.). **Epidemiologia & Saúde.** 6. ed. Rio de Janeiro: Medsi, 2003.

STAIR, Ralph M. **Princípios de Sistemas de Informação**: uma abordagem gerencial. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1998.

WHITEHEAD, M. The concepts and principles of equity and health. **International Journal of Health Services**, Westport, v. 22, n. 3, p. 429-445, 1992.

Apêndice

Quadro 2 - Questionário da pesquisa de campo

Nº	Questões
1	Qual modelo de sistema é utilizado pela Unidade Básica de Saúde (UBS) para o cadastramento dos usuários?
2	Qual a funcionalidade do sistema e como ele atua dentro do ambiente de trabalho na Unidade Básica de Saúde (UBS)?
3	Quais são as principais dificuldades encontradas no Fichário e como corrigi-las?
4	Quais são as diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS) e como elas funcionam dentro do setor?
5	Como são realizados os levantamentos de dados na Unidade Básica de Saúde (UBS)?
6	Como realizar melhorias no atendimento aos usuários do Sistema Único de Saúde (SUS)?
7	Quais as dificuldades encontradas para realizar o cadastro dos usuários?
8	Como é realizado o cadastro no programa de Sistema Unico de Saúde (SUS)?
9	Quais são os sistemas utilizados pelo Sistema Unico de Saúde (SUS)?
10	Você tem conhecimento de algum sistema que venha a unificar todos os dados coletados pelos demais sistemas já existentes?

Capítulo 10

Ética na administração pública e privada: considerações a partir de funcionários de empresas privadas e empresas públicas/economia mista de Ponta Grossa-PR

*Michelle Tatiane Hilgenberg
Mônica Aparecida Bortolotti
Almir Cléydison Joaquim da Silva
Bruna Scheifer*

1. Introdução

O presente trabalho tem como objetivo analisar diferenças entre a ética na administração pública e a ética na administração privada. Para essa análise, é necessário entender que os seres humanos são seres relacionais e que influenciam e são influenciados na sociedade, Chauí (2000, p. 307) destaca que:

Somos seres temporais – nascemos e temos consciência da morte. Somos seres intersubjetivos – vivemos na companhia dos outros. Somos seres culturais – criamos a linguagem, o trabalho, a sociedade, a religião, a política, a ética, as artes e as técnicas, a filosofia e as ciências.

Para melhor compreensão da ética, primeiramente deve-se entender a importância da conscientização do indivíduo e o desenvolvimento da empatia, conforme Stout (2010, p. 236) destaca: “A consciência, e somente ela, é capaz de fazer com que nos coloquemos no lugar dos outros [...]”.

Desta forma, deve-se analisar o contexto do indivíduo para entender suas atitudes, e assim entender as regras éticas que o mesmo está inserido. A ética é embasada, de forma geral, na legislação do país e na cultura do lugar, pois uma não se pode opor à outra. Desta forma, a ética é cultural,

pertencente a um grupo e em cada empresa adota-se regras e condutas éticas dentro desse contexto.

Segundo Chauí (2000, p. 439), “a conduta ética é aquela na qual o agente sabe o que está e o que não está em seu poder realizar”. Sendo assim, para a criação de um código de conduta ética empresarial é essencial que o código tenha clareza e objetividade.

A ética nas empresas é definida por Andrade (2017, p. 31), como “conjunto de normas éticas que formam a consciência do profissional e representam imperativos de sua conduta”, ou seja, são regras de conduta para organizar aquele ambiente corporativo.

Para entender a ética na prática, que quando ausente no ser humano, é capaz de destruir muitas vidas, foi feito um levantamento bibliográfico e aplicado um questionário através de um formulário para averiguar como os funcionários de empresas públicas/economia mista e privadas residentes na cidade de Ponta Grossa-PR vêem a ética em suas empresas, e em suas atitudes. Neste contexto, por meio da análise dos resultados, procura-se verificar se há diferença entre a ética nas empresas públicas e privadas.

Atualmente o tema que mais se encontra na mídia e em rodas de conversas sociais é sobre a corrupção no Brasil, um tema tão antigo, mas nunca foi tão debatido como na presente sociedade brasileira.

Primeiramente para compreender a corrupção, deve-se tentar entender a ética nas relações humanas e sociais, pois a corrupção nada mais é que o fruto da falta de ética, que são realizadas por pessoas sem princípios e valores sociais, e sim apenas por princípios pessoais.

A ética é embasada de forma geral na legislação do país e depois na cultura do lugar, pois uma não pode se opor a outra. Desta forma, a ética é cultural pertencente a um grupo. Por mais que seja tão abordado o tema sobre a ética na administração pública, deve-se também estudar e analisar a ética na administração privada.

Compreender a ética e a moral nas relações empresariais, procurando destacar se há diferenças entre a ética na administração pública com a administração privada.

A forma de pesquisa escolhida é o método misto, pois tem por finalidade levantar tanto os dados quantitativos e qualitativos. No levantamento quantitativo será analisado através de entrevistas, no total 36 entrevistados, as situações de falta de ética no ambiente de trabalho. Na análise qualitativa, será analisado o lado subjetivo da ética nas entrevistas em determinadas situações,

A presente pesquisa, realizada com funcionários sediados em Ponta Grossa-PR, de empresas públicas e de economia mista nas esferas municipais, estaduais e federais, e de empresas privadas, teve por objetivo verificar se há diferença entre a ética na administração Pública e a ética na Administração Privada, mediante análise sob a ótica de seus funcionários.

Com os resultados obtidos tentar compreender a importância da ética e da moral e analisar a efetividade da ética empresarial e a percepção da ética entre funcionários de empresas públicas/economia mista com funcionários de empresas privadas, bem como concluir em que espaços a corrupção está presente.

