



Idemar Vizolli  
Denilda Caetano de Faria  
Elvio Quirino Pereira  
Suzana Gilioli da Costa Nunes  
(Orgs.)

# Gestão Pública

Temas Contemporâneos



Temos a honra de apresentar a obra fruto de esforços diversos e de uma produção intelectual de estudantes e seus respectivos orientadores dos cursos de Especialização lato sensu em Gestão Pública e Gestão Pública Municipal, ofertado pelo Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP), via Universidade Aberta do Brasil (UAB) em parceria com Universidade Federal do Tocantins (UFT), ministrado pela Diretoria de Tecnologias Educacionais (DTE), no período de 2017-2018. Esta obra tem como objetivo ampliar as reflexões e debates acadêmicos acerca da Gestão Pública em suas diversas tendências na contemporaneidade e se circunscreve no propósito acadêmico de dar visibilidade às produções de estudantes, partilhados pelos respectivos orientadores, contribuindo assim, para o avanço do conhecimento na área da gestão pública brasileira. Ao se propor a oferecer cursos voltados para Gestão Pública, a UFT também assume a responsabilidade de melhorar a formação de gestores e servidores públicos, inclusive de estados circunvizinhos. A contemporaneidade requer do gestor competências para atuar em um novo modelo de gestão pautado na ética, cara à administração pública. A competência está na relação com a ação, com o engajamento pessoal do indivíduo como sujeito de suas ações. Essas competências são conhecimentos e experiências aplicáveis em uma organização e confirmados pelo nível de formação e domínio das funções exercidas (ZARIFIAN, 1999). O desenvolvimento dessas competências é o que se buscou durante o cumprimento das disciplinas e a construção dos artigos de finalização dos cursos, em especial quando os estudantes relacionavam as questões teóricas apresentadas e a realidade in loco das organizações públicas. O perfil do gestor em uma nova administração pública deve ser delineado a partir de fatores essenciais como: iniciativa – dotado de capacidade de imaginação e invenção, buscando modificar o existente (competência tão essencial em um contexto que necessita de mudanças e intervenções urgentes); responsabilidade – assumir responsabilidade pelo resultado de suas ações e nos impactos causados por elas; capacidade de apreender a situação – se posicionar e determinar ações para enfrentar situações que surjam no decorrer de sua atuação; inteligência prática e voltada para a ação – esta possibilita a intervenção pertinente em situações reais de trabalho, com base em conhecimentos adquiridos (ZARIFIAN, 1999).



# **Gestão pública**



# Gestão Pública

Temas contemporâneos

**Organizadores:**

Idemar Vizolli

Denilda Caetano de Faria

Elvio Quirino Pereira

Suzana Gilioli da Costa Nunes



**Diagramação:** Marcelo A. S. Alves

**Capa:** Carole Kümmecke - <https://www.behance.net/CaroleKummecke>

**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](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR)



Associação Brasileira de Editores Científicos

<http://www.abecbrasil.org.br>

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

---

VIZOLLI, Idemar et al (Orgs.)

Gestão pública: temas contemporâneos [recurso eletrônico] / Idemar Vizolli et al (Orgs.) -- Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2019.

213 p.

ISBN - 978-85-5696-664-3

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

1. Administração; 2. Economia; 3. Gestão Pública; 4. Sociologia; 5. Estudo; I. Título

---

CDD: 350

Índices para catálogo sistemático:

1. Administração 350

# Sumário

<b>Prefácio</b> .....	9
Idemar Vizolli; Leni Fetosa Barbosa	
<b>1</b> .....	13
<b>Controle social: uma análise dos conselhos locais de saúde no Município de Palmas-To</b>	
Daniela Midori Oda Faria; Renata Rauta Petarly	
<b>2</b> .....	33
<b>Controle interno e suas (im)possibilidades no acompanhamento da gestão pública: um estudo da Prefeitura Municipal de Nazaré, Estado do Tocantins</b>	
Antônio Carlos S. Freitas; Romário Milhomem da Cruz; Denilda C. de Faria	
<b>3</b> .....	51
<b>A influência das trocas de Governo do Tocantins na cultura organizacional pública no período de 2008 a 2018</b>	
Helena Maria de P. Santana; Rosa Maria G. Rodrigues; Denilda Caetano de Faria	
<b>4</b> .....	71
<b>A motivação no âmbito do setor público: uma análise com servidores da junta comercial do Estado do Tocantins – Jucetins, sede de Palmas-TO</b>	
Douglas Tarciano Zimmermann; Dulcilene de S. Ferreira; Gilberto S. da Silva	
<b>5</b> .....	105
<b>O Programa Dinheiro Direto na Escola: uma análise da aplicação dos recursos nas escolas da rede municipal de Arraiais</b>	
Alessandro Abreu Lopes; Taysa Amaral Costa; Mônica Aparecida da Rocha	
<b>6</b> .....	123
<b>Transparência pública no Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Pará: nível de transparência dos portais online do <i>campus</i> conceição do Araguaia – PA</b>	
Christian Mallone R. Santos; Luís Géllisson N. de Souza; Wanderson S. Rocha	
<b>7</b> .....	143
<b>O controle preventivo como ferramenta de gestão na execução dos recursos públicos</b>	
Domingos Ferreira Curcino; Verônica Bandeira Martins; Denilda C. de Faria	
<b>8</b> .....	175
<b>Aspectos culturais e comportamentais e suas influências no ambiente de trabalho dos policiais da Academia Polical Militar Tiradentes</b>	
Gerson Barbosa de Oliveira; Gilberto Soares da Silva	





## Prefácio

*Idemar Vizolli*

*Leni Fetosa Barbosa*

Temos a honra de apresentar a obra fruto de esforços diversos e de uma produção intelectual de estudantes e seus respectivos orientadores dos cursos de Especialização *lato sensu* em Gestão Pública e Gestão Pública Municipal, ofertado pelo Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP), via Universidade Aberta do Brasil (UAB) em parceria com Universidade Federal do Tocantins (UFT), ministrado pela Diretoria de Tecnologias Educacionais (DTE), no período de 2017-2018. Esta obra tem como objetivo ampliar as reflexões e debates acadêmicos acerca da Gestão Pública em suas diversas tendências na contemporaneidade e se circunscreve no propósito acadêmico de dar visibilidade às produções de estudantes, partilhados pelos respectivos orientadores, contribuindo assim, para o avanço do conhecimento na área da gestão pública brasileira.

Ao se propor a oferecer cursos voltados para Gestão Pública, a UFT também assume a responsabilidade de melhorar a formação de gestores e servidores públicos, inclusive de estados circunvizinhos. A contemporaneidade requer do gestor competências para atuar em um novo modelo de gestão pautado na ética, cara à administração pública. A competência está na relação com a ação, com o engajamento pessoal do indivíduo como sujeito de suas ações. Essas competências são conhecimentos e experiências aplicáveis em uma organização e confirmados pelo nível de formação e domínio das funções exercidas (ZARIFIAN, 1999). O desenvolvimento dessas competências é o que se buscou durante o cumprimento das disciplinas e a construção dos artigos

de finalização dos cursos, em especial quando os estudantes relacionavam as questões teóricas apresentadas e a realidade *in loco* das organizações públicas.

O perfil do gestor em uma nova administração pública deve ser delineado a partir de fatores essenciais como: iniciativa – dotado de capacidade de imaginação e invenção, buscando modificar o existente (competência tão essencial em um contexto que necessita de mudanças e intervenções urgentes); responsabilidade – assumir responsabilidade pelo resultado de suas ações e nos impactos causados por elas; capacidade de apreender a situação – se posicionar e determinar ações para enfrentar situações que surjam no decorrer de sua atuação; inteligência prática e voltada para a ação – esta possibilita a intervenção pertinente em situações reais de trabalho, com base em conhecimentos adquiridos (ZARIFIAN, 1999). Esta última dimensão se relaciona fortemente com os cursos ofertados nesse Programa, que são os conhecimentos, dimensão focada no desenvolvimento e aquisição de novos conhecimentos, promovendo uma formação permanente, aberta a novas aprendizagens, fazendo com que a competência não se transforme em simples rotina; esses conhecimentos devem privilegiar o domínio dos procedimentos administrativos, tornando-se o gestor um especialista generalista, ou seja, alguém que compreende o particular por meio do conhecimento geral (MOTTA, 1994).

O livro foi organizado em 08 (oito) capítulos. O capítulo inicial intitulado “Controle social: uma análise dos conselhos locais de saúde no município de Palmas-TO”, tem como objetivo verificar as principais discussões realizadas nas reuniões dos Conselhos Locais de Saúde CLS do Município de Palmas, TO. O estudo recorre à pesquisa bibliográfica e documental por meio de análise de 23 atas de reuniões dos CLS.

Em o “Controle interno e suas (im)possibilidades no acompanhamento da gestão pública: Um estudo da Prefeitura Municipal de Nazaré, estado do Tocantins” os pesquisadores

questionam quais fatores são favoráveis ou não na execução da atividade de controle interno na esfera municipal, tendo como objeto de estudo a Prefeitura de Nazaré, Estado do Tocantins.

No capítulo 3, “A influência das trocas de governo do Tocantins na cultura organizacional pública no período de 2008 a 2018”, que tem como objetivo problematizar a influência das trocas de governo do Tocantins na cultura organizacional pública no período de 2008 a 2018, os autores abordam aspectos referentes as constantes mudanças de governo e a descontinuidade administrativa no Estado do Tocantins.

O quarto capítulo intitulado: “A motivação no âmbito do setor público: uma análise com servidores da junta comercial do estado do Tocantins – JUCETINS, sede de Palmas – TO”, os autores abordam a motivação no âmbito do Setor Público, por meio de uma análise com os servidores da Junta Comercial do Estado do Tocantins – JUCETINS, sede de Palmas – TO, com base em referências teóricas, mediadas pelos dados empíricos, advindos de análise documental e questionário dirigido aos servidores do instituição pública.

O programa dinheiro direto na escola: uma análise da aplicação dos recursos nas escolas da Rede Municipal de Arraias constitui o quinto capítulo, o qual apresenta preocupação sobre o Programa Dinheiro Direto na Escola por meio de uma análise da aplicação dos recursos nas escolas da rede municipal de Arraias, na busca de compreender as possíveis contribuições dadas na efetivação da gestão democrática além das contribuições no processo ensino aprendizagem.

Em “Transparência Pública no Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Pará: nível de transparência dos portais online do *campus* Conceição do Araguaia - PA”, os autores apresentam desdobramentos de uma pesquisa cujo estudo versa sobre o acesso à informação com base na lei Lei nº 12.527/11 em relação ao o que está sendo efetivamente cumprido pelo Instituto

Federal do Pará, *campus* de Conceição do Araguaia/PA, no tocante à transparência pública na sua página online.

Os autores de “O controle preventivo como ferramenta de gestão na execução dos recursos públicos”, destacam a prevenção como mola propulsora como uma ferramenta que pode contribuir para a melhoria na aplicação dos recursos públicos. Nesse estudo foi realizada uma leitura crítica do assunto com base em uma pesquisa documental em que foram apresentados os mecanismos legais sobre o controle dos atos públicos.

A obra se encerra com “Aspectos culturais e comportamentais e suas influências no ambiente de trabalho dos policiais da academia policial militar Tiradentes”, cujo estudo evidencia os traços culturais, comportamentais, práticas organizacionais e seus reflexos no cotidiano, nas dinâmicas de trabalho e na carreira dos policiais militares da Academia Policial Militar Tiradentes – APMT, em Palmas no Tocantins. O estudo recorre os métodos: qualitativo e indutivo, com realização de pesquisa bibliográfica, pesquisa documental, observação participante e questionário com perguntas abertas aplicadas à gestão e a servidores.

Esperamos que esta obra traga contribuições significativas que permitam provocar reflexões sobre a Gestão Pública no cenário altamente afetado pela corrupção.

Palmas, junho de 2019

# **Controle social: uma análise dos conselhos locais de saúde no Município de Palmas-To**

*Daniela Midori Oda Faria*

*Renata Rauta Petarly*

## **1 Introdução**

O controle social é um mecanismo da democracia, no qual, de acordo com Carvalho Filho (2008), a sociedade se integra com a administração pública, ou seja, é um instrumento pelo qual a comunidade participa do exercício do poder. E é nesse sentido que se estabelecem os Conselhos de Saúde, os quais, segundo o Ministério da Saúde (2013, p. 6), tratam-se de “órgão colegiado, deliberativo e permanente do Sistema Único de Saúde (SUS) em cada esfera de governo”.

Assim, dentre os diversos conselhos existentes, como Conselho Nacional de Saúde (CNS), Conselho Estadual de Saúde (CES) e Conselho Municipal de Saúde (CMS), existem ainda os Conselhos Locais de Saúde (CLS). Estes são instâncias de caráter representativo que oportunizam a proximidade entre o cidadão e os serviços de saúde (BRASIL, 2013), manifestando as necessidades e opiniões de uma determinada comunidade.

Nesse sentido, a participação social nas definições do Estado consolidada na forma de controle social mostra, segundo Costa (2009), que a sociedade civil é capaz de interferir na gestão pública, visando os interesses públicos. Nesse sentido, conforme

preconiza Abers e Keck (2008), os indivíduos passam a atuar ativamente e coletivamente no Estado.

Assim, diante da relevância da atuação dos CLS's, evidenciou-se a necessidade de se realizar pesquisa sobre os conselhos retromencionados, pois parte-se do pressuposto de que com a participação social e controle social, é possível verificar as necessidades de saúde da população, não excluindo, evidentemente, as responsabilidades do poder público.

Nesse sentido, considerando a importância das ações coletivas em prol do Sistema Único de Saúde (SUS), é que essa pesquisa possuiu como questionamento: existe participação da comunidade e controle social por meio dos CLS's no município de Palmas-TO?

Assim, esperou-se verificar quais as principais demandas do Sistema Único de Saúde no que tange à realidade do município de Palmas e a participação e controle social da população frente aos problemas identificados e, ainda, observar quais propostas de melhorias são sugeridas pela população.

Portanto, como objetivo geral propôs-se verificar quais são as principais discussões realizadas nas reuniões dos CLS's do Município de Palmas-TO e como objetivos específicos: 1) verificar como se dá a organização dos CLS's; 2) verificar quais são as reivindicações dos CLS's e 3) verificar quais propostas são sugeridas pelos CLS's para resolução dos problemas.

## **2 Procedimentos metodológicos**

Este trabalho caracteriza-se como pesquisa descritiva, de natureza qualitativa, tendo como metodologia (1) a pesquisa bibliográfica, na medida em que trabalhou com aspectos teóricos, abordando a visão de autores sobre o tema citado, (2) a pesquisa documental, na parte em que verificou as atas de reuniões realizadas no ano de 2015, 2016, 2017 e 2018.

Vale ressaltar que a pesquisa bibliográfica é realizada por meio de um levantamento de referências teóricas já publicadas cuja finalidade é buscar informações sobre determinado assunto (FONSECA, 2002). Além disso, essa pesquisa “implica em um conjunto ordenado de procedimentos de busca por soluções, atento ao objeto de estudo, e que, por isso, não pode ser aleatório” (LIMA e MIOTO, 2007, p. 38).

Já no que se à pesquisa documental, “a fonte de coleta de dados está restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias. Estas podem ser feitas no momento em que o fato ou fenômeno ocorre, ou depois.” (MARCONI E LAKATOS, 2010, p. 174).

### **3 Referencial Teórico**

#### **3.1 Participação Social e Controle Social**

De acordo com Barros (1998), durante muito tempo, o Estado priorizou interesses particulares em detrimento das necessidades coletivas, sem qualquer responsabilidade no desenvolvimento de ações em prol da coletividade. Nesse sentido, o controle social se mostra como uma ferramenta da democracia, a fim de ampliar a cidadania no espaço público. Além disso, pode ser definido como um instrumento de “vigilância” da sociedade sob o Estado (CARVALHO, 1995, apud CRISTO, 2012).

Assim, o controle social mostra, segundo Costa (2009, p. 106), a “capacidade que a sociedade civil tem de interferir na gestão pública, orientando as ações do Estado e os gastos estatais na direção dos interesses da coletividade”. Nesse sentido, os indivíduos passam a atuar ativamente e coletivamente no Estado, influenciando no funcionamento do mesmo e participando de “espaços vivos para a produção de novas definições e práticas para a resolução de problemas” (ABERS e KECK, 2008).

Ademais, a participação dos indivíduos com vistas a acompanhar as atividades do Estado faz com que os mesmos se sintam parte de uma sociedade, auxiliando no reconhecimento das instituições políticas (LAVALLE e VERA, 2011). Além disso, garante “políticas de saúde pautadas pelas necessidades do conjunto social, e não somente pelos desígnios de seus setores mais privilegiados” (CARVALHO, 1995, p. 28 apud CRISTO, 2012).

Vale ressaltar que Lisboa (2014) traz considerações sobre as divergências conceituais de “controle social” e “participação social”, tendo em vista que durante a realização das Conferências Nacionais de Saúde foi colocado, primeiramente, que o termo “controle social” possuía significado referente à garantia da participação da sociedade na gestão, controle dos serviços e ações de saúde, entre outros, isto é, o cidadão como sujeito ativo do processo (GUIZARDI et al., 2004, apud LISBOA, 2014),

Posteriormente, fora colocado que o referido termo se limitava à referência de fiscalização e avaliação. Mais tarde, a expressão “controle social” voltou a ser considerada pois os Conselhos de Saúde são considerados instrumentos de acompanhamento e fiscalização. Contudo, depois, o termo “participação social” foi considerado mais amplo, relacionando-se à questão do protagonismo social (GUIZARDI, 2004, apud LISBOA, 2014).

Entretanto, segundo Carvalho (1995, apud MIRANDA e GUIMARÃES, 2013, p. 2018), o conceito de “controle social” – nos termos de Teixeira (2001, apud MIRANDA e GUIMARÃES, 2013) – está relacionado à participação cidadã:

é expressão de uso recente, correspondendo a uma moderna compreensão da relação Estado-sociedade, em que cabe à sociedade estabelecer práticas de vigilância e controle sobre o Estado. Entende-se que o conceito inovador de controle social agrega pontos importantes para a sociedade democrática atual, pois contempla, de um lado, a correção de desvios cometidos pelos agentes públicos e sua responsabilidade pelas suas ações e, de outro, um exercício de



organização da sociedade civil (CARVALHO, 1995, apud MIRANDA et GUIMARÃES, 2013, p. 2018).

Vale ressaltar que esse estudo não possui intuito de discutir ou opinar sobre o que é o certo e errado sobre essa divergência conceitual. Por isso, os termos irão ser tratados como complementares e indispensáveis.

No âmbito da saúde, a Lei nº 8.142/90 prevê sobre a participação da sociedade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS), a qual pode ser efetivada em Conferências de Saúde e Conselhos de Saúde, devendo estar presente em todas as esferas governamentais (BRASIL, 1990). Nesse sentido, a representatividade da comunidade em questões inerentes a políticas de saúde brasileiras realizada por meio de Conselhos de Saúde, por exemplo, foi um avanço no Sistema Único de Saúde e já havia sido estabelecida pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2005), tendo em vista que as diretrizes para o funcionamento do sistema de saúde são: descentralização, atendimento integral e participação popular.

Além disso, a Política Nacional da Atenção Básica também prevê sobre a participação social como um de seus princípios e diretrizes, conforme descrito no Anexo I da Portaria nº 2.488, de 21 de outubro de 2011, que aprova a Política Nacional de Atenção Básica, estabelecendo a revisão de diretrizes e normas para a organização da Atenção Básica, para a Estratégia Saúde da Família (ESF) e o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS):

V - a participação dos usuários como forma de ampliar sua autonomia e capacidade na construção do cuidado à sua saúde e das pessoas e coletividades do território, no enfrentamento dos determinantes e condicionantes de saúde, na organização e orientação dos serviços de saúde a partir de lógicas mais centradas no usuário e no exercício do controle social (BRASIL, 2011).

Vale ressaltar ainda a existência da Política Nacional de Educação Permanente para o Controle Social no SUS, que foi

resultado de debates ocorridos em reuniões do Conselho Nacional de Saúde e desenvolvidas em conjunto com a Plenária Nacional de Conselhos de Saúde. Essa política contribui para o desenvolvimento de ações que resultem na atuação do indivíduo social em prol do direito à saúde com métodos participativos (BRASIL, 2006).

Além disso, possui como objetivo atuar “na promoção da democratização do Estado, na garantia dos direitos sociais e na participação da população na política de saúde, reafirmando o caráter deliberativo dos conselhos de saúde para fortalecimento do controle social no Sistema Único de Saúde” (BRASIL, 2006, p. 11).

### **3.2 Conselhos de Saúde e Conselhos Locais de Saúde**

Os Conselhos de Saúde são, na perspectiva de Gohn (2001), conselhos gestores que se caracterizam por ser um espaço de participação cidadã, tendo como fundamento a universalização de direitos. Ademais, Bravo (2007) defende que estes devem ser percebidos como espaço de participação social.

Conforme prevê a Resolução nº 333, de 4 de novembro de 2003, que aprova as diretrizes para criação, reformulação, estruturação e funcionamento dos Conselhos de Saúde, o Conselho de Saúde é um:

órgão colegiado, deliberativo e permanente do Sistema Único de Saúde (SUS) em cada esfera de Governo, integrante da estrutura básica do Ministério da Saúde, da Secretaria de Saúde dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com composição, organização e competência fixadas na Lei nº 8.142/90 (BRASIL, 2006, p. 4).

Além disso, a resolução retromencionada identificou nesses instrumentos, formas de efetivação de participação popular na saúde e expressa que:

O processo bem sucedido de descentralização tem determinado a ampliação dos Conselhos de Saúde que ora se estabelecem também em Conselhos Regionais, **Conselhos Locais**, Conselhos Distritais de Saúde, incluindo os Conselhos Distritais Sanitários Indígenas, sob a coordenação dos Conselhos de Saúde da esfera correspondente (BRASIL, 2003, p. 4, grifos nossos).

Nesse sentido, os CLS's surgem como uma possibilidade da participação social, especialmente no que tange às necessidades da comunidade, pois é um instrumento que aproxima os usuários do SUS. Além disso, podem:

elaborar propostas para a política de saúde em sua localidade, levar sugestões ou reivindicações a instâncias superiores, como o conselho municipal de saúde, e também estabelecer relação entre conselheiros e a população, sendo uma forma de aumentar a mobilização, não afastando os representantes da sua base (BRAVO, 2001, apud LISBOA et al, 2016).

Ademais, de acordo com o Conselho Municipal de Saúde de Porto Alegre (s.d), o CLS é o instrumento maior de deliberação e de atividade da população na área de cobertura de cada unidade de saúde, exercendo “atuação descentralizada e regionalizada” (CONSELHO LOCAL DE SAÚDE DE PORTO ALEGRE, s.d).

Ainda cabe ressaltar o que Lacerda e Santiago (2007, p. 200-201) trazem sobre os CLS:

Trata-se, portanto, de um espaço potencializador da criatividade dos usuários na proposição e elaboração da política local de saúde, já que são eles os que realmente vivenciam no cotidiano das unidades de saúde a efetividade ou não das políticas. Assim, os Conselhos Locais de Saúde, embora não previstos na forma da Lei Federal n. 8.142/90 podem ser traduzidos como possibilidade de ampliação da participação comunitária na fiscalização, proposição e execução da política de saúde.

Nesse sentido, compreende-se que esses conselhos são instrumentos de participação que aproxima a comunidade das questões sobre os serviços de saúde.

#### **4 Os Conselhos Locais de Saúde do Município de Palmas-TO**

Os CLS's do município de Palmas são previstos pela Lei nº 2.310, de 9 de maio de 2017, e em sua Seção III, é autorizada a criação dos referidos conselhos, os quais referem-se cada um a uma Unidade de Saúde do Município de Palmas. Os CLS's podem ser criados e desativados por resolução do CMS, por meio de extinção da Unidade Saúde.

O artigo 11 da lei retromencionada prevê que a constituição dos CLS's se dá por meio da população local e servidores do SUS, que se reúnem uma vez ao mês para “para acompanhar e avaliar as atividades, discutir e propor soluções para os problemas detectados, visando a qualidade e o desenvolvimento do serviço de saúde”.

Além disso, a Lei nº 2.310, de 9 de maio de 2017, autoriza a inclusão, anual, no Orçamento Geral do Município, para possibilitar o desenvolvimento de capacitação, custeio, entre outras ações para suporte aos CLS's.

O Regimento Interno, disponível no site Oficial da Prefeitura, prevê que a composição dos CLS's será de no mínimo 08 (oito) e no máximo 16 (dezesseis) membros e seus respectivos suplentes. Ademais, na organização dos referidos conselhos, existe a Diretoria do CLS que é formada pelo Presidente, Vice-Presidente, Secretário, 1º Suplente, 2º Suplente e 3º Suplente, todos eleitos em Plenária. Vale ressaltar ainda que o cargo de presidente poderá ser ocupado pelo Coordenador da Unidade de Saúde ou qualquer integrante do CLS.

Ainda de acordo com o Regimento Interno, as reuniões dos CLS's devem ser realizadas uma vez ao mês, podendo ser convocadas reuniões extraordinárias, sendo que o quórum mínimo

é de 50 % + 1 (cinquenta por cento mais um) de seus membros na primeira convocação, e com no mínimo de 20% (vinte por cento) em segunda convocação. Vale ressaltar ainda que em todas as reuniões é necessário elaborar ata com registro de presença, que deve ser encaminhada à Secretaria Executiva do CMS.

Além dessa institucionalização por meio de lei, sabe-se que a Fundação Escola de Saúde Pública de Palmas (FESP) possui Projeto de “Capacitação de conselheiros de saúde e lideranças de movimentos sociais para o fortalecimento da Educação Popular e das Políticas de Promoção da Equidade no Sistema Único de Saúde - SUS” que visa fortalecer o controle social a partir da formação de conselheiros de saúde com vistas a trabalhar o protagonismo popular. Contudo, não foi possível obter contato com os participantes do projeto para verificar o que tem sido realizado sobre o tema, tendo em vista falta de disponibilidade de agenda dos mesmos.

Foram analisadas 23 (vinte e três) atas referentes aos anos: 2015, 2016, 2017 e 2018, excluindo-se as atas de eleição e de mera criação, conforme especificado abaixo, sendo 7 (sete) CLS's, todos da região Sul do município de Palmas-TO, sendo que, atualmente, existem 22 (vinte e dois) CLS's criados, contudo, nem todos ativos. As referidas atas foram achadas no site oficial da Prefeitura Municipal de Palmas e também nas dependências do CMS, o que não exclui a existência de outras, que, contudo, não se teve acesso.

Foram analisadas somente atas das reuniões realizadas nas dependências dos CLS's, ou seja, nas unidades de saúde.

Quadro 1- Atas analisadas

2015	2016	2017	2018
1	8	9	5
Total: 23			

Fonte: Dados da pesquisa.

Diante da organização das reuniões, dividiu-se a análise das atas em 3 (três) etapas, sendo elas: quais “reclamações/problemas”

foram citados, quais “informes/esclarecimentos” foram realizados e quais “propostas” foram sugeridas.

No que se refere às reclamações e relatos de problemas, subdividiu-se a análise em palavras-chave, sendo: “falta de profissionais”, “problemas estruturais”, “falta de materiais/insumos”, “problemas de prestação de serviços”, “falta de segurança” e “outros” e verificou-se o que segue:

Quadro 2 - Reclamações/problemas

Palavras-chave	Exemplos	Quantidade de vezes mencionadas
Falta de profissionais	Falta de Psicólogo, Neurologista, Assistente Administrativo, Enfermeiro, entre outros.	5 (11,62%)
Problemas estruturais	Problemas no portão, falta de salas/consultórios, problemas no estacionamento, necessidade de área coberta.	13 (30,23%)
Falta de materiais/insumos	Falta de computadores e de copos descartáveis.	3 (6,97%)
Problemas de prestação de serviços	Não autorização de encaixe de paciente faltoso, demanda reprimida do ano de 2015, dificuldade e demora no agendamento de especialidades, realocamento e reorganização de serviços, pouca frequência do Agente Comunitário de Saúde em condomínio, não realização do mutirão da Dengue em dia combinado, falta de atendimento odontológico.	14 (32,55%)
Falta de segurança	Assaltos e riscos de violência a servidores e pacientes.	3 (6,97%)
Outros	Cumprimento do regimento do CMS, lotes com água parada, presença do CMS nas reuniões	5 (11,62%)
Total		43

Fonte: Dados da pesquisa.

Diante do exposto acima, verifica-se que as principais reclamações e reivindicações referem-se à prestação de serviços, totalizando 32,55% (trinta e dois vírgula cinquenta e cinco por cento).

No que se refere aos informes e esclarecimentos, subdividiu-se a análise nas seguintes palavras-chaves: “quadro de servidores”,

“prestação de serviços”, “materiais e insumos”, “questões estruturais”, “reuniões” e “participação social” e observou-se o que segue:

Quadro 3- Informes/esclarecimentos

Palavra-chave	Exemplos	Quantidade de vezes mencionadas
Quadro de servidores	Mudança no quadro de servidores	7 (8,23%)
Prestação de serviços	Vacinação, exames laboratoriais, Projeto “Dançando com a Comunidade”, Projeto Farmácia Viva, realocação e reorganização de serviços, mudança no atendimento de fisioterapia, serviços do CCZ, medicamentos disponíveis e em falta, cronograma de visitas domiciliares, atendimento sobre hanseníase, roçagem da unidade, resolução do caso do exame de encefalograma, melhoria no atendimento	36 (42,35%)
Materiais e insumos	Processo de computadores, medicamentos	4 (4,70%)
Questões estruturais	Reformas de unidade, padrão de energia	10 (11,76%)
Reuniões	Reunião com CMS, com Secretário da Saúde	5 (5,88%)
Participação social	O que é Conselho Local de Saúde, suas funções, importância da união da comunidade	14 (16,47%)
Outros	Apoio de vereadores, troca de Secretário de Estado da Saúde, PEC55	9 (10,58%)
Total		85

Fonte: Dados da pesquisa.

Percebe-se na análise do quadro acima que os principais informes se referem à prestação de serviços com 42,35% (quarenta e dois vírgula trinta e cinco por cento).

No que se refere às propostas e sugestões realizadas nas reuniões, subdividiu-se a análise nas seguintes palavras-chave: “prestação de serviços”, “melhorias estruturais”, “materiais”, “quadro de servidores”, “oficiar órgãos” e “outros” e verificou-se o que segue:

Quadro 4 - Propostas/sugestões

Palavra-chave	Exemplos	Quantidade de vezes mencionadas
Prestação de serviços	Realização de plantões em finais de semana, solicitação de melhora do fluxo de atendimento para evitar vagas ociosas quando falta algum paciente, resolução da demanda reprimida desde 2015, construção de faixa sobre conscientização da Dengue, ampliação de serviços, como especialidade odontológica, centro oftalmológico, ultrassonografia, construção de hospital materno infantil para a região Sul.	9 (16,07%)
Melhorias estruturais	Reforma de unidade, concerto de portão	14 (25%)
Materiais	Solicitação de computadores roubados	1 (1,78%)
Quadro de servidores	Solicitação de enfermeiro efetivo, de vigia noturno, estagiário de informática	8 (14,28%)
Oficiar órgãos	Oficiar Promotoria, Defensoria, Secretaria Municipal da Saúde, Câmara de Vereadores	15 (26,78%)
Outros	Realizar pesquisa sobre demanda da necessidade de consultas, fazer caixa de sugestões e reclamações	9 (16,07%)
Total		56

Fonte: Dados da pesquisa.

Verifica-se que as principais propostas e sugestões para resolução dos problemas citados em reuniões são referentes a oficiar órgãos com 26,78% (vinte e seis vírgula setenta e oito por cento).

Ao observar quais reinvidicações/reclamações foram mais realizadas por ano, foi verificado o seguinte:

Quadro 5 - Quantidade de reinvidicações/reclamações por ano

Palavra-chave	Ano	2015	2016	2017	2018	Total
Falta de profissionais		1	0	3	1	5
Problemas estruturais		1	1	9	2	13
Falta de materiais/insumos		0	0	1	2	3
Problemas de prestação de serviços		1	0	12	1	14
Falta de segurança		0	1	2	0	3
Outros		0	1	3	1	5
Total		3	3	30	7	43

Fonte: Dados da pesquisa.

Observa-se acima que no ano de 2015, as reclamações giraram em torno de questões de falta de profissionais, problemas estruturais e de prestação de serviços. No ano de 2016, as reinvidicações foram referentes a problemas estruturais, falta de segurança e outros



assuntos. Já no ano de 2017, as principais reclamações foram sobre problemas de prestação de serviços e problemas estruturais. Por fim, no ano de 2018, as principais reivindicações se referiram a falta de materiais/insumos e problemas estruturais.

Não se pode concluir que em anos anteriores não haviam reclamações e problemas, mas que após o ano de 2016, houve aumento da participação da comunidade nos CLS's, o que justifica o aumento das reclamações.

Ao observar quais informes foram mais realizados por ano, foi verificado o seguinte:

Quadro 6 - Quantidade de informes/esclarecimentos por ano

Ano	2015	2016	2017	2018	Total
<b>Palavra-chave</b>					
Quadro de servidores	0	2	2	3	7
Prestação de serviços	3	3	14	16	36
Materiais/insumos	0	0	1	3	4
Questões estruturais	2	5	3	0	10
Reuniões	0	3	2	0	5
Participação Social	3	6	5	0	14
Outros	0	6	3	0	9
Total	8	25	30	22	85

Fonte: Dados da pesquisa.

Verifica-se acima que no ano de 2015, os principais informes se referiam à prestação de serviços, participação social e questões estruturais. No ano de 2016, os principais informes se referiam a participação social, outros assuntos e questões estruturais. Já no ano de 2017, o principal informe se relaciona à prestação de serviços, assim como no ano de 2018.

Pode-se observar no quadro acima que o número de informes aumentou consideravelmente, o que é justificado pelo aumento da participação social, uma vez que a maioria dos informes são relacionados a respostas de demandas trazidas nas reuniões.

Ao observar quais propostas foram mais sugeridas por ano, foi verificado o seguinte:

Quadro 7 - Quantidade de propostas/sugestões por ano

Ano Palavra-chave	2015	2016	2017	2018	Total
Prestação de serviços	0	4	4	1	9
Melhorias estruturais	0	7	7	0	14
Materiais/insumos	0	0	1	0	1
Quadro de servidores	0	1	7	0	8
Oficiar órgãos	3	6	6	0	15
Outros	1	4	4	0	9
Total	4	22	29	1	56

Fonte: Dados da pesquisa.