Este trabalho encontra-se estruturado em quatro seções. A primeira seção apresenta uma contextualização da temática, a problemática da pesquisa, os objetivos e os aspectos metodológicos do presente trabalho. A segunda seção conta com a fundamentação teórica sobre a ética, enfatizando aspectos de seu surgimento nas relações empresariais. Além disso, também discorre sobre o entendimento da importância da ética e da moral, relacionando com o embasamento da ética nas empresas e sua efetividade nas mesmas e por último a indagação se a corrupção ocorre somente em empresas públicas. A terceira seção conta com a análise dos resultados, procurando-se também estabelecer um paralelo da ética nas

empresas públicas e privadas com a corrupção no Brasil. E a quarta seção apresenta as considerações finais.

2. A importância da ética e da moral

A ética é fato e a moral é o fazer, o indivíduo sabe o que é ético, mas tem que ter a moral para executar ou não, segundo Cortella (2010, p. 24), “a ética não é abstrata, não é prática – prática é a moral. A ética é concreta.” Na vida profissional, o próprio autor afirma que é bem mais exato, claro, enquanto no âmbito familiar ela é bem mais obscura.

Para Aristóteles (1991, p. 234), a ética é o bem, “as virtudes morais devem pertencer à nossa natureza composta”. O qual classifica em duas espécies:

Sendo, pois, de duas espécies a virtude, intelectual e moral, a primeira, por via de regra, gera-se e cresce graças ao ensino — por isso requer experiência e tempo; enquanto a virtude moral é adquirida em resultado do hábito, donde ter-se formado o seu nome por uma pequena modificação da palavra (hábito). Por tudo isso, evidencia-se também que nenhuma das virtudes morais surge em nós por natureza; com efeito, nada do que existe naturalmente pode formar um hábito contrário à sua natureza. (ARISTÓTELES, 1991, p. 27).

Sendo assim, a ética não surge de forma natural, ela surge com ensino e com o hábito de praticar. Completada por Clovis (2010, p. 25), a ética “é a transcendência em relação à natureza; a necessidade de encontrar caminhos quando o instinto não responde mais; a necessidade de perceber que vontade não é desejo”, visto que a vontade é muito mais corporal, do que uma decisão racional, é uma decisão puramente emocional, sendo guiada pelos próprios instintos e pelo ego, não sendo realizada de uma forma racional.

Aqui entra a ética, que faz frear os instintos para não cometer atos que são imorais. E, essas decisões são tomadas mediante análise da

consciência moral, das justificativas perante a si e a sociedade. Chaui (2000, p. 430) destaca que:

Nossas dúvidas quanto à decisão a tomar não manifestam apenas nosso senso moral, mas também põem à prova nossa consciência moral, pois exigem que decidamos o que fazer, que justifiquemos para nós mesmos e para os outros as razões de nossas decisões e que assumamos todas as consequências delas, porque somos responsáveis por nossas opções.

Segundo a mesma autora, além da consciência moral diferenciar, a mesma consegue julgar tais ações, conforme aponta:

A consciência moral não só conhece tais diferenças, mas também reconhece-se como capaz de julgar o valor dos atos e das condutas e de agir em conformidade com os valores morais, sendo por isso responsável por suas ações e seus sentimentos e pelas consequências do que faz e sente. Consciência e responsabilidade são condições indispensáveis da vida ética. (Chaui. 2000, p. 433).

Entretanto, o indivíduo tem o poder de racionalizar as suas atitudes e atos, vistos que são animais racionais, conscientes e autorresponsáveis pelas suas ações e omissões, sendo assim, para Clovis (2000, p. 23) “cabe ao homem fazer o que nenhuma outra criatura mais precisa fazer, como [...]: inventar, criar, improvisar, inovar, empreender e, sobretudo, refletir sobre a melhor maneira de conviver”.

Desta forma, têm-se várias capacidades exclusivas da raça humana, diferente de todos os outros seres, pensar em grupo, e não apenas em benefício próprio. Cada atitude tem uma consequência, independente se é atitude em grupo ou individual.

Assim percebe-se a formação da primeira ética, que começa no âmbito familiar, e como a formação ética de cada família é diferente, e em

algumas famílias são criadas e passadas de forma cínica, acaba alterando a forma como o indivíduo percebe a ética. Pois, a família é o primeiro e mais importante grupo social, e é ela que faz aprender quais atitudes são aceitas, não esquecendo que a mesma é influenciada pela sociedade, ou seja, a sociedade influencia a família e dela saem indivíduos que influenciam a sociedade.

E, nesse contexto, o indivíduo é a todo momento questionado pela sociedade e por si mesmo, de forma direta ou indiretamente, pois apesar de ser um indivíduo, ele vive em grupos, e esses grupos têm grande influência e cobrança entre seus membros.

Chauí (2000, p. 431) classifica essas influências como juízos. Primeiramente relata sobre o juízo de fato, que “são aqueles que dizem o que as coisas são, como são e por que são”, o qual está presente no cotidiano. Após abordar sobre o juízo de valor, trata-se de “avaliações sobre coisas, pessoas e situações - são proferidos na moral, nas artes, na política, na religião”, esse juízo avalia “coisas, pessoas, ações, experiências, acontecimentos, sentimentos, estados de espírito, intenções e decisões como bons ou maus, desejáveis ou indesejáveis.

Também há o juízo ético, que diz o valor do bem, do mal e da felicidade. E, por último, o juízo ético normativo, que “nos dizem que sentimentos, intenções, atos e comportamentos devemos ter ou fazer para alcançarmos o bem e a felicidade. Enunciam também que atos, sentimentos, intenções e comportamentos são condenáveis ou incorretos do ponto de vista moral”.

Para Chauí (2000, p. 434), só pode existir indivíduo ético ou moral, se preencher as devidas condições:

- ser consciente de si e dos outros, isto é, ser capaz de reflexão e de reconhecer a existência dos outros como sujeitos éticos iguais a ele;

- ser dotado de vontade, isto é, de capacidade para controlar e orientar desejos, impulsos, tendências, sentimentos (para que estejam em conformidade com a consciência) e de capacidade para deliberar e decidir entre várias alternativas possíveis;
- ser responsável, isto é, reconhecer-se como autor da ação, avaliar os efeitos e consequências dela sobre si e sobre os outros, assumi-la bem como às suas consequências, respondendo por elas;
- ser livre, isto é, ser capaz de oferecer-se como causa interna de seus sentimentos, atitudes e ações, por não estar submetido a poderes externos que o forcem e o constringam a sentir, a querer e a fazer alguma coisa. A liberdade não é tanto o poder para escolher entre vários possíveis, mas o poder para autodeterminar-se, dando a si mesmo as regras de conduta.

Percebe-se, portanto, que a ética e moral não são atitudes tão simples de serem interpretadas e vividas como imagina-se, envolve todas as experiências e emoções, em contrapartida ao lado racional, do certo e errado, do bem e mal, do que o indivíduo é e o que lhe influencia, do juízo que faz de si e do outro, do senso de justiça que tem consigo e com o próximo.

2.1 Embasamento da ética empresarial

A ética é embasada de forma geral na legislação do país e depois na cultura do lugar, pois uma não pode se opor a outra. A ética, segundo Cortella (2016, p. 103) é “o que nos dá identidade, é onde nós vivemos, o mundo que nos cerca”. Desta forma, a ética é cultural, pertence a um grupo/nação, pois a ética é em grupo, pois segundo o mesmo autor, “não existe ética individual”.

Também são formadas por valores normativos, que determinam as obrigações, como relata Chauí (2000, p. 431):

Os juízos éticos de valor são também normativos, isto é, enunciam normas que determinam o dever ser de nossos sentimentos, nossos atos, nossos

comportamentos. São juízos que enunciam obrigações e avaliam intenções e ações segundo o critério do correto e do incorreto.

Para não se tornar apenas uma imposição da empresa, de forma obscura, deve-se basear o código de conduta com os seguintes princípios, de acordo com Cortella (2010, p. 20), “como transparência, isonomia e liberdade de expressão apoiam uma salvaguarda contra qualquer tirania”. E, conforme Chaui (2000, p. 433) que “para que haja conduta ética é preciso que exista o agente consciente, isto é, aquele que conhece a diferença entre bem e mal, certo e errado, permitido e proibido, virtude e vício”.

É importante que a conduta ética esteja clara, pois apenas aparentar a moral no ambiente de trabalho não basta, deve-se ter uma ética clara. A esse respeito, Chaui (2000, pg. 436), destaca que, “no entanto, a simples existência da moral não significa a presença explícita de uma ética, entendida como filosofia moral, isto é, uma reflexão que discuta, problematize e interprete o significado dos valores morais”.

Em contrapartida, por mais que se trabalhe a ética e a moral nas empresas e com seus funcionários, o que elas esperam mesmo são os resultados dos seus empregados, com metas prontas e audaciosas. Como Clovis (2010, p. 20) descreve: “A definição dos resultados é um gesto de poder que deixa bem claro o que importa”.

Percebe-se isso, principalmente nas empresas privadas, pois seu maior objetivo é o resultado, segundo Clovis (2010, p. 20) “o curioso no caso das organizações é que elas são muito pouco cínicas e dissimuladoras. Afinal, o foco é no resultado, só não vê quem não quer”.

Assim, percebe-se que o maior princípio de uma organização, conforme Clovis é o resultado. Como diz Cortella (2010, p. 24): “A frase clássica é: “Aqui é assim”. E desse modo não se dissimula o objetivo”. Dessa forma, entende-se como é tão diferente a teoria da prática. Como nem sempre a

ética é o principal fator a ser relevado nas relações empresariais, que às vezes, o resultado é posto acima da ética, que a cultura é tão enraizada na empresa que foge das normais esperadas nas condutas sociais.

Desta forma, deve-se moldar um comportamento esperado dos colaboradores nas relações de trabalho, muito influenciado pela sociedade que a empresa está inserida, visto que cada sociedade tem seus próprios princípios de ética. Conforme Barros Filho (2010, p. 10):

[...] é aqui que a questão das instituições e da sociedade se impõe. Porque, se temos uma sociedade esgarçada, incapaz de produzir temor sobre aqueles que pretendem auferir vantagens de situações ilegais, indecorosas ou eticamente condenáveis, acabamos, de certa maneira, estimulando um comportamento que não queremos.

Portanto, para existir um código de conduta dentro da empresa, deve-se criar um padrão de comportamento esperado e verificar o que se espera dele, como quer que seja o comportamento dos seus colaboradores, definir as consequências dos atos, a aplicação e a escala hierárquica.

Se for bem alinhado a teoria com a prática da conduta, haverá mais chances de a conduta ética ser implementada, seguida e moralmente aceita dentro da empresa, tendo inclusive apoio dos colaboradores. Caso contrário, será motivo de chacota, visto que não tendo punição, não haverá o comportamento esperado, além de estimular comportamentos não aceitáveis, bem como sendo incentivada por alguns colaboradores.

2.2 A corrupção apenas na esfera pública?

Primeiramente para compreender a corrupção, deve-se tentar entender a ética nas relações humanas e sociais, pois a corrupção nada mais é que o fruto da falta de ética da sociedade, como uma doença, que são

atitudes realizadas por pessoas sem princípios e valores sociais, e sim apenas por princípios pessoais.

A corrupção existe tanto nas empresas públicas, quanto nas empresas privadas. Para Cortella (2010, p. 37), “a corrupção é uma das formas mais agressivas de comportamento porque está no campo público e no campo privado, sendo, portanto, algo da esfera da vida”. Não há distinção entre as esferas, pois há corrupção em ambas.

Em sentido convergente, Clovis (2010, p. 38) aponta que “é muito comum em nossa sociedade que a chamada esfera privada atribua à esfera pública, quando a ela se refere, o privilégio, o monopólio das práticas de corrupção”. Desta forma, não há como mensurar em qual esfera há mais corrupção, visto que, a corrupção é inerente a cargo público ou privado.