Observa-se no quadro acima que no ano de 2015, a principal proposta sugerida era sobre oficiar órgãos. No ano de 2016, a principal sugestão era sobre ações referentes a melhorias estruturais e oficiar órgãos. Já no ano de 2017, a proposta mais sugerida se refere a melhorias estruturais, quadro de servidores e oficiar órgãos.

Verifica-se que assim como nos tópicos anteriores, no ano de 2017, há maior participação, pois houve aumento de sugestões de propostas advindas após as reivindicações e reclamações registradas em reunião.

Não foi possível identificar o perfil dos participantes das reuniões dos CLS's, ou seja, se eram usuários, trabalhadores, convidados, etc, tendo em vista que na maioria das atas, essas informações não são especificadas. Contudo, foi possível relacionar, conforme segue abaixo, a quantidade de participantes dos referidos encontros:

Quadro 8 - Quantidade de atas do CLS A

Ano	Participantes
Nov/2015	29
Dez/2015	10
Jan/2016	6
Maió/2016	8
Jun/2016	6
Mês não identificado/2016	5
Jan/2017	13
Fev/2017	5

Fonte: Dados da pesquisa.

Quadro 9 - Quantidade de atas do CLS B

Ano	Participantes
Jun/2016	12
Jun/2017	7
Ago/2017	11
Dez/2017	15

Fonte: Dados da pesquisa.

Quadro 10 - Quantidade de atas do CLS C

CLS C	
Mês/Ano	Participantes
Dez/2016	20
Fev/2018	8
Mar/2018	8
Abril/2018	6
Maió/2018	7
Jun/2018	6

Fonte: Dados da pesquisa.

Quadro 11 - Quantidade de atas do CLS D

Ano	Participantes
Jan/2017	28

Fonte: Dados da pesquisa.

Quadro 12 - Quantidade de atas do CLS E

Ano	Participantes
Nov/2016	Não identificado

Fonte: Dados da pesquisa.

Quadro 13 - Quantidade de atas do CLS F

Ano	Participantes
Dez/2016	12

Fonte: Dados da pesquisa.

Quadro 14 - Quantidade de atas do CLS G

CLS G	
Ano	Participantes
Março/2017	Não identificado

Fonte: Dados da pesquisa.

Verifica-se que o CLS A teve sua participação predominantemente no ano de 2017; o CLS B não teve reuniões regulares; o CLS C tem realizado as reuniões mensais no ano de 2018 conforme preconizado no Regimento Interno; já os CLS D, E, F e G realizaram apenas 01 (uma) reunião formalizada em ata entregue no CMS.

No que se refere à diminuição do número de participantes nas reuniões, sugere-se que seja realizada pesquisa futura sobre o tema, tendo em vista que esta observação não fora objeto deste estudo.

Apesar dessas dificuldades, percebe-se que em muitas reuniões, os presentes relataram a importância da participação nas demandas de saúde da comunidade, reconhecendo que essa presença nos debates pode favorecer na resolução dos problemas.

## 5 Conclusão

Os CLS's são instrumentos de participação da comunidade e refletem a prática da cidadania, objetivando o controle social no Sistema Único de Saúde. Diante disso, percebe-se que o município de Palmas-TO garante a institucionalização desses espaços de debate por meio da autorização de criação dos referidos conselhos através da Lei nº 2.310, de 9 de maio de 2017.

Essa institucionalização se mostra como importante fator de consolidação desse instrumento, o que é relevante para a população. Contudo, pode-se perceber que essa participação por meio dos CLS's ainda não é realidade em todas as Unidades de Saúde de Palmas e que apenas 3 (três) CLS's realizam no mínimo 4 (quatro) reuniões por ano. Assim, uma das fragilidades observadas é a falta de regularidade da realização das reuniões.

Ao analisar as atas, percebeu-se que as reuniões são estruturadas por momentos de identificação de problemas, de esclarecimento de informes e de sugestão de propostas. Assim, verificou-se um grande número de reclamações por problemas de prestação de serviços com 32,55% (trinta e cinco vírgula cinquenta e cinco por cento), seguido de problemas estruturais (30,23%), falta de profissionais e outros (11,62%) e por último, falta de materiais/insumos e de segurança (6,9%).

Além disso, observou-se que a prestação de serviços é o tema com maior número de informes/esclarecimentos com 42,35% (quarenta e dois vírgula trinta e cinco por cento), seguidos de

questões referentes à participação social (16,47%), questões estruturais (11,76%), outros assuntos (10,58%), quadro de servidores (8,23%), reuniões (5,88%), materiais e insumos (4,70%),

Verificou-se também que as propostas mais sugeridas se referem a oficiar órgãos, como Ministério Público, Defensoria, Secretaria Municipal da Saúde, com 26,78% (vinte e seis vírgula setenta e oito por cento), seguido de: melhorias estruturais (25%), outros assuntos (16,07%), prestação de serviços (16,07%) quadro de servidores (14,28%) e materiais (1,78%).

Por fim, retornando ao questionamento inicial desta pesquisa sobre a existência de participação da comunidade e controle social por meio dos CLS's no município de Palmas-TO, pode-se dizer que ainda há questões a serem superadas tendo em vista que a participação social ainda é pequena.

## Referência

- ABERS, Rebecca Neaera; KECK, Margaret E. Representando a diversidade: estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. **Caderno CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, p. 99-112, abr., 2008.
- ASSIS, Marluce Maria Araújo; KANTORSKI, Luciane; TAVARES, José Lucimar. Participação Social: Um espaço em construção para a conquista da Cidadania. **Revista Brasileira de Enfermagem**. Brasília, v. 48, n. 4, p. 329-340, out./dez., 1995.
- BARROS, Elisabeth. O Controle Social e o processo de descentralização dos serviços de Saúde. In: BRASIL. Ministério da Saúde. **Incentivo à participação popular e Controle Social no SUS: textos técnicos para conselheiros de saúde**. Brasília: IEC, 1998.
- BRASIL. Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder/ Executivo, Brasília, DF, p. 25694, seção 1, 31 dez. 1990.

\_\_\_\_\_. Resolução n.º 333, de 4 de novembro de 2003. Aprova as diretrizes para criação, reformulação, estruturação e funcionamento dos Conselhos de Saúde. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 4 dez., n. 236, seção 1, p. 57, 2003.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. Cadastro Nacional de Conselhos de Saúde. **Série B: Textos Básicos de Saúde**, Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. Política Nacional de Educação Permanente para o controle social no Sistema Único de Saúde – SUS / Ministério da Saúde. **Série B. Textos Básicos em Saúde**. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Portaria nº 2.488, de 21 de outubro de 2011. Aprova a Política Nacional de Atenção Básica, estabelecendo a revisão de diretrizes e normas para a organização da Atenção Básica, para a Estratégia Saúde da Família (ESF) e o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS). **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 out., 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. **Conselhos de saúde: a responsabilidade do controle social democrático do SUS** / Ministério da Saúde, Conselho Nacional de Saúde. 2. ed. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2013.

BRAVO, Maria. I. S. Gestão democrática na saúde: o potencial dos conselhos. In: BRAVO, Maria I. S.; PEREIRA, Potyara A. P. (orgs.). **Política social e democracia**. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: Eduerj, 2001.

\_\_\_\_\_; MATOS, Maurílio Castro de. A saúde no Brasil: reforma sanitária e ofensiva neoliberal. In: BRAVO, M. I. S.; PEREIRA, P. A. P. (Org.). **Política social e democracia**. 3. ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2007.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 20 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE DE PORTO ALEGRE. Conselhos Locais de Saúde. Disponível em: <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cms/default.php?p\\_secas=76](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cms/default.php?p_secas=76)> Acesso em: 16 jun. 2018

- COSTA, Maria Valéria Costa Correia. Controle Social. **Dicionário da educação profissional em saúde**. In: Org. CALDART, Saete Roseli et al., 2.ed. rev. ampl., Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV), 2009. 478 p.
- COTTA, Rosângela Minardi Mitre; CAZAL, Mariana de Melo; MARTINS, Poliana Cardoso. Conselho Municipal de Saúde: (re)pensando a lacuna entre o formato institucional e o espaço de participação social. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**. vol.15, n.5, p.2437-2445, 2010.
- CRISTO, Solange Conceição Albuquerque. Controle social em saúde: o caso do Pará. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 109, p. 93-111, jan./mar. 2012.
- GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.
- LACERDA, William Almeida de; SANTIAGO, Idalina Maria Freitas Lima. A participação popular na gestão local do Programa Saúde da Família em Campina Grande Paraíba. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. 2, p. 197-205, jul./dez. 2007
- LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- LAVALLE, Adrian Gurza; VERA, Ernesto Isunza. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à *accountability*. **Lua Nova**, São Paulo, p. 353-364, 2011.
- LIMA, Telma Cristiane Sasso de; MIOTO, Regina Célia Tamaso. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. esp., 2007.
- LISBOA, Edgar Andrade et al. Conselhos locais de saúde: caminhos e (des)caminhos da participação social. **Trabalho, educação e saúde**, Rio de Janeiro, vol.14, n. 3, p. 679-698, set./dez., 2016.
- \_\_\_\_\_. **Conselhos locais de saúde: caminhos e (des)caminhos da participação social no Sistema Único de Saúde / Edgar Andrade Lisboa**. – 2014. Dissertação (Mestrado em Saúde Coletiva) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências da Saúde.

MIRANDA Janaína Mapurunga Bezerra de; GUIMARÃES, Simone de Jesus. Controle Social e Conselhos Locais em Saúde em Teresina: Limites e Possibilidades. **Revista FSA**, Teresina, v. 10, n. 3, art. 13, p. 212-227, jul./set., 2013.

RIGOTTO, Raquel Maria. As Técnicas de Relatos Oraís e o Estudo das Representações Sociais em Saúde. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, n. 3, n. 1, p. 116-130, jan./jun.,1998.



**Controle interno e suas (im)possibilidades no  
acompanhamento da gestão pública:  
um estudo da Prefeitura Municipal de Nazaré,  
Estado do Tocantins**

*Antônio Carlos Santiago Freitas  
Romário Milhomem da Cruz  
Denilda Caetano de Faria*

## **1 Introdução**

Diante do cenário em que se encontra a gestão pública, independentemente do âmbito federal, estadual ou municipal, observa-se que a credibilidade do Estado e de seu trabalho tem sido contestada pelo uso do que é público e dos escândalos que se tornam cada vez mais comuns entre as autoridades governamentais. O Controle Interno tem se apresentado como um instrumento relevante e estratégico na manutenção da qualidade e transparência do uso de recursos e na prestação de serviços públicos. Este controle por parte dos órgãos administrativos revela-se como um mecanismo valoroso na garantia do atendimento das novas demandas que surgem com as rápidas mudanças na dimensão política da sociedade.

Resgatando o pensamento de Amado (2016, p. 12), observou-se que: “nessa vertente de mudanças foram implementadas nos sistemas de controle interno, que deve atuar de forma fiscalizadora, onde realiza a normatização, monitoração, acompanhamento e a avaliação dos processos de gestão

estratégica”. Assim, este trabalho busca responder a problemática envolvida na ação do controle interno, verificando como a atuação do departamento de controle interno de uma prefeitura, se valendo das atribuições citadas por Amado (*Op. cit.*), favorece o desenvolvimento da Gestão Pública, e, quais as possibilidades e impossibilidades encontradas dentro da atual conjuntura.

A escolha do tema: Controle Interno e Suas (Im)Possibilidades no Acompanhamento da Gestão Pública, surge da reflexão realizada por Cruz (2018, p. 06), que afirma que, “os sistemas de controle, configuram-se como um caminho para a resolução dos conflitos de interesses contábeis e procedimentais presentes na gestão pública, assim, os políticos devem buscar andar de mãos dadas com os controladores”. Cruz (2018) coloca que de modo geral, o Controle Interno trata de uma ferramenta que busca conciliar as necessidades da sociedade com a maximização da eficiência do poder público, afastando toda e qualquer possibilidade de desvios nos objetivos legais e coletivos, fomentando um projeto de Estado satisfatório.

Perante as turbulências da política brasileira, um fator que se tornou evidente é o relevante papel da sociedade, que cada vez mais força o sistema a ser mais transparente no exercício da tarefa pública. O Departamento de controle interno municipal revela-se como o instrumento responsável pela avaliação da forma que se porta a gestão municipal, a ponto de assegurar que sejam tomadas decisões assertivas e que as ações do gestor estejam em consonância com os objetivos da lei e da população. Na afirmação de Gattringer (2016, p. 69 e 70) observa-se que “quando uma instituição é amparada por um Sistema de Controle Interno adequado, [...] melhor será para o efetivo controle de suas ações operacionais, pois a eficiente e correta utilização dos recursos captados torna-se essencial para conferir suporte e segurança aos gestores públicos”.

Portanto, a figura do Controle Interno na Gestão Pública Municipal apresenta-se como um ponto primordial para a aquisição de um modelo administrativo mais próximo do ideal, que afasta

práticas negativas herdadas de uma formação política e social deficitária. Este trabalho visa exatamente a verificação dos fatores favoráveis ou não na execução da atividade de controle interno na esfera municipal, por ser a mesma, a que está em contato direto com a realidade da população. Perante as transformações sociais e as novas relações de poder estabelecidas pelo mundo globalizado, a sociedade preza progressivamente por fatores como a credibilidade, confiabilidade, qualidade e transparência na Gestão Pública Municipal. Objetiva-se assim, compreender como se estabelece a relação entre a controladoria e a gestão municipal e qual a efetividade das ações empreendidas pelo órgão controlador.

Deslocar essa questão para o ponto central deste trabalho é aceitar a tarefa de expor os impactos positivos e negativos das relações que se estabelecem entre o departamento de controle interno com a gestão pública afetando diretamente o modo como as estruturas operacionais são administradas. Como consequência, pode se evidenciar atitudes perversas em relação à índole dos agentes envolvidos e o duro trabalho dos controladores para a realização do exaustivo trabalho de conscientização, fiscalização ou notificação do mau uso dos recursos. Por outro lado, pode-se negar a olhar somente para o lado fatigoso que requer o trabalho de controle interno municipal, e, buscar novas aprendizagens com os relatos e experiências adquiridas no departamento estudado.

Com esta pesquisa, a sociedade e a comunidade acadêmica poderão apropriar-se das informações alcançadas para fomentar a construção de um debate acerca dos impactos do trabalho que o controle interno realiza na esfera municipal, proporcionando o surgimento de reflexões sustentáveis para uma gestão pública eficiente e racional. Assim, o desenvolvimento deste conteúdo favorece o uso racional dos recursos, tendo como foco o atendimento da demanda da sociedade de maneira cada vez mais sustentável, transformando as relações existentes entre a política e o poder, entre os interesses privados e o interesse público. Portanto, no âmbito dos estudos de Gestão Pública, e das áreas

afins, as pesquisas e os trabalhos acerca dos sistemas de controle interno são cada vez mais urgentes e pertinentes para o desenvolvimento da sociedade brasileira.

Baseado nesta compreensão, o presente estudo discorre sobre a efetividade do controle interno no município de Nazaré-TO. O objetivo é compreender como se estabelece a relação entre a controladoria e a gestão municipal, verificando o modo cujo setor se constitui e quais as condições que estão em torno da ação da figura do controle interno na aplicação de rotinas no poder executivo municipal.

## **2 Metodologia**

Visando cumprir os objetivos desta pesquisa, optou-se pela metodologia da pesquisa exploratória, tendo como instrumento de levantamento de informações a coleta de dados através da pesquisa bibliográfica e pesquisa documental. A realidade-objeto do estudo é a atuação da Secretaria de Controle Interno do município de Nazaré, estado do Tocantins.

Segundo Gil (2008, p. 27), as pesquisas exploratórias são desenvolvidas com “o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato. Habitualmente envolvem levantamento bibliográfico e documental, entrevistas não padronizadas e estudos de caso”.

Assim, os dados levantados neste estudo exploratório seguem a proposta elencada por Gil (2008), ao fazer uso da pesquisa bibliográfica e documental. Como aponta Fonseca (2002), a pesquisa bibliográfica procura referências teóricas já publicadas, com o objetivo de recolher informações ou conhecimentos prévios sobre o problema a respeito do qual se investiga.

Buscando compreender a importância e as atribuições gerais do controle interno no âmbito da gestão pública municipal, o aporte teórico também dialoga com informações obtidas graças a pesquisa documental. Ainda conforme Fonseca (2002), a pesquisa documental recorre a fontes mais diversificadas e dispersas, sem tratamento

analítico. No presente estudo, foram utilizados documentos oficiais e leis que tratam sobre a atuação das controladorias internas.

Também foram realizadas visitas ao departamento de Controle Interno da Prefeitura Municipal de Nazaré, objeto da pesquisa. No local, empregou-se a técnica da observação simples, que permitiu levantar dados sobre as condições e efetividade das ações do órgão. Retomando Gil (2008), a observação simples, mesmo sendo caracterizada como espontânea, informal, não planejada, coloca-se num plano científico, pois vai além da simples constatação dos fatos. “A coleta de dados por observação é seguida de um processo de análise e interpretação, o que lhe confere a sistematização e o controle requeridos dos procedimentos científicos” (GIL, 2008, p. 101). O autor ainda destaca que a observação simples é muito útil quando é dirigida ao conhecimento de fatos ou situações que tenham certo caráter público, sendo bem mais adequada aos estudos qualitativos, sobretudo àqueles de caráter exploratório.

As informações aqui citadas são referentes à primeira etapa da gestão 2017-2020, compreendendo o período de janeiro de 2017 a março de 2018. O período foi escolhido por diversos fatores, dentre tais: os problemas enfrentados pelo departamento neste espaço de tempo, as modificações no seu quadro de servidores, as atribuições, rotinas e vivências que atendam ao objetivo do estudo.

### **3 Controle Interno na Gestão Pública**

A definição de controle interno é bastante ampla e abarca várias áreas de competência organizacional. Conforme o interesse, origem e formação de cada autor, pode-se identificar acepções de controladoria interna atreladas ao campo contábil, financeiro, operacional, orçamentário, patrimonial, gerencial, entre outras. Em uma visão administrativa no âmbito da gestão pública, Meirelles (1998, p.548) define o controle interno como sendo “todo aquele que o Executivo e os órgãos de administração dos demais

Poderes exercem sobre suas próprias atividades, visando mantê-las dentro da lei, segundo as necessidades e as estratégias técnicas e econômicas de sua realização”. Em outras palavras, o controle interno acontece quando determinado órgão ou setor realiza controle sobre seus próprios atos.

De acordo com o autor, este controle se efetiva através da fiscalização hierárquica, exercida por órgãos superiores sobre os inferiores da mesma administração, cumprindo o papel de ordenar, coordenar, orientar e corrigir as atividades e agentes vinculados. Meirelles (1998) também considera o controle dos recursos administrativos, que são todos os meios utilizados pelos gestores para provocar o reexame do ato pela própria Administração Pública.

Cavalheiro e Flores (2007) apontam para a utilidade do controle interno, como um instrumento que viabiliza a missão institucional dos órgãos governamentais, auxiliando que decisões sejam tomadas com base em diretrizes legais. Neste sentido, além de ser um meio de fiscalização, os autores consideram que o controle interno assume um cunho preventivo, pois oferece ao gestor público informações sobre a legalidade dos atos de administração que estão sendo executados e a viabilidade ou não do cumprimento das diretrizes e metas estabelecidas. Isso transmite à gestão tranquilidade nas ações e a possibilidade da correção de desvios ou rumos da administração. A adoção deste mecanismo, portanto, implica na articulação de departamentos e pessoas, na elaboração de um plano de organização, manutenção e melhoria do próprio sistema de controle interno.

Ao consagrar no texto constitucional os Princípios Básicos da Administração Pública, a Constituição Federal de 1988 apresenta novas exigências à gestão pública, delineando com mais clareza o escopo do controle interno:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.  
[...]

Art. 70 - A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

[...]

Art. 74 Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária (BRASIL, 1988).

Tendo em vista o que determina o texto constitucional de 1988, a Administração Pública Federal criou o Sistema de Controle Interno, instituído pela Lei n. 10.180/01. Visando à avaliação da ação governamental e da gestão dos administradores públicos, este novo aporte legal indica as atividades de: planejamento e orçamento federal; administração financeira; contabilidade federal; e controle interno.

Na esfera municipal, a Constituição Federal de 1988, conforme previsto no Artigo 31, positiva o controle e fiscalização da gestão. Contudo, Zanatta e Batistella (2013) destacam que a atuação dos controles internos municipais não segue exclusivamente o que preconiza a legislação federal. Neste sentido, Tribunais de Contas Estaduais cumprem o papel de encaminhar aos municípios diretrizes

orientadoras que perpassam a gestão administrativa, financeira e patrimonial. É também uma orientação destes tribunais que os servidores que atuem nos controles internos sejam ocupantes de cargos de provimento efetivo, selecionados de categorias profissionais diferentes com habilitação compatível com a natureza da função, devendo atuar exclusivamente nos Controles Internos. Orientação nem sempre seguida pelos gestores municipais. Para conseguirem eficácia nas ações, os autores ainda chamam atenção para a importância de se estabelecer regulamentos e atribuições próprias dos controles internos de cada município.

No Brasil, a conjuntura política apresentada nestas duas primeiras décadas do século XXI, segundo Capovilla (2016, p. 18), gerou “a necessidade de uma gestão pública cada vez mais eficiente, eficaz e transparente, despertando o interesse pela governança das organizações governamentais”. Porém, os departamentos de controle interno ainda não alcançaram uma participação realmente efetiva no âmbito da gestão pública municipal.

Os órgãos de controle externo, como por exemplo, o Tribunal Estadual de Contas (TCE), criaram mecanismo que dão respaldo ao controlador de nível interno municipal atuar. Entretanto, ainda encontra-se forte a resistência de atores públicos que fazem forte manipulação dos atos e fatos públicos, dificultando os processos de inovação e controle da gestão, distorcendo a dinâmica e a evolução da qualidade do serviço público municipal.

Assim, o desenvolvimento das políticas públicas e o desenvolvimento socioeconômico tem como base para seu sucesso, a garantia do uso eficiente dos recursos públicos. Mesmo com toda a importância do departamento de controle interno de uma gestão municipal, uma questão vem apresentando-se de forma mais sólida, qual são as (im)possibilidades para a ação efetiva do Controle Interno no universo de uma Administração Pública de um município.

Inúmeros são os benefícios refletidos pelo papel do Controle Interno. A iniciar pela questão econômica: o retorno do investimento público que se torna mais claro, a redução de pontos



negativos como a corrupção, favorecimento político, manobras de má-fé e possibilidade de acompanhamento da sociedade através do controle social. Na visão de Thomé e Tinoco (2005) sua utilização traz resultados rápidos, percebidos de modo a não permitir operações em discordância com os delineamentos especificados, tornando mais segura à ação administrativa.

Desta maneira, os estudos acerca dos Sistemas de Controle Interno adquirem cada vez mais importância para o desenvolvimento da política nacional em todas as suas dimensões e a sustentabilidade dos órgãos públicos, com a viabilização de programas e ações que poderiam ser prejudicados pela ação de gestores que não fossem fiscalizados e acompanhados por um órgão de controle.

#### **4 Controle interno na Prefeitura de Nazaré-To**

Nazaré é um município do Norte brasileiro e fica no estado de Tocantins (TO). Está localizado na mesorregião Ocidental do estado e na microrregião do Bico do Papagaio. De acordo com o Censo realizado em 2010 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o município registrou 4.386 habitantes. A estimativa feita pelo instituto em 2016 apontou 4.118 habitantes. A área territorial da cidade é de 395.906 Km<sup>2</sup>.

O departamento de Controle Interno de Nazaré (TO) prevê, através de lei municipal, os cargos de Secretário Especial de Controle Interno (comissionado), Analista de Controle Interno (funcionário efetivo) e assessor (contrato). Ambos os cargos não ultrapassam a margem remuneratória de R\$ 2.500,00. A vaga de Analista Interno foi preenchida através do edital do Concurso Público Municipal N.º001/2016. O certame exigia para o cargo formação em nível superior em qualquer uma das áreas: Administração, Ciências Contábeis, Direito ou Economia. O candidato aprovado possuía graduação em Administração.

As competências do departamento de Controle Interno do município de Nazaré - TO estão prescritas na Seção X da Lei Municipal de N.º 558 de 19 de fevereiro de 2009. O documento dispõe sobre a estrutura Organizacional da Prefeitura de Nazaré, e dá outras providências. As atribuições do órgão são:

I - Verificar a regularidade da programação orçamentária e financeira, avaliando o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e do orçamento do município, no mínimo duas vezes por ano;

II - Comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia, eficiência, economicidade e efetividade da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração direta e indireta municipal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - Exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Município;

IV - Apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

V - Examinar a escrituração contábil e a documentação a ela correspondente;

VI - Examinar as fases de execução da despesa, inclusive verificando a regularidade das licitações e contratos, sob os aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade e razoabilidade;

VII- Exercer o controle sobre a execução da receita bem como as operações de crédito, emissão de títulos e verificação dos depósitos de cauções e fianças;

VIII - exercer o controle sobre os créditos adicionais bem como a conta "restos a pagar" e "despesas de exercícios anteriores";

IX - Acompanhar a contabilização dos recursos provenientes de celebração de convênios e examinando as despesas correspondentes, na forma do inciso V deste artigo.

X- Supervisionar as medidas adotadas pelos Poderes Executivo e Legislativo para o retomo da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos artigos 22 e 23 da Lei n.º 101/2000, caso haja necessidade;

XI - Realizar o controle dos limites e das condições para a inscrição de Restos a Pagar, processados ou não;

XII - Realizar o controle da destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, de acordo com as restrições impostas pela Lei Complementar nº 101/2000;

XIII - Controlar o alcance do atendimento das metas Fiscais dos resultados primário e nominal;

XIV - Acompanhar o atendimento dos índices fixados para a educação e a saúde, estabelecidos pelas Emendas Constitucionais n.ºs 14/1998 e 29/2000, respectivamente;

XV - Acompanhar, para fins de posterior registro no Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, os anos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta municipal, incluídas as fundações instituídas ou mantidas pelo poder público municipal, efetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão e designações para função gratificada;

XVI - Verificar os anos de aposentadoria para posterior registro no Tribunal de Contas.

XVII - Realizar outras atividades de manutenção e aperfeiçoamento do sistema de controle interno, inclusive quando da edição de leis, regulamentos e orientações.

Art. 12 - O cargo de natureza especial de Secretário Especial do Sistema de Controle Interno terá as mesmas prerrogativas, garantias, vantagens e direitos equivalentes ao de Secretário Municipal e remuneração, estrutura física e humana, regidos por Lei específica. (NAZARÉ -TO, 2009)

Efetivamente, o Controle Interno de Nazaré iniciou sua gestão em 2017 contando com um servidor no departamento, empossado como Secretário Especial de Controle Interno. Este servidor atuou no cargo até a segunda quinzena do mês de maio de 2017, quando solicitou exoneração, motivado por interesse pessoais e políticos. Também pesou na decisão do servidor as dificuldades encontradas para gerir o departamento, devido ao excesso de demanda versus a impossibilidade de atender as necessidades, sendo ele o único efetivo do setor.

Para assumir o Departamento de Controle Interno, fora convocado um gestor com experiência em cargos de chefia, que já havia sido secretário e prefeito municipal de uma cidade circunvizinha (57 km de distância de Nazaré). Para auxiliá-lo, foi

convocado o candidato aprovado para o cargo de Analista de Controle Interno, no Concurso Público Municipal N.º 001/2016. Nesta fase da gestão do departamento, priorizou-se uma política de controle corretivo, visando sanar alguns problemas detectados, como: processos judiciais - movido contra o poder executivo municipal; dívidas em aberto e renegociadas; a informação obrigatória de dados para departamentos como a Receita Federal, Tribunal de Contas do Estado e Governo Federal; o cumprimento de metas fiscais e o controle de recursos materiais e humanos; entre outros.

Nesta etapa, observou-se que a gestora do poder executivo estabeleceu um relacionamento mais estreito com o pessoal do departamento de Controle Interno. Na observação, ficou claro que ambos apresentavam interesses em cumprir todas as metas e reorganizar a gestão municipal, que iniciou com sérias dificuldades, herdadas por uma conjuntura desfavorável para todos os municípios da região, e, uma herança política deficitária. Vale observar que o município passou por diversas transformações políticas e territoriais, no qual alguns dos aspectos econômicos são reflexos do desmembramento de regiões para o surgimento de novos municípios, como Santa Teresinha e Luzinópolis, o que em fator gerencial e econômico não foi benéfico para a cidade de Nazaré.

A razão principal da atenção especial dada pela gestora do município ao departamento de Controle Interno se dá ao devido cumprimento das normas legais no exercício do poder executivo, e pelas sanções aplicadas em casos de descumprimento da legislação e a má condução dos atos administrativos. Cabe destacar que tanto o chefe do departamento de controle interno como do poder executivo responde jurídico e financeiramente.

Conforme verificado, o Secretário Especial de Controle Interno encontrou forte dificuldade junto aos demais servidores e no público atendido pela prefeitura municipal. Separar a figura do Secretário (profissional responsável pela boa administração dos interesses públicos) a da figura do Político representou um grande desafio, já que ele exerceu o cargo mais alto em um município vizinho e,

durante o período eleitoral, declarou apoio a atual prefeita de Nazaré. Outra dificuldade observada foi a falta de estrutura ideal para a realização de todas as atividades atribuídas ao departamento e de pessoal qualificado e em quantidade suficiente para que possa cumprir todas as metas do poder executivo municipal.

Apesar dos esforços da gestão, as dificuldades em se melhorar as condições estruturais e o efetivo do departamento de Controle Interno não foram viabilizadas por fatores como: a falta de recursos e indisponibilidade (legal e financeira) para investimentos, os cortes e reduções nos repasses e contribuições fiscais para o município e a prioridade na manutenção de outros setores como educação, infraestrutura e saúde.

Em fevereiro de 2018, o então Secretário de Controle Interno solicita o seu desligamento da gestão, devido fatores de cunho pessoal, financeiro e de saúde. Por decisão da chefe do poder executivo, o então servidor efetivo, que havia tomado posse para o cargo de Analista de Controle Interno (Concurso Público nº 001/2016) assumiu a função de Chefe de Controle Interno. Este por sua vez, iniciou suas atividades com um programa de ações para a implantação de um novo sistema de compras, de um sistema que se regulamenta as rotinas de trabalho e a progressiva capacitação dos funcionários em prol das melhorias no atendimento ao público.

Porém, na segunda quinzena do mês de abril de 2018, tal servidor público solicita seu processo de exoneração para atender seus interesses de cunho pessoal e profissional. Assume então, a servidora que estava sob a chefia do departamento de almoxarifado, sendo esta a atual chefe de Controle Interno até o presente momento deste segundo ano de gestão.

## **5 Análise e Discussões**

Observou-se durante o desenvolvimento deste trabalho que o papel do Controle Interno é de suma importância para a gestão

pública, sendo um instrumento que contribui com os administradores das instituições públicas na conquista de resultados positivos durante a sua gestão. Também, possibilita uma dinâmica mais fluída com os aspectos econômicos e políticos da região devido sua atuação no direcionamento de rotinas para um melhor uso dos recursos públicos disponíveis.

Porém, percebeu-se que os obstáculos encontrados pelos sistemas de controle interno, são a herança de toda uma formação cultural e estrutural da política brasileira, mas que não pode ser tido como uma regra, já que o cenário da conjuntura nacional vem modificando-se. Aos poucos, os atos de improbidade que antes eram negligenciados, estão sendo punidos. A população está adotando uma postura de fiscal da administração pública e os controles internos vêm adquirindo mais notoriedade e respaldo. A construção de um novo cenário está sendo fomentada pela integração dos agentes públicos com os controladores, e a legislação vem apresentando ferramentas de empoderamento para o controle interno executar suas atribuições.

Devido à relevância do tema, verificou-se a necessidade de um direcionamento onde os poderes forneçam cada vez mais os mecanismos para amplificar a ação dos controles internos, e, que os profissionais, pesquisadores, legisladores e os gestores públicos desenvolvam novas ferramentas de controle e aperfeiçoamento das que estão disponíveis e em uso dos controladores.

Em Nazaré, observou que a figura do Controle Interno já acompanha as últimas gestões municipais, mas que a gestão referente ao mandato de 2017-2020 adquiriu um contexto peculiar para a figura deste profissional, na qual despertou a necessidade de análise por parte deste estudo. Verificou-se que a equipe do poder executivo deste período entrou na gestão em um momento peculiar da conjuntura nacional, com reduções substanciais no orçamento municipal.

A transição de governo também influenciou no contexto de atuação do controle interno, principalmente pelo fato deste

departamento passar pela mudança de equipe, fator que gera um período de adaptação e instalação de novas rotinas. A própria economia e geografia da região do município requer uma atenção especial para a compreensão dos fatos ocorridos no período de observação desta pesquisa.

A primeira pista para a compreensão do alto grau de rotatividade de profissionais nos cargos de chefia do departamento de controle interno pode ser explicado pela disparidade remuneratória percebida entre as atribuições e o salário pago ao servidor. Como se observa, a responsabilidade exercida pelo controle interno se iguala ao do chefe do poder público, pois o mesmo é o guardião da execução do interesse público na rotina administrativa. Porém sua remuneração está bem abaixo do que seria considerado ideal para tal atribuição.

Além disso, o controle interno responde financeiramente e judicialmente aos atos irregulares não notificados e denunciados durante a gestão, tendo como atribuições principais a supervisão, coordenação, exame da legalidade, avaliação da eficiência e da eficácia nos atos da administração pública, sendo este que atesta as práticas internas do poder executivo. Na ocorrência de atos ímprobos, o controle interno também responderá economicamente, por meio de multas, ou até judicialmente com os demais gestores responsáveis pelos atos irregulares.

No caso de Nazaré, a carga de atribuições do controle interno é pesada, demonstrando disparidade entre o tamanho da equipe disponível – chegando a ocorrer períodos em que o departamento esteve composto apenas pelo chefe de controle interno – com as ações necessárias. Por si só, o controle dos atos ligados às licitações e ao processo de compra já ocupa o departamento por quase que em sua totalidade.

Há déficit de pessoal para que seja realizado com eficiência e eficácia o acompanhamento do patrimônio e recursos públicos, bem como a sua utilização e aplicação, o controle de rotinas e das operações, o acompanhamento da disponibilidade e execução

orçamentária municipal e do atendimento dos princípios legais da Administração Pública.

## **6 Considerações Finais**

Durante a realização desta pesquisa, observou-se a importância da atuação do controle interno no âmbito da gestão pública municipal, sendo este estudo, uma ação oportuna na verificação da relação entre as práticas de controle interno e a eficiência e eficácia da gestão do poder executivo. O estudo possibilitou uma análise acerca do papel deste departamento na Prefeitura Municipal de Nazaré. Além disso, propiciou uma investigação nos lócus da pesquisa para a obtenção de informações consistentes sobre a atuação do controle interno, etapa crucial para a identificação dos fatores envolvendo o objeto deste estudo, possibilitando a construção de um rico conhecimento para os estudiosos, profissionais e para as políticas vinculadas a esta área da gestão pública.

De modo geral, os controles internos são agentes de fiscalização, avaliação e aconselhamento das ações do poder público e devem zelar pelo interesse da coletividade no uso e aplicação do orçamento, patrimônio e recursos públicos. No entanto, observaram-se situações peculiares no departamento de controle interno do município de Nazaré, sendo as principais: a questão da remuneração inferior a ideal perante a carga de atribuições vinculadas ao controle interno; o reflexo negativo da atual conjuntura nacional, estadual e municipal na execução de sua atividade; a dificuldade legal e estrutural de se ampliar a equipe; e as limitações de recursos para a execução das atividades do controle interno.

Ao analisar os últimos fatos ocorridos na atual gestão municipal, verificou-se que o cenário econômico, político e social levou a uma alta taxa de rotatividade de chefe deste departamento, registrando assim as dificuldades do poder executivo para manter o departamento em pleno exercício.



Devido a relevância deste estudo, é de suma importância que se desenvolva estratégias para fomentar um cenário favorável para a atuação do controle interno dentro da gestão municipal, desenvolvendo um ambiente propício para o êxito da aplicação legal dos atos administrativos, beneficiando de forma eficaz e eficiente o interesse coletivo do município de forma racional e legal.

Sendo assim, a atuação do controle interno é de suma importância para a gestão pública municipal e para toda a sociedade, uma vez que as atribuições do órgão são sinônimas de responsabilidade, transparência e confiabilidade.

## Referências

AMADO, Cléber da Silva. **O controle interno na administração pública: estudo de caso na Prefeitura Municipal de Pinhão, Estado do Paraná.** Orientador: Prof. Dr. Fernando Franco Netto; Banca examinadora: Prof. Dr. João Francisco Morozini, Prof. Dr. Flavio Ramos. Dissertação (Mestrado Profissional) - Universidade Estadual do Centro-Oeste, Programa de Pós-Graduação em Administração; área de concentração: Estratégia. Guarapuava, 2016.

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. In: OLIVEIRA, Juarez de (Org.). 4.ed. São Paulo: Saraiva, 1990. 168p.

CAPOVILLA, Ricardo Augusto. **Análise das estruturas de controle interno de organizações governamentais por meio de modelo de maturidade.** 249 f., il. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Programa Multi-institucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Universidade de Brasília, Universidade Federal da Paraíba, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasília, 2016.

CAVALHEIRO, Jader Branco. FLORES, Paulo Cesar. **A organização do sistema de controle interno municipal.** 4. ed. Porto Alegre: CRC-RS, 2007.

CRUZ, Romário Milhomem. **A Importância Do Papel Do Controle Interno No Âmbito Da Gestão Pública.** Escola Superior Aberta Do Brasil - ESAB; Vila Velha, 2018.

FONSECA, João José Saraiva da. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002.

GATTRINGER, João Luiz. **O Controle Interno na Administração Pública: Um estudo nos municípios catarinenses**. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico, Programa de Pós-Graduação em Contabilidade, Florianópolis, 2009.

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

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Brasileiro de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

NAZARÉ, Prefeitura Municipal de. **Lei Municipal de N.º 558 de 19 de fevereiro de 2009**. Dispõe sobre a Estrutura Organizacional da Prefeitura de Nazaré, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.nazare.to.gov.br/portal/wp-content/uploads/2017/09/Lei-Municipal-N%C2%Bo-558-2009.pdf>>. Acesso em 07 jul. 2018.

THOMÉ, V. A.; TINOCO, J. E. P.. **A existência do Controle Interno como auxílio à governança para gerar informações aos stakeholders das entidades públicas: a realidade em 20 prefeituras do estado do Paraná-Brasil**. Congresso USP de Controladoria e Contabilidade. 2005.

ZANATTA, Karine.; BATISTELLA, Gerson Luís. **A relevância do Sistema de Controle Interno para a Administração Pública municipal**. Revista de Administração, v. 11, n. 19, p. 19-33, 2013.

## **A influência das trocas de Governo do Tocantins na cultura organizacional pública no período de 2008 a 2018**

*Helena Maria de Paula Santana*

*Rosa Maria Gomes Rodrigues*

*Denilda Caetano de Faria*

### **1 Introdução**

A reforma da Administração Pública brasileira, iniciada em meados da última década do século XX e que teve como um marco normativo a Emenda Constitucional nº 19 de 1998, buscou modernizar a máquina estatal por intermédio da introdução no serviço público de técnicas, objetivos e enfoques tipicamente privados. Nessa perspectiva, ressalta-se a preocupação por resultados efetivos, a busca de eficiência e racionalização no emprego de recursos e o emprego de técnicas gerenciais de gestão (ANDRADE; GIMENEZ, 2018).

Desde a promulgação da Constituição Federal em 1988, iniciou-se a retomada da função planejadora do Estado com vistas ao desenvolvimento e consolidou-se o processo iniciado de incorporação de mecanismos e processos de participação social na produção de políticas públicas. Assim nesses últimos anos têm-se criado formas de maior controle social e participação (PIRES; AMARAL; SANTOS, 2014). Desde então, a gestão pública brasileira vem passando por processos de reconfiguração (SANTOS, 2015). Para Herbert (1972), os incômodos pessoais e profissionais que a maior participação dos cidadãos pode causar para os

administradores públicos, funcionários do governo e os próprios cidadãos participantes são preços que se tem de pagar na busca de um governo mais receptivo e mais eficiente.

O planejamento exige que se tenha uma visão ampla e que se saiba que aquilo que se adquire irá impactar ou não o futuro da organização pública e conseqüentemente o atendimento ao interesse público (VIANNA; BOSELI, 2016).

Essas mudanças impulsionaram a publicação em 04 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, que determina diretrizes orçamentárias tanto para as três esferas dos poderes - Legislativo, Executivo e Judiciário - quanto para as esferas governamentais - União, Estados, Distrito Federal e Municípios (OLIVEIRA, et al., 2015).

Para que o planejamento seja mais eficiente a Constituição do Estado do Tocantins promulgada em 1989 regulamenta o planejamento financeiro em seu artigo 20 cabe à Assembleia Legislativa, com a sanção do Governador do Estado, não exigida esta para o especificado no artigo anterior, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado e especialmente sobre:

- I - sistema tributário estadual, arrecadação e distribuição de rendas;
- II - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito e da dívida pública;
- IV - planos e programas estaduais, regionais e setoriais de desenvolvimento;
- V - criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios;
- VI - organização administrativa, judiciária, do Ministério Público, da Procuradoria-Geral do Estado, do Tribunal de Contas, das Polícias Militar e Civil e do Corpo de Bombeiros;
- VII - criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções e fixação de remuneração;
- VIII - criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública;
- IX - aquisição onerosa e alienação de bens do Estado;
- X - transferência temporária da sede do Governo estadual;
- XI - limites do território estadual e bens de domínio do Estado;

XII - servidores públicos da administração direta, autárquica e fundacional, seu regime jurídico único, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade.

Para se ter uma ideia da importância da administração pública até mesmo nas contratações públicas pode-se e deve-se usar formas de implantar políticas públicas voltadas a garantir tratamento isonômico, visando diminuir as desigualdades sociais (LAVOR; TURATTI, 2018). A Lei 8.666/93 prevê tal situação conforme apresenta os seguintes aspectos: margens de preferência para produtos manufaturados do Brasil; bens e serviços produzidos por empresas que comprovem cumprimento de reserva de cargos prevista em lei para pessoa com deficiência; reabilitado da Previdência Social (BRASIL, 1993).

A mão de obra responsável pela execução das políticas do governo são os servidores públicos e estes estão inseridos no contexto organizacional que acaba por submeter os trabalhadores a tensões diárias, as quais apresentam certas idiosincrasias relacionadas à área da atividade e às condições de trabalho (MAFFIA; PEREIRA, 2014).

Os servidores públicos precisam que o administrador público tenha algumas características como: liderança; comunicação; habilidade para negociação e administração de conflitos; capacidade de decisão; interesse por pessoas; competências para planejar e organizar; disposição para delegar; espírito inovador; flexibilidade; competência técnica na área; e disposição para trabalhar em equipe (SILVA; GIL; OKABAYASHI, 2014). Diante do exposto podemos perceber a necessidade das organizações públicas se adaptarem a um novo modelo gestão.

No contexto das organizações públicas, a luta de forças se manifesta entre o “novo e o velho”, isto é, as transformações e inovações das organizações no mundo contemporâneo ante uma dinâmica e uma burocracia arraigadas. As organizações públicas se deparam com a necessidade do novo tanto em aspectos

administrativos quanto em políticos. Mais que isso, necessitam criativamente integrar aspectos políticos e técnicos, sendo essa junção inerente e fundamental para as ações nesse campo. Entretanto, essa busca de forças torna-se necessária para se conduzir a uma reflexão, onde se possa obter as melhores estratégias para descrever organizações públicas capazes de atingir seus objetivos, que consistem em serviços eficientes à sociedade. (PIRES; MACÊDO, 2006, p. 83).

A problemática identificada envolve as constantes mudanças de gestor a frente do executivo estadual e conseqüentemente no primeiro e no segundo escalão, mudando planos, estratégias, políticas e ações governamentais.

Olhando todos esses fatores que envolvem a organização (Estado) este estudo objetiva verificar a influência das trocas de governo do Tocantins na cultura organizacional pública no período de 2008 a 2018, com reflexos na prestação dos serviços prestados à população. Para conseguir êxito no trabalho foi necessário atingir os seguintes objetivos específicos: a) identificar quais foram os gestores do executivo do Estado do Tocantins no período de 2008 a 2018; b) identificar os problemas que a descontinuidade administrativa trazem ao ambiente organizacional; c) levantar situações que influencia na cultura organizacional e que estejam associadas a mudança dos gestores estaduais.

## **2 Material e Métodos**

Pelo tamanho e complexidade do Estado, seria inviável realizar tempestivamente um estudo que contemplasse toda a sua estrutura. Optou-se então por realizar uma pesquisa que mostrasse as mudanças de gestão e alterações na estrutura de execução de políticas públicas no âmbito do Poder Executivo Estadual. Dessa forma, escolheu-se identificar as mudanças de governos e suas influências e ações a frente do executivo estadual. Permitindo

compreender o fenômeno do envolvimento e da participação do servidor na cultura e mudança organizacional.

A pesquisa foi de natureza qualitativa com a realização da pesquisa bibliográfica sobre os temas descritos no referencial teórico, com análise por meio documental, pois, utiliza como fonte principal, documentos que não tenham caráter científico, como: Leis, Decretos, Diário Oficial do Estado, jornais locais. FONTENELLE (2018) a pesquisa documental usa fontes documentos que não tem caráter científico, considera-se documento qualquer objeto que contenha informação sobre um fato, fenômeno ou acontecimento.

O estudo permitiu analisar as ocorrências de um fenômeno ao longo do tempo, ou seja, a observação da sequência de desenvolvimento do fato estudado, contemplando uma linha do tempo que se estende no período de 2008 a 2018, identificando-se intervalos, ao envolver diversas trocas de gestores do executivo.

### **3 Referencial Teórico**

#### **3.1 Gestão dentro das organizações**

A gestão de pessoas é uma função gerencial que busca a cooperação das pessoas que atuam nas organizações para alcançar objetivos organizacionais e individuais (GIL, 2001).

A valorização de pessoal dentro das organizações eleva ao máximo o potencial humano. Promovendo bem-estar a todos e valorizando o capital intelectual, tornando-se o grande diferencial da gestão por competência (REGO et al., 2015)

GIL (2014) argumenta que a gestão passa a assumir um papel de liderança para alcançar a excelência organizacional necessária para enfrentar desafios competitivos tais como a globalização, a utilização das novas tecnologias e a gestão do capital intelectual.

As organizações públicas carecem de gestores com visão sistêmica motivada a desenvolver suas atividades com o foco em atingir metas com rentabilidade, redução de custos e satisfação da

sociedade. No novo cenário não cabe mais a gestão pública de natureza mecanicista com ênfase nas estruturas organizacionais, na formalização e padronização dos processos, pois faz-se necessário que se busque ideias inovadoras para as organizações.

DAVEL; VASCONCELOS (2002) Argumenta que um novo perfil de gestor começa a surgir não mais como gerente controlador, mas como um líder capaz de aproveitar todo potencial de sua equipe. Ainda sobre o autor, as práticas de gestão por competências começam a ser adotadas caminhando para gestão estratégica do capital humano.

A gestão por competência se traduz pelo resultado alcançado assim como o conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessário para atingi-lo. Sabendo que o conhecimento é uma prática que agrega valor e informação, significa dizer que são processos que visam colaborar para o crescimento individual e organizacional dentro das organizações (BRANDÃO; BAHRY, 2014).

Os indivíduos constituem-se um valioso recurso da organização, pois é por meio deles que elas se desenvolvem. Por essa razão, é necessária a valorização dos mesmos. Tanto as organizações quanto os colaboradores têm objetivos a alcançar e assim crescem gradativamente juntos. Na visão de Chiavenato (1985) as pessoas formam uma organização e se engajam em algumas delas, porque esperam que sua participação satisfaça algumas necessidades pessoais. Para obter essas satisfações, as pessoas estão dispostas a incorrer em certos custos ou fazer certos esforços na organização, pois esperam que as satisfações de suas necessidades pessoais sejam maiores do que os custos e avaliam suas necessidades por meio de seus sistemas de valores.

Chiavenato (1985) reforça a ideia que as pessoas entram em uma organização com metas pessoais e dependem das políticas desta para que elas possam alcançar os objetivos pretendidos e assim continuar a realizar suas atribuições com vigor e entusiasmo alinhadas com os objetivos estratégicos da organização.



Nesta ótica e em conformidade com a afirmação do autor a gestão de competências se enquadra nas organizações públicas uma vez que no contexto atual, elas se deparam com mudanças cada vez mais rápidas e constantes nas demandas dos cidadãos, o que implica a busca de novas formas de atendê-las, e que, por sua vez, levam à necessidade de adequar os perfis profissionais às novas situações (CAMÕES et al., 2010).

As diferentes mudanças globais nas formas de comércio e relações de trabalho se refletem nas organizações, e o setor público não fica fora. Observa-se investimentos na migração do modelo burocrático para o gerencialista com valores relacionados à produtividade, orientação ao serviço, descentralização, eficiência e competitividade (BORBA, 2012).

As mudanças que ocorrem nas políticas públicas do estado reforçam a ideia de que o homem está sujeito à sucessão de mudanças decorrentes da influência com o meio que conseqüentemente interferem no seu desenvolvimento. Oliveira (2009) argumenta que estas mudanças ocorrem em decorrência dos fatores internos e externos à organização sendo primordial para ela monitorar o ambiente e saber o momento exato de implementá-las.

As organizações criam novos procedimentos operacionais e processos de negócios padrão que refletem sua experiência. Essas ações são denominadas aprendizagem organizacional, e está aliada à gestão do conhecimento e a função habilitadora de processos de negócios que visam criar, armazenar, disseminar e aplicar conhecimento (RUAS, 2005).

SENGE, (1997)) afirma que a aprendizagem é, ao mesmo tempo, profundamente pessoal e inerentemente social. Além de nos conectar com o conhecimento abstrato também nos conecta uns com os outros. A aprendizagem organizacional é uma poderosa arma para desenvolver a capacidade dos envolvidos no processo de ensino-aprendizagem.

A gestão do conhecimento requer organizações capazes de capturar os conhecimentos embutidos nestas, estimulando

radicalmente a aprendizagem organizacional, visto que as melhores práticas, pequenas e individualmente insignificantes e espalhadas pela organização somam um vasto volume de informação. Com isso Amorim (2005) afirma que a aprendizagem ocorre através do convívio, da experiência, da linguagem e dos elementos sócio históricos do indivíduo. A aprendizagem organizacional pode ser conceituada pelo resultado e pelo processo.

A gestão por competências aplicada ao setor público revela-se como um modelo de gestão para o alcance da eficácia organizacional, articulando o desenvolvimento humano e social dos colaboradores com os objetivos na gestão organizacional. Os enfoques por competências promovem a responsabilidade social enquanto compromisso social no seu sentido amplo, como esclarecem (CAPANO; STEFEN, 2012).

### **3.2 A cultura organizacional**

CHIAVENATO (1999) descreve a cultura organizacional, como um conjunto de hábitos e crenças que os membros de uma organização utilizam em comum, estabelecidos através de valores, atitudes e normas. Ainda sobre o autor, ela é representada inclusive pelas principais lideranças da organização que adquirem critérios semelhantes, por exemplo, para tomadas de decisão, herdados muitas vezes do fundador da organização. Muitas pessoas não sabem explicar o real conceito deste termo, mas o encontram todos os dias no seu ambiente de trabalho e na maneira como desempenham suas tarefas. Em empresas de menor porte a cultura é ainda mais fácil de ser percebida, tanto em estilos de liderança, costumes e caráter, quanto em máquinas, tecnologia e procedimentos utilizados.

FREITAS (1991) aponta que a cultura organizacional surge como um contra-ataque aos problemas de desintegração da sociedade, como uma solução atraente, enfatizando as ideias comuns, formas de pensar, valores, padrões e maneiras de

trabalhar. O mesmo autor afirma que , a cultura organizacional fornece a resposta a essas tendências de desagregação social pela quebra dos padrões culturais, reproduzindo uma ordem particular, via consenso e solidariedade entre os membros da organização.

É importante conhecer os fatores que norteiam a cultura organizacional, que não é algo palpável e não é percebida nem observada em si mesma, mas por meio de seus efeitos e consequências, é composta por diversos elementos; valores, crenças e pressupostos, normas, rituais e cerimônias (BERGUE, 2014).

A cultura organizacional representa a percepção comum mantida pelos membros de uma organização. Entretanto o reconhecimento de que existem aspectos comuns não significa que não pode haver subculturas dentro de uma organização (ROBINS, 2005).

VALE (2009) afirma que as grandes organizações possuem cultura dominante de diversos nichos de subculturas e estas geralmente acontecem por divisões geográficas e terá valores essenciais da cultura dominante além dos valores específicos do seu grupo.

Dentro da organização formal existe uma organização informal, onde há uma maneira diferente de fazer as coisas relações que transpõem hierarquia que os procedimentos são adaptados às pessoas que os exerceram, assim a organização formal vai sendo modificada e incorpora na cultura organizacional gradualmente. Dessa forma entendemos que a cultura organizacional reflete no comportamento das pessoas dentro de determinada organização e influencia nos processos decisórios.

Num cenário de mudanças globais, as organizações tendem a processos de fragmentação, localização, descentralização, flexibilização e multiplicidade de configurações, como, por exemplo, terceirizações, modulações e downsizings – redução de pessoal ou redução de custos (MOTTA, 2001). Em concordância com o autor os impactos das mudanças tecnológicas são elementos fundamentais da mudança organizacional dentre estas inclui

alterações fundamentais no comportamento dos indivíduos de uma organização, uma vez que todo processo de mudança traz instabilidade e insegurança.

Nesta ótica a gestão da tecnologia é um desafio para definir novos modelos organizacionais e desenvolver planejamento estratégico para gerenciar os processos da mudança organizacional que é um desafio para as organizações públicas.

### 3.3 Mudanças da cultura organizacional

A busca de modelos de gestão, que viabilizem novas formas de interação entre indivíduos, as categorias profissionais e a organização, surge com maior prioridade nas empresas. Existem diversos elementos da cultura organizacional que podem sofrer influência advinda da troca do chefe do executivo (FREITAS, 1991), conforme quadro 01.

Quadro 01 – Elementos da cultura organizacional

<b>Valores</b>	Definições a respeito do que é importante para se atingir o sucesso. Observa-se que, em geral, as empresas definem alguns poucos valores, que resistem ao teste do tempo, os quais são constantemente enfatizados. Ainda que elas tendam a personalizar os seus valores, podemos verificar que eles guardam algumas características comuns: importância do órgão ambiental, desempenho, recursos, qualidade dos serviços prestados, etc.
<b>Crenças e pressupostos</b>	Geralmente usados como sinônimos para expressar aquilo que é tido como verdade na organização. Quando um grupo ou organização resolve seus problemas coletivos, esse processo inclui alguma visão de mundo, algum mapa cognitivo, algumas hipóteses sobre a realidade e a natureza humana. Se o sucesso ocorre, aquela visão de mundo passa a ser considerada válida. Os pressupostos tendem a tornar-se inconscientes e inquestionáveis.
<b>Ritos, rituais e cerimônias</b>	São exemplos de atividades planejadas que têm conseqüências práticas e expressivas, tornando a cultura mais tangível e coesa. Exemplos dessas atividades constituem grande parte do que é desenvolvido pelos Departamentos de Recursos Humanos, como nos casos de admissão, promoção, integração, demissão etc.
<b>Normas</b>	As regras que defendem o comportamento que é esperado, aceito e sancionado pelo grupo, podendo estar escritas ou não.
<b>Processo de comunicação</b>	Inclui uma rede de relações e papéis informais que comportam padres, fofoqueiros, conspiradores, contadores de estórias etc. Ele desenvolve funções importantes como a de transformar o corriqueiro em algo brilhante, podendo ser usado na administração da cultura.

Fonte: Freitas (1991)

É notável que as organizações buscam inovações na criação de diferenciais e colocam em pauta a qualidade do relacionamento com consumidores, fornecedores e outros públicos essenciais. São fatores críticos de sucesso para que a implementação da mudança organizacional seja bem-sucedida: convergência com a estratégia, estrutura e estilo gerencial; gerenciamento de mudanças; preparação das equipes e pessoas; gerenciamento do projeto (ZIMATH, 2007).

#### 4 Resultados e Discussão

O Estado do Tocantins trocou de governador 06 (seis) vezes nos últimos dez anos. De 2008 a 2018 passaram pelo cargo: Marcelo de Carvalho Miranda, Carlos Henrique Gaguim, Siqueira Campos, Sandoval Cardoso, e novamente Marcelo de Carvalho Miranda e mais recentemente assumiu como governador o presidente da Assembleia Legislativa Mauro Carlesse ficando no cargo eleito em eleições suplementares (G1, 2018), conforme apresenta o quadro 02. Nesse período administraram o Estado 06 (seis) governadores.

Quadro 02- Gestores do Poder Executivo no Tocantins no período de 2008 a 2018

Governador	Período	Cargo Público Anterior
Marcelo Miranda	01/01/2007 - 08/09/2009	Deputado Estadual do TO
Carlos Henrique Amorim Gaguim	09/09/2009 - 01/01/2011	Presidente da Assembleia Legislativa
Siqueira Campos	01/01/2011 - 04/04/2014	Governador do Tocantins
Sandoval Cardoso	04/04/2014 - 01/01/2015	Presidente da Assembleia Legislativa
Marcelo Miranda	01/01/2015 - 27/03/2018 06/04/2018 - 19/04/2018	Governador do Tocantins
Mauro Carlesse	27/03/2018 - 06/04/2018 19/04/2018 - 24/06/2018 25/06/2018 - 01/01/2019	Presidente da Assembleia Legislativa

Fonte: Diário Oficial do Estado do Tocantins

Observando o quadro 02, nota-se que num cenário onde a alternância de governador seria o mínimo (um cenário conservador) o Estado do TO poderia ter apenas 02 (dois) governadores, caso um deles tivesse sido reeleito. Como o

governador Marcelo Miranda já havia sido reeleito (mandato do ano 2007 a 2010), o próximo governador Siqueira Campos eleito em 2010, poderia ter sido reeleito nas eleições de 2014 e governado no período de 2015 a 2018.

Para um cenário intermediário sem reeleições teria 03 (três) gestores no período.

No cenário real o executivo teve 06 (seis) governadores, causando uma descontinuidade administrativa sem precedentes na curta história do Estado do TO. Destes 06 (seis) governadores, 03 (três) ocuparam o cargo em virtude de serem presidentes da Assembleia Legislativa do TO.

Outro exemplo prático é o que ocorreu no Instituto Natureza do Tocantins - Naturatins, que teve no período estudado 08 (oito) presidentes que administraram o Instituto (quadro 03).

Quadro 03 - Gestores do Naturatins no período de 2008 a 2018

<b>Presidente do Naturatins</b>	<b>Período</b>
Marcelo Falcão Soares	2008-2009
Stalin Beze Bucar	2009 - 2010
Alexandre Tadeu Rodrigues	2011 - 2014
Stalin Beze Bucar	2014
Ricardo Fava	2016
Herbert Brito Barro	2017-2018
Jorge Kleber Neiva Brito	2018
Marcelo Falcão Soares	2018

Fonte: Diário Oficial do Estado do Tocantins

Todas essas mudanças de gestão e direção, descontinuidade administrativa do executivo estadual, afeta principalmente os recursos humanos, o bem mais precioso para desenvolver uma boa gestão.

Os Planos de Cargos Carreiras e Salários – PCCS e concessão da data-base (reajuste da inflação nos salários dos servidores) têm sofrido diversas medidas e impactos nas alternâncias de gestão uma vez que não ocorrem a valorização dos seus administrados e medidas de melhoria de gestão.

Um exemplo claro é demonstrado nas demandas do Sindicato dos Servidores Públicos do Tocantins - SISEPE-TO (2018) que solicitou a relação de todos os servidores do Executivo

que estão com progressões pendentes para serem implementadas. Ou seja, a relação dos servidores aptos para a evolução funcional nos anos de 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018.

A progressão é prevista no plano de carreira do servidor e é concedida com base em uma série de requisitos, como assiduidade e qualificação, por meio de cursos, que visa incentivar o bom desempenho funcional no serviço público.

São elencados diversos problemas por causa da alternância de gestores: data base em atraso; progressão em atraso (SISEPE, 2018); diminuição dos concursos públicos; exoneração e recontração de contratos comissionados (CORREIO 24 HORAS, 2011); diminuição da carga horária o que prejudica o atendimento ao usuário, apesar da tentativa de reduzir gastos (AFNOTÍCIAS, 2018); e todos esses fatores podem causar absenteísmo (desmotivação, desvalorização, evasão do servidor, cessão de servidores para outros poderes e esferas administrativas, licenças por interesse particular, entre outros).

Na mudança de cada governo houve exonerações de servidores e situações percebidas que desmotivam profissionais que realmente trabalham e executam as políticas públicas. Segundo o Correio 24 horas (2011) o governador do Tocantins, José Wilson Siqueira Campos (PSDB), determinou a exoneração de 15.565 funcionários comissionados do estado. Segundo o secretário de Administração, Lúcio Mascarenhas a medida representaria uma economia de R\$ 210 milhões/ano. Devido a máquina pública inchada e que conta com grande número de servidores. A medida referente a exoneração foi tomada depois de um “pente-fino” nas secretarias estaduais. “Cerca de três mil funcionários nós não encontramos (trabalhando)” declarou o gestor da pasta.

Nesse intervalo também houve mudanças de planos plurianuais, lei de diretrizes orçamentárias, e leis orçamentárias anuais. Mudando assim o primeiro escalão de governo, as políticas públicas, as ferramentas operacionais que são usadas cotidianamente para o planejamento de ações, entre outras.

A continuidade da própria democracia exige que os governos entreguem o que prometem que operem competentemente. E os métodos convencionais não possibilitam tanto. Os governos e seus sistemas de planejamento e direção estratégica têm que se tornar mais sofisticados para poderem ser eficazes (CARDOSO JÚNIOR; GARCIA, 2014).

Essas alternâncias de governadores causam impactos principalmente:

- a) projetos de curto prazo, cada governo só privilegia projetos que possa concluir em seu mandato, para ter retorno político;
- b) duplicação de projetos, cada novo governo inicia novos projetos, muitas vezes quase idênticos, reivindicando a autoria para si;
- c) conflitos de objetivos, conflito entre os objetivos do corpo permanente e do não-permanente, o que pode gerar pouco empenho em relação aos procedimentos que vão contra interesses corporativos, ciência de que a chefia logo será substituída;
- d) administração amadora, administração feita por indivíduos com pouco conhecimento da história e da cultura da organização e, muitas vezes, sem o preparo técnico necessário, predomínio de critérios políticos em detrimento da capacidade técnica ou administrativa dos nomeados (SCHALL, 1997).

Após essa análise, foi possível identificar que as constantes mudanças no governo do Estado do Tocantins trazem grande impacto nas relações com os profissionais que servem o público e podem afetar a qualidade dos serviços prestados impactando desempenho, comportamento, objetivos entre outros fatores no ambiente de trabalho e na cultura organizacional do Estado.

## 5 Conclusão

A cultura organizacional deveria perpetuar-se e se transformar bem pouco ao longo do tempo, essa transformação ocorre por meio de um processo de construção social.



Os projetos para mudanças e intervenções de interesse do poder público, deveriam apresentar modelos de gestão eficazes e organizada, pautados nos princípios da administração pública abordando aspectos estruturais, normativos e envolver os servidores, com sensibilizações e com mecanismos que assegurassem a continuidade dos projetos, pois só por meio das pessoas se transforma uma sociedade.

A participação e o envolvimento dos servidores no processo da mudança da cultura organizacional são considerados um dos principais fatores críticos para a implementação. As pessoas precisam se sentirem parte do processo, tornando-o legítimo e comprometido com ele.

Com as mudanças abruptas de governo foi possível notar que as decisões de mudanças de políticas, gestores e planos não permitem: a) a participação na tomada de decisões; b) o trabalho em equipe; c) e a comunicação; sendo estes os três principais fatores para o envolvimento do empregado no processo de implementação de mudanças na cultura organizacional, gerando então valores, ações, objetivos e uma prestação de serviços públicos consolidada.

Para trazer mudanças positivas para o Estado é necessário que haja o comprometimento de equipes. E que o seu trabalho seja reconhecido por todos os níveis hierárquicos como altamente necessário.

Uma forma desse trabalho ser notado é devido a comunicação interna. A comunicação desempenha um papel estratégico para promover o envolvimento e a participação dos atores no processo de implementação de políticas públicas e devem ser feitas em parceria, pois promovem conhecimento e compreensão das razões e objetivos da mudança organizacional

O processo de comunicação interna notado nos órgãos públicos é ineficiente, uma vez que não há um plano de comunicação estruturado e alinhado à implementação da estratégia, há uma baixa diversidade de ferramentas utilizadas no

processo de comunicação existente, se limitando praticamente ao uso da intranet e de reuniões.

Assim observou-se que a gestão do Estado do Tocantins tem sido feita de forma pessoal. As práticas governamentais diferentes tem promovido uma mudança na cultura organizacional e com isso tem deixando a estrutura de governo sem solidez, sem planejamento, e executando precariamente os serviços públicos, não atingindo o fim público.

## Referências

AFNOTÍCIAS, **Carlesse anuncia redução da carga horária e pagamento de 60% dos servidores públicos.** Disponível em: < <http://afnoticias.com.br/carlesse-anuncia-reducao-da-carga-horaria-e-pagamento-de-60-dos-servidores-para-quarta/>>, acessado em 17 de julho de 2018, 2018.

AMORIM, Paula Karini Dias Ferreira. **Aprendizagem para a mudança: competências necessárias para docentes da área da Tecnologia da Informação para uma nova prática educativa.** 2005. 208 p. Dissertação (Mestrado em Gestão do Conhecimento e da Tecnologia da Informação). Universidade Católica de Brasília, Brasília.

ANDRADE, Rafaela Nascimento de; GIMENEZ, Décio Gabriel. **Avaliação de desempenho dos servidores públicos civis como critério de atribuição de gratificação.** Unisantia Law and Social Science, v. 7, n. 1, p. 117-133, 2018.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Cultura e Mudança Organizacional** 3.ed.rev. atual. – Florianópolis: departamento de Ciências da Administração/UFS; [ Brasília]: CAPS : UAB 2014.

BORBA, J.V.S. **Administração e Gestão Pública: Reflexões e Discussões.** In: MELLO, S.P.T. (Org.) Administração pública contemporânea: temas para o debate. Pelotas: Editora UFPel, 2012.

BRANDÃO, Hugo Pena; BAHRY, Carla Patricia. **Gestão por competências: métodos e técnicas para mapeamento de competências.** Revista do Serviço Público, v. 56, n. 2, p. 179-194, 2014.

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.** Lex: coletânea da legislação: Edição Federal, Brasília, 1993.

CAMÕES, Marizaura Reis de Souza; PANTOJA, Maria Júlia; BERGUE, Sandro Trescastro. **Gestão de pessoas: bases teóricas e experiências no setor público.** 2010.

CAPANO, Geraldo; STEFFEN, Ivo. **A Evolução dos Modelos de Gestão por Competências nas Empresas.** In: Boletim Técnico do Senac: a revista da educação profissional. Vol. 38, nº2, maio/agosto 2012.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso Organizador; GARCIA, Ronaldo Coutinho Organizador. **Planejamento estratégico governamental em contexto democrático: lições da América Latina.** 2014.

CHIAVENATO, Idalberto, 1936-**Recursos Humanos**/Idalberto Chiavenato. - Ed.compacta.-São Paulo: Atlas, 1985

CHIAVENATO, Idalberto. Idalberto. **Administração nos novos tempos**, v. 2, 1999.

CORREIO24HORAS. **Novo governador do Tocantins exonera 15 mil comissionados.** Disponível em: < <https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/novo-governador-do-tocantins-exonera-15-mil-comissionados/>>, Acessando em 29 de junho de 2018.

DAVEL, Eduardo; VASCONCELOS, João (org.). **Recursos Humanos e subjetividade.** Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

DA SILVA, Edson Coutinho; GIL, Antonio Carlos; DA SILVA OKABAYASHI, Silvia Cristina. **Competências na gestão pública: uma avaliação dos servidores públicos do Grande ABC paulista.** Gestão Pública: Práticas e Desafios-ISSN: 2177-1243, v. 5, n. 1, 2014.

FREITAS, Maria Ester de. **Cultura organizacional grandes temas em debate.** Revista de Administração de empresas, v. 31, n. 3, p. 73-82, 1991.

FONTENELLE, André. **Metodologia científica: Como definir os tipos de pesquisa do seu TCC?** Disponível em: < <http://www.andrefontenelle.com.br/tipos-de-pesquisa/>>. Acesso em 05 de junho de 2018.

G1. **Tocantins teve cinco trocas de governador nos últimos dez anos.** Disponível em: < <https://g1.globo.com/to/tocantins/noticia/tocantins-teve-cinco-trocas-de-governador-nos-ultimos-dez-anos.ghtml>>, Acessado em 29 de junho de 2018.