Conforme Clovis (2010, p. 45), para corromper tem que oferecer algo em troca, não basta apenas ter interesse, mas também recursos:

o corruptor detém algo que o corrupto almeja. É muito comum em nossa sociedade que a chamada esfera privada atribua à esfera pública, quando a ela se refere, o privilégio, o monopólio das práticas de corrupção. Mas cabe perguntar: quem pode corromper?

Feita essas considerações, destaca-se que a corrupção é inerente à classe econômica-social, bem como não é inerente apenas a determinados cargos, nível de instrução e religioso. Qualquer indivíduo pode corromper, basta querer e receber algo pela tal prática. Segundo o mesmo autor, o corruptor detém de algo:

O corruptor é, necessariamente, detentor de algum tipo de capital que pode ser, em sua versão mais grosseira, um capital econômico, mas, em versões mais sofisticadas, um capital de qualquer tipo: capital social, político, de reconhecimento, de consagração, de legitimação etc. São tipos de capital, digamos,

muito mais difíceis de interceptar pelas vias normais de controle (CLOVIS, 2000 p. 44).

Conforme Cortella (2010, p. 42), no Brasil “a corrupção deixou de ser entendida como natural, passou num determinado momento a ser percebida como normal, isto é, fazendo parte da norma da vida coletiva, e hoje é entendida como comum”, percebe-se isso no cotidiano, já ouviu, viu e/ou sentiu a corrupção no Brasil, não há como negá-la.

Infelizmente ela está enraizada na cultura brasileira, mas não é acabada nela, ou seja, há como mudar, com novos valores e conscientização da população.

3. Análise dos resultados

O procedimento desta pesquisa foi baseado na forma bibliográfica juntamente com o levantamento de dados em campo, foram aplicados 36 questionários, sendo 18 aplicados para funcionários de empresas públicas/economia mista e 18 funcionários de empresas privadas localizadas na cidade de Ponta Grossa – Paraná. Cabe destacar que a aplicação dos questionários ocorreu de forma online durante o mês de novembro/2020, sendo preservado o anonimato dos respondentes. Para Zanella (2009, p. 82) “os estudos de campo têm pouca profundidade e pouca amplitude”, desta forma, deve-se ser flexível na classificação, pois segundo a mesma autora: “É importante destacar que essa classificação não pode ser considerada de forma rígida.”

Portanto, a pesquisa realizada sobre a Ética na administração pública e privada: considerações a partir de funcionários de empresas privadas e empresas públicas/economia mista localizadas na cidade de Ponta Grossa-PR, terá finalidade básica, feita de forma mista.

A amostra foi realizada através de questionário com funcionários de empresas públicas/economia mista nas esferas municipais, estaduais e federais e empresas privadas da cidade de Ponta Grossa – Paraná, para averiguar o padrão comportamental dos entrevistados quanto a abordagem sobre a ética na empresa em que trabalham e sobre seu comportamento individual.

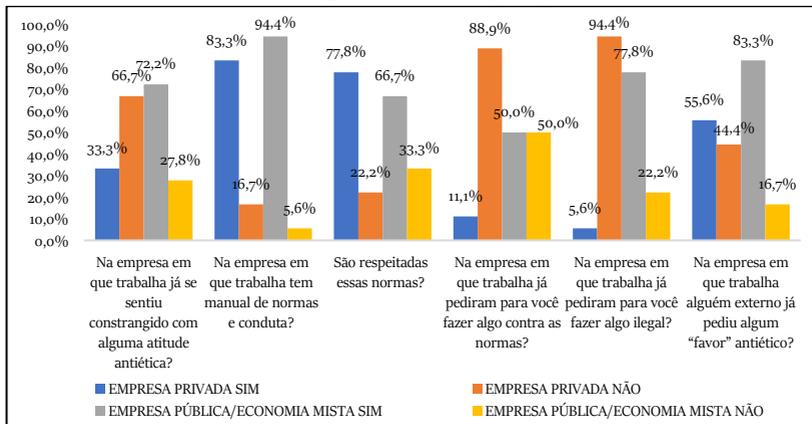
Como descreve Zanella (2009, p. 82) a pesquisa comportamental tem “como propósito conhecer o comportamento dessas pessoas como [...] comportamento social”.

Foram gerados dois formulários com 36 respondentes, divididos em 18 funcionários de empresas públicas e 18 funcionários de empresas privadas.

Os questionários foram enviados via convite e respondidos de forma individual e anônima, pela plataforma Forms, utilizando de palavras simples, bem como a utilização de exemplos e levantamento de situações cotidianas.

Na primeira etapa questionou-se primeiramente sobre a ética na própria empresa, se já presenciou alguma atitude antiética em empresa privada e/ou pública e sua autoanálise, se o indivíduo se considera ético e cumpridor da lei.

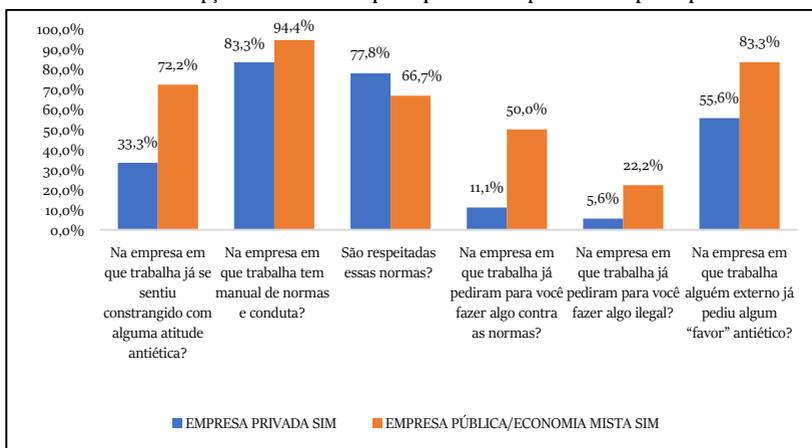
Para melhor explicação, o resultado foi dividido em dois grupos e em quatro gráficos. Primeiro o gráfico geral sobre a ética na empresa que trabalha, que contabiliza a amostra em 100% para o grupo de empresa privada e em 100% para grupo de empresa pública/economia mista o qual observa-se os seguintes resultados:

Gráfico 1 - Percepção sobre ética na empresa que trabalho

Fonte: elaboração própria, a partir de dados de pesquisa de campo (2020).