GIL, Antônio Carlos. **Gestão de pessoas: enfoque nos papéis profissionais.** São Paulo: Atlas, 2001.

GIL, Antônio Carlos. **Gestão de Pessoas: Enfoque nos papéis profissionais/** Antônio Carlos Gil. 1.ed.-14 reimper.- São Paulo: atlas, 2014.

HERBERT, Adam W. **A administração sob as condições de descentralização e de participação dos cidadãos.** Da Universidade Estadual e Instituto Politécnico da Virgínia Tradução de Vera D. G. Côrtes Fonte: Public Administration Review, n.º Especial, out. 1972.

LAVOR, Anna Ariane Araújo de; TURATTI, Luciana. **CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS NO BRASIL. Revista Gestão & Sustentabilidade Ambiental**, v. 7, n. 2, p. 335-354, 2018.

MAFFIA, Lyovan Neves; PEREIRA, Luciano Zille. Estresse no trabalho: estudo com gestores públicos do estado de Minas Gerais. **REAd-Revista Eletrônica de Administração**, v. 20, n. 3, 2014.

MOTTA, P. R. **Transformação organizacional: a teoria e a prática de inovar** (5ª ed.). Rio de Janeiro 2001 (5ª ed.): Qualitymark.

OLIVEIRA, Andréia Neiva; CARNEIRO, Alexandre de Freitas; CIDADE-KONZEN, Ione Grace do Nascimento; SILVA NETO, José Moreira da. O que se discute sobre Inovação no Setor Público Brasileiro: Análise do período entre 2000 (pós LRF) e 2014. **Revista de Estudos Sociais**, v. 17, n. 35, p. 216-237, 2015.

OLIVEIRA, Elisete Alice Zanpronio. **Gestão do capital intelectual: recursos Humanos/Elisete Alice Zanpronio de Oliveira.** São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2009.

PIRES, José Calixto de Souza; MACÊDO, Kátia Barbosa. Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 1, p. 81-106, 2006.

PIRES, Roberto Rocha C.; AMARAL, Lucas Alves; DOS SANTOS, José Carlos. Planejamento governamental e participação social: encontros e desencontros na experiência brasileira recente. **Planejamento Estratégico Governamental em Contexto Democrático: Lições da América Latina**. Brasília: Fundação Escola Nacional de Administração Pública, 2014.

REGO, Arménio; CUNHA, Miguel Pina e; GOMES, Jorge F. S.; CUNHA, Rita Campos e; CABRAL-CARDOSO, Carlos; MARQUES, Carlos Alves. **Manual de gestão de pessoas e do capital humano**. 3ª edição, 2015.

ROBBINS, Stephen, 1943-**Comportamento Organizacional**/ Stephen P. Robbins; tradução técnica Reynaldo Marcondes.- 2.ed. / São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005.

RUAS, Roberto. **Aprendizagem organizacional e competências**. Porto Alegre, 2005.

SANTOS, Charles Guimarães dos. **Cargos Comissionados: reflexões sobre este modelo de admissão no serviço público**. Brasília: UnB, 2015.

SENGE, Peter M. A Quinta Disciplina. Rio de Janeiro: **Qualitymark**, 1997.

SILVA, Edson Coutinho da; GIL, Antonio Carlos; OKABAYASHI, Silvia Cristina da Silva. Competências na gestão pública: uma avaliação dos servidores públicos do Grande ABC paulista. **Gestão Pública: Práticas e Desafios**-ISSN: 2177-1243, v. 5, n. 1, 2014.

**SISEPE**, SISEPE-TO cobra lista das progressões à Secad. Disponível em: < <http://www.sisepe-to.org.br/sindicato/index.php/noticias/3499-sisepe-to-cobra-lista-das-progressoes-a-secad.html>>, Acessado em: 17 de julho de 2018.

SCHALL, E. Public sector succession: a strategic approach to sustaining innovation. **Public Administration Review**, Washington, D.C., v. 57, n. 1, p. 4-10, jan./fev. 1997.

TOCANTINS. Constituição do Estado do Tocantins de 1989. Acessado em: 09/06/2018, disponível em: < [http://www.al.to.leg.br/arquivos/documento\\_42780.PDF#dados](http://www.al.to.leg.br/arquivos/documento_42780.PDF#dados)>, 1989.

VALE, Grazielle Galindo do. **O papel da liderança na construção da cultura organizacional**. Trabalho de conclusão de curso de Pós-Graduação em Administração de Pessoas, da Universidade Federal do Paraná.2009.

VIANNA, Eduardo Horn; BOSELLI, Felipe. Quando a falta de planejamento da administração pública interfere no atendimento ao interesse público. **Revista empreendedorismo e sustentabilidade**, v. 1, n. 1, 2016.

ZIMATH, PMB. **Fatores críticos de sucesso na implantação de sistemas de gestão empresarial: estudo de caso na Datasul**. Tese de Doutorado em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007. Disponível em: <<http://tede.ufsc.br/teses/PEPS5076.pdf>> Acesso em: 17 de julho de 2018

# **A motivação no âmbito do setor público: uma análise com servidores da junta comercial do Estado do Tocantins – Jucetins, sede de Palmas-TO**

*Douglas Tarciano Zimmermann*

*Dulcilene de Sousa Ferreira*

*Gilberto Soares da Silva*

## **1. Introdução**

A sociedade se encontra na era do talento, onde o desenvolvimento do ser humano deve ser um contínuo. As organizações, tanto privadas quanto públicas, devem ter mecanismos para diagnosticar falhas, corrigi-las e buscar a excelência, tanto do trabalho desenvolvido para os usuários do serviço que dispõem, quanto dos servidores que o fazem, para que motivados, sempre busquem dar e fazer o seu melhor, num satisfatório ciclo de aperfeiçoamento. Para que tal ciclo tenha uma força motriz que não pare, deve haver motivação adequada. A motivação é um processo interno, inerente a cada ser, que varia a intensidade, a direção e a própria persistência de esforços, daí sua dificuldade de ser identificada satisfatoriamente (AGUIAR, 2005).

O fator primordial para motivar é conhecer o pessoal, identificando suas necessidades, seus desejos e até mesmo seus caprichos. O processo de motivação requer um esforço contínuo, pois o que motiva um não é válido para todos os demais (LACOMBE, 2005). O êxito do órgão público está atrelado ao modo como será atraído o potencial humano, resultando em desempenho

diferenciado, para que atendam também os interesses dos servidores que lá laboram.

A administração pública deve se preocupar com o comportamento organizacional de seu quadro de pessoal, onde os gestores devem conhecer a fundo o perfil de todos os servidores que compõem aquele órgão, seus anseios, para traçar a melhor maneira de motivar os colaboradores, e para que desenvolvam suas atividades com afinco dentro da instituição. O gestor público precisa compreender os mecanismos motivacionais, comportamentais, bem como as influências de relações pessoais no âmbito laborativo dos seus dirigidos para traçar estratégias que motivem a equipe a produzir sempre mais e com satisfação (BERGUE, 2010).

A Junta Comercial do Estado do Tocantins – JUCETINS, por ser órgão da Administração Indireta, comporta diversos servidores no exercício de atividades laborativas, as quais também necessitam ser motivadas, para desenvolver eficazmente seu trabalho. Até o presente momento não foi realizado nenhum estudo sobre os fatores motivacionais, comportamentais, dos servidores do órgão, e não se sabe o perfil dos servidores, quais são suas realidades, suas angústias, suas perspectivas, e por consequência, faz-se necessário conhecer os aspectos motivacionais, corroborando com a prestação de um serviço de qualidade e melhoria na qualidade de vida.

É preciso verificar se os servidores da JUCETINS estão motivados a desenvolver com maestria suas atribuições funcionais, e na hipótese de não estarem, diagnosticar que fator motivacional deve ser trabalhado para motivá-los. Se existe perspectiva de crescimento dentro do âmbito de labor, se existe alguma forma de reconhecimento, se o local onde trabalha é satisfatório, bem como, a remuneração que recebem, o relacionamento entre os colegas e chefes, quais fatores influenciam ou não na motivação dos servidores.

Neste sentido, vislumbramos como hipótese a ser verificada, que os servidores da JUCETINS, estão desmotivados a desenvolver com maestria suas atribuições funcionais, devido à falta de reajustes salariais, ao atraso nas progressões funcionais, ausência



de reconhecimento dos colegas de trabalho, incluindo a chefia imediata e mediata pelos seus esforços, e realização profissional.

O objetivo geral deste estudo é verificar os fatores motivacionais no âmbito do setor público, por meio de uma análise junto aos servidores da Junta comercial do Estado do Tocantins – JUCETINS, sede de Palmas-TO.

Foram traçados ainda, alguns objetivos específicos para contribuir com o delineamento deste estudo, que são: a) identificar os fatores geradores de motivação dos servidores públicos da JUCETINS; b) averiguar se o órgão trabalha a motivação dos servidores para melhorar o desempenho funcional; e, c) identificar a importância da motivação para os servidores no ambiente de trabalho na desenvoltura de suas atividades laborativas.

Este artigo encontra-se dividido nos seguintes tópicos: I – Introdução; II – Referencial Teórico; III – Metodologia; IV- Descrição e Análise dos Resultados; V – Considerações Finais e Referências.

## **2. Referencial Teórico**

O referencial está dividido em dois tópicos, no primeiro serão discutidos os conceitos e importância da motivação organizacional. No segundo, definem-se as teorias motivacionais que darão subsídios e aporte para a análise dos resultados desta pesquisa.

### **a. Conceitos de Motivação**

O conceito de motivação se encontra respaldado em diferentes autores, um deles propõe que a motivação nasce do indivíduo e que o meio externo não é sua fonte de origem, porém, pode influenciar o comportamento do indivíduo, como segue:

A motivação é resultante de pulsões internas, de desejos e de necessidades individuais que cada pessoa, como ser único, busca

concretizar. O meio externo, as organizações, não são a origem da motivação humana. A organização, enquanto meio social, poderá facilitar ou barrar a realização de desejos e a satisfação das necessidades. Na realidade, as frustrações constantes podem levar o indivíduo à apatia, ao descontentamento, à desmotivação. Ele não encontra no meio social, as condições para sua realização. Há, portanto, uma influência do meio externo no indivíduo (AGUIAR, 2005, p. 369).

Dessa forma, explicita-se que a motivação nada mais é que um processo interno, inerente a cada ser, que varia a intensidade, a direção e a própria persistência de esforços. O meio externo pode interferir na motivação, a impulsionando ou não, sendo que em específico no ambiente de trabalho, as empresas/órgãos necessitam criar meios para despertar o interesse no seu colaborador/servidor, que o motive a desempenhar seu serviço, visando atingir, uma direção, com persistência e cumprindo das metas organizacionais (AGUIAR, 2005).

Robbins (2005) corrobora com essa ideia, ao mencionar que a motivação é o resultado da interação do indivíduo com a situação, é o processo responsável pela intensidade, direção e persistência dos esforços de uma pessoa para alcançar determinada meta.

A intensidade se refere ao quanto de esforço o indivíduo emprega, contudo, não leva a resultados favoráveis se não estiver conduzida em uma direção que beneficie a organização. Neste sentido, a persistência é o quanto um indivíduo consegue manter seu esforço, pois quando há motivação os indivíduos se mantêm engajados até que os objetivos da tarefa sejam atingidos. Noutras palavras, a motivação seria uma ação realizada para obter um objetivo, partindo na natureza intrínseca da pessoa e autorregulado, tanto por intermédio de fatores biológicos quanto cognitivos, podendo ser ativada por emoções, objetivos, valores, dentre outros fatores (HONTANGAS; PIERÓ; SALANOVA, 1996).

Rezende (2006, p. 115-116), defende que a motivação encontra-se calcada em dois pilares, “o primeiro deles é a

necessidade. Se você precisa, vai “correr atrás” e se dedicar. O segundo é a paixão. Se você gosta, ama o que faz, vai querer melhorar sempre”.

O conceito de motivação tomando a visão das teorias psicológicas é um processo mental que envolve, que estimula, que induz, que incentiva ou que provoca o movimento (GONDIM; SILVA, 2004). Tendo por base a essência das teorias psicológicas o entendimento da motivação contribuiu para que esse significado fosse ampliado, quanto seu campo de estudo e ação, estando relacionada a outros conceitos como: satisfação, recompensa, criatividade, energia, reforço, cultura, desejo e metas (AMBROSE; KULIK, 1999).

Ainda sobre conceito motivacional verificamos que:

Os seres humanos são motivados por uma grande variedade de fatores. O processo motivacional pode ser explicado da seguinte forma: as necessidades e carências provocam tensão e desconforto na pessoa e desencadeiam um processo que busca reduzir ou eliminar a tensão. A pessoa escolhe um curso de ação para satisfazer determinada necessidade ou carência. Se a pessoa consegue satisfazer a necessidade, o processo motivacional é bem-sucedido. Essa avaliação do desempenho determina algum tipo de recompensa ou punição à pessoa (CHIAVENATO, 2005, p. 273).

Elton Mayo, na Teoria das Relações Humanas, defendia a importância de considerar a pessoa em sua totalidade, que a melhor maneira para ter bons resultados era manter o colaborador motivado, tendo estratégia de reconhecimento e desenvolvimento, para incentivá-lo a buscar resultados positivos para organização, ao mesmo tempo recompensá-lo por seu desempenho (BERGAMINI, 1997).

Com fulcro em Chiavenato, pode-se ver que as pessoas embora sejam vistas como recursos, elas também devem ser reconhecidas como seres humanos, e que o sucesso da organização pode estar associado em como ela trata seu quadro de pessoal:

Embora se possam ver as pessoas como recursos, isto é, portadoras de habilidades, capacidades, conhecimento, competências, motivação de trabalho etc., nunca se deve esquecer que as pessoas são pessoas, isto é, portadoras de características de personalidades, expectativas, objetivos pessoais, histórias particulares, etc. Convém, portanto, salientar algumas características genéricas das pessoas como pessoas, pois isso melhora a compreensão do comportamento humano nas organizações (CHIAVENATO, 2009, p. 66).

Devido o ser humano possuir habilidades, e peculiaridades advêm à importância de conhecê-lo, e verificar se o comportamento deles influencia no desempenho organizacional (CHIAVENATO, 2009).

## **b. Teorias Motivacionais**

A motivação das pessoas é objeto de estudo de diversos estudiosos, dentre os quais podemos destacar a Teoria das Necessidades de Abraham Maslow, a Teoria das Necessidades de McClelland, a Teoria ERG de Alderfer, a **Teoria X e Y de Douglas McGregor**, a Teoria de Dois Fatores de Frederick Herzberg, a Teoria da Expectativa de Victor Vroom, a Teoria da Equidade, as quais trataremos neste estudo, e que darão subsídios a esta proposta de pesquisa.

Robbins (2005) afirma que a Hierarquia das Necessidades é a mais conhecida teoria sobre motivação, desenvolvida por Abraham Maslow, e que segundo este autor, dentro de cada ser humano existe uma hierarquia de cinco categorias de necessidades.

As categorias são necessidades fisiológicas - inclui fome, sede, abrigo, dentre outras necessidades do corpo; necessidades de segurança - inclui segurança e proteção contra danos físicos e emocionais; necessidades sociais - inclui afeição, aceitação, amizade e sensação de pertencer a um grupo; necessidades de estima - inclui fatores internos como respeito próprio, realização e

autonomia, e fatores externos de estima como status, reconhecimento e atenção; e necessidades de autorrealização - inclui crescimento, alcance do seu próprio potencial e autodesenvolvimento.

As necessidades são apresentadas em forma de pirâmide, conforme Figura 1, onde as necessidades fisiológicas e de segurança são descritas como necessidades de nível mais baixo, satisfeitas quase sempre externamente e as de autorrealização são de nível mais alto, são sempre satisfeitas internamente. Quando o indivíduo satisfaz o primeiro item da hierarquia - as necessidades fisiológicas, o segundo torna-se dominante, e vai em busca da segurança, e sucessivamente, até atingir a autorrealização, que é o topo da pirâmide.

Figura 1 - Pirâmide das necessidades humanas



Fonte: Bergue (2010, p.28).

Do ponto de vista da motivação, a teoria sugere que uma necessidade jamais pode ser totalmente satisfeita, visto que uma necessidade completamente satisfeita extingue a motivação.

A Teoria de McClelland (1953) segue a mesma linha da Teoria de Maslow, e se pauta nas necessidades de ordem biológica distribuída em três tipos, sem hierarquia entre elas, que são o poder, a afiliação e a realização, às quais se inter-relacionam em diferentes níveis de intensidade, por pessoas que levam em conta seus perfis psicológicos e os seus processos de socialização.

Também chamada de Teoria das Necessidades de McClelland, a qual segundo Robbins (2005), enfoca três necessidades, que são: de realização, de poder e de associação.

Na necessidade de realização, os indivíduos buscam a excelência, de se realizar em relação a determinados padrões, lutar pela prosperidade pessoal, buscam assumir responsabilidades e de encontrar soluções para os problemas e estabelecer metas desafiadoras. Neste, as pessoas preferem trabalhos com bastante responsabilidade, *feedback* e um grau médio de riscos, e ao alcançar as metas, estarão fortemente motivadas.

A necessidade de poder é a necessidade de controlar as outras pessoas, o desejo de impactar, de estar no comando, de buscar influência sobre os outros, de preferir estar em situações competitivas e de status.

A motivação pelo poder está ligada ao nível de poder de comando ocupado, sendo que quanto mais alto o cargo de alguém na organização, maior será sua motivação pelo poder, e uma grande motivação pelo poder pode ser considerada requisito para eficácia administrativa. Por sua vez, na necessidade de associação, os seres humanos almejam amizades, mútua assistência e compreensão, deixando de lado a competição.

Na mesma linha da teoria de Maslow, ainda temos a Teoria ERG, denominada ERC em português, de Alderfer (1969), o qual redefiniu as cinco necessidades hierarquizadas de Maslow e as agrupou em três grupos: Existência (E), onde estão as necessidades

fisiológicas e de segurança; Relacionamento (R), a qual reúne as necessidades sociais e de estima; e por fim o Crescimento (C), equivalente à necessidade de autorrealização.

A Teoria ERC demonstra que mais de uma necessidade pode estar ativa ao mesmo tempo, não havendo a existência de uma escala rígida de necessidades, como a de Maslow, e também que se uma necessidade de nível superior for reprimida, o desejo de satisfazer outra de nível inferior aumentará. Essa teoria leva em consideração variáveis individuais, características como educação, família e ambiente cultural, que podem alterar o nível de importância que cada grupo tem para uma pessoa (ROBBINS, 2005).

Continuando os estudos, temos a Teoria X e Y de Douglas McGregor, onde se propôs duas visões distintas, que seria uma negativa, chamada de Teoria X e outra positiva, conhecida como Teoria Y. Na Teoria X, as premissas são de que os funcionários não gostam de trabalhar, tentam evitá-lo, precisam ser coagidos, controlados ou ameaçados com punição para que atinjam metas, evitam responsabilidade, a segurança acima de tudo e tem pouca ambição. Na Teoria Y, os funcionários acham a atividade laborativa algo natural, demonstram auto-orientação e autocontrole se estiverem comprometidos com os objetivos, são capazes de aprender e aceitar as responsabilidades e possuem capacidades de tomar decisões inovadoras, independente da posição hierárquica (ROBBINS, 2005).

Uma relação da Teoria X e Y com a estrutura apresentada por Maslow demonstra que a Teoria X está relacionada às necessidades de nível mais baixo e a teoria Y com as necessidades de nível mais alto. Segundo McGregor, as premissas da Teoria Y seriam mais válidas para maximizar a motivação dos funcionários, propondo ideias como processo decisório participativo, tarefas desafiadoras que necessitem de responsabilidade e manter um bom relacionamento com o grupo (ROBBINS, 2005).

Outro estudioso, Frederick Herzberg, desenvolveu a Teoria dos Dois Fatores, também chamada de Teoria da Higiene-

motivação, que teve o propósito de explicar o comportamento das pessoas em situação de trabalho, com base em dois fatores: fatores higiênicos (ou extrínsecos) e fatores motivacionais (ou intrínsecos), visto que algumas características se relacionam de forma consistente com a satisfação no trabalho, e outras, com a insatisfação (ROBBINS, 2005).

Os fatores intrínsecos ou fatores motivacionais seriam o progresso, o reconhecimento, a responsabilidade e a realização, que estão relacionados à satisfação no trabalho. Por outro lado, os fatores extrínsecos ou higiênicos, seria acerca das condições de trabalho, como a supervisão, a remuneração, as políticas da empresa, as condições físicas de trabalho, relacionamento, segurança no emprego, que estão relacionados à insatisfação no trabalho (ROBBINS, 2005).

Herzberg (1973), sugere que o oposto de “Satisfação” é “Não-Satisfação” e o oposto de “Insatisfação” é “Não-Insatisfação”, e afirma que se os executivos eliminarem fatores que geram insatisfação dos funcionários, podem apaziguar, mas não necessariamente motivá-los. Se quiser motivar as pessoas no trabalho, o estudioso sugere a ênfase nos fatores associados com o trabalho em si ou com o resultado dele, como promoção, crescimento pessoal, reconhecimento, responsabilidade e realização, vistos que são características intrinsecamente recompensadoras (ROBBINS, 2005).

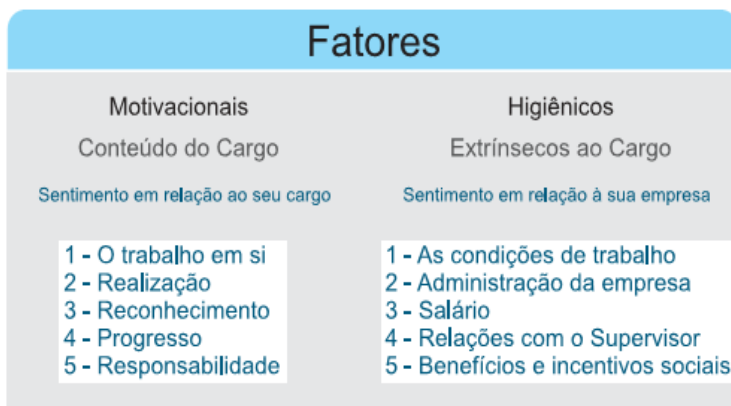
Corroborando a informação, temos:

As condições ambientais, no entanto, não são suficientes para induzir o estado de motivação para o trabalho. Para que haja motivação, de acordo com Herzberg, é preciso que a pessoa esteja sintonizada com seu trabalho, que enxergue nele a possibilidade de exercitar suas habilidades ou desenvolver suas aptidões (MAXIMIANO, 2007, p.268-269).

Em síntese, a respeito da Teoria dos Dois Fatores, de Herzberg, trazemos a Figura 2:



Figura 2 - Análise de Herzberg



Fonte: Bergue (2010, p.30).

Ante a Figura acima, resta claro que o gestor público poderá verificar quais condições intrínsecas e extrínsecas interferem na satisfação do profissional em sua atividade laborativa, e de posse disto, poderá realizar uma intervenção para combater tais fatores (BERGUE, 2010).

Tendo por autor Victor Vroom, a Teoria da Expectativa, ou Expectância (VEI), a qual é umas das teorias mais aceitas atualmente no estudo da motivação, “sustenta que a força da tendência para agir de determinada maneira depende da força da expectativa de que esta ação trará certo resultado, e da atração que este resultado exerce sobre o indivíduo” (ROBBINS, 2005, p. 147).

A teoria enfoca três relações, a relação esforço-desempenho, relação desempenho-recompensa e a relação recompensa-metas pessoais.

Outro autor ainda afirma, que:

A teoria da expectativa sugere que a intensidade do esforço para a ação de uma pessoa está diretamente relacionada à sua expectativa em relação ao resultado decorrente da ação e da atratividade desse resultado por ela percebida. Assim, a motivação de uma pessoa para determinada ação está sujeita à

probabilidade percebida de alcançar determinado resultado e valor a ele atribuído (BERGUE, 2010, p. 33).

A Teoria da Expectância de Vroom entende a motivação como uma forma de origem emocional e consciente, a qual alega que a motivação é ativada quando a pessoa deve escolher dentre diferentes planos de ação, como segue:

A Teoria da Expectância (VIE) de Vroom (1995) concebe a motivação fundamentalmente como uma força emocional e consciente que é ativada no momento em que a pessoa é levada a escolher entre diversos planos de ação. A força dessa escolha estaria relacionada a dois fatores: expectativas individuais e avaliação subjetiva das consequências esperadas por meio da comparação entre várias alternativas de ação. A suposição de Vroom é a de que as pessoas decidem sobre sua ação instrumental, procurando maximizar seu prazer e seus ganhos e minimizar seu desprazer e suas perdas (ZANELLI; BORGES-ANDRADE; BASTOS, 2004, p. 180).

Destaca-se, ainda, a Teoria da Equidade, que fundamenta que funcionários fazem comparações entre os seus trabalhos, as entradas (esforço, experiência, educação, competência) e os resultados (remuneração, aumento, reconhecimento) de outros funcionários. Quando eles percebem que as relações são iguais, diz-se que existe um estado de equidade, percebe a situação como justa – onde a justiça prevalece. Quando os funcionários percebem as relações como desiguais, se veem como injustiçados e criam sentimento de raiva - gera tensão de equidade (ROBBINS, 2005).

o autor, a equidade pode ser expressa nos seguintes termos “[R/D]<sub>p</sub> = [R/D]<sub>c</sub>”, onde “[R/D]<sub>p</sub> significa a relação entre a remuneração e o desempenho de uma pessoa; e [R/D]<sub>c</sub> corresponde à mesma relação percebida por colegas ou pelo grupo” (BERGUE, 2010, p. 35).

Verificando que uma equipe não trabalha sozinha, esta deve ser gerenciada por alguém, adentramos na figura do chefe, o qual

preferimos dizer líder, pois um líder deve liderar e, por conseguinte, conseguirá motivar as pessoas. Neste sentido, segundo Robbins (2005), os líderes exercem liderança quando motivam os funcionários, conduzem as atividades dos outros, escolhem os canais mais eficientes de comunicação ou resolvem conflitos.

Tomado o supra, o chefe Gestor Público, deve ser um líder, interagindo com seus colaboradores; ouvindo os mesmos e elogiando seus acertos em público; corrigindo reservadamente e ajudando-os em eventuais dificuldades e imprevistos, como forma de reconhecimento do esforço; liberando do trabalho o subordinado quando este tem um motivo plausível e relevante, mesmo que não seja caso de atestado. Quando colher os louros do trabalho dividir com os funcionários do departamento, e não falar foi eu quem fez, preferindo usar nós conseguimos com esforço conjunto. Quando ocorrer algum problema não colocar a culpa somente no(s) funcionário(s), mas também assumir a mesma, visto que como líder deve sempre orientar e supervisionar o trabalho. Ser aberto a novas ideias, decidir por consenso, ter metas claras, reconhecer os esforços de cada um, esclarecer o que cada um deve fazer, tendo cada componente papéis claros no grupo do que é sua atribuição fazer (SIVA; PEIXOTO; BATISTA, 2011).

### **3. Metodologia**

O objeto do trabalho foi o estudo dos fatores motivacionais no âmbito do Setor Público, por meio de uma análise com os servidores da Junta Comercial do Estado do Tocantins – JUCETINS, da sede de Palmas-TO.

A Junta Comercial do Estado do Tocantins - JUCETINS foi criada em 1º de janeiro de 1989 pela Medida Provisória nº. 7, transformada em Lei Estadual nº. 7 no dia 23 de janeiro do mesmo ano. A JUCETINS tem objetivo de efetuar o registro público das empresas mercantis e atividades afins, garantindo a sua segurança e validade. Tal órgão tem jurisdição em todo o território estadual,

é entidade da administração indireta com sede e foro na capital do estado e personalidade de direito público, autarquia que goza de autonomia administrativa e financeira. É vinculada ao Governo do Estado através da Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Turismo e subordinada tecnicamente ao Departamento de Registro Empresarial e Integração (DREI) (JUCETINS, 2018).

Para atingir os objetivos, foi aplicado um questionário junto aos servidores da JUCETINS, da sede de Palmas-TO. Atualmente o quadro funcional é composto por 81 (oitenta e um) servidores, sendo lotados 55 (cinquenta e cinco) em Palmas-TO, 13 (treze) em Araguaína-TO, 7 (sete) em Dianópolis-TO e 6 (seis) em Gurupi-TO, sendo que para delimitar a pesquisa, o questionário foi aplicado apenas aos servidores de Palmas-TO. Utilizou-se a técnica por amostragem probabilística, onde foi fornecido um questionário padrão, com questões objetivas de múltipla escolha e questões abertas. Após a coleta dos dados, estes foram organizados e tabulados, dispostos em gráficos e tabelas, fez-se a interpretação e análises das respostas, comparando e confrontando os dados com as teorias estudadas, confirmando ou rejeitando com a hipótese e objetivos da pesquisa.

De acordo com Gil (2008, p. 26), a pesquisa é um processo formal e sistemático de desenvolvimento do método científico e o objetivo fundamental é descobrir respostas para problemas mediante o emprego de procedimentos científicos.

Conforme Prodanov e Freitas (2013), quanto à classificação da pesquisa científica, este trabalho caracteriza-se:

- a) Do ponto de vista da sua natureza, a pesquisa se define como aplicada, que gera conhecimentos para aplicação prática, dirigidos à solução de problemas específicos.
- b) Do ponto de vista dos objetivos, será descritiva, onde foi realizada a análise, o registro e a interpretação dos fatos pesquisados sem interferência do pesquisador. A pesquisa descritiva, busca descrever as características de determinada população ou fenômeno, ou o estabelecimento de relações

entre variáveis, envolve o uso de técnicas padronizadas de coleta de dados, como o questionário, observação sistemática, em geral a forma de levantamento.

- c) Do ponto de vista dos procedimentos técnicos, realizou-se pesquisa bibliográfica, no qual utilizamos base teórica a partir de material já publicado, constituído principalmente de livros, artigos científicos, e materiais disponibilizados na Internet; e também o Levantamento (*survey*), que buscou analisar, quantitativamente, características de determinada população, que se caracteriza pela interrogação direta das pessoas cujo comportamento se deseja conhecer, e em seguida, mediante análise quantitativa, obter as conclusões correspondente aos dados pesquisados.
- d) Foi utilizado o questionário, que é a técnica de investigação composta por um conjunto de questões que são submetidas a pessoas com o propósito de obter informações, com a finalidade de responder aos objetivos desta pesquisa.

O questionário é composto de 15 questões, sendo 11 de múltiplas escolhas, pra marcar uma única alternativa, com base na escala *Likert*, com as seguintes opções de resposta: extremamente adequado, muito adequado, um pouco adequado, muito pouco adequado e nem um pouco adequado; teve ainda, 1 (uma) questão para enumerar em ordem de importância cinco opções referente às necessidades da Teoria de Maslow, que para análise do resultado, usamos uma escala de intensidade, em que: 1 - muito importante; 2 - importante; 3 - razoável; 4 - pouco importante; e 5 - menos importante.; 1 (uma) questão para marcar até 4 fatores motivacionais dentro 18 opções; e 2 (duas) questões abertas para o servidor opinar sobre os fatores motivacionais existentes e desejáveis.

Por meio do questionário, buscou-se identificar quais os fatores motivam os servidores públicos que trabalham na JUCETINS, se são fatores internos ou externos, fatores higiênicos, de segurança, sociais, de estima e ou realização pessoal, e qual sua influência para a motivação no âmbito organizacional. Tendo como ponto de análise o referencial teórico trazido à baila, para ponderar as respostas do questionário a ser aplicado.

- e) Do ponto de vista da forma de abordagem do problema, a pesquisa foi quantitativa, considera que tudo pode ser quantificável, traduzir em números opiniões e informações para classificá-las e analisá-las, usando recursos e técnicas estatísticas (porcentagem, média, moda e mediana).
- f) A pesquisa se classifica, ainda, como um estudo de caso, pois de acordo com Gil (2008), consiste em um estudo que busca expandir o conhecimento de um ou de mais objetos, coletando o máximo de informações detalhadas, ampliando, assim, conhecimento a seu respeito. E, conforme esta proposta, buscar-se-á verificar a motivação, por meio de uma análise com os colaboradores da JUCETINS.

Salienta-se, que a pesquisa foi realizada com a participação voluntária, livre e esclarecida dos participantes.

#### **4. Descrição e Análise dos Resultados**

A pesquisa foi realizada na Junta Comercial do Estado do Tocantins - JUCETINS, sede de Palmas, e, procurou-se verificar os fatores geradores de motivação dos servidores e a sua importância.

O quadro funcional da sede de Palmas é composto atualmente de 55 (cinquenta e cinco servidores), sendo que aplicamos o questionário a 51 (cinquenta e um), correspondendo a 93% do quadro funcional, e 2% não tiveram interesse em participar da pesquisa.

A aplicação dos questionários foi realizada no período de 21/06/2018 a 02/07/2018, participaram servidores efetivos (65%), comissionados (22%) e contratados (13%), tendo atingindo na amostra 94% dos efetivos, 85% dos comissionados e 100% dos contratados. Cabe ressaltar que dos pesquisados, 20% ocupam cargo de chefia (gerência ou diretoria), e apenas 2% afirmaram receber função gratificada.

Ainda quanto à caracterização, 61% dos servidores participantes são do sexo feminino e 39% masculino. Da amostragem, 39 servidores informaram sua idade, tendo a média

de 37 anos. Em relação ao tempo que trabalham no órgão, 41 servidores responderam à pergunta, e a média foi de 10 anos.

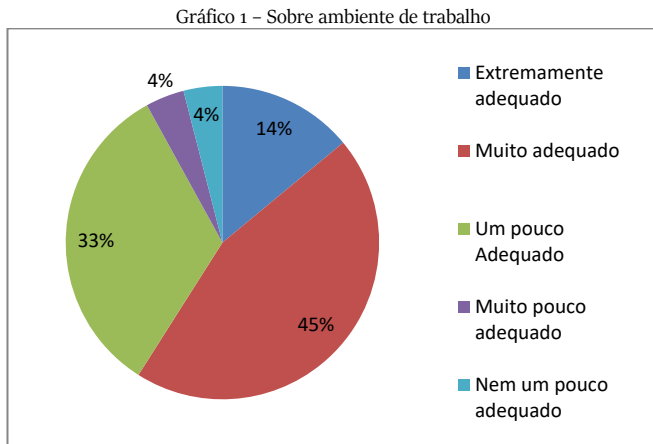
Na Tabela 1 seguem as questões aplicadas de múltipla escolha, para marcar uma única alternativa, com base na escala *Likert*, com as seguintes opções de resposta: extremamente adequado, muito adequado, um pouco adequado, muito pouco adequado e nem um pouco adequado.

Tabela 1 – Questionário aplicado junto aos servidores da JUCETINS, sede de Palmas-TO

	Extremamente adequado	Muito adequado	Um pouco Adequado	Muito pouco adequado	Nem um pouco adequado
1) Quanto ao seu ambiente de trabalho este é agradável, não apresentando ruído/sujeira, e está com ventilação adequada?	14%	45%	33%	4%	4%
2) A empresa te libera para solucionar um problema pessoal no horário de expediente?	53%	37%	8%	2%	0%
3) Como é o seu relacionamento com seus colegas de trabalho?	57%	41%	2%	0%	0%
4) Existe um ambiente de cooperação e apoio entre os colegas?	45%	43%	12%	0%	0%
5) Como você considera o relacionamento entre o superior imediato e os subordinados dentro da sua equipe?	49%	41%	8%	2%	0%
6) O seu chefe imediato lhe repassa as informações necessárias para realizar suas atividades?	51%	31%	8%	6%	4%
7) Você se considera reconhecido (a) pela Jucetins e pelos chefes pela atividade que realiza?	23%	37%	12%	22%	6%
8) Em termos de realização profissional com o trabalho que executa, como você se sente?	22%	35%	29%	14%	0%
9) A Jucetins disponibiliza treinamentos que proporcionem melhorias no desempenho profissional?	9%	18%	31%	22%	20%
10) Se você tivesse a oportunidade de mudar de órgão dentro da Administração, ganhando o mesmo valor que recebe na Jucetins e lotação na mesma cidade em que mora, você mudaria da Jucetins?	12%	18%	27%	10%	33%
11) Você está motivado ante o plano de cargos e salários e data base de seu órgão?	8%	10%	33%	16%	33%

Fonte: Elaborado pelos autores.

A primeira questão se refere ao seu ambiente de trabalho, se este é agradável, não apresentando ruído/sujeira e se a ventilação está adequada, em que 45% responderam estar muito adequado.



Fonte: Elaborado pelos autores.

Na primeira questão, prevaleceu à concordância entre os respondentes que o ambiente de trabalho é agradável, somando 59%. No entanto, apesar da maioria ter esse entendimento, observou-se que parte dos entrevistados demonstram insatisfação sobre os ruídos e ventilação no ambiente de trabalho, visto que 33% relatam um pouco adequado, e 8% somando muito pouco e nem um pouco adequado.

Tomando por base a teoria ERG de Aldefer, o quesito existência, pode ser considerado como atendido, uma vez que a questão se configura como uma necessidade de segurança. No que tange a Teoria de Dois Fatores, de Herzberg, as características físicas do local de trabalho referem-se aos fatores higiênicos, e se estes não forem atendidos provocam insatisfação, o que não é o caso da JUCETINS, pois os entrevistados, em sua maioria visualizam, em partes, que o ambiente é adequado para o trabalho.

No item dois, questionamos se a empresa libera o funcionário para solucionar um problema pessoal no horário de



expediente, 53 % e 37%, responderam extremamente adequado e muito adequado, respectivamente, totalizando 90% dos entrevistados, entendendo-se como ponto positivo no ambiente laboral. Em relação à Teoria das necessidades de Abraham Maslow, verifica-se que está suprido o fator estima, sendo de grande motivação. Atende à necessidade de associação e impulsiona a compreensão entre os funcionários no âmbito de trabalho (Teoria das Necessidades de McClelland), e também é uma forma de reconhecimento do líder ante uma necessidade de seu subordinado, que produz satisfação, conforme a Teoria de Dois Fatores de Frederick Herzberg.

A terceira questão, questiona sobre o relacionamento com seus colegas de trabalho, 57% responderam extremamente adequado, e 41% muito adequado, o que corresponde 98%, número satisfatório. Com fulcro na Teoria de Maslow, estão atendidas as necessidades de estima e social, visto que, o relacionamento em grupo é adequado. Na teoria de McClelland está atendida no tripé, a **necessidade de associação, amizades e assistência mútua, sendo, portanto, favorável à motivação.** Para a Teoria ERG, o item analisado também está respaldado positivamente no grupo Relacionamento (R), itens necessidades sociais e de estima.

Quanto ao quarto questionamento, se existe um ambiente de cooperação e apoio entre os colegas, 45% responderam extremamente adequado, e 43% responderam muito adequado, o que possibilita depreender que para 88% existe cooperação e apoio entre os colegas. Essa questão se relaciona muito com a anterior, pois vislumbra questões sociais e de cooperação, que estão previstas nas teorias de Maslow, McClelland e ERG.

Na quinta pergunta, que verifica o relacionamento entre o superior imediato e os subordinados dentro da equipe, 49% responderam extremamente adequado, e 41% muito adequado, o que totaliza 90% dos entrevistados, entendendo adequado o relacionamento entre superior e subordinados. Evidencia-se que

está sendo suprido seus fatores motivacionais, no que tange a estima e associação entre os servidores; e o fator intrínseco de relacionamento, está com avaliação positiva (Teoria de Maslow, Teoria ERG, Teoria de Dois Fatores). Analisando a Teoria da Expectativa, percebe-se que se demonstra neste caso, também, como fator motivacional evidenciado, visto que o plano de ação é positivo, em virtude de ser harmônico o ambiente de trabalho (VROOM, 1995).

A sexta questão, verifica se o seu chefe imediato lhe repassa as informações necessárias para realizar suas atividades, ficando constatado que 51% responderam extremamente adequado, e 41% responderam muito adequado, disto, calcula-se que 92% dos funcionários acham que o chefe imediato lhe repassa as informações necessárias para o desempenho de suas atividades, sendo que tal questionamento demonstra que os gestores estão desempenhando a liderança, aspecto importante para a motivação, visto atender as necessidades sociais de relacionamento e **associação**.

Na sétima e oitava questão, trata-se de necessidades interna de estima, segundo a Teoria das necessidades de Maslow, que são questões de reconhecimento e realização profissional. Os servidores quando questionados se consideram reconhecido (a) pela JUCETINS e pelos chefes pela atividade que realizam 23% extremamente adequado, 37% disseram muito adequado, correspondendo a 60% dos servidores. Nesta questão, os outros 40% corresponde ao somatório de 12% que informaram um pouco, 22% muito pouco e 6% nem um pouco reconhecidos, que pode ser motivo de insatisfação e influenciar negativamente no local de trabalho.

Considerando os que se sentem reconhecidos, na Teoria das Necessidades de McClelland, tem-se que foi atendido o quesito motivacional de realização, no qual buscam *feedback* de seus trabalhos para sentirem-se motivados. Referente à Teoria ERG, evidencia a necessidade de crescimento, de desejo intrínseco de

desenvolvimento pessoal. Por outro lado, constata-se que a falta do fator motivacional intrínseco de reconhecimento, causa insatisfação. Herzberg sugeria a promoção, o reconhecimento, responsabilidade e realização, como ferramentas para manterem as pessoas motivadas no seu ambiente de trabalho.

Em termos de realização profissional, 22% extremamente adequado, 35% dos servidores se sentem muito adequado, 29% um pouco, e 14% muito pouco adequado. A Realização profissional, conforme a Teorias de Dois Fatores leva à extrema satisfação do indivíduo, e conforme **McClelland**, a satisfação da necessidade de realização, levam as pessoas a se destacarem uma das outras pelo desejo de fazer melhor as coisas, no qual buscam assumir responsabilidades e o sucesso (ROBBINS, 2005).

No quesito treinamentos para melhoria no desempenho profissional, questão nove, 31% responderam um pouco adequado, 22% muito pouco e 20% nem um pouco, assim, 81% dos servidores confirmam que o órgão está deixando a desejar a respeito de treinamentos. O treinamento é importante para o servidor adquirir conhecimentos, que impactam no desenvolvimento/crescimento profissional e pessoal, atendendo às necessidades de autorrealização de Maslow, de fatores intrínsecos de Herzberg, e necessidades de crescimento, conforme Alderfer, na teoria ERG. Conforme a Teoria dos Dois Fatores, a qualificação profissional é um fator extrínseco e sua ausência causa insatisfação no trabalho (ROBBINS, 2005). Neste caso, compreende-se que a relação desempenho-recompensa, da Teoria da Expectativa, não está sendo seguida, sendo fator que desmotiva a equipe.

Quando questionados, na pergunta dez, sobre a oportunidade de mudar de órgão dentro da Administração, ganhando o mesmo valor que recebe na JUCETINS e lotação na mesma cidade em que mora, tem-se que apenas 33% dos servidores responderam fielmente que nunca mudariam, sendo que 12% com certeza mudariam, 18% mudariam (somando os dois contabilizamos 30%), 27% manteve um posicionamento

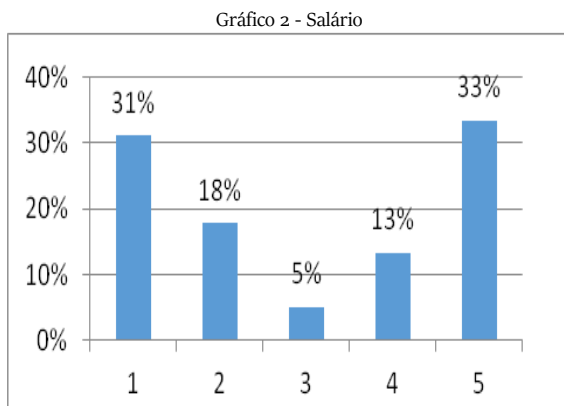
neutro em relação à mudança, indicando não saberem se mudariam ou não de ambiente de trabalho.

Desta forma, existe uma oportunidade que essa questão seja repensada por parte da organização, tendo em vista que parte de seu quadro de funcionários apresenta interesse em mudar de ambiente de trabalho. Destarte, depreendemos que fatores motivacionais devem ser melhor trabalhados, conforme as teorias apresentadas, tendo em vista que algum fator de desmotivação possa ter sido detectado pelos respondentes.

A questão onze, no qual perguntamos se estão motivados ante o plano de cargos e salários e data base, 33% responderam um pouco, 16% muito pouco, 33% nem um pouco, somando estes, 82% dos entrevistados aparentam insatisfação, ao contrário de apenas 8% extremamente adequado, e 10% muito adequado. A remuneração faz parte dos fatores extrínsecos/higiênicos e que provocam insatisfação, conforme Herzberg. Para Maslow a remuneração realiza a necessidade de segurança, estando no basilar da pirâmide das necessidades. Para a Teoria ERG, a remuneração faz parte do grupo Existência, que se refere aos materiais básicos. Neste quesito, a relação desempenho-recompensa, da Teoria da Expectativa está em baixa, o qual se deduz também que a relação neste aspecto é vista como injusta, pois embora os servidores tenham alcançados os requisitos para progressões, ainda não foram implementadas. Assim, torna-se papel importante no que tange a motivação dos trabalhadores.

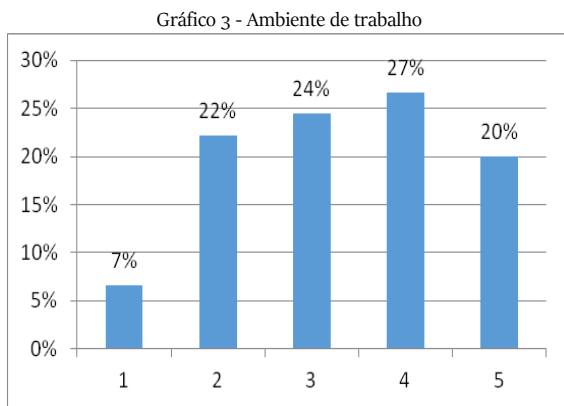
A próxima questão, solicitou que os servidores analisassem 5 fatores motivacionais, e que assinalassem dentre as opções, uma escala de importância de 1 a 5, sendo o 1 o que mais incentiva e o 5 o que menos incentiva, para levantarmos o que os servidores achavam mais importante dentre os itens: Salário, Ambiente de trabalho, Relacionamento, Reconhecimento e Prestígio/Poder/Crescimento. Para analisar o resultado, foi criada uma escala de intensidade, em que: 1 - Muito Importante; 2 -

Importante; 3 - Razoável; 4 - Pouco importante; e 5 - Menos importante. Seguem os Gráficos de 2 a 6, com os resultados:



Fonte: Elaborado pelos autores.

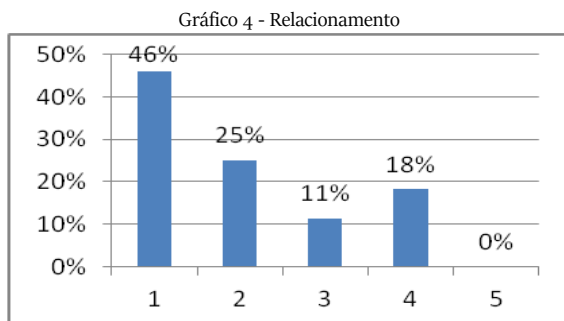
No quesito Salário compatível com as necessidades básicas e plano de saúde, 49% dos servidores consideraram de muito importante a importante, sendo que 51% consideraram de pouco a menos importante (Gráfico 2).



Fonte: Elaborado pelos autores.

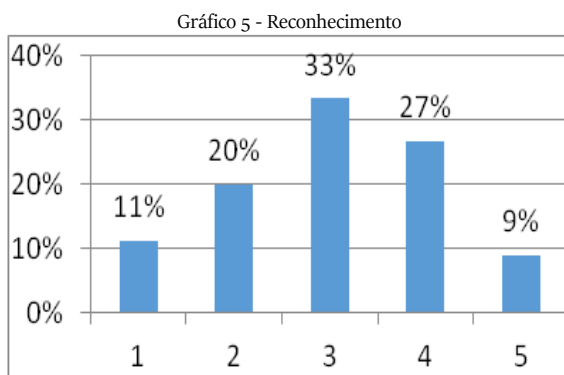
No quesito Ambiente de trabalho limpo, equipamentos e instrumentos de trabalho adequados, instalação físicas confortáveis, iluminação e temperatura agradável, 29%

escolheram muito importante a importante, e 71% razoável a menos importante (Gráfico 3).



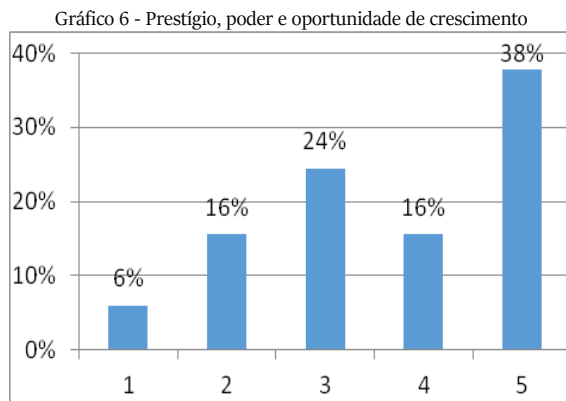
Fonte: Elaborado pelos autores.

No quesito Relacionamento harmonioso com os colegas, superiores e subordinados, 71% escolheram muito importante a importante, e 29% razoável a menos importante (Gráfico 4).



Fonte: Elaborado pelos autores.

No quesito Reconhecimento, 31% escolheram muito importante a importante, e 69% razoável a menos importante (Gráfico 5).



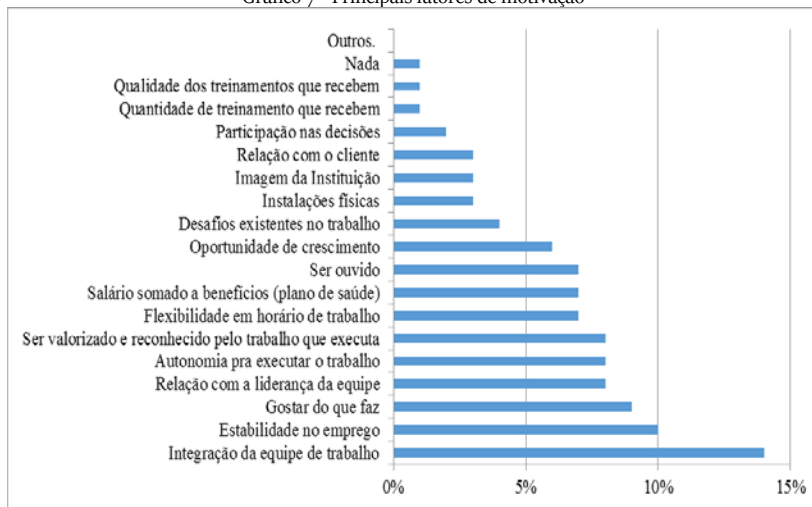
Fonte: Elaborado pelos autores

O quesito Prestígio, poder e oportunidade de crescimento, 22% escolheram muito importante a importante, e 78% razoável a menos importante (Gráfico 6).

Numa análise geral, constatou-se em ordem de relevância, que os servidores consideram mais importante o relacionamento com a equipe de trabalho; seguido de salário compatível; reconhecimento; ambiente de trabalho e instalações físicas; e por último prestígio, poder e crescimento. Levando em consideração as teorias das necessidades estudadas, detectou-se que os servidores valorizam a socialização, a categoria social segundo Maslow, que é a necessidade de pertencer ao grupo, e fatores higiênicos na Teoria dos Dois Fatores, que são as condições em torno do trabalho.

Confirmando essa constatação, identificou-se na próxima questão, conforme representada no Gráfico 7, os quatro fatores motivacionais que mais retratam o atual sentimento em relação ao ambiente de trabalho.

Gráfico 7 - Principais fatores de motivação



Fonte: Elaborado pelos autores.

Depreende-se do gráfico acima, que a Integração com a equipe de trabalho foi a mais apontada (14%), seguida, respectivamente, por estabilidade no emprego (10%), gostar do que faz (9%), e, empatados com (8%) segue a relação com a liderança da equipe, autonomia pra executar o trabalho e ser valorizado e reconhecido pelo trabalho que executa.

Na questão aberta, questionou-se sobre o que o servidor considera atualmente os principais fatores motivacionais para que possa desenvolver suas atividades com eficiência e trabalhar feliz, a qual se encontra representada no Gráfico 8.



Gráfico 8 - Principais fatores de motivação atualmente (questão aberta)



Fonte: Elaborado pelos autores.

Percebe-se, portanto, que na opinião dos servidores entrevistados, a predominância foi, com um total de 19% das respostas, o relacionamento com a equipe de trabalho<sup>1</sup>; 14% o Salário<sup>2</sup>; outros 7% indicaram a oportunidade de crescimento, o reconhecimento e valorização; empatados em 5% segue ambiente de trabalho confortável e saudável, flexibilidade de horário, gostar do que faz e capacitação/treinamentos.

O Gráfico 9 representa a opinião dos servidores entrevistados, quando questionados sobre o que pode melhorar no âmbito motivacional, assim, indicam que alguns fatores devem ser melhor observados, propiciando à gestão aplicar medidas que busquem sanar essas lacunas.

<sup>1</sup> No item Relacionamento com a equipe de trabalho, foram contabilizados os fatores indicados como relacionamento interpessoais, interação equipe, união colegas, cooperação colegas, convivência pacífica, união e relação com a chefia.

<sup>2</sup> No item Salário, foram contabilizados os fatores indicados como contrapartida remuneratória, salário e estabilidade financeira.

Gráfico 9 - Principais fatores de motivação desejáveis (questão aberta)



Fonte: Elaborado pelos autores.

O que se observa no gráfico 9, são que os fatores apontados pelos entrevistados como mais deficientes, são: (18%) treinamentos, cursos e capacitação, (13%) atualização salarial e incentivo financeiro, (12%) reconhecimento, (11%) valorização, (10%) equipamento de trabalho adequado, dentre outros fatores, conforme o gráfico. Cabe ressaltar, neste item, a importância das relações esforço-desempenho, desempenho-recompensa e recompensa-metas pessoais; pois, o indivíduo se sente motivado quando acredita que terá uma boa avaliação de desempenho, quando ganha recompensas - como algum tipo de bonificação, aumento de salário ou promoção - e que essas recompensas irão satisfazer as metas pessoais (ROBBINS, 2005).

As recompensas têm papel fundamental na Teoria da Equidade, já que as pessoas comparam a relação entre as recompensas que recebem e o esforço despendido, com relação aos outros indivíduos, e as possíveis injustiças pode influenciar no

esforço a ser gasto para realizar suas tarefas, influenciando na produtividade, satisfação, absenteísmo e rotatividade (ROBBINS, 2005).

Com base nas informações levantadas, conclui-se que os servidores da organização estudada, encontram-se moderadamente motivados, tendo como pontos positivos o relacionamento da equipe com chefias e colegas, ambiente favorável à cooperação e apoio profissional, estabilidade no emprego e gostar do que faz. Os itens reconhecimento e valorização apareceram tanto nos fatores existentes, como desejáveis, dentre os primeiros itens da relação informada, mostrando o quanto são importantes como fatores motivacionais.

Como ponto positivo, destaca-se, ainda, a flexibilização que os chefes têm com seus subordinados, vistos que estes dão oportunidade para os servidores resolverem problemas pessoais, e que isso se torna fator chave para reconhecer pessoas não só como recursos de trabalho, mas também como recursos humanos.

No quesito plano de cargos e salários, percebe-se insatisfação ante a falta de reajustes salariais e progressões, tornando, assim, os salários defasados, fatores que desmotivam o quadro de pessoal. No que se refere ao pagamento de gratificação, percebe-se que existe insatisfação, pois, o órgão disponibiliza pouca quantidade de funções comissionadas, apenas 2% conforme informado pelos entrevistados, porém, nesse caso, as funções comissionadas poderiam ser melhor distribuídas, por meio da disponibilização de uma quantidade maior de funções para recompensar servidores e se sentirem mais valorizados.

Corroborando ainda mais esta questão, os servidores quando questionados sobre melhorias, indicaram em suas respostas livres, a atualização salarial e incentivo financeiro, segundo item mais sugerido; como também citaram que o Governo tem que cumprir obrigações, como pagar progressões e efetiva aplicação de plano de cargos e salários.

A organização deve focar, também, em treinamentos e capacitações, visto que foi apontada pelos entrevistados como um dos pontos que precisam de melhorias, e foi o quesito mais solicitado no questionamento aberto, seguidos de atualização salarial, reconhecimento, valorização, e equipamento de trabalho adequado.

No que tange a hipótese deste trabalho, verificamos estar parcialmente correta, visto ter sido evidenciado à falta de reajustes salariais e o atraso nas progressões funcionais, como itens que causam desmotivação. Entretanto, existe reconhecimento mesmo que parcial por parte dos colegas de trabalho, o que foi demonstrado nas repostas do questionário das perguntas, em especial nas respostas da questão sete, que em síntese informa que a maioria dos servidores se consideram reconhecidos pelo seu chefe, e na questão quatro que mostra bom relacionamento entre os colegas de trabalho.

## **5. Considerações Finais**

Realizamos a análise dos fatores motivacionais no âmbito do setor público, com os servidores da Junta Comercial do Estado do Tocantins – JUCETINS, sede de Palmas, com apoio das teorias motivacionais da Teoria das Necessidades de Abraham Maslow, Teoria das Necessidades de McClelland, Teoria ERG de Alderfer, Teoria de Dois Fatores de Frederick Herzberg, Teoria da Expectativa de Victor Vroom, e Teoria da Equidade.

Identificou-se, como fatores geradores de motivação no ambiente de trabalho, o relacionamento harmônico com colegas de trabalho; existência de cooperação e apoio entre colegas; bom relacionamento entre o superior imediato e os subordinados dentro das equipes de trabalho; repasse adequado pela chefia das informações necessárias para realizar atividades laborativas; há liberação da empresa para servidores tratar de eventuais problemas pessoais mesmo durante o expediente; e constatação de

que os servidores se consideram modernamente reconhecidos pelo órgão e pelos chefes no desempenho de suas atividades;

Foram identificados como fatores desmotivacionais a não disponibilização de treinamentos que proporcionem melhorias no desempenho profissional; falta de atualização do plano de cargos e salários e data base efetivos; progressões atrasadas e respectivos pagamentos financeiros; e moderado interesse em mudança para outro órgão se mantidos a mesma remuneração.

Constatou-se, ainda, que não existe um trabalho motivacional explícito na JUCETINS para melhorar o desempenho funcional dos servidores, embora se perceba que de uma maneira geral existe moderado nível de motivação. Com base nessas informações, sugere-se possibilidades de melhorias, onde podem ser adotadas práticas motivacionais que estejam ao alcance dos gestores, para atender as necessidades detectadas, como cursos de capacitação, palestras motivacionais, treinamentos, formas de bonificações, de valorização e reconhecimento, entre outras.

Averiguou-se, por meio do referencial teórico e pela pesquisa com os servidores da JUCETINS, que a motivação dos servidores no ambiente de trabalho na desenvoltura de suas atividades laborativas, é de suma importância para criar um melhor ambiente de trabalho mais acolhedor e produtivo.

Na prática, este trabalho serviu para mostrar os aspectos relevantes existentes no órgão e quais precisam ser melhorados, no que tange à motivação de servidores. No entanto, aponta-se que mediante as limitações encontradas, como por exemplo, o curto prazo para estudos e pesquisas, ou não analisar todo o quadro de pessoal da organização, que não conseguimos esgotar todas as possibilidades sobre o assunto, mas que pode ser proposta para outros estudos, e serve inclusive para que a Gestão Pública possa repensar algumas medidas que não geram motivação, e alterar a opinião dos servidores da JUCETINS nos aspectos analisados negativamente.

Por fim, alerta-se que a motivação deve ser trabalhada constantemente dentro de qualquer local, vez que, por englobar fatores emocionais do ser humano é algo que pode mudar, ante as situações inesperadas.

## Referências

- AGUIAR, M.A. F. **Psicologia aplicada à administração**. São Paulo: Excellus, 1997.
- ALDERFER, C. P. (1969, May). **An empirical test of a new theory of human needs**. In: *Organizational Behavior and Human Performance*, 4. ed. p. 142-175.
- AMBROSE, M. L.; KULIK, C.; FRIENDS, O. (1999). **new faces**: motivational research in the 1990. *journal of management*, 25 (3), 231-292.
- BERGUE, Sandro Trescastro. **Comportamento organizacional**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010. 114p. Disponível em: <[https://ead.uft.edu.br/pluginfile.php/34199/mod\\_resource/content/1/\\_comportamento%20organizacional%20apostila%20curso%20especializa%C3%A7%C3%A3o%20PNAP.pdf](https://ead.uft.edu.br/pluginfile.php/34199/mod_resource/content/1/_comportamento%20organizacional%20apostila%20curso%20especializa%C3%A7%C3%A3o%20PNAP.pdf)>. Acesso em: 07 de maio de 2018.
- BERGAMINI, C.W. **Psicologia aplicada à administração de empresas**: psicologia do comportamento humano na empresa. São Paulo: Atlas, 1997.
- CHIAVENATO, Idalberto. **Comportamento Organizacional: a dinâmica do sucesso das organizações**. 2º ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- \_\_\_\_\_. **Recursos humanos**: o capital humano das organizações. 9. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social** / Antonio Carlos Gil. - 6. ed. - São Paulo: Atlas, 2008.

GONDIM, S. M. G.; SILVA, N (2004). **Motivação**. In: J. C. Zanelli, J. E. Borges-Andrade & A.V. B, B. Bastos (Eds.). *Psicologia, Organização e Trabalho no Brasil*. (pp. 145-176). São Paulo: Artmed.

JUCETINS. Junta Comercial do Estado do Tocantins. **A Jucetins**. Disponível em: <<https://jucetins.to.gov.br/a-jucetins/>>. Acesso em: 04 de jul. 2018.

HONTANGAS, P; PIERÓ, J. M; SALANOVA, M.; (1996). **Motivation laboral**. In: PEIRÓ, J. M.; PRIETO, F. (Eds.). *Tratado de psicología del trabajo*. 1. ed. (pp; 215-249), Madrid: Síntesis.

LACOMBE, Francisco J. M. **Recursos Humanos: princípios e tendências**. São Paulo: Saraiva, 2005.

MAXIMIANO, Antônio César Amaru. **Teoria Geral da Administração: da revolução urbana a revolução digital**. 6º ed. São Paulo: Atlas, 2007.

PRODANOV, Cleber Cristiano. DE FREITAS, Ernani Cesar. **Metodologia do trabalho científico** [recurso eletrônico]: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho – 2. ed. – Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

SILVA, Caroline Machado Castilhos da; PEIXOTO, Roberta Ramalho; BATISTA, José Mauro Ruiz. A influência da liderança na motivação da equipe. **Revista Eletrônica Novo Enfoque**, v. 13, n. 13, p. 195-206, 2011. Disponível em: <chrome-extension://oemmnndcblldboiebfnladdacbfmadadm/http://www.castelobranco.br/sistema/novoenfocoque/files/13/artigos/17\_Roberta\_e\_Caroline\_Prof\_Ruiz\_VF.pdf>. Acesso em: 03 de junho de 2018.

REZENDE, Bernardo Rocha de. **Transformando suor em ouro**. Rio de Janeiro: Sextante, 2006.

ROBBINS, Steplen P. **Comportamento organizacional**. 11º ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005.

VROOM, V. H (1995). **Work and motivation**. San Francisco: Jossey-Bass.

ZANELLI, J. C.; BORGES-ANDRADE, J. E; BASTOS, A. V. B. **Psicologia, organizações e trabalho no Brasil**. Porto Alegre: Artmed, 2004.





## **O Programa Dinheiro Direto na Escola: uma análise da aplicação dos recursos nas escolas da rede municipal de Arraias**

*Alessandro Abreu Lopes*  
*Taysa Amaral Costa*  
*Mônica Aparecida da Rocha*

### **1. Introdução**

A cidade de Arraias fica localizada na região sudeste do estado do Tocantins, limitando-se ao norte com os municípios de Paranã- TO e Conceição- TO, ao sul com Campos Belos - GO, a leste com Combinado -TO e Novo Alegre -TO e a oeste com Cavalcante- GO e Monte Alegre- GO.

A rede municipal oferta a Educação Infantil, os anos iniciais e em algumas escolas do campo os anos finais do Ensino Fundamental. A maioria das escolas estão situadas na área rural e têm como entidade mantenedora a Prefeitura Municipal e o Fundo Nacional Desenvolvimento da Educação (FNDE), por meio dos repasses de recursos destinados a Manutenção do Desenvolvimento da Educação via Unidades Executoras geridas pelas próprias Unidades Escolares.

A descentralização dos recursos traz autonomia para as escolas e o fortalecimento da gestão democrática. Vejam o diz Paro (2000):

[...] conferir autonomia à escola deve consistir em conferir poder e condições concretas para que ela alcance objetivos educacionais articulados com os interesses das camadas trabalhadoras. E isso não acontecerá jamais por concessão espontânea dos grupos no poder. Essa autonomia, esse poder, só se dará como conquista das camadas trabalhadoras. Por isso é preciso, com elas, buscar a reorganização da autoridade no interior da escola (PARO, 2000, p. 11).

Nesse contexto, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) é um Programa do governo federal, criado em 1995, que inicialmente atendia escolas públicas do ensino fundamental e escolas privadas de educação especial.

Desde o ano de 2009, atende a toda a educação básica e tem como objetivo possibilitar as unidades escolares autonomia para atender a demanda da própria instituição.

Nessa perspectiva, essa pesquisa objetiva discutir sobre o Programa Dinheiro Direto na Escola destinado às escolas da rede municipal, tendo como referência dados coletados por meio de questionários aplicados aos Presidentes das Associações de Apoio à escola objetivando compreender como se dá a aplicação deste recurso nas escolas da área rural do município de Arraias.

O recebimento dos recursos está condicionado à constituição de uma organização pública não estatal denominado Conselho Escolar, constituído por pais, alunos, professores, funcionários e comunidade que tem como papel o planejamento e a execução dos recursos de acordo com suas prioridades.

Dessa forma, para a realização dessa pesquisa, utilizamos como instrumentos a pesquisa documental, realizada por meio do estudo das resoluções, normativas, manuais operacionais e guias do referido programa e da aplicação de questionários a 06 (seis) Presidentes do Conselho Escolar das Unidades Executoras. Realizou-se, ainda, revisão bibliográfica sobre temas relacionados ao financiamento e a autonomia das escolas.

Nesse entendimento, optamos por realizar uma descrição do Programa, de suas bases legais, e a forma como é executado,

especialmente as leis que lhe dão sustentação, e como ele se operacionaliza na prática, procurando apontar os sentidos que esta política promove para as escolas e seus benefícios.

Este trabalho torna-se relevante, pois promove o debate acerca da democratização da gestão dos recursos financeiros das escolas da rede municipal, na qual a comunidade escolar é situada como sua protagonista, e o Poder Público como importante elemento na garantia das condições desta suposta democratização. Constitui-se, portanto, em um estudo que procura dar evidência a necessidade de uma maior participação da sociedade na construção e na implementação de políticas públicas de gestão dos recursos destinados à escola. Sobre a gestão democrática, Gadotti (2002) afirma:

A gestão democrática deve estar impregnada por certa atmosfera que se respira na escola, na circulação das informações, na divisão do trabalho, no estabelecimento do calendário escolar, na distribuição de aulas, no processo de elaboração ou de criação de novos cursos ou de novas disciplinas, na formação de grupos de trabalho, na capacitação de recursos humanos, etc. (GADOTTI 2002, p.33)

Observa-se que apesar dos avanços em relação à gestão democrática no âmbito da escola, muito ainda precisa ser feito principalmente no tocante ao PDDE e suas variáveis, pois este garante certa autonomia, mas não a permite em sua totalidade, seja pela imposição de regras, seja pela quantidade de recursos disponibilizados.

## **2. Breve Histórico do Programa Dinheiro Direto na Escola**

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) foi criado em 1995, pela Resolução do FNDE nº 12, de 10 de maio de 1995 e executado desde aquele ano pelo FNDE, com o objetivo de prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas da

educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas privadas de educação especiais mantidas por entidades sem fins lucrativos, registradas no Conselho Nacional de Assistência Sociais (CNAS) como beneficente, de assistência social, ou outras similares de atendimento direto e gratuito ao público (BRASIL, 2003)

O Programa englobava várias ações relacionadas à melhoria da infraestrutura física e pedagógica das escolas e o reforço da autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e didático, com a finalidade de contribuir para a elevação dos índices de desempenho da educação básica.

De acordo com a Resolução FNDE/CD/Nº 004/2003:

A construção da 'escola ideal' é responsabilidade de todos: governos e sociedade e é neste contexto que se insere o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), por um lado, propiciando, supletivamente, meios para aquisição dos recursos didático-pedagógicos, equipamentos, reparos e conservação do prédio da unidade de ensino e, por outro lado, reforçando a auto gestão escolar e a participação social, mediante desconcentração decisória e funcional do emprego do dinheiro (BRASIL, 2003)

Os recursos eram transferidos independentemente da celebração de convênio ou instrumento congêneres, de acordo com o número de alunos extraído do Censo Escolar do ano anterior ao do repasse.