Numa primeira análise, percebe-se que os funcionários de empresas públicas/economia mista são os mais assediados para favor ou algo ilegal, sendo solicitações internas e externas.

Para melhor análise, foi criado o segundo gráfico que deixa apenas o percentual de sim de cada grupo, lembrando que cada grupo corresponde a 100%. Desta forma, fica bem destacado a diferença entre os grupos.

Gráfico 2 - Percepção sobre ética na empresa que trabalho apenas com respostas positivas

Fonte: elaboração própria, a partir de dados de pesquisa de campo (2020).

Nessa primeira pergunta percebe-se que no grupo dos funcionários de empresas privadas, 33,3% se sentiu constrangido por alguma atitude antiética, enquanto 72,8% do grupo de funcionários de empresa pública/economia mista sentiu a mesma situação.

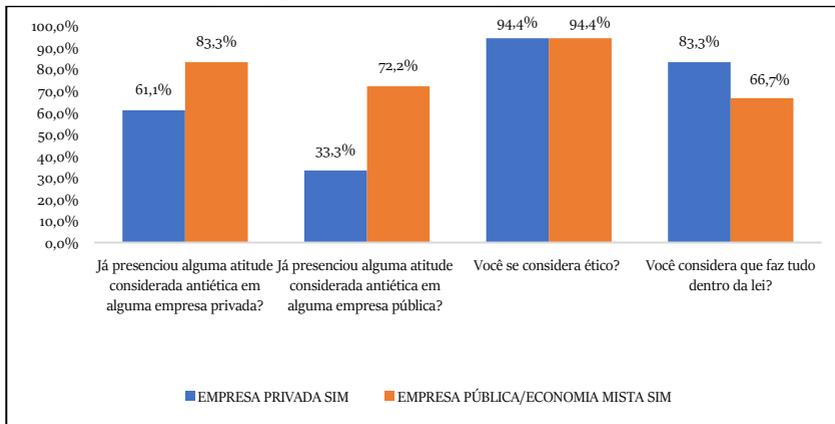
Quanto ao manual de normas e condutas, percebe-se que a maioria das empresas, tanto privadas (83,3%), quanto das empresas públicas e de economia mista (94,4%) tem manual de normas e condutas, e que a maioria concorda que as normas são respeitadas.

Em contrapartida, por mais que a maioria tenha indicado que as normas são respeitadas, 50% do grupo dos funcionários de empresas públicas/economia mista foram constrangidos com solicitações para realizar algo contra as normas e 22% foram solicitados para fazer algo ilegal. O que na empresa privada foi 11,1% e 5,6%, respectivamente.

Percebe-se que os funcionários de empresas públicas/economia mista são mais assediados por solicitações externas de pedidos antiéticos.

Nesse primeiro momento, constata-se o peso que sentem os trabalhadores de empresas públicas/economia mista com solicitações internas e externas de atitudes antiéticas ou ilegais. Aqui corrobora com a análise da pesquisa sobre estudo da Transparência Internacional em 2019 que apresenta que o Brasil está em 106º lugar entre os 180 países pesquisados sobre corrupção pública.

No terceiro gráfico, da primeira fase da pesquisa, questiona-se se já presenciou alguma atitude antiética em empresa privada e pública e sua autopercepção se o indivíduo se considera ético e cumpridor da lei, cada grupo de funcionários corresponde a 100%, os quais apresentaram os seguintes resultados das respostas positivas para cada grupo:

Gráfico 3 – Percepção sobre ética nas outras empresas e sua autoanálise

Fonte: elaboração própria, a partir de dados de pesquisa de campo (2020).

Neste gráfico analisou-se que quase todos seguem a lei, visto que 66,7% do grupo dos funcionários públicos informa que seguem a lei, enquanto 83,3% do grupo dos funcionários da empresa privada afirmaram que a seguem. Também se verificou que os funcionários de empresas públicas/economia mista foram os que mais relataram que presenciaram alguma atitude antiética tanto na empresa pública como na privada. Nesse ponto é possível evidenciar que os funcionários públicos/economia mista têm maior percepção de atitudes antiéticas nas organizações que os funcionários de empresas privadas.

Um levantamento importante demonstra que os funcionários de empresas públicas/economia mista indicaram mais atitudes antiéticas nas empresas públicas e nas empresas privadas, e que os funcionários de empresas privadas, perceberam menos as atitudes antiéticas nas empresas.