No ano de 2008, o programa contemplava apenas as escolas públicas de ensino fundamental. Em 2009, com a edição da Medida Provisória nº 455, de 28 de janeiro de 2009, transformada posteriormente na Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, foi ampliado para toda a educação básica, passando a abranger as escolas de ensino médio e da educação infantil.

A partir do ano de 2012, houve por parte do PDDE o repasse de R\$2 bilhões para mais de 134 mil escolas públicas e privadas de educação especial, em benefício de 43 milhões de alunos. O orçamento previsto para 2013 é de R\$ 2,38 bilhões.

Ainda em 2012, o Conselho deliberativo do FNDE, através da Resolução Nº. 36 de 21 de agosto de 2012, o Programa passou a destinar recursos financeiros as escolas públicas municipais, estaduais e distritais, localizadas no campo, que tivessem estudantes matriculados no ensino fundamental, a fim de propiciar adequação e benfeitoria na infraestrutura física dessas unidades educacionais, necessárias à realização de atividades educativas e pedagógicas voltadas à melhoria da qualidade do ensino e à elevação do desempenho escolar.

Os recursos financeiros passaram a ser liberados em favor das escolas de educação básica do que possuíssem Unidade Executora Própria (UEX) devendo ser empregados na contratação de mão de obra para realização de reparos ou pequenas ampliações e cobertura de outras despesas, que favorecessem a manutenção, conservação e melhoria de suas instalações, bem como na aquisição de mobiliário escolar e na concretização de outras ações voltadas para a elevação do desempenho escolar. Os recursos variavam de acordo com o número de matrículas: de 04 a 50 matrículas; de 51 a 150 matrículas e com mais de 150 matrículas.

Somente a partir de 2013, os valores repassados às escolas foram incrementados devido às mudanças implementadas na fórmula de cálculo desses valores. Na nova fórmula houve o acréscimo de um valor fixo, para escolas que possuíam Unidades Executoras Próprias, e um valor variável, calculado de acordo com número de alunos, localidade da escola e modalidade de ensino. O orçamento de 2014 foi de 2,5 bilhões e o previsto para 2015, 2,9 bilhões.

## **2.1 O que diz a legislação do Programa Dinheiro Direto na Escola**

A Medida Provisória nº 2.178-36/2001, que dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, altera a Lei nº 9.533, de 10 de dezembro de 1997, que

dispõe sobre Programa de Garantia de Renda Mínima, institui Programas de apoio da União às ações dos estados e municípios, voltadas para o atendimento educacional consiste numa das legislações que dão sustentação ao programa.

A Resolução/CD/FNDE nº 4, de 31 de março de 2014, dispôs sobre a destinação de recursos financeiros nos moldes operacionais e regulamentares do PDDE, as escolas públicas Municipais, Estaduais e do Distrito Federal, que possuam alunos matriculados no Ensino Fundamental e Médio registrados no Censo Escolar do ano anterior ao do atendimento, com vistas a assegurar a realização de atividades culturais, por intermédio do Mais Cultura nas Escolas, de forma a potencializar as ações dos Programas Mais Educação e Ensino Médio Inovador.

A Resolução/CD/FNDE nº 15, de 10 de julho de 2014 que, por sua vez, dispôs sobre as prestações de contas das entidades beneficiadas pelo Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). De acordo com essa resolução, as prestações de contas dos recursos do PDDE, e de suas ações agregadas, transferidos às Unidades Executoras Próprias (UEX) deveriam ser encaminhadas às Entidades Executoras (EEX) - prefeituras municipais ou secretarias estaduais e distrital de educação, às quais se vinculem as escolas que representam, até o último dia útil de janeiro do ano subsequente à efetivação do crédito nas correspondentes contas correntes específicas, devendo ser constituídas:

- Do Demonstrativo da Execução da Receita e da Despesa e de Pagamentos Efetuados;
- Dos extratos bancários da conta bancária específica em que os recursos foram depositados e das aplicações financeiras realizadas;
- Da Conciliação Bancária, se for o caso; e
- De outros documentos que concorram para a inequívoca comprovação da destinação dada aos recursos. (BRASIL, 2014)

Ainda de acordo com o Inciso II, § 2º, do art. 2º da referida resolução, no caso de UEx constituída como consórcio para representar mais de uma unidade escolar, a alternativa de que trata o § 2º do art. 6º da Resolução nº 10, de 2013, “... os originais dos formulários e dos documentos probatórios deverão ser mantidos em arquivo na sede da escola de cuja estrutura físicas e utiliza o consórcio para exercer suas atividades, mantida a obrigatoriedade de adoção dos procedimentos referidos no inciso II do parágrafo anterior em relação à respectiva UEx”.

Assim o § 3º estabeleceu que as UEx deveriam analisar e julgar as prestações de contas relativas à execução dos recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), e de suas ações agregadas, recebidas das Unidades Executoras Próprias (UEx), devendo as UEx submetê-las ao FNDE, até 30 de abril do ano subsequente ao da efetivação do crédito dos recursos nas contas correntes específicas.

A Resolução/CD/FNDE nº 14, de 9 de junho de 2014, por sua vez tratou da disponibilização de recursos do PDDE para as escolas públicas essas realizem atividades de educação integral e funcionem nos finais de semana, em conformidade com o Programa Mais Educação.

A Resolução/CD/FNDE/MEC nº 18, de 03 de setembro de 2014 dispôs sobre a destinação de recursos financeiros para as escolas públicas da educação básica, a fim de favorecer a melhoria da qualidade de ensino e a promoção da sustentabilidade socioambiental nas unidades escolares.

É importante destacar a Resolução/CD/FNDE/MEC nº 25, de 12 de dezembro de 2014, dispôs sobre a transferência de recursos financeiros na categoria de custeio, nos moldes operacionais e regulamentares do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), às escolas do ensino fundamental, participantes do Programa Mais Educação que optassem por desenvolver a atividade Esporte da Escola/Atletismo e múltiplas vivências esportivas.

Dessa forma, a fonte dos recursos públicos do PDDE, assim como dos demais programas federais gerenciados pelo FNDE está no salário-educação, que é uma contribuição social voltada para o ensino fundamental público. Sua receita advém de uma contribuição das empresas, vinculadas à Previdência Social, correspondente a 2,5% sobre o total da sua folha de pagamento (BRASIL,1999). Mas, apesar de o salário-educação ser a principal fonte de financiamento do PDDE, o programa tem outras fontes de recursos como, por exemplo, os recursos ordinários do Tesouro Nacional e os recursos Federais destinados à MDE (18%).

## **2.2 A execução dos recursos segundo o FNDE**

De acordo com o FNDE, as despesas permitidas com os recursos do PDDE são de dois tipos: despesas de custeio e despesas de capital, correspondendo as primeiras à aquisição de bens e materiais de consumo e à contratação de serviços que garantam o funcionamento e a manutenção da escola; e as segundas à cobertura de despesas com aquisição de equipamentos e material permanente para as escolas, concorrendo estas últimas para a elevação ou reposição do patrimônio público (BRASIL, 2004a). Assim, para garantir a melhoria física e pedagógica das escolas, o FNDE estabelece que as UEx devem empregar os recursos do programa:

Vale frisar que as unidades de ensino priorizam as áreas que mais representam a qualidade dos serviços, como a boa manutenção dos prédios, a aquisição de materiais pedagógicos e de expediente como forma de garantir melhorias para a prática pedagógica e o ensino aprendizagem do educando.

No que se refere às despesas há duas determinações expressas nas normas do programa: A primeira que o FNDE limita, no caso das escolas com mais de 20 e menos de 100 alunos, que não são obrigadas a constituírem UEx para serem beneficiárias do programa – os recursos à cobertura de despesas de custeio. Ou seja, os recursos transferidos para estas escolas deverão ser



aplicados exclusivamente neste tipo de despesa, porque só receberão recursos destinados para este fim, ainda que a escola necessite investir em despesas de capital e que esta seja uma vontade coletiva da escola; e segundo, o FNDE define, no caso das escolas com matrícula superior a 99 alunos, os percentuais de 20% dos recursos para investimento em despesas de capital e 80% em despesas de custeio (BRASIL, 2004).

Segundo a Resolução N<sup>o</sup> 10/2004 (Art. 7<sup>o</sup>, Inciso III), há por parte das UEx importantes atribuições a serem observadas na implementação do PDDE:

- a) Apresentar, tempestivamente, à esfera de governo na qual estejam localizadas os dados cadastrais e os documentos exigidos para fins de atendimento dos estabelecimentos de ensino beneficiários que representam;
- b) Manterem-se informadas sobre os valores destinados, à conta do PDDE, às escolas que representam;
- c) Fazer gestões permanentes no sentido de garantir que a comunidade escolar tenha participação sistemática e efetiva nas decisões colegiadas, desde a seleção das necessidades educacionais prioritárias a serem satisfeitas até o acompanhamento do resultado do emprego dos recursos do programa;
- d) Empregar os recursos do programa em favor das escolas que mantêm, em conformidade como disposto na alínea anterior e com as normas e os critérios estabelecidos para a execução do PDDE;
- e) Prestar contas da utilização dos recursos do PDDE à EEx, de acordo com a vinculação da escola que representa, nos termos do inciso I do Art. 15 da mesma Resolução<sup>017</sup>;
- f) Apresentar, anualmente, Declaração de Isenção do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica e Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), ainda que negativa, na forma e nos prazos estabelecidos, respectivamente, pela Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda e pela Secretaria de Políticas de Emprego e Salário do Ministério do Trabalho (BRASIL,2004).

De acordo com Perrenoud (2000):

[...] administrar os recursos de uma escola é fazer escolhas, ou seja, é tomar decisões coletivamente. Na ausência de projeto comum, uma coletividade utiliza os recursos que tem, esforçando-se, sobretudo, para preservar uma certa equidade na repartição dos recursos. Por essa razão, se não for posta a serviço de um projeto que proponha prioridade, a administração descentralizada dos recursos pode, sem benefício visível, criar tensões difíceis de vivenciar, com sentimento de arbitrariedade ou injustiça pouco propício à cooperação. (PERRENOUD 2000, p.103)

Nessa perspectiva para que esse processo tenha êxito é necessário que haja participação, compromisso, seriedade, responsabilidade e o envolvimento da comunidade nas tomadas de decisões.

### **2.3 Os recursos e sua execução**

Os recursos disponibilizados pelo Programa são divididos em custeio e capital onde o valor destinado ao custeio permite à aquisição de bens e materiais de consumo e à contratação de serviços que garantam o funcionamento e a manutenção da escola; já o valor destinado a despesas de capital está condicionado a aquisição de equipamentos e material permanente para as escolas, garantindo assim a reposição de materiais e a manutenção de serviços indispensáveis ao funcionamento da instituição (BRASIL, 2004 p.16). Assim, as unidades executoras deverão priorizar o uso desses recursos visando promover melhorias voltadas ao processo ensino aprendizagem.

Devido as condições de funcionamento das escolas da rede municipal principalmente as que se localizam no campo, as unidades de ensino acabam priorizando as áreas que mais representam a qualidade dos serviços, como a manutenção dos prédios, a aquisição de bens duráveis e materiais de expediente deixando de lado outras ações como o desenvolvimento do projeto político pedagógico e a formação de professores.

Nesse sentido, há ainda dentre as exigências do Programa duas determinações expressas nas normas de execução dos recursos: A primeira limitação diz respeito às escolas com mais de 20 e menos de 100 alunos, que não são obrigadas a constituírem UEx para serem beneficiárias do programa, no entanto os recursos recebidos só poderão ser destinados à cobertura de despesas de custeio. Ou seja, os recursos recebidos deverão ser aplicados exclusivamente neste tipo de despesa, mesmo que a escola necessite investir em despesas de capital e que esta seja uma vontade coletiva da escola; a segunda exigência se refere ao fato do FNDE definir que, no caso das escolas com matrícula superior a 99 alunos, os percentuais de 20% dos recursos para investimento em despesas de capital e 80% em despesas de custeio (BRASIL, 2004) realidade que nem sempre condiz com as Escolas do campo em Arraias.

Vale ressaltar que as UEx têm, segundo a Resolução N° 10/2004 (Art. 7º, Inciso III), importantes atribuições na implementação do PDDE:

apresentar, tempestivamente, à esfera de governo na qual esteja localizada, os dados cadastrais e os documentos exigidos para fins de atendimento dos estabelecimentos de ensino beneficiários que representam; manterem-se informadas sobre os valores destinados, à conta do PDDE, às escolas que representam; fazer gestões permanentes no sentido de garantir que a comunidade escolar tenha participação sistemática e efetiva nas decisões colegiadas, desde a seleção das necessidades educacionais prioritárias a serem satisfeitas até o acompanhamento do resultado do emprego dos recursos do programa; empregar os recursos do programa em favor das escolas que mantêm, em conformidade como disposto na alínea anterior e com as normas e os critérios estabelecidos para a execução do PDDE; prestar contas da utilização dos recursos do PDDE à EEx, de acordo com a vinculação da escola que representa, nos termos do inciso I do Art. 15 da mesma Resolução<sup>17</sup>; apresentar, anualmente, Declaração de Isenção do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica e Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), ainda que negativa, na forma e nos prazos estabelecidos, respectivamente, pela Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda e pela

Secretaria de Políticas de Emprego e Salário do Ministério do Trabalho (BRASIL, 2004).

Portanto para que esse processo tenha êxito é fundamental que haja participação, compromisso, seriedade, responsabilidade e o envolvimento da comunidade nas tomadas de decisões.

## **2.4 Os achados da pesquisa**

A escola da rede municipal de Arraias compreende um total de 16 escolas rurais que são organizadas em 06 Unidades Executoras por meio de Associações de apoio, algumas escolas devido ao número de alunos e por possuir em seu quadro de funcionários apenas 01 professores e 01 Auxiliar de serviços gerais se reúnem a outras escolas do mesmo porte e formam uma Associação, objetivando ter acesso aos recursos disponibilizados pelo PDDE via Unidades Executoras.

Assim, a partir dos dados pesquisados, há na rede municipal de educação de Arraias, escolas que possuem Unidades Executoras Próprias como o Centro Municipal de Educação Básica Iá Iá Ciriaca, Centro Municipal de Educação Básica Professora Livia Lorene Bueno Maia e o Centro Municipal de Educação Infantil Irmã Lucília e outras que são conveniadas como: a Escola Municipal Gregório Barreto e Melo, que tem como conveniada a Escola Municipal Bernardino Nunes de Carvalho. A Escola Municipal Eliziário José de Barros, tem como extensões, a Escola Municipal Eveny de Paula e Souza, a Escola Municipal Matão, a Escola Municipal do Perpétuo Socorro e a Escola Municipal Nossa Senhora da Conceição. A Escola Municipal Joana Amado, por sua vez, tem como conveniadas as Escolas Municipais Lázaro Ferreira e São João; e a Escola Municipal Joaquim Aires França tem como extensão a Escola Municipal Maria Helena Alves de Araújo; a Escola municipal Madre Gabriela possui como extensões a Escola Municipal João Francisco da Costa, a Escola Municipal Santa Luzia, e a Escola Municipal São Sebastião.

Para coletar os dados que deram suporte a pesquisa aplicamos questionários estruturados destinados aos Presidentes das Associações de apoio as escolas localizadas na área rural onde os dados coletados apontam que a execução desses recursos são feitas pelas escolas rurais com o auxílio de um técnico disponibilizado pela Secretaria Municipal de Educação para auxiliá-los com os tramites legais vez que os presidentes por residirem na área rural não terão condições de fazê-los pois a maioria dos presidente e tesoureiros são os próprios professores o que acarretaria em prejuízo no calendário escolar se estes ficassem na cidade realizando pesquisas de preços e toda a burocracia exigida na aquisição de bens e serviços. Os dados nos Informam, no entanto, que tudo que é adquirido é definido pelo presidente, tesoureiro e membros da Associação que definem o que será adquirido, assim como a quantidade e o período da aquisição ou contratação de serviços.

Os questionários informam que:

Assim que se realiza a reunião para definir o que será adquirido, registra-se em ata, que o presidente envia ao coordenador de programas para que seja realizado todo o processo desde a pesquisa, a aquisição do material e o recebimento pelo presidente. (Presidente A)

Fazemos a uma reunião com todos para saber o que irá precisar depois de fazemos a ata e entregamos uma cópia ao coordenador de programas na Secretaria Municipal de Educação, para realizar todo o processo de acordo a Lei. (Presidente B)

No que diz respeito a suficiência dos recursos para atender a demanda dos alunos das escolas, percebe se a partir dos dados coletados que estes não são suficientes conforme a resposta:

Os recursos não atendem realmente a necessidade da escola como um todo, pois há escolas que recebem pouco dinheiro por ser de pequeno porte e nem sempre esse recurso dá para atender a demanda, pois recebem apenas rubrica de custeio e às vezes

precisam de materiais que só podem ser adquiridos com recursos de capital, então os recursos são insuficientes. (Presidente C)

Precisamos de mais recursos, pois o que é disponibilizado não dá pra comprar tudo que a escola precisa, tem escola com poucos alunos aí não recebem o dinheiro capital para ajudar comprar outros materiais (computador, mesa, bebedouro, geladeira, armários e outros). (Presidente D)

Outra situação observada é em relação ao fato de que muitas das vezes as aquisições realizadas com os recursos do PDDE demoram a ser entregues na escola:

A disponibilidade do transporte da prefeitura é um dos fatores que implicam na demora da entrega dos materiais na escola, pois se coincidir com a entrega de alimentação escolar é rápido, ou em outros casos depende da prefeitura liberar o transporte. Mas nem sempre não demora. (Presidente E)

A demora em entregar o material não é por culpa do coordenador de programas a culpa é da prefeitura que não disponibiliza o caminhão para entregar aqui na fazenda, aí tem que ficar esperando a boa vontade do prefeito ou quando vem entregar a merenda escolar. (Presidente F)

Verifica - se que a autonomia na gestão dos recursos descentralizados não ocorre totalmente nem efetivamente nas escolas rurais do município de Arraias, pois ainda há uma certa dependência de outros espaços de deliberação.

É fato que as escolas do campo são contempladas com o dinheiro direto na escola, mas a execução, ou seja, a parte burocrática exigida pelo Programa é parte realizada pela escola e a outra parte pela Secretaria Municipal de Educação. Portanto a comunidade elege as prioridades e o servidor responsável pelos programas realiza as pesquisas de preços e as aquisições sendo que os materiais adquiridos são repassados para cada escola rural de acordo com o que foi planejado pela escola e permitido pelo FNDE.

Dessa forma o Ministério da Educação (MEC) por meio de Resoluções e Medidas Provisórias ampliou o repasse de recursos diretamente as Unidades Escolares por meio do Programa PDDE e suas variáveis. Isso contribuiu para a promoção de avanços e melhorias na educação básica, que vão desde a gestão democrática até a concessão de maior autonomia no âmbito da escola.

Infelizmente ainda há alguns aspectos que foram criados, que acabam dificultando que a unidade escolar atue com autonomia nos aspectos relacionados a gestão dos recursos nas reais necessidades da escola, seja pela quantidade de recursos disponibilizados, seja pela regulação do uso desse recurso. Dessa forma são impostas obrigações que contrastam com os princípios da gestão democrática.

### **3. Considerações finais**

De acordo as normas do PDDE, a escola fica limitada a aplicar os recursos apenas no que já vem definido pelo programa, o que impossibilita mudanças nas relações de poder estabelecidas entre União e comunidade escolar.

Dessa forma a descentralização da gestão financeira desses recursos permite maior rapidez na resolução de problemas e maior otimização no uso dos recursos além de promover a participação da comunidade no cotidiano escolar em relação às demandas das escolas, menos desperdício dos recursos públicos, maior transparência na utilização dos recursos, etc., configurando-se como uma estratégia de combate às desigualdades sociais no país por meio da distribuição equitativa dos recursos públicos.

Apesar de alguns entraves que ainda permeiam a gestão dos recursos do PDDE, já é possível visualizar algo positivo principalmente por propiciar a comunidade escolar à oportunidade de decidir o que realmente é prioritário, e ainda quando irão adquirir os itens ou serviços. Enfim, não resta dúvidas que o programa traz contribuições importantes para a escola e o

desenvolvimento de suas atividades. Todavia a gestão desses recursos ainda é limitada o que faz com que a escola seja obrigada a obedecer alguns critérios impostos pelo FNDE tornando a gestão com fortes traços de centralização de poder.

Os programas como PDDE, trouxeram dentro de si avanços significativos, por exemplo, os envolvimento da comunidade nas discussões nas políticas públicas. Não podem aceitar que este programa seja a solução democrática das escolas. As inúmeras questões levantadas pelas Unidades Escolares traz a importância da democratização no uso dos recursos públicos.

## Referências

ANDRÉ, M. E. D. A de. O uso da técnica de análise documental na pesquisa e na avaliação educacional. In.: Tecnologia Educacional, nº 46, maio/jun. de 1982. Rio de Janeiro: ABT, 1982, p. 40-45.

BRASIL. Ministério da Educação. Manual de Orientações Básicas do PDDE/2003. Brasília: FNDE, 2003.

BRASIL. Ministério da Educação - MEC. Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece a lei de diretrizes e bases da educação nacional. In.: SAVIANI, Dermeval. A Nova Lei da Educação: trajetória, limites e perspectivas. Campinas: Autores Associados, 1996. p 163-188.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução FNDE/CD/Nº 10, de 22 de março de 2004. Brasília: FNDE. 2004. Disponível em: [https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl\\_tipo=RES&num\\_ato=00000010&seq\\_ato=000&vlr\\_ano=2013&sgl\\_orgao=CD/FNDE/ MEC](https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000010&seq_ato=000&vlr_ano=2013&sgl_orgao=CD/FNDE/ MEC) . Acesso em: 15 set. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução FNDE/CD/Nº 004, de 27 de março de 2003. Brasília: FNDE.2003. Disponível em: [https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl\\_tipo=RES&num\\_ato=00000010&seq\\_ato=000&vlr\\_ano=2013&sgl\\_orgao=CD/FNDE/ MEC](https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000010&seq_ato=000&vlr_ano=2013&sgl_orgao=CD/FNDE/ MEC) . Acesso em: 10 set. 2017.



BRASIL. Constituição Federal. Disponível em >[http://www.planalto.gov.br/civil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/civil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)> acessada em 10 de agosto de 2017.

FARENZENA, N. Políticas de assistência financeira da União no marco das responsabilidades (inter) governamentais em educação básica. In: GOUVEIA, A.B.; PINTO, J.M.R.; CORBUCCI, P.R.(Orgs.). Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil. Brasília : IPEA, 2011.

GADOTTI, M.; ROMÃO, J. Autonomia da escola: princípios e propostas. São Paulo: Cortez, 2002.

MEC. Lei de diretrizes e bases da educação nacional - LDB. Lei no. 9.394 de dezembro de 1996. Brasília. 1996.

PARO, Vitor Henrique. Gestão democrática da escola pública. 3.ed. São Paulo: Ática, 2000.

. . Autonomia da escola: propostas, práticas e limites. In: . Escritos sobre educação. São Paulo: Xamã,2001. 113-116.

PERRENOUD, Philippe. Dez novas competências para ensinar. Tradução de Patrícia Chittoni Ramos. Porto Alegre: Artmed, 2000. Disponível em <http://educadoresemluta.blogspot.com/2009/12/perrenoud-philippe-10-novas.html> . Acesso 20 de julho de 2018.

PINHEIRO, Marcelo T. A participação do escritório de gerenciamento de projetos públicos na gestão pública orientada para resultados. Universidade Federal do Tocantins, 2011. Disponível em > [http://www.escolade governo.pr.gov.br/arquivos/File/2015/VIII\\_Consad/047.pdf](http://www.escolade governo.pr.gov.br/arquivos/File/2015/VIII_Consad/047.pdf) >Acesso em 16/03/2015.

TEIXEIRA, Eliseane Alves. Gestão financeira na unidade escolar: aplicação de recursos do programa dinheiro direto na escola – PDDE disponível em <http://www.webartigos.com/artigos/recursos-financeiros-que-contribuem-para-gestao>



**Transparência pública no Instituto Federal  
de Educação Ciência e Tecnologia do Pará:  
nível de transparência dos portais online do *campus*  
conceição do Araguaia – PA**

*Christian Mallone Rodrigues Santos*

*Luís Géllisson Nascimento de Souza*

*Wanderson Santana Rocha*

## **1 Introdução**

A informação em seu sentido puro sempre foi algo desejado pela sociedade em geral, no sentido de que inclusive existe a máxima que diz que o detentor da informação é também o detentor do poder. Não é à toa que desde o início da existência humana, quem dominava a informação, via de regra, detinha um enorme poder em suas mãos.

Dessa forma, historicamente a informação se concentrava nas mãos dos poderosos, líderes e governos. Por outro lado, com a evolução humana, em especial após a revolução francesa, a informação passou a ser disseminada na sociedade de forma mais justa e transparente, isso somente após longas batalhas da sociedade visando tal conquista.

No Brasil, a disseminação e o acesso à informação para a sociedade sempre foi discutido, porém, os modelos governamentais passados faziam com que as informações ficassem concentradas nas mãos dos governantes. Somente em meados dos

anos de 1900, com a criação de alguns institutos legais, o acesso à informação passou a ser disseminado para a sociedade.

Destaca-se que durante o período da ditadura militar, as informações públicas eram extremamente exíguas, mostrando-se um verdadeiro retrocesso as conquistas sociais das décadas anteriores. Porém, com o fim da ditadura militar, o acesso à informação passou a novamente ganhar destaque nos debates sociais e políticos. Esse destaque foi tão perceptível, que o acesso à informação veio de forma explícita na Constituição Federal vigente.

Anos após a promulgação da Constituição Federal, outros diplomas legais foram editados no sentido de dar maior transparência à coisa pública e conseqüentemente maior acesso à informação para a sociedade, contudo o diploma legal que veio, de fato, a mudar o cenário legal brasileiro foi a Lei de nº 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação – LAI). Essa lei traz de modo expresso diversos requisitos que a administração pública nacional deve observar, no sentido de que qualquer cidadão possa ter acesso à informação de forma fácil e rápida.

Nesse sentido, o objeto da pesquisa do presente artigo, girou em torno da observância da Lei de nº 12.527/11, na página online do Instituto Federal do Pará, focado especialmente à página do *campus* de Conceição do Araguaia/PA. Os autores Albertin, Filho e Anjos desenvolveram no ano de 2017 pesquisa intitulada “Evidenciação das informações mínimas exigidas pela Lei de Acesso à Informação (Lei Nº 12.527/2011): nível de transparência dos portais online das universidades estaduais do Brasil”.

Após a conclusão da pesquisa supracitada os autores concluem que as universidades estaduais não divulgam as informações necessárias. Questionamento que nos leva a realização de pesquisa semelhante nos sites do Instituto Federal do Pará. Outra pesquisa intitulada Transparência nos Portais Eletrônicos: Análise das Informações Divulgadas pelos Municípios mais Populosos do Sudeste brasileiro realizada por Gomes e Filho,

(2017) também chama a atenção para a verificação da Lei de Acesso à Informação.

## **2 Revisão Bibliográfica**

### **2.1 Histórico da transparência pública e do direito ao acesso à informação**

A transparência pública está diretamente ligada ao direito de acesso à informação, no sentido de que sem acesso à informação, também seria inconcebível falar em transparência pública.

Historicamente a transparência pública e o acesso à informação são tratados na legislação nacional e internacional, bem como nos modelos de administração pública e gestão pública desenvolvidos pelos estudiosos. Porém, ressalta-se que o direito ao acesso à informação foi desenvolvido lentamente e com enorme participação social durante sua evolução.

No Brasil, sabe-se que o modelo patrimonialista de administração durou desde o período colonial até meados da década e 1930. Acerca do período citado Sanabio; Santos e David (2013, p. 18), ensinam:

No passado, o exercício do poder pessoal sobre extensas faixas territoriais era comprometido pela interferência de nobres locais e pela fragilidade dos meios de controle. Buscando resguardá-lo, o soberano recorria a súditos de confiança que, investidos de autoridade sobre um determinado perímetro, serviam-se do cargo patrimonial como um direito. Os privilégios e a não-distinção entre as esferas oficial e privada faziam do livre arbítrio dos servidores a orientação fundamental de seus julgamentos.

Conforme demonstrado na citação acima, percebe-se que durante o modelo patrimonialista de administração os meios de controle eram dotados de grande fragilidade, por sua vez, em decorrência disso e da própria estrutura desse modelo,

praticamente não se falava em transparência pública e acesso à informação.

Todavia, durante o período do modelo burocrático de administração, que predominou na administração pública brasileira desde meados de 1930 a meados de 1990, tanto a transparência pública, quanto o acesso à informação, foram tratados com maior rigor, conforme explicado no Pdrae (1995):

Os controles administrativos visando evitar a corrupção e o nepotismo são sempre a priori. Parte-se de uma desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas. Por isso, são sempre necessários controles rígidos dos processos, como por exemplo, na admissão de pessoal, nas compras e no atendimento a demandas. Por outro lado, o controle - a garantia do poder do Estado - transforma-se na própria razão de ser do funcionário. Em consequência, o Estado volta-se para si mesmo, perdendo a noção de sua missão básica, que é o servir à sociedade.

Durante a predominância desse modelo de administração, apesar da transparência pública e do acesso à informação serem menos limitados do que no modelo patrimonialista de administração, suas ferramentas o tornam praticamente inacessíveis, no sentido de que o acesso aqueles instrumentos eram tão burocráticos que inviabilizava qualquer direito assegurado aos mesmos.

Por sua vez, com o advento da predominância do modelo gerencial de administração, que surgiu em meados da década de 1990 e prevalece até os dias atuais, a transparência pública e o acesso à informação tornaram-se não apenas previsões legais, mas instrumentos acessíveis e práticos, nesse sentido é demonstrado no Pdrae (1995):

A eficiência da administração pública - a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário - torna-se então essencial. A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente

pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações.

Atrelado ao modelo gerencial de administração, surgiram diversas ferramentas que tornaram a administração pública mais transparente à sociedade, efetivando assim o direito ao acesso à informação.

Cabe destacar que com o advento da Constituição Federal de 1988, iniciou-se um verdadeiro rompimento do modelo de administração burocrático, ao passo que a Constituição trouxe diversos dispositivos que indicavam a predominância do modelo de administração gerencial.

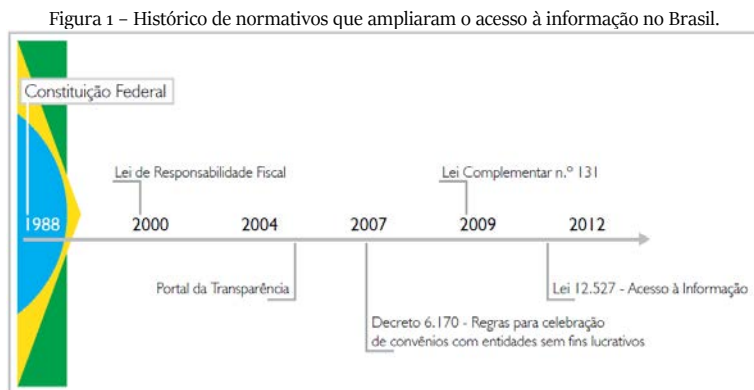
Acerca da transparência pública e do acesso à informação, a Constituição Federal trouxe em seu inciso XXXIII do artigo 5º a seguinte previsão:

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Por sua vez, diversas instituições elevam o direito ao acesso à informação ao status de direito humano fundamental, segundo a Controladoria-Geral da União (2013, p. 6) “o direito de acesso à informação é um direito humano fundamental e está vinculado à noção de democracia”.

A Constituição Federal de 1988 foi apenas o início da efetivação do direito ao acesso à informação e conseqüentemente, a obtenção de uma maior transparência pública. Logo após surgiram diversos diplomas e instrumentos legais que deram maior abrangência a esse direito, como por exemplo a Lei nº 9.784/1999 (Lei do Processo Administrativo), a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a criação do Portal da Transparência do Poder Executivo Federal em 2004, a Lei

Complementar nº 131/2009 (acrescentou novos dispositivos à Lei de Responsabilidade Fiscal), a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), entre outros. Segue figura ilustrativa do histórico acima traçado:



Fonte - Controladoria-Geral da União (2013, p. 11).

## 2.2 Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) e seus reflexos na transparência pública

A Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), juntamente com outros diplomas e instrumentos legais, trouxe maior transparência à administração pública brasileira, a tornando cada dia mais gerencial e garantindo ao cidadão o direito de acesso as informações, devidamente previsto no inciso XXXIII do artigo 5º, no inciso II do § 3º do artigo 37 e no § 2º do artigo 216 da Constituição Federal.

Cumprir dizer que essa lei é aplicada a todos os entes federativos, a todos os poderes da república (poderes executivo, legislativo e judiciário), à administração pública direta e indireta, bem como às demais entidades que recebam recursos públicos.

A lei também prevê que devem ser seguidas diversas diretrizes, como por exemplo a observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção. Por sua vez, o seu artigo 4º



também define diversos conceitos importantes para a compreensão do acesso à informação e da transparência pública.

Ponto importante da Lei nº 12.527/2011 é o que diz respeito à transparência ativa, isso é, quando o ônus de dar acesso à informação é inteiramente da administração pública, independentemente de provocação, ou seja, ela deve disponibilizar a informação de ofício, sem qualquer requerimento público ou particular.

O artigo 8º da citada lei é o que mais representa a denominada transparência ativa, pois determina que é dever dos órgãos e das entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, informações de interesse coletivo ou geral. Por conseguinte, seu parágrafo primeiro determina as informações mínimas, cujo rol não é taxativo, que deverão constar, vide:

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III - registros das despesas;

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

De outro modo, o parágrafo segundo do mesmo artigo determina que a disponibilização das informações deverá, obrigatoriamente, com exceção dos municípios com população de até dez mil habitantes, ser realizada em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet), além de outros meios

disponíveis. Nesse mesmo sentido, o parágrafo terceiro prevê os requisitos que esses sítios devem atender:

§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;

VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;

VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e

VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei no 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo no 186, de 9 de julho de 2008.

Ainda quanto à transparência ativa, a mencionada lei, em seu artigo 9º, fixa que o acesso a informações será assegurado mediante a criação de serviço de informações ao cidadão – SIC e a realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação.

Paralelamente à transparência ativa, acima citada, existe a transparência passiva, quando a administração é provocada para manifestar-se, no prazo legal, acerca de alguma informação. Se a informação estiver disponível ela deve ser fornecida imediatamente, não sendo possível conceder o acesso imediato, o órgão ou entidade que receber o pedido deverá, no prazo de 20

(vinte) dias, prorrogável por mais 10 (dez) dias, manifestar-se acerca da informação, sem prejuízo de eventuais recursos legais.