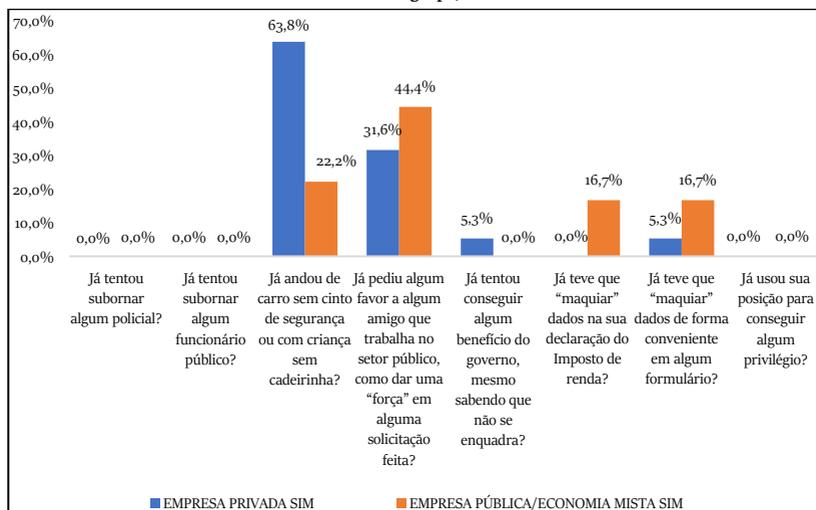
Ainda nesse primeiro questionário, as duas últimas perguntas foram: “você se considera ético?” e “Você considera que faz tudo dentro da lei?”, colocadas de forma a fazer uma autoanálise antes da segunda etapa, pois desta forma, percebe-se como o indivíduo se vê e na segunda etapa analisa como ele age.

Constatou que 94,4% dos funcionários tanto de empresas públicas/economia mista e empresas privadas se consideram éticos. E 83,3% do grupo dos funcionários de empresas privadas consideraram que fazem tudo conforme a lei, enquanto 66,7% do grupo dos funcionários de empresas públicas/economia mista consideraram-se. Aqui é interessante perceber que por mais éticos que os indivíduos se considerem, não é o mesmo número referente aos que seguem a lei.

Fica uma reflexão: se o indivíduo é ético, portanto, segue as leis/normas da sociedade em que está inserido, mas se não cumpre a lei, logo, realmente, o indivíduo é ético. Fica claro que a ética é individual e a moral é coletiva.

Na segunda etapa, o questionário colocou o indivíduo como autor da atitude, ou seja, como sujeito responsável pelos atos, como protagonista da ação, enquanto na primeira etapa ele foi o coadjuvante. Cada grupo questionado refere-se a 100%, apresentando apenas as respostas positivas para melhor comparação entre os grupos.

Gráfico 4 - Percepção sobre as próprias atitudes antiéticas ou fora da lei (apenas respostas positivas de cada grupo)



Fonte: elaboração própria, a partir de dados de pesquisa de campo (2020).

Nessa análise, percebe-se que nenhum indivíduo tentou subornar policial ou funcionário público, porém numa pergunta bem simples que retrata se o indivíduo já andou de carro sem cinto de segurança ou sem cadeirinha para criança no carro, que são de uso obrigatório e, previsto em lei, o cenário muda, pois 63,8% do grupo dos funcionários de empresas privadas relatam que já o fizeram, esses mesmos funcionários responderam que 83,3% são cumpridores da lei. Percebe-se que a autoanálise é bem diferente da prática do indivíduo. Nesse sentido, o indivíduo se vê como cumpridor da lei, mas descumpre quando convém.

Quanto a pedir uma força em alguma solicitação do setor público, percebe-se que 44,4% do grupo dos funcionários de empresas públicas/economia mista já o fizeram, enquanto 31,6% do grupo dos funcionários de empresas privadas respondeu que sim. Nessa parte, verificou que esses indivíduos não têm consciência do que é um privilégio, como exemplo, usar sua posição de amigos/parente para pedir uma força para uma solicitação no serviço público, visto que na pesquisa ninguém usou sua posição para conseguir um privilégio. Ou seja, seu pedido será analisado de forma diferente ou com maior rapidez caso esse amigo/parente não faça uso da isonomia, princípio obrigatório no setor público.

Quanto ao “maquiar” os dados da receita federal ou de formulários, 16,7% do grupo dos funcionários de empresas públicas/economia mista afirmaram que já fizeram, enquanto apenas 5,3% do grupo dos funcionários de empresas privadas fez o uso indevido na questão dos formulários. Assim verificou-se que as pequenas atitudes não são consideradas antiéticas ou ilegais, mas sim que fazem parte do cotidiano.

E, a última pergunta da segunda etapa do questionário era descritiva, e teve a seguinte indagação: “Teve alguma situação que te ocorreu sobre o tema de corrupção e que acha interessante relatar nesta pesquisa?”

Apenas 22,22% do grupo dos funcionários de empresas privadas respondeu, abaixo os relatos:

- “Em tempos de eleição, trocar voto por cesta ou gasolina”;
- “A questão de andar sem cinto de segurança, considero mais um erro que prejudica quem não usa, do que corrupção. Mesmo sendo lei, não considero lei que tem grande impacto legal, apenas que preserva a vida”;
- “Já tentaram me subornar, porém não entrei na jogada.”;
- “Sobre o suborno isso acontece na maioria das empresas públicas para que essas empresa [sic] tenha [sic] facilidades e ganhe muito com isso”

Interessante o relato sobre a troca de voto, uma corrupção já conhecida e antiga que ainda é muito utilizada. A questão do cinto, verificou-se uma falta de consciência do uso, tanto para a própria proteção quanto dos outros. Quanto ao relato da tentativa de suborno na empresa privada, que o funcionário não aceitou, aqui percebeu-se que o suborno não é exclusivo de empresas públicas/economia mista.

E no último relato, fica registrado uma visão que a maioria das empresas públicas ocorre suborno, provavelmente uma visão construída pelo que se apresenta no Brasil.

Já os funcionários de empresas públicas/economia mista apenas 11,11% do grupo relataram sobre a questão subjetiva.

- “Apesar de dizer tanto sobre a isonomia dentro do governo, só funciona para o povo, pq [sic] se quem pedir for algum fulano importante, esse [sic] tem prioridade e fura a fila, código de ética é só para inglês ver.”
- “Meu chefe sempre pede para dar uma "força" nos pedidos de seus amigos”.

Aqui ocorreram dois desabafos, de um funcionário que relata sobre a influência de “pessoas” importantes, pois as mesmas são tratadas de forma diferente do que das demais pessoas e no segundo relato, o funcionário

descreve que seu chefe sempre pede para tratar diferente o pedido de seus amigos, com esses relatos, entende-se que as atitudes de superiores na esfera pública são proeminentes.

4. Considerações finais

Após a análise da pesquisa, verifica-se que há diferença entre a ética nas empresas públicas e privadas, e é possível indagar se a diferença está entre a conscientização da população em atitudes éticas e não éticas. Conforme Chauí (2000, p. 433), “para que haja conduta ética é preciso que exista o agente consciente, isto é, aquele que conhece a diferença entre bem e mal, certo e errado, permitido e proibido, virtude e vício”.

Nesse sentido, conforme o levantamento efetuado, para querer um país mais justo, deve-se investir na educação e conscientização, como afirma Karnal (2016) na palestra publicada na plataforma YouTube, que deve-se “educar o serviço público, educar o cliente, educar o cidadão e educar as crianças, para o que é certo e errado”. Segundo o mesmo, deve-se trabalhar o “EU” na população, a autorresponsabilidade, assumir os erros, estabelecendo os limites individuais, pelo bem comum, e não ao contrário.

Algumas atitudes que são consideradas inofensivas, como os favores tão pedidos e relatados na pesquisa, nada mais são que atitudes antiéticas maquiadas.

Falta uma grande conscientização da população quanto ao tema. Deve-se criar consciência na população, trabalhando a autorresponsabilidade dos cidadãos, que as pequenas atitudes cotidianas são sim antiéticas, que para ser ético deve seguir as leis e as normas de condutas.

Precisa-se parar de achar que pequenas atitudes não são consideradas algum grau de corrupção, segundo Karnal (2016) na palestra publicada na plataforma YouTube, como exemplo: levar um lápis da empresa pública para casa não é roubo? O dentista que pergunta se quer

recibo ou não é correto? Esse é o mesmo profissional que reclama da falta de ética do governo, desta forma, verifica-se que os indivíduos não fazem relação de suas atitudes corriqueiras com a falta de ética.

Enquanto isso for considerado “normal”, sendo de senso comum, não haverá mudanças no quadro de corrupção no Brasil. Quando se quer uma sociedade melhor, sem corrupção, tem que começar por si, não aceitar e nem compactuar com ninguém, questionar quando alguém conta uma “vantagem”, ou seja, um ato de corrupção, fazendo que o indivíduo fique constrangido com tal ato.

Percebe-se a necessidade urgente de ter uma grande estruturação educacional e social, visto que o “jeitinho brasileiro” está intrínseco culturalmente no país. Deve-se investir em programas de conscientização através de campanhas institucionais e de grande alcance no país. Como Chauí (2000, p. 63) nos faz refletir:

O homem é realmente livre ou é inteiramente condicionado pela sua situação psíquica e histórica? Se for inteiramente condicionado, então a História e a cultura são causalidades necessárias como a Natureza? Ou seria mais correto indagar: Como os seres humanos conquistam a liberdade em meio a todos os condicionamentos psíquicos, históricos, econômicos, culturais em que vivem?

Assim entende-se que os brasileiros estão condicionados pela situação histórica e psíquica da própria cultura, que não vê nada de errado em burlar a lei, constatado no próprio questionário da pesquisa, o indivíduo não enxerga o fato de não usar o cinto de segurança no carro como algo errado, pois para o mesmo atinge apenas ele e não um sistema, não tem consciência que está infringindo a lei de trânsito.

Por fim, deve-se refletir que a corrupção está próxima de todos, e não apenas na política de Brasília. Não há como mudar essa cultura brasileira, enquanto não mudar a educação e a conscientização do povo. Sem isso,

não haverá mudança no contexto político-social no Brasil, pois a política nada mais é que a amostra da população. Para mudar, deve-se começar a mudar as próprias atitudes, a da própria casa, a do círculo social, do profissional e assim sucessivamente até mudar o Brasil.

Referências

ANDRADE, Inacilma Rita Silva. **Ética geral e profissional**. Salvador: UFBA, Faculdade de Ciências Contábeis; Superintendência de Educação a Distância, 2017.

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. Tradução: L. Vallandro e G. Bornheim da versão para o inglês de W. D. Ross. São Paulo: Nova Cultural, 1991.

CHAUÍ, Marilena. **Convite à filosofia**. 12^a ed. São Paulo: Editora Ática, 2000.

CORTELLA, Mário Sérgio; FILHO, Clóvis de Barros. **Ética e vergonha na cara**. São Paulo: Editora Papirus 7 mares, 2010.

CORTELLA, Mário Sérgio. **Por que fazemos o que fazemos?: aflições vitais sobre trabalho, carreira e realização**. São Paulo: Planeta, 2016.

KARNAL, Leandro. **A corrupção que nos consome**. 2017. 1 vídeo (120 min). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=9PtIsS4X10k>. Acesso em: 22 de nov. 2020.

_____. **Ética e jeito brasileiro**. 2016. 1 vídeo (53 min). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=eYjQAwX89mY&t=418s>. Acesso em 29 de outubro de 2019.

SANTOS, Renato Almeida dos, GUEVARA, Arnaldo Jose de Hoyos, AMORIM, Maria Cristina Sanches. **Corrupção nas organizações privadas: análise da percepção moral segundo gênero, idade e grau de instrução**. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rausp/v48n1/05.pdf>. Acesso em 12 de abril de 2020.

STOUT, Martha. **Meu vizinho é um psicopata**. Rio de Janeiro: Sextante, 2010.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Índices de percepção da corrupção 2019.**

Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>. Acesso em 28 de outubro de 2019.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração.** Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

Apêndices**Quadro 1 - Primeira parte do questionário aplicado**

Nº	Perguntas	Sim	Não
1	Na empresa em que trabalha já se sentiu constrangido com alguma atitude antiética?		
2	Na empresa em que trabalha tem manual de normas e conduta?		
3	São respeitadas essas normas?		
4	Na empresa em que trabalha já pediram para você fazer algo contra as normas internas?		
5	Na empresa em que trabalha já pediram para você fazer algo ilegal (fora da lei)?		
6	Na empresa em que trabalha alguém externo já pediu algum “favor” que considerava antiético?		
7	Já presenciou alguma atitude considerada antiética em alguma empresa privada?		
8	Já presenciou alguma atitude considerada antiética em alguma empresa pública?		
9	Você se considera ético?		
10	Você considera que faz tudo dentro da lei?		