Apesar do exposto, e cientes que a transparência pública e o acesso à informação são imprescindíveis para a sociedade, sabe-se que determinadas informações de caráter mais sutis não devem ser abertas ao público em geral, sendo consideradas sigilosas, sob pena da administração pública ficar vulnerável, contudo, deve-se saber que o sigilo é expressamente a exceção, enquanto a publicidade é a regra.

Nesse sentido, o artigo 24 da citada lei, define que observado o seu teor e em razão de sua imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado, poderá ser classificada como ultrasecreta, secreta ou reservada, cujos prazos de sigilo são respectivamente 25 (vinte e cinco), 15 (quinze) e 5 (cinco) anos.

Portanto, observa-se que a Lei nº 12.527/2011, em conjunto com outros diplomas legais, da efetividade à transparência pública e ao direito de acesso à informação, que são basilares para a administração pública em seu modelo gerencial, bem como atende ao princípio da publicidade previsto no artigo 37 da Constituição Federal.

### **3. Material e Métodos**

Esta pesquisa parte da análise bibliográfica, em consultas de artigos científicos sobre o tema e da legislação vigente, a saber: a lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Trata-se de uma pesquisa descritiva com o objetivo de verificar a existência dos requisitos mínimos da legislação e descrever características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre as variáveis.

Utilizou-se a abordagem quali/quantitativa, buscou desenvolver uma pesquisa de verificação das conformidades de atendimento legal a Legislação de Acesso a informações (LAI) Lei de nº 12.527/11. Segundo Richardson, (1999 p. 07) “os estudos que

empregam uma metodologia qualitativa podem descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais”.

A coleta e o levantamento dos dados ocorreram em acesso aos sites institucionais do portal do IFPA e na página do *campus* conceição do Araguaia. O universo da pesquisa são dezoito campis do IFPA e a amostra são as duas páginas já citadas. Nestas pesquisas buscou-se verificar as conformidades e requisitos legais apresentados na legislação.

A coleta de dados ocorreu no mês de abril de 2018 através de acesso aos sites institucionais do IFPA através do navegador Google Chrome Versão 67.0.3396.62 (Versão oficial) 64 bits.

Com base nos artigos 7º e 8º da LAI, foi elaborado *checklist*, afim de, verificar e analisar os dados. A princípio, buscou-se avaliar as seguintes informações: o site possui página de acesso à informação, há o redirecionamento para o portal do Governo Federal, o site possui aba "Transparência". O *checklist* contempla 20 (vinte) itens considerados obrigatórios pela LAI, divididos em duas seções: Informações mínimas exigidas e Requisitos exigidos para os portais na internet.

Dessa forma, por mensuração simples verificou-se se há disponibilização das informações em cada site, por consequente, uma média geral de disponibilização de informações pelo IFPA, o que foram quantificados e tabulados com o uso do software Microsoft Excel versão 2013. Focando assim, os aspectos de transparência ativa do IFPA conforme determinam a Lei nº 12.527/11.

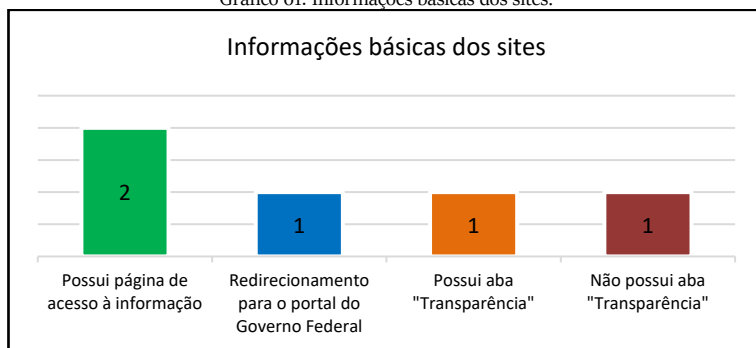
#### **4. Resultados e Discussão**

Em consultas aos sites da instituição buscou-se informações baseado nos requisitos básicos da legislação de nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. A princípio foram analisados os requisitos básicos

das páginas de acesso a informações, redirecionamento para o portal do Governo Federal e aba "Transparência" dos sites do portal do IFPA e a Home Page do *campus* Conceição do Araguaia.

Os requisitos foram analisados e pode-se perceber que as duas páginas atendem o primeiro requisito e possuem página de acesso a informações quanto ao redirecionamento ao portal do Governo Federal apenas a página do portal do IFPA realiza esse direcionamento. Tanto, o portal do IFPA e a página do *campus* Conceição do Araguaia possui a aba "Transparência".

Gráfico 01: Informações básicas dos sites.



Fonte: Autores da pesquisa.

Ainda não se pode observar nos sites pesquisados um atendimento completo da legislação. Como mostra o gráfico 01 das informações básicas dos sites as divulgações necessárias ainda são insuficientes ou não existe. Contrariando assim, o que afirmou Pdrae (1995) "a reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações". Neste caso, esses valores são desconsiderados pela administração pública.

Ferindo assim diretamente o inciso XXXIII do artigo 5º, no inciso II do § 3º do artigo 37 e no § 2º do artigo 216 da Constituição Federal. Descumpre também, o artigo 8º da Lei nº 12.527/11 de acesso a informação referente a transparência ativa.

Ou seja, deixa de proporcionar aos cidadãos informações relevantes dos atos da administração pública. Fato este, presente em muitos órgãos e setores públicos em todas as esferas. E que muitas vezes mostra entre outras situações uma situação apontada por Garrido, (2012, p. 17) "pesquisa realizada pela Controladoria Geral da União aponta o entendimento errado dos servidores públicos em geral quanto ao direito de acesso a informações de que o cidadão é detentor".

Tabela 01 - Informações básicas da *home page* do *campus* Conceição do Araguaia.

Item	Seção I - Informações mínimas exigidas	Atende	Não Atende
I	Possui página de acesso à informação	X	
II	Redirecionamento para o portal do Governo Federal		X
III	Possui aba "Transparência"	X	

Fonte: Dados da pesquisa.

Outros pontos analisados foram os requisitos mínimos. Quanto aos registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público. Constatou-se que o portal do IFPA apresenta esse requisito com exceção dos horários de atendimento ao público que não foi verificado neste portal. Existe um link chamado “DOCS INSTITUCIONAIS” que direciona para uma área destinada aos documentos institucionais do IFPA, onde podemos encontrar dentre outras publicações s carta de serviços ao usuário, nela encontra-se a estrutura organizacional e o registro das competências. A página do *campus* Conceição do Araguaia além de não apresentar os horários de atendimento ao público também não apresenta telefones para contatos.

Em verificação referente aos registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros constatou-se que esses dados não são disponíveis no site e que os mesmo podem ser acessados no site da transparência, dados esses estão desatualizados, com registros de 2016. Assim como, os registros das despesas; Informações concernentes a procedimentos

licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados; Dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades.

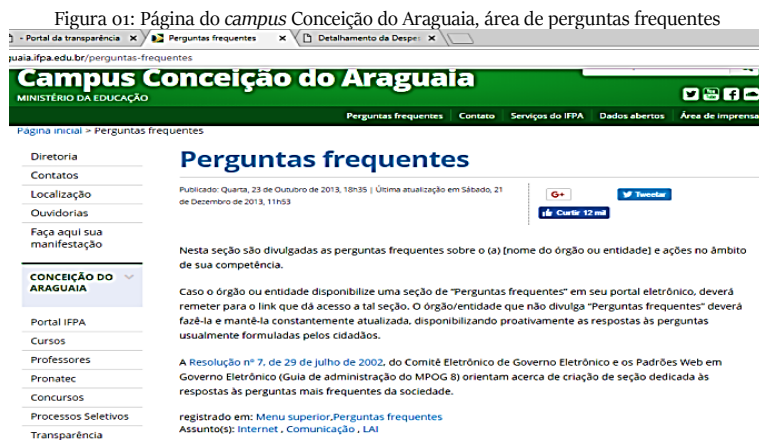
Muitas são as dúvidas advindas do acesso aos dados do site da Transparência Brasil para o acesso a dados específicos. E uma das dificuldades apontadas pelos autores (ANGÉLICO, 2012) é a questão do envolvimento da sociedade civil o que ocasiona um certo descanso por parte dos agentes públicos. Dificultando ainda mais o desenvolvimento de uma cultura de acesso a informações.

Nesse sentido Garrido, (2012) afirma "o passo inicial a ser desenvolvido é a mudança cultural dos servidores públicos e dos agentes políticos que mantém uma visão errada do que é público, fato, aliás, que também está presente na consciência do cidadão em geral". Dessa forma, observa-se a necessidade do desenvolvimento de ações educativas a população geral e aos servidores.

Para que assim, possa se alcançar o que Angélico, (2012, p. 24) afirma "[...] o acesso a informações públicas, garantido através de uma legislação específica, teria o condão de tornar os governos mais eficientes e promover os direitos humanos, além de combater a corrupção. Atendendo assim, o anseio da sociedade por transparência nas ações governamentais, aproximando mais ainda os cidadãos das gestões públicas.

Quanto as respostas a perguntas mais frequentes da sociedade, o que se verifica é que o site do *campus* Conceição do Araguaia apenas emite um comunicado sobre a necessidade de realizar essa ação, mas não a efetiva. Como pode-se perceber na figura 01. Essa é uma forma de comunicar os cidadãos que há possibilidade da disponibilização da informação. Todavia, não exime as instituições de fornecer tais informações.

Outro ponto que chamou a atenção é o fato de perceber-se que essa postagem foi publicada na quarta-feira dia 23 de outubro de 2013. Portanto fazem 5 anos que não houve atualização nesse item.



Fonte: <http://conceicaodoaraguaia.ifpa.edu.br/perguntas-frequentes>.

Angélico, (2012) ressalta que "a transparência, portanto, não seria um fim em si mesmo. Trata-se de um meio utilizado para que se conheça melhor o que se passa no interior das organizações". O fato de omitir determinadas informações aos cidadãos impede diretamente o acesso a esses conhecimentos pela população. A tabela a seguir mostra a relação dos requisitos mínimos necessários no portal de acesso à informação.

Tabela 02 - Informações mínimas necessárias no portal de acesso à informação do *campus* Conceição do Araguaia-PA.

Item	Seção I - Informações mínimas exigidas	Atende	Não Atende
I	Registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;		X
II	Registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;		X
III	Registros das despesas;		X
IV	Informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;		X
V	Dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e		X
VI	Respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.		X

Fonte: Dados da pesquisa.



Quanto aos requisitos para os sites foram analisados oito itens. Verifica-se que as páginas oferecem uma opção ou ferramentas de pesquisa de conteúdo, mas nem sempre permite o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão. Não se verificou a possibilidade de gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações.

Nas páginas pesquisadas não foi possível verificar a possibilidade de acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina. Quanto a divulgação em detalhes dos formatos utilizados para estruturação da informação não é clara essa informação. Acredita-se que referentes a garantia da autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso exista sim devido os documentos serem elaborados a partir de um sistema integrado aos setores acadêmicos.

Referente ao requisito de manter atualizadas as informações disponíveis para acesso constata-se que as duas páginas deixam a desejar devido não alimentarem periodicamente essas informações, o que é mais acentuado na página do *campus* Conceição do Araguaia (figura 02). O que parece é que a tecla F5 dos computadores da instituição está quebrada e sem utilidade.

Pode-se observar que as informações na cessão “últimas notícias” aparecem convocação - Aprovados no Edital nº 12 de 23/10/2015 e chamada das vagas remanescentes cursos técnicos - PROSEL 2015. Essas informações estão completamente desatualizadas. Proporcionando assim uma tremenda falta de transparência das informações do *campus* Conceição do Araguaia.

Averiguou-se ainda que, não há uma indicação clara sobre o local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio.

Figura 02: Página inicial do campus Conceição do Araguaia área de últimas notícias



Fonte: <http://conceicaodoaraguaia.ifpa.edu.br>

Por conseguinte, buscou-se verificar se nas páginas ocorria a adoção de medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei no 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo no 186, de 9 de julho de 2008. E chegou-se à conclusão que esse fato é mais um dos casos ou descaso da instituição que não atende de forma satisfatória esse requisito.

O que há é a afirmação de atendimento e enquadramento as diretrizes do e-MAG (Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico), conforme as normas do Governo Federal, em obediência ao Decreto 5.296, de 2.12.2004. Com a utilização de atalhos padrões do Governo Federal são:

Teclando-se Alt +1 em qualquer página do portal, chega-se diretamente ao começo do conteúdo principal da página. Teclando-se Alt +2 em qualquer página do portal, chega-se diretamente ao início do menu principal. Teclando-se Alt +3 em qualquer página do portal, chega-se diretamente em sua busca interna. Teclando-se Alt+4 em qualquer página do portal, chega-se diretamente ao rodapé do site. (IFPA, 2018).

Dessa forma, de acordo com as informações descritas nas páginas pesquisadas o usuário poderia assim, acessar as mais variadas funções na página do referido site e alcançar o seu objetivo de pesquisa naquele momento. De certo, que na realidade essas informações são de difícil acesso às pessoas e uma única afirmação de adequação a legislação não efetiva esse acesso.

Tabela 03 - Informações mínimas exigidas nos portais de acesso à informação.

Item	Seção I - Informações mínimas exigidas	Atende	Não Atende
I	Conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;	X	
II	Possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;		X
III	Possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;		X
IV	Divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;		X
V	Garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;	X	
VI	Manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;		X
VII	Indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio;		X
VIII	Adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da lei no 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 90 da convenção sobre os direitos das pessoas com deficiência, aprovada pelo decreto legislativo no 186, de 9 de julho de 2008.		X

Fonte: Dados da pesquisa.

## 5. Considerações Finais

O tema transparência pública no Brasil ainda tem sido tratada de forma "estranha" no sentido e na percepção do envolvidos. Percebe-se ainda que há servidores públicos que se omitem em fazer cumprir a legislação de acesso a informações,

como também, muitas pessoas ou cidadãos comuns que não fazem qualquer caso dessas informações. O fato de desenvolver esse tipo de pesquisa causa um certo estranhamento ou aversão por parte de alguns servidores que quando questionados se eximem de prestar as informações.

Durante a realização desta pesquisa, verificou-se que os sites não têm atendido em sua totalidade aos dispositivos descritos na Lei de Acesso a Informações a lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Não há, portanto, uma preocupação dos administradores em desenvolver uma administração transparente e que atenda os anseios da população. E esse foi uma das dificuldades encontrada na pesquisa acessar as informações necessárias segundo a lei de acesso a informação.

Averiguar-se que muitos são os casos de descuidos com a legislação e que muitos pontos precisam ser melhorados neste sentido. O conhecimento aos atos públicos foi adquirido com o advento da legislação, mas alguns percalços ainda permanecem como a falta de divulgação dos sites especializados nesse processo no caso o site da transparência pública e outros como os das controladorias.

Portanto, há ainda a necessidade de se efetivar esse instrumento de conhecimento e participação da sociedade nas ações governamentais, através do exercício do controle social. Com a participação de toda sociedade civil e organizada e que os cidadãos se envolvam, busquem conhecer e assim desenvolver esse ato social, político e necessário ao bom andamento da sociedade brasileira. Se faz necessário que outras pesquisas semelhantes a está, sejam realizadas e publicadas nas diversas universidades brasileiras sejam federais e estaduais para que assim posam ser avaliados com maior rigor o cumprimento da legislação.

## Referências

- ANGÉLICO, F. (2012). Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos à accountability democrática no Brasil. Dissertação de Mestrado, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, SP, Brasil. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/9905>>. Acesso em: 20 mai. 2018.
- ALBERTIN, E. A; FILHO, J. H. C; ANJOS, R. C dos. Evidenciação das informações mínimas exigidas pela Lei de Acesso à Informação (Lei Nº 12.527/2011): nível de transparência dos portais online das universidades estaduais do Brasil. 2017. Disponível em: <[http://dvl.ccn.ufsc.br/congresso/arquivos\\_artigos/artigos/1322/20170814190553.pdf](http://dvl.ccn.ufsc.br/congresso/arquivos_artigos/artigos/1322/20170814190553.pdf)>. Acesso em: 10 de mai. de 2018.
- BÄCHTOLD, Ciro. Noções de Administração Pública. Curitiba: Ed. IFPR, 2012. p. 98. Disponível em: <[http://ead.ifap.edu.br/netsys/public/livros/Livros%20Curso%20Servi%C3%A7os%20P%C3%BAblicos/M%C3%B3dulo%20I/Capa%20Nocoos%20Administracao%20Publica\\_IFAP/Livro%20Nocoos%20Administracao%20Publica.pdf](http://ead.ifap.edu.br/netsys/public/livros/Livros%20Curso%20Servi%C3%A7os%20P%C3%BAblicos/M%C3%B3dulo%20I/Capa%20Nocoos%20Administracao%20Publica_IFAP/Livro%20Nocoos%20Administracao%20Publica.pdf)>. Acesso em: 31 mai. 2018.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompila.do.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompila.do.htm)>. Acesso em: 31 mai. 2018.
- CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Acesso à Informação Pública: Uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. 1ª ed. 2011. Brasília. Disponível em: <[http://www.acaoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/cartilha\\_acaoainformacao-1.pdf](http://www.acaoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/cartilha_acaoainformacao-1.pdf)>. Acesso em: 31 mai. 2018;
- CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios. 1ª ed. 2013. Brasília. Disponível em: <[https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual\\_lai\\_estadosmunicipios.pdf](https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf)>. Acesso em: 31 mai. 2018;

DECRETO n. 7.724, de 16 maio de 2012. (2012). Regulamenta a Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm)>. Acesso em 09 abr, 2018.

GARRIDO, E. P. L. (2012). Lei de Acesso as Informações Públicas. Revista Jurídica da CNM, v. I, 50-70. Disponível em: <[http://www.leideacesso.cnm.org.br/leideacesso/pdf/Artigo\\_LeideAcessoInforma%C3%A7%C3%A3o.pdf](http://www.leideacesso.cnm.org.br/leideacesso/pdf/Artigo_LeideAcessoInforma%C3%A7%C3%A3o.pdf)>. Acesso em: 20 mai. 2018.

GOMES, A. S; FILHO, J. E. B. Transparência nos Portais Eletrônicos: Análise das Informações Divulgadas pelos Municípios mais Populosos do Sudeste brasileiro. RAGC, v.5, n.19, p.61-77/2017. Disponível em: <<http://www.fucamp.edu.br/editora/index.php/ragc/article/viewFile/983/743>>. Acesso em: 10 de mai. de 2018.

LEI n. 12.527, 18 de novembro de 2011. (2011). Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527)>. Acesso em: 29 mai. 2018.

PLANO DIRETOR DE REFORMA DO APARELHO DO ESTADO. Brasília, DF, 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/PLANDI2.HTM](http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI2.HTM)>. Acesso em: 31 mai. 2018;

RICHARDSON, R. J. Pesquisa Social: Métodos e Técnicas. São Paulo: Atlas, 1999.

SANABIO, M. T.; SANTOS, G. J.; DAVID, M. V. Administração pública contemporânea: política, democracia e gestão. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2013. p. 18;

## **O controle preventivo como ferramenta de gestão na execução dos recursos públicos**

*Domingos Ferreira Curcino*

*Verônica Bandeira Martins*

*Denilda Caetano de Faria*

### **1 Introdução**

Cada vez mais o setor público tem apresentado problemas envolvendo uma deficiente prestação de serviços e má utilização dos recursos públicos. São recorrentes na mídia os casos de corrupção e fraudes relacionadas à aquisição de bens e contratação de serviços, fazendo com que a sociedade questione o papel da Administração Pública na operacionalização do Estado e se essa dispõe de mecanismos que evitem tais ocorrências.

Para aqueles que são servidores públicos e conhecem o funcionamento e normativos que regem os atos administrativos do setor público, tornou-se imprescindível demonstrar que é possível evitar esses eventos, pois assim como o setor privado, o público dispõe de ferramentas e rotinas administrativas que, se bem aplicadas, impediria as inúmeras irregularidades apontadas pelos órgãos de controle.

Nesse sentido foi elaborado este artigo, no qual foi abordado o controle preventivo como uma ferramenta que contribui para a melhoria da gestão dos recursos públicos. Como o controle deve permear todos os atos e o preventivo busca anteceder-se aos fatos,

sua utilização ajudaria o alcance de resultados mais eficazes e econômicos.

Assim, realizou-se estudo na literatura e normativos legais que contribuem para atividade de controle seguida de pesquisa documental com levantamento dos principais problemas apontados pelo Tribunal de Contas da União e Controladoria Geral da União nos processos de despesa das instituições públicas, demonstrando como o controle preventivo pode atuar para evitar as irregularidades retratadas pelos órgãos de controle.

## **2 Objetivo Geral**

- Demonstrar o controle preventivo como ferramenta que pode contribuir para a melhoria da gestão dos recursos públicos.

### **2.1 Objetivos específicos**

- Apresentar os mecanismos legais de controle dos atos relacionados às contratações públicas;
- Identificar os problemas nas contratações públicas sob a perspectiva dos órgãos de controle;
- Apontar formas de Controle Preventivo nas aquisições públicas.

## **3 Problema de Pesquisa**

A gestão de recursos públicos frequentemente é objeto de estudos na Administração Pública. Sobre esse tema buscam-se mecanismos que melhorem sua aplicação, de modo que não apenas atenda aos normativos legais, mas também que cumpram requisitos como o da economicidade e eficácia.

Ao mesmo tempo costuma ser frequente as notícias de apuração de irregularidades pelos órgãos de controle quanto à aplicação desses recursos. Irregularidades que não ficam restritas ao cumprimento de etapas de formalização dos processos de compra, mas também permeiam a execução das compras ou a prestação dos serviços públicos.



Todavia, toda a Administração Pública contém atividades de controle cujo objetivo é resguardar a aplicação desses recursos e os bens públicos. E esse controle pode ocorrer de forma prévia, concomitante ou posterior. Tendo em vista que o melhor é evitar os erros e irregularidades, esse artigo orientou-se para o seguinte problema de pesquisa: **como o controle preventivo pode atuar na prevenção de irregularidades nos processos de aquisição de bens e serviços na Administração Pública?**

#### 4 Justificativa

São freqüentes os problemas relacionados ao setor público e o quanto afetam o atendimento à população. Comum também são os casos de corrupção e a má aplicação dos recursos envolvendo as compras públicas. Em meio a esses fatos, questiona-se o papel dos servidores e gestores públicos como zeladores do bem público e as ferramentas disponíveis à Administração Pública para evitar essas irregularidades.

Ao estudar a Administração Pública verifica-se que está coberta por normativos legais que subsidiam a execução dos seus atos. Todavia, são comuns as irregularidades apontadas pelos órgãos de controle nas contratações públicas, desde falhas no processo de contratação a ilegalidades envolvendo desvio de dinheiro público. Torna-se então questionável o motivo das falhas, mas principalmente das irregularidades, uma vez que há leis e normativos dos órgãos de controle quanto às formas de execução da despesa.

Identifica-se, sobretudo, que o setor público dispõe de ferramentas de controle e órgãos criados exatamente para essa função, atendendo há uma previsão constitucional de que os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, um sistema de controle interno. E neste sentido foram criadas as Controladorias e Tribunais, porém sem retirar tal

função, no que se refere aos próprios controles administrativos, dos servidores e administradores públicos.

Dessa forma, os servidores e gestores de uma instituição, bem como os empregados e terceirizados, compõem a linha de frente na defesa do patrimônio público porque vivem o dia a dia das atividades organizacionais. Constituem também uma ótima posição para perceber e identificar os desvios e aplicar as correções necessárias, fazendo uso de uma importante função administrativa e que está interligada com todas as demais funções: o controle.

Assim, por ser uma importante função administrativa com previsão legal, pela possibilidade de contribuir para a melhoria da gestão e por meio do controle ser possível evitar os casos de corrupção, escolheu-se essa temática, especificamente o controle preventivo, buscando demonstrá-lo como uma ferramenta essencial para a Administração Pública.

## **5 Metodologia**

Embora coberta de leis, decretos, jurisprudência e doutrina que disciplinam as compras públicas, são frequentes as falhas e desconformidades dessas com os normativos legais. Por este motivo este artigo trata-se de uma pesquisa qualitativa que busca demonstrar como o controle preventivo pode atuar para evitar irregularidades nas aquisições de bens e serviços no setor público.

Nesta perspectiva, inicialmente foi realizada uma pesquisa bibliográfica para buscar informações sobre o controle e suas classificações doutrinárias, bem como a aplicação do controle nas organizações públicas. Igualmente, foi realizada uma explicação bibliográfica sobre os normativos que orientam as compras públicas, tais como a Lei 8.666/93 e a Lei 10.520/02. Em seguida, realizou-se uma pesquisa documental em arquivos públicos dos órgãos de controle governamental, como o Tribunal de Contas da União e Controladoria Geral da União, a fim de levantar os principais problemas relacionados às aquisições públicas e verificar

como o controle preventivo poderia atuar a fim de impedir ou evitar tais situações.

Os documentos escolhidos para esse levantamento foram “Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU” e “Licitações e contratos administrativos: perguntas e respostas” da CGU. Cabe ressaltar que o uso de documentos é uma fonte preciosa para todo pesquisador nas ciências sociais por testemunhar atividades particulares ocorridas num passado recente e retratar acontecimentos ou comportamentos já pesquisados (POUPART 2008, p. 295).

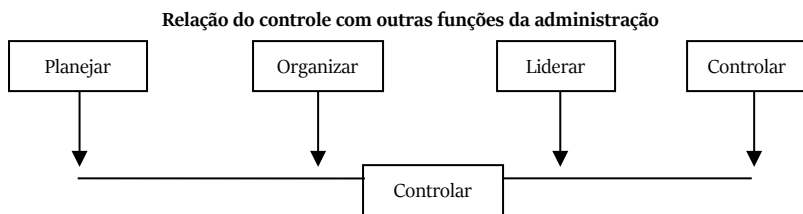
Neste sentido orientou-se a pesquisa, visto que ao escolher o tema a ser abordado verificou-se que os órgãos de controle externo possuem variado acervo documental público que dispõem sobre os atos administrativos, especialmente os que envolvem o uso de recursos financeiros. A utilização desses documentos como fonte de pesquisa corroborou para o objetivo do artigo, pois o “documento contém a interpretação de seus atores sobre os eventos” (Roesch 2009, p. 169) e ninguém melhor que os próprios órgãos federais de controle para demonstrar e explicar os erros cometidos pela Administração Pública em seus atos de aquisição de bens e serviços. Coube então aos pesquisadores demonstrar como uma atuação preventiva poderia evitar tais ocorrências.

## **6 O Controle como função administrativa**

A atividade de controle está diretamente ligada às funções da Administração Pública, pois faz parte de toda organização as atividades de planejamento, organização, direção e controle. Especialmente no setor público, em que todos os trabalhos devem visar o interesse público e atender a princípios como o da legalidade, moralidade e impessoalidade, tornam-se necessários mecanismos que possibilitem a verificação da regularidade dos atos praticados por seus agentes.

Dentre diversas definições na doutrina, Chiavenato (2004, p. 513) define controle como a “função administrativa que monitora e avalia as atividades e resultados alcançados para assegurar que o planejamento, organização e direção sejam bem-sucedidos”. Trata-se do controle como guia para que a atividade exercida cumpra exatamente o fim previamente determinado, bem como a verificação de que os trabalhos executados sigam para os resultados desejados.

Corroborando com essa definição Megginson et al. (1998, p. 469) ao afirmar que o controle está contido em cada função administrativa, conforme demonstrado na figura abaixo.



Fonte: Megginson et al. (1998, p. 469)

Destaca-se o conceito de Filho (2008, p. 878) em que descreve o controle na Administração Pública como “o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de poder”. Como elementos básicos do controle, a fiscalização consiste no poder de verificação das atividades dos órgãos e dos seus agentes, enquanto a revisão no poder de corrigir as condutas administrativas.

Dessa forma a atividade de controle é ampla e abrange todas as esferas de Poder e unidades Administrativas do Estado. Como todas as instituições, mesmo no Poder Judiciário, exercem atividades administrativas, realizam o controle desses atos ao menos nas atividades de apoio ao funcionamento do órgão, a exemplo da gestão de contratos, contabilidade e recursos humanos.

## **7 O controle na Administração Pública**

O setor público tem cada vez mais a necessidade de ampliar e melhorar a qualidade na prestação de seus serviços. Para isso deve dispor e aplicar bem os recursos públicos e o controle é uma função da qual a Administração dispõe para tentar garantir que sua atuação cumpra seus preceitos legais e seus princípios.

Todavia, a atividade de controle não deve estar restrita a perfeição documental dos papéis e processos administrativos e, sim, estar mais voltado para a qualidade da atuação governamental, atentando-se para o melhor e mais adequado funcionamento dos órgãos fiscalizados.

Dessa forma, a Administração Pública deve ter um controle provido de um bom sistema de informação e avaliação para poder assegurar o cumprimento das ações planejadas. Um instrumento de controle que potencialize as informações nas áreas econômicas, financeiras, física e de produtividade. Caso contrário, poderá agir somente de modo improvisado, visto que é a atividade de controle que permite analisar a condução dos negócios públicos (FILHO 2008, p. 87).

O controle como função administrativa pública emana do poder-dever de fiscalização que a Administração detém sobre seus próprios atos e agentes. Poder-dever este que não pode ser renunciado e abrange a fiscalização e correção dos atos ilegais, bem como dos inoportunos e inconvenientes para o interesse público.

Pode-se distinguir dois tipos de controle presentes na gestão pública. O controle interno, que ocorre quando exercido pela própria unidade administrativa ou esfera de poder cujo órgão faz parte, e o controle externo, quando é realizado por instituição ou esfera distinta, a exemplo do controle exercido pelos Tribunais de Contas e Ministério Público.

Quanto ao aspecto da atividade a ser controlada o controle pode ser de legalidade ou de mérito. Configura-se controle de legalidade aquele destinado a verificar a conformidade do ato com

o ordenamento jurídico que o regula, ou seja, deve atender desde os dispositivos constitucionais às instruções normativas do órgão emissor do ato controlado. Já o controle de mérito busca verificar se a atividade administrativa alcançou o resultado pretendido de forma eficiente e eficaz, bem como se foi conveniente e oportuno para atingir o interesse público.

A função controle também pode ser classificada em três tipos segundo a sua natureza, conforme descrito por Silva (2014, p. 87):

- a) Controle prévio ou preventivo: É aquele projetado com finalidade de evitar a ocorrência de erros, desperdícios e irregularidade, ou seja, ação de controle realizada antes da efetivação do ato.
- b) Controle concomitante ou detectivo: É o mecanismo criado para detectar falhas e ocorrências durante a execução do ato.
- c) Controle posterior ou corretivo: Projetado para detectar e levantar erros ou irregularidades, ou seja, ação controladora realizada após a conclusão do ato, no sentido de corrigir ou anular a sua efetivação.

Ressalta-se que quando o controle é realizado de forma prévia ou preventiva maiores serão os benefícios ao setor público. Isso porque o controle prévio objetiva evitar os erros e irregularidades que são tão presentes na área pública e comumente a sociedade convive com eles. E por ser preventivo está muito ligado ao controle interno, aquele exercido pela própria unidade administrativa ou esfera de poder do qual o órgão faz parte.

Assim, quando as instituições públicas mantêm controles internos eficazes, a exemplo do próprio controle do órgão e daquele exercido pelas Controladorias Estaduais, procurando anteceder suas atividades de monitoramento e fiscalização dos atos, atua de forma preventiva e pode evitar desperdícios e ilegalidades.

## 8 Controle preventivo nas contratações públicas de bens e serviços

### 8.1 Dos mecanismos legais

Os mecanismos legais que regulamentam as contratações públicas estão definidos, a princípio, na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 quando, em seu Artigo 37, caput e inciso XXI, determinou que:

Art. 37. **A administração pública direta e indireta** de qualquer dos Poderes da União, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (grifo nosso).

....

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 (grifo nosso).

Como arcabouço de normas legais editadas pela União, em regulamentação ao art. 37 da CF/88, tem-se a Lei nº 8.666/93, que é a Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos; a Lei nº 10.520/02, que instituiu a modalidade de licitação de pregão; a Lei nº 12.232/10, que instituiu normas gerais para licitação e contratação de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda e a Lei nº 12.462/11, que instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas.

Todos esses regulamentos têm como objetivo disciplinar os atos de gestão dos Administradores Públicos, com o fim de conformá-los com a legalidade, no entanto, a eficácia desses atos não está vinculada à apenas esse princípio. Logo, vinculados a esse

vêm outros cuja dimensão é extremamente importante na gestão dos recursos públicos que são os princípios da moralidade, economicidade e efetividade.

Assim, é de se convencionar que apenas a aplicação pura da Norma Legal não garante por si só êxito nos atos dos gestores públicos, precisando, portanto, de edição de controles administrativos eficientes capazes de atestarem, com rigor, o cumprimento da legalidade e dos demais princípios que norteiam a Administração Pública, em especial os da moralidade, economicidade e efetividade na aplicação dos recursos, que serão medidos pela lisura dos procedimentos administrativos e benefícios efetivos à sociedade.

Dessa forma, têm-se como controles administrativos os sistemas de Controle Externo e Internos institucionalizados nos Poderes dos entes federados, conforme o mandamento constitucional constante no art. 70 da CF/88, que descreve:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, **será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.** (EC no 19/98) (grifo nosso).

Contudo, somente a implantação, pelos gestores públicos, de um sistema de controle interno exemplar, que adote, dentre suas funções fiscalizatórias, o “controle prévio ou preventivo” como ferramenta principal de gestão irá garantir que as contratações públicas sejam escoimadas de fraudes e corrupções.

Sobre o controle preventivo, o TCU registrou no Referencial de Combate à Fraude e Corrupção (2016, p.34-35) que:

A mais eficiente e proativa atitude para preservar os recursos públicos é **prevenir** que sejam desviados dos seus propósitos. Ainda que **os componentes da prevenção** (gestão da ética,



controles preventivos, transparência e accountability<sup>1)</sup> não impeçam totalmente a ocorrência de fraude e corrupção, eles **fazem parte das primeiras atividades de defesa para diminuir o risco de fraude e corrupção numa organização.** Em geral, devido ao melhor custo-benefício, medidas preventivas devem ser adotadas para evitar o risco de fraude e corrupção, reduzindo as chances do seu cometimento (**grifo nosso**).

Esse controle preventivo pode ocorrer tanto por meio dos controles próprios dos órgãos, aquele realizado pela própria entidade responsável pela execução da despesa, quanto pelos órgãos de controle interno, a exemplo das Controladorias. No próprio órgão o controle preventivo ocorre quando os agentes procuram seguir os ditames legais e conferir técnica ao que se pretende adquirir, fazendo levantamento adequado da despesa, descrevendo de forma clara e objetiva o objeto ou serviço a ser adquirido, bem como a quantidade.

Por outro lado, as Controladorias realizam o controle preventivo nessas aquisições ao analisar e identificar as falhas nos editais e minutas de contratos, mas principalmente, quando age como órgão orientador do Governo em relação às compras públicas, adotando medidas educativas junto às entidades do Estado. Cabe a esse órgão propor medidas que evitem as irregularidades encontradas antes mesmo de que necessitem adotar medidas corretivas, pois seu trabalho deve subsidiar as decisões dos gestores públicos.

## **8.2 Formas de contratação pública de bens e serviços**

A Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que instituiu as normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações a que deve se subordinar os 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 (parágrafo único do art. 1º) definiu, em seu artigo 2º que as contratações com terceiros, feitas pelos órgãos representantes do Poder Público, sejam precedidas de processo licitatório, ressalvados os casos previstos em lei:

Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, **quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação**, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei (grifo nosso).

A referida lei destacou que a principal finalidade da licitação reside em garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, conforme disposto no Art. 3º da Lei Geral de Licitações, que diz:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração 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.

O TCU, no manual Licitações e Contratos - Orientações e Jurisprudência do TCU (2011, p. 19) definiu que:

Licitação é procedimento administrativo formal em que a Administração Pública convoca, por meio de condições estabelecidas em ato próprio (edital ou convite), empresas interessadas na apresentação de propostas para o oferecimento de bens e serviços.

No artigo 22 da Lei 8.666/93, os legisladores definiram que a licitação deve ocorrer observando 5 modalidades distintas, sendo elas: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão.

Com a edição da Lei Federal nº 10.520, de 17 de julho de 2002, foi acrescentada a modalidade de licitação chamada Pregão, para ser utilizada quando a contratação envolver a aquisição de bens e serviços comuns, cuja definição consta no Parágrafo Único do art. 1º da referida lei, a qual descreve:

Art. 1º...

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Ainda sobre a contratação por meio da modalidade pregão, o Governo Federal editou dois decretos, sendo um o nº 5.450, de 31 de maio de 2005 e o outro o nº 5.504, de 05 de agosto de 2005, que disciplinam sobre a utilização de pregão na forma eletrônica. Assim a escolha, dentre as modalidades, pelo administrador público, depende de certos critérios, sendo o principal o valor estimado da contratação pretendida.

Nesse sentido, o TCU definiu no manual de Licitações e Contratos - Orientações e Jurisprudência (2011, p.85), que a “estimativa do valor da contratação é o principal fator para escolha da modalidade de licitação a ser adotada, exceto quanto à concorrência ou ao pregão, que podem ser utilizados independentemente do valor a ser contratado.”

A Lei nº 12.232/2010 trouxe a obrigatoriedade da Administração Pública adotar os tipos de licitação “melhor técnica” ou “técnica e preço” nas contratações de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda, conforme disposto no art. 5º, o qual descreve:

Art. 5º As licitações previstas nesta Lei serão processadas pelos órgãos e entidades responsáveis pela contratação, respeitadas as modalidades definidas no art. 22 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, **adotando-se como obrigatórios os tipos “melhor técnica” ou “técnica e preço”**(grifo nosso).

A Lei nº 12.462/2011 instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC, que deve ser aplicado exclusivamente nos casos previstos nos incisos I a X do art. 1º da referida lei, não se aplicando, portanto, à regra geral.

As contratações públicas, como visto, devem ser precedidas de licitação, para posterior formalização de contratos, porém a própria legislação, ressalva situações em que esta pode ser dispensável ou inexigível, como são os casos previstos nos artigos 24 e 25 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que tratam de dispensa e inexigibilidade de licitação, respectivamente, onde trazem um enumerado de casos que se configuram como exceção à regra de licitar.

Além das formas de contratação de bens e serviços públicos por meio de licitação, dispensa e inexigibilidade de licitação tem-se a contratação por meio do Regime de Adiantamento, também chamado de Suprimento de Fundos.

O Regime de Adiantamento está previsto no Art. 68 da Lei nº 4.320/1964, que diz:

Art. 68. O regime de adiantamento é aplicável aos casos de despesas expressamente definidas em lei e consiste na entrega de numerário a servidor, sempre precedida de empenho na dotação própria para o fim de realizar despesas, que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação.

O TCU, em seu manual Licitações e Contratos - Orientações e Jurisprudência (2011, p. 639), definiu que o regime de adiantamento ou suprimento de fundos “consiste na entrega de numerário a servidor, sempre precedida de empenho na dotação

própria, para o fim de realizar despesas que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação.”

Sobre as decisões dos administradores públicos utilizarem o regime de adiantamento (suprimento de fundos) para aquisição de bens e serviços o Tribunal de Contas da União, em suas deliberações contidas no Acórdão 78/2010 Plenário, adverte, no item 9.3.6, que “somente conceda suprimentos de fundos em situações excepcionais que inviabilizem a observância do processo normal de aplicação, em atenção ao art. 2º da Lei n. 8.666/1993, ao art. 68 da Lei n. 4.320/1964 e ao art. 45 do Decreto n. 93.872/1986”.

Como se verifica a licitação é a regra mor a ser utilizada nas contratações de bens e serviços públicos, ressalvadas as hipóteses excepcionais, contidas nas legislações que regulam a matéria, onde cabe, ao gestor público, diante de seu poder discricionário, utilizá-las, sempre levando em conta a conveniência e oportunidade. Nessa linha o TCU, no Acórdão 2837/2008 – Plenário, registrou que:

É indiscutível que licitação é a regra e dispensa é a exceção. A dispensa, que pressupõe viabilidade de competição, pode se dar por licitação dispensada - art. 17, incisos I e II, da Lei de Licitações, ato vinculado - e por licitação dispensável - art. 24 da referida lei. Tal artigo enumera exaustivamente as hipóteses em que a licitação é dispensável, ou seja, licitação que a Administração pode dispensar se assim lhe convier (discricionariedade administrativa). Como bem se vê, há sempre a possibilidade de a licitação ser realizada, porém, por motivos de conveniência e oportunidade, esta é dispensável. Não ao arrepio da lei, mas com observância e sujeição a ela.

Como se vê a lei dá ao gestor público o poder discricionário de decidir sobre seus atos, porém repassa a este toda a responsabilidade de, ao crivo da lei, motivar a conveniência e oportunidade da forma de contratação de bens e serviços públicos. Todavia, é justamente nessa área que entra a extrema necessidade

da instituição de controles preventivos nas organizações públicas para, na nascente dos atos administrativos, conformá-los com todos os princípios que devem ser observados e cumpridos nas contratações públicas, com maior atenção para aqueles em que o gestor opta por seu poder discricionário, por representar uma matriz de risco de grau mais elevado.

Importante destacar que o controle prévio dos atos de gestão deve ser realizado por profissionais de elevada qualificação para evitar problemas futuros com as contratações realizadas, devido a controles preventivos inadequados. Sobre possíveis controles preventivos inadequados, o TCU fez uma advertência em seu Acórdão 307/2009 – Plenário (Sumário), no seguinte teor:

Cientifique e oriente os responsáveis pela celebração de contratos de repasse e pelas avaliações preliminares dos instrumentos de repasse de recursos de programas governamentais quanto ao teor dos Acórdãos 2.066/2006 e 641/2007, do Plenário deste Tribunal, no que concerne às possíveis responsabilizações perante este Tribunal, **em face de inadequados controles preventivos** (grifo nosso).

Um controle preventivo bem feito nos atos e procedimentos administrativos dos gestores públicos além de gerar segurança jurídica gerará um alto grau de eficácia nos resultados para os quais foram propostos. Nunca devendo tais resultados se apartarem da finalidade pública.

### 8.3 Controle preventivo nos Editais de Licitação

Conforme o manual de Licitações e Contratos - Orientações e Jurisprudência do TCU (2010, p. 135):

Atos de licitação devem desenvolver-se em seqüência lógica, após identificação de determinada necessidade a ser atendida até assinatura do respectivo contrato ou emissão de documento

equivalente. A prática, não a lei, separou a licitação em duas fases: interna e externa.

A fase interna, também chamada de preparatória é a que envolve identificação de necessidade do objeto, elaboração do projeto básico (ou termo de referência), estimativa de valor da futura contratação, estabelecimento de todas as condições do ato convocatório (edital).

A fase externa, também chamada de executória, inicia-se com a publicação do edital ou com a entrega do convite e termina com a contratação do fornecimento do bem, da execução da obra ou da prestação do serviço.

Sobre a análise preventiva do edital, na fase interna, o TCU destacou no Acórdão 1904/2008 Plenário (Relatório do Ministro Relator):

Em suma, considerando que os interesses maiores da Administração são delineados na instância gerencial da autoridade superior, não caberia à comissão de licitação, em virtude dos atos específicos de que se encarrega (fase externa), decidir sobre matéria que afete, mesmo indiretamente, a gerência das atividades da instituição (fase interna).

Em tais hipóteses de vícios relevantes, entendemos que a incumbência da comissão de licitação se esgotaria por declarar a incidência dos atos nulos ou anuláveis, bem como de suas repercussões no caso concreto, submetendo a partir daí a matéria, a título de proposta de decisão, à autoridade superior para que delibere por refazer fases do certame ou, então, por anular toda a licitação e instaurar novo processo administrativo. Noutras palavras, a comissão de licitação pode declarar a nulidade dos próprios atos, mas cabe à autoridade superior decidir entre a continuidade do certame ou a abertura de outro. Corrobora essa linha de raciocínio a disciplina estabelecida no art. 43, § 3º, da Lei n.º 8.666/93 para controle dos atos da licitação também pela autoridade superior em qualquer fase da licitação, vale dizer, a qualquer tempo, independentemente da existência de impugnações e recursos ou antes mesmo da fase de homologação e adjudicação.

Ainda a propósito do mesmo entendimento, Marçal Justen Filho, na obra citada, faz os seguintes comentários a respeito da ausência de competência da comissão de licitação para decidir na situação particular do art. 48, § 3º, da Lei n.º 8.666/93 - possibilidade de apresentação pelos licitantes de nova documentação ou de outras propostas, no caso de todos os licitantes serem inabilitados ou todas as propostas serem desclassificadas: “Tem integral razão Jessé Torres Pereira Júnior [Comentários à Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública. 7.ª ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2007, págs. 494/497], ao preconizar que a competência para determinar a aplicação do disposto no § 3º não é da comissão de licitação. A autoridade superior é quem disporá de poderes para tanto, eis que a situação equivale a caso de dispensa de licitação. Mais precisamente, a decisão de não iniciar nova licitação escapa aos poderes da comissão. Nada impediria, porém, delegação de competência por parte da autoridade superior”.

Adiante o TCU, destacou no manual “Licitações e Contratos - Orientações e Jurisprudência do TCU” (2011, p. 138), que:

(...) durante a fase inicial da licitação, comumente chamada de interna, a Administração terá a oportunidade de corrigir falhas porventura verificadas no procedimento, sem precisar anular atos praticados. Exemplo: inobservância de dispositivos legais, estabelecimento de condições restritivas, ausência de informações necessárias, ou desconhecimento de condições usuais do mercado.

Assim, o início da licitação permite quaisquer correções, mas após a publicação do edital, qualquer falha ou irregularidade constatada, se insanável, leva à anulação do procedimento. Isso corrobora no que descreve o Acórdão 2684/2008 Plenário (Sumário), segundo o qual “a ausência de cumprimento da fase interna da licitação inviabiliza o conhecimento integral do objeto que se pretende contratar e as estimativas de custos a ele inerentes”.



Na **fase externa ou executória** há que serem tomadas todas as diligências possíveis para que não ocorram falhas que possam comprometer a lisura do processo. Nesta fase, o TCU relatou no Acórdão 1360/2008 – Plenário (Relatório do Ministro Relator):

Importa salientar que a irregularidade constatada decorreu da realização do feito de licitação, sem o cumprimento do requisito da publicidade, vez que ficou comprovado o emprego de documento materialmente falso (jornal), usado para servir como documento de comprovação, na prestação de contas apresentada, da publicidade do procedimento seletivo, por meio de “AVISO DE LICITAÇÃO da Tomada de Preços (...);

(...)

Note-se que a irregularidade em comento deu-se na fase externa da licitação, cujos procedimentos são seqüenciais, em que a realização de determinado ato depende da conclusão do ato antecedente e, sendo a publicação do aviso de licitação o primeiro desses procedimentos, é de vislumbrar que a fraude constatada nesse ato inicial foi, indubitavelmente, montada na fase interna da licitação, ou seja, foi prévia e conscientemente planejada na sua fase de preparação, bem antes de sua divulgação por meio do aviso com o resumo do edital, o que comprometeu todos os demais atos subseqüente do questionado procedimento licitatório (...)

Diante disso, não tem cabimento o argumento do defendente em querer, agora, imputar aos membros da Comissão Permanente de Licitação a responsabilidade pela fraude verificada no procedimento licitatório, vez que, não juntou aos presentes autos quaisquer documentos comprovando a participação de seus membros no delito, providência que deveria ter sido tomada imediatamente após a ciência do fato, quer como dirigente da entidade conveniente quer como gestor dos recursos recebidos do convênio, o que significou falta de gerenciamento e negligência na aplicação dos recursos públicos federais sob sua responsabilidade;

Os membros da Comissão de Licitação foram designados em ato de nomeação, assinado pelo responsável, fl. 201. Foi um ato de competência exclusiva a sua condição de dirigente executivo da Fundação (...), ou seja, se tinha poderes para nomeá-los, os tinha, também, para investigá-los, apurar suas responsabilidades pelo

delito e encaminhar aos controles competentes da (...) (concedente) a Tribunal de Contas da União documentação sobre o fato apurado e, se assim, não decidiu, restou evidente sua negligência ou mesmo sua omissão no caso;

Ademais, vale salientar que inexistem nos autos quaisquer documentos evidenciando que as minutas do edital da licitação realizada sob a modalidade de tomada de preços foi objeto de prévio exame e parecer da assessoria jurídica da Fundação (...) ou de prévio parecer jurídico, nesse sentido, emitido por advogado contratado para esse mister, o que está em desacordo com o parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/1993, o que significa dizer que, se a Fundação possuía uma assessoria jurídica, esta não se manifestou quanto aos aspectos jurídicos do procedimento licitatório realizado e, se não a possuía, tampouco contratou um parecerista para isso.

## 8.4 Controle preventivo nos Contratos Administrativos

O contrato administrativo, conforme rezam as normas contidas na Lei nº 8.666/1993, deve ser formalizado por escrito, sendo obrigatório nas seguintes hipóteses:

- licitações realizadas nas modalidades concorrência, tomada de preços e pregão;
- dispensa ou inexigibilidade de licitação, cujo valor esteja compreendido nos limites das modalidades concorrência e tomada de preços;
- contratações de qualquer valor das quais resultem obrigações futuras. Exemplo: entrega futura ou parcelada do objeto e assistência técnica.

Nos demais casos, o termo de contrato é facultativo, podendo ser substituído pelos instrumentos hábeis a seguir:

- carta-contrato;
- nota de empenho de despesa;
- autorização de compra;
- ordem de execução de serviço.

Pode a Administração dispensar o termo de contrato nas compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, das

quais não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica, independentemente do valor e da modalidade realizada.

O TCU reforçou o chamamento da Lei de Licitações, para a necessidade da formalização adequada dos contratos administrativos, ao orientar o órgão no Acórdão 1988/2005 Primeira Câmara, que:

Formalize adequadamente os contratos administrativos, estabelecendo com clareza e precisão as condições para a sua execução, conforme disposto no art. 54, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, incluindo as cláusulas exigidas pelo artigo 55, especialmente em seus incisos I, II e IV, que tratam, respectivamente, da definição do objeto, do regime de execução, do fornecimento e prazos de início de etapas de execução, conclusão e entrega do objeto.

Dentre os atributos a serem observados nos contratos o TCU, estes devem ser numerados e arquivados em ordem cronológica, na sequência das datas de assinaturas e registro sistemático dos respectivos extratos em meio eletrônico ou em livro próprio.

Como se verifica o Edital e o Contrato Administrativo são os dois pilares de sustentação jurídica que precedem a efetiva aquisição de bens e serviços destinados à Administração Pública, seja para suprir as necessidades administrativas seja para investimentos. São dois instrumentos importantes e muitas vezes complexos, dependendo do objeto a ser contratado. Assim, uma boa formulação destes refletirá numa gestão eficiente dos recursos públicos.

No entanto, uma formulação deficiente refletirá numa gestão ineficiente dos recursos que pode ser caracterizada por aquisição de bens e serviços de má qualidade ou outros fatores relacionados a deficiências técnicas, bem como às condutas ilícitas de agentes públicos, maléficas ao patrimônio público, que se configuram como fraudes e corrupções.

Por isso o controle prévio ou concomitante na formulação destes dois instrumentos (edital e contrato administrativo) torna-se uma ferramenta imprescindível para o Gestor Público identificar, no início, os problemas que podem ocorrer, tanto de ordem jurídica como de ordem administrativa, que podem culminar em prejuízos, de diversas ordens, na aplicação dos recursos públicos. Dessa forma a adoção de um controle preventivo eficiente nas fases iniciais dos procedimentos administrativos destinados à contratação de bens e serviços contribui sobremaneira para a melhoria da gestão dos recursos públicos, tão deficiente na conjuntura atual.

## 9 O Regime de Adiantamento ou Suprimento de Fundos

De acordo com a legislação que regulamenta os procedimentos de licitações e contratos de aquisições de bens e serviços pela Administração Pública é vedado o Contrato Verbal, exceto em situações excepcionais. Nessa linha o TCU reforçou, em seu Manual de Licitações e Contratos: orientações e jurisprudência do TCU (2010, p.662), que:

Contrato verbal constitui exceção somente permitida para pequenas compras de pronto pagamento, cujo valor seja igual ou inferior a 5% do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea a, da Lei nº 8.666/1993, ou seja, para compras que não ultrapassem R\$ 4.000,00.

Compras até esse valor são efetuadas geralmente pelo **regime de adiantamento ou suprimento de fundos** (grifo nosso).

Assim, em determinadas situações é permitida à Administração Pública, a utilização de sistemática especial para realizar gastos que, pela natureza ou urgência, não possam aguardar o processamento normal de despesa pública, procedimento chamado de regime de adiantamento ou suprimento de fundos.

O regime de adiantamento ou suprimento de fundos consiste na entrega de numerário a servidor, sempre precedida de empenho

na dotação própria, com a finalidade de realizar despesas que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação. Ressalta-se que o suprimento de fundos somente poderá ser concedido em situações excepcionais que inviabilizem a observância do processo normal de aplicação dos recursos financeiros.

O Tribunal também chamou atenção para a adoção de medidas preventivas no sentido de controlar o montante dos gastos por essa via de aquisição de bens e serviços para a Administração Pública, ao trazer as recomendações contidas no Acórdão nº 2846/2008 Plenário, que orienta os gestores a adotar medidas para controlar o montante dos gastos executados com suprimentos de fundos, de forma a evitar a ocorrência de fracionamento de despesas, em atenção ao disposto no inciso II, art. 24 da Lei nº 8.666/1993.

Por ser um procedimento mais singular, porém não menos importante, a forma de contratação de bens e serviços por meio de adiantamentos (suprimento de fundos) deve seguir rigorosamente os tratamentos das normas legais, de sorte que carecem também de controles preventivos para conformá-los com os princípios da legalidade, economicidade e efetividade. Logo, sua prática pode se constituir uma válvula de escape para aplicação duvidosa de recursos públicos. Assim, sua concessão e aplicação não podem ficar isentas dos olhos dos profissionais de controle interno vinculados aos órgãos do poder público, tanto na fase inicial como na aplicação e prestação de contas.

## **10 Casos reais de falhas e irregularidades apontados pela CGU**

Os órgãos de controle interno e externo já descreveram em documentos institucionais falhas e irregularidades encontradas nas aquisições de bens e serviços, podendo ser encontradas nesses apontamentos a necessidade de um controle preventivo que evitaria tais ocorrências. Descrevem-se abaixo os apontamentos da CGU no documento “Licitações e Contratos Administrativos: perguntas e

respostas” em que a instituição relata os casos reais das falhas e irregularidades encontradas nas fiscalizações e auditorias.

Tabela 1 - Situações reais de falhas e irregularidades

Tipos de Falhas/Irregularidades	Situações reais encontradas pela CGU
Quanto à formalização processual e editais de contrato	Orçamentos viciados na composição processual
	Fracionamento de despesa em processos de tomada de preços
	Ausência de parcelamento do objeto da licitação como meio benéfico para ordem técnica e econômica da execução do contrato
	Contagem em duplicidade da área para contratação de serviço de limpeza, ocasionando acréscimo de valor desnecessário ao contrato
	Edital com cláusulas restritivas para contratação, relativas à qualificação técnica da empresa
	Exigência cumulativa de apresentação de garantia de proposta e de capital social mínimo como condição de qualificação econômico-financeira
	Abstenção de realização de pesquisa de preço previamente às contratações, inclusive nas contratações por dispensa ou inexigibilidade
	Falta de padronização nos editais e contratos elaborados pelo órgão
	Ausência de definição de critérios de aceitabilidade de preços unitário e global em editais de licitação
Quanto à escolha da modalidade licitatória ou sua dispensa	Contratação direta indevida por meio de inexigibilidade e dispensa de licitação
	Contrato verbal para cessão de imóvel
	Utilização da modalidade convite com valor acima do permitido por lei para obras e serviços de engenharia
Quanto ao contrato e prestação de serviços	Inexistência de previsão contratual quanto a obrigatoriedade do contratado manter durante a execução todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação
	Falta de comprovação de recursos orçamentários para suportar as despesas firmadas em contratos
	Prorrogação contratual após o término de sua vigência e sem a devida formalização do Termo Aditivo
	Prorrogação contratual sem a devida justificativa
	Não observância do limite máximo de 25% para acréscimos quantitativos
	Contratação de empresa sem verificação da regularidade junto ao INSS e ao FGTS
	Contratação com valor superior ao da proposta vencedora do pregão
	Pagamento de notas fiscais sem atesto
Deficiência na fiscalização de contrato, ocorrendo prejuízos de caráter continuado	

Fonte: Licitações e Contratos Administrativos: perguntas e respostas CGU (2011)

Diante das situações apontadas verifica-se a ausência de um controle próprio e preventivo nos atos de gestão organizacionais que facilmente poderiam evitar tais ocorrências, uma vez que possuem previsão legal. Depreende-se desses casos reais que os erros e irregularidades não ocorrem por ausência de normativos orientadores, mas das falhas na elaboração e condução dos processos de aquisição de bens e serviços.

### **10.1 O controle preventivo quanto à formalização processual e editais de contrato**

O controle preventivo nas compras públicas inicia-se desde a escolha da modalidade licitatória, o que geralmente ocorre junto à estimativa de custos do objeto. A Administração Pública, ao identificar a necessidade de realizar uma compra ou decidir por uma aquisição, precisará fazer o levantamento dos custos por meio da solicitação de orçamentos e aqui os servidores já podem tomar medidas para evitar compor erroneamente o processo, a exemplo dos casos apontados pela CGU, como: processos com orçamento viciado e fracionamento de despesas.

O orçamento viciado consta em erro nas propostas dos fornecedores que precisam ser atentamente conferidas pelos responsáveis pela realização do certame. Já o fracionamento de despesa ocorre quando a instituição divide as contratações sem obedecer à modalidade cabível para o objeto como um todo ou contrata diretamente sem licitação, nos casos em que o procedimento é obrigatório, o que também pode ser evitado quando há planejamento das compras anuais na instituição.

Nessa formalização processual o zelo e cuidado nas decisões, bem como o conhecimento e atendimento aos normativos legais tornam-se essenciais. Por isso a necessidade de equipes de trabalho comprometidas com os objetivos da instituição e com a missão do Estado, pois os casos reais citados quanto aos erros e

irregularidades nas compras demonstram desatendimento às normas.

É o mesmo que ocorre na preparação do edital. Conforme citado na Tabela 1 a CGU apontou cláusulas restritivas para contratação quanto à qualificação técnica da empresa; exigência cumulativa de garantia de proposta e de capital social mínimo como condição de qualificação econômico-financeira; e ausência de definição de critérios em relação a preços unitário ou global nos editais de licitação.

Todas essas ocorrências encontram previsão legal, pois a Lei 8.666/93 limita em seu art. 30 o que pode ser exigido em relação à qualificação técnica da empresa, tais como registro ou inscrição na entidade profissional, comprovação de aptidão para desempenho da atividade, de que recebeu os documentos e tomou conhecimento de todas as informações e condições para cumprimento do contrato, bem como prova de atendimento aos requisitos previstos em lei especial.

A Lei 8.666/93 também limita no § 2º art. 31 a comprovação da qualificação econômico-financeira à exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo por parte da contratada, tornando-se irregular exigência por ambas as garantias. Já em relação à definição de critério de aceitabilidade das propostas em preço global ou unitário, constitui indicação obrigatória no edital, conforme inciso X, art. 40 da Lei 8.666/93. A ausência de definição desse critério pode dar margem ao chamado “jogo de planilhas”, em que se contrata a proposta de menor preço global, mas com grandes disparidades nos preços unitários.

Outro apontamento pela CGU foi à falta de padronização nos editais e contratos elaborados pelo órgão, o que pode ser facilmente atendido pela Administração por meio do estabelecimento de modelos institucionais para esses instrumentos.

Tais casos revelam a fragilidade no controle dos atos administrativos ao demonstrar a possibilidade de desconhecimento



ou desatendimento aos normativos legais. Dessa forma, é possível perceber que o setor público pode atuar preventivamente em seus atos, primando pelo zelo e cuidado com o bem público por meio do atendimento às normas e acompanhamento dos atos.

## **10.2 O controle preventivo quanto à modalidade licitatória ou sua dispensa**

Importante item de controle preventivo é a escolha da modalidade licitatória, sua dispensa ou inexigibilidade. Constituem escolhas com previsão legal e devem ocorrer conforme a estimativa de custo e o tipo de objeto a ser licitado. A dispensa e inexigibilidade, casos em que não haverá licitação, encontram-se estabelecidas na Lei 8.666/93 para situações já determinadas pelo legislador.

Mesmo com tais previsões, a CGU já relatou ter encontrado nas instituições contratação direta indevida por meio de inexigibilidade e dispensa de licitação, bem como contrato verbal e utilização da modalidade convite com valor acima do permitido para obras e serviços de engenharia. Todavia, é sabido que são nulos os contratos verbais celebrados pela Administração Pública, salvo o de pequenas compras de pronto pagamento, assim entendidas aquelas de valor não superior a 5% do limite estabelecido para a modalidade convite, no caso de compras e serviços, feitas em regime de adiantamento (parágrafo único, art. 6o da Lei 8.666/93).

Não obstante, há clara descrição dos limites de valor para cada modalidade licitatória, inclusive para o caso real apontado de escolha da modalidade convite para contratação acima do valor permitido para obras e serviços de engenharia nessa modalidade, cujo limite é de cento e cinquenta mil, conforme dispõe o inciso I, art. 23 da Lei 8.666/93.

Assim, fica a dúvida quanto ao real motivo para as irregularidades apontadas pela CGU. Pois, uma vez que os casos

apontados possuem normativos e a Administração dispõe de mecanismos de controle, especialmente o prévio, e essas aquisições ocorrem mediante processo que tramita por vários setores, como o administrativo, jurídico e financeiro, bem como passa por autorização do gestor institucional, podendo todos esses verificar, apontar e alertar quanto aos erros processuais, é possível afirmar que não é pela ausência de ferramentas legais e administrativas que incorrem em falhas e ilegalidades.

Embora não seja objeto deste estudo levantar o motivo para tais erros e irregularidades, mas demonstrar que por meio do controle preventivo é possível evitar tais situações encontradas pela CGU, propõe-se estudo posterior que realize pesquisa nesse sentido.

### **10.3 O controle preventivo quanto ao contrato e prestação de serviços**

A Lei de Licitações e Contratos Administrativos trás no Capítulo III – Dos Contratos, todas as regras que devem ser objeto de observação e cumprimento pelos gestores na pactuação e execução dos contratos celebrados pela Administração Pública. Todavia, ainda são muitas as falhas e irregularidades pontuadas pelos órgãos de controle instituídos, a exemplo da relação extraída do manual “Licitações e Contratos Administrativos: Perguntas e respostas” da CGU, registradas na Tabela 1.

Essas falhas e irregularidades pontuadas advêm da ausência na instituição de mecanismo de controle próprio na estrutura administrativa da organização pública, da ausência de capacitação técnica de seus agentes ou simplesmente vícios administrativos vinculados à má conduta dos gestores.

Percebe-se isso ao identificar irregularidades que claramente não observam a descrição na Lei 8.666/93, como a obrigatoriedade de atender ao limite máximo de 25% para acréscimos nos quantitativos contratuais, à necessidade de verificação da

regularidade junto ao INSS e FGTS antes da contratação ou à própria manutenção das condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação durante toda a execução dos serviços (§1º, art. 65; inciso IV, art. 29 e inciso XIII, art. 55 da Lei. 8666/93).

Também incorrem em grave erro ao realizar o pagamento de nota fiscal sem atesto e não cuidar para que haja a devida fiscalização dos contratos (arts. 73, 74 e §1º, art. 67 da lei 8.666/93), pois ambas as situações possuem previsão legal e quando não observadas podem ser objeto de grave prejuízo para a Administração, tanto financeiro quanto administrativo.

Dessa forma, a regularidade e conformidade dos contratos e prestação dos serviços podem ocorrer desde que revestidas de controle preventivo dos atos. E é possível realizar esse controle tanto por quem elabora a minuta contratual quanto pela assessoria jurídica dos órgãos, setor que analisa esses contratos antes mesmo de serem assinados. Já a execução do serviço pressupõe um acompanhamento pela Administração, ainda que seja mensalmente junto aos pagamentos.

## **11 Considerações Finais**

Conclui-se do exposto neste artigo que o controle nas organizações públicas deve envolver todos os setores administrativos para que a Administração Pública consiga anteceder-se aos erros e irregularidades apontadas pelos órgãos de fiscalização. E esse controle deve basear-se no atendimento aos normativos legais e princípios orientadores das atividades na área pública.

Assim, a melhor forma de se combater e se elidir de falhas e irregularidades nas contratações de bens e serviços com recursos públicos é a implantação de um sistema de controle interno, realizado não apenas por um órgão institucionalizado, mas também por cada departamento nas estruturas organizacionais, com controles próprios, cujos profissionais atuantes realizem a

análise preventiva das despesas em todas as suas fases: da formalização processual à execução, sem prejuízo dos demais tipos de controles (concomitante ou detectivo e posterior ou corretivo).

Será esse controle próprio bem institucionalizado, normatizado e orientado pelos órgãos de controle como as Controladorias e Tribunais, que melhor pode atuar preventivamente contra as irregularidades encontradas nas aquisições públicas. Isso porque é o próprio órgão realizador da despesa que pode com zelo cuidar para que as compras não incorram em erros comuns como escolha equivocada da modalidade licitatória, falta de planejamento anual, má definição dos quantitativos, ausência de fiscalização e outros já citados.

Por mais que as Controladorias (controle interno) e Tribunais (controle externo) exerçam importante papel de controle na aplicação dos recursos públicos, tais órgãos ainda atuam com maior ênfase no controle posterior ou corretivo, por meio das fiscalizações e auditorias. Com ações realizadas após a execução dos atos administrativos, esses órgãos acabam requerendo a correção de um fato já consumado, que já podem ter causado sérios prejuízos ao patrimônio público, e mesmo esse dano financeiro podendo ser reparado, poderá não corrigir prejuízos de toda ordem causados à sociedade.

Dessa forma, o ideal é que Controladoria, Tribunais e instituições atuem de forma integrada, construindo fluxos processuais que definam com clareza e objetividade todos os passos a serem seguidos nas contratações das despesas públicas (padronização), respeitadas suas adversidades.

Não menos importante é a necessidade de constante capacitação e critérios para escolha dos servidores e gestores públicos. Esses são quem atuam nessas aquisições, por isso devem ser constantemente treinados para tais atividades. Quanto ao critério de escolha, alguns órgãos priorizam servidores selecionados por concurso público, mas a seleção ainda não

abrange boa parte da escolha dos gestores e ordenadores de despesa, geralmente nomeados unicamente por decisão política.

Isso constitui fator de risco para Administração, pois os gestores e ordenadores de despesa são quem possuem o poder de decisão pelos atos de despesa e precisam conhecer e bem aplicar os normativos e princípios que norteiam a atividade pública, por isso é imperioso lembrar que a definição de critérios para essa designação influencia diretamente a condução das atividades no setor público.

Por fim, pensar e aplicar o controle constitui atividade minuciosa e constante que está focada no interesse pela melhoria dos trabalhos e resultados alcançados. Nesse sentido, realizou-se o presente artigo que, sem esgotar o tema, propõe estudos posteriores sobre a aplicabilidade e os demais tipos de controle.

## Referências

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Licitações e Contratos**: perguntas e respostas. Brasília, 2011.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Licitações e Contratos**: orientações e jurisprudência do TCU. 4. ed. Brasília, 2010.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Referencial de combate à fraude e à corrupção**: aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública. Brasília, 2016.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição**: República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. 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 União**, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm)>. Acesso em: 13 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contrôles dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 mar. 1964. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l4320.htm). Acesso em: 14 jun. 2018.

SILVA, Orlando Alves da. **Controle interno na administração pública: orientações técnicas para implantação e operacionalização**. Salvador: JAM Jurídica, 2014.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 20. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

Meggison, L. C.; MOSLEY, D. C.; PIETRI, P. J. H.; **Administração: conceito e aplicação**. 4. ed. São Paulo: Harbra, 1998.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração nos novos tempos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

POUPART, J. et al. (org.) **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008.

ROESCH, Sylvia Maria A. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração: guia para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudo de caso**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

# **Aspectos culturais e comportamentais e suas influências no ambiente de trabalho dos policiais da Academia Polical Militar Tiradentes**

*Gerson Barbosa de Oliveira*

*Gilberto Soares da Silva*

## **1 Introdução**

A personificação de uma instituição, seja ela qual for, está ancorada em seus fatores históricos, culturais e comportamentais, que por sua vez, proporcionam o desenvolvimento organizacional a partir de conhecimentos e estudos fundamentados, seja para inovar suas práticas corporativas ou corrigir entraves, ou falhas em seus processos. O estudo desses fatores no âmbito das instituições militares mostra que a cultura organizacional é carregada de traços bem definidos e consolidados ao longo dos anos. Tais