Fonte: elaboração própria.

Quadro 2 - Segunda parte do questionário aplicado

Nº	Perguntas	Sim	Não
1	Já tentou subornar algum policial?		
2	Já tentou subornar algum funcionário público?		
3	Já andou de carro sem cinto de segurança ou com criança sem cadeirinha?		
4	Já pediu algum favor a algum amigo que trabalha no setor público, como dar uma “força” em alguma solicitação feita?		
5	Já tentou conseguir algum benefício do governo, mesmo sabendo que não se enquadrava?		
6	Já teve que “maquiar” dados na sua declaração do Imposto de renda?		
7	Já teve que “maquiar” dados de forma conveniente em algum formulário?		
8	Já usou sua posição para conseguir algum privilégio?		

Fonte: elaboração própria.

Quadro 3 - Questão aberta

Questão aberta
Teve alguma situação que te ocorreu sobre o tema de corrupção e que acha interessante relatar nessa pesquisa?
<hr/>

Fonte: elaboração própria.

Os autores

Almir Cléydison Joaquim da Silva

Economista pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB), mestre e doutorando na área de Estado, Economia e Políticas Públicas pelo Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professor universitário. Desenvolve pesquisas nas áreas de desenvolvimento econômico, desenvolvimento regional, análise de políticas públicas e política industrial. Email: almirjoaquim@gmail.com

Bruna Scheifer

Historiadora pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG), mestre em História pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste), MBA em Liderança, Inovação e Gestão pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) e Pedagogia Digital e Inovações Tecnológicas. Coordenadora Acadêmica do Ecossistema Brasília Educacional e professora. Fundadora da Iloovus – criatividade e inovação na Educação. E-mail: scheiferbruna@gmail.com

Dayane Stelle Dubiela da Silva

Administradora Pública pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). Email: dayadubi@hotmail.com

Gabrielle Santangelo Leiner

Advogada pela Universidade Positivo, especialista pela Escola da Magistratura do Paraná, formada pela Escola do Ministério Público de Santa Catarina. Docente do curso de Direito da Faculdade de Telêmaco Borba (Fateb). Coordenadora do Núcleo de Prática Jurídica da Fateb, coordenadora de Integração do Curso de Direito da Fateb, coordenadora do Laboratório de Law Design da Fateb. Advogada e Diretora Jurídica do escritório Leiner Advocacia e Consultoria Jurídica. Email: leiner.juridico@gmail.com

Gislaine Jaquetti

Graduada em Administração Pública pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG), Tecnóloga em Administração, Serviços Públicos e Agente Comunitário de Saúde pelo Instituto Federal do Paraná (IFPR). Servidora pública de Cerro Azul-PR. Email: gislaineballesjaquetti@hotmail.com

Leandro Lino Rolim

Administrador Público pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG), graduação em Letras (português/inglês) pela Universidade Estadual do Paraná (Unespar), pós-graduação em Gestão Pública pela Faculdade Bagozzi. Servidor público e pregoeiro oficial de Paranaguá-PR. Email: leandro.rolim@paranagua.pr.gov.br

Marcelo Pereira de Oliveira

Graduação em Administração Pública pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG), mestre em Ciências Ambientais e especialista em Gestão Pública pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Email: marcelopoliveira@outlook.com

Márcia Teresinha Gonçalves Pinheiro Lemos

Administradora Pública pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). Atuação profissional na Associação de Feirantes de Economia Solidária (Afesol). Email: marcia20101980@hotmail.com

Mário Allonso Lemos

Bacharel em Administração Pública pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). Servidor público municipal e agente de Proteção da Aviação Civil. Email: mario.allonso2@gmail.com

Maristela Machado Carneiro

Administradora Pública pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). Email: mstelamachado@hotmail.com

Michelle Tatiane Hilgenberg

Administradora Pública pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG), bacharel em Direito pelo Centro de Ensino Superior dos Campos Gerais (CESCAGE) e especialista em Gestão Empreendedora pelo SENAC. E-mail: michelletatiane@hotmail.com

Mônica Aparecida Bortolotti

Economista pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Bacharel em Ciências Contábeis pela Faculdade Cruzeiro do Sul, Tecnóloga em Gestão Pública pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE), mestre em Extensão Rural pela Universidade

Federal de Santa Maria (UFSM), mestre em Desenvolvimento Regional pelo Instituto Federal do Paraná (IFFPR), doutora na área de Estado, Economia e Políticas Públicas pelo Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Paraná (UFPR), pós-graduada em Educação Ambiental (UFSM) e MBA em Controladoria e Finanças Corporativas pela Faculdade Futura. Professora universitária. Desenvolve pesquisas nas áreas de desenvolvimento regional, políticas agrícolas, administração pública, contabilidade social e segurança alimentar. E-mail: monica_economia@yahoo.com.br

Patrícia Farias

Administradora Pública pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). Email: patricialubckefarias@hotmail.com

Perla Quadros de Lara Soares

Economista pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG), Administradora Pública pela UEPG, mestra em Ciências Sociais e Aplicadas pela UEPG. E-mail: perla_soares@yahoo.com.br

A Editora Fi é especializada na editoração, publicação e divulgação de pesquisa acadêmica/científica das humanidades, sob acesso aberto, produzida em parceria das mais diversas instituições de ensino superior no Brasil. Conheça nosso catálogo e siga as páginas oficiais nas principais redes sociais para acompanhar novos lançamentos e eventos.



www.editorafi.org
contato@editorafi.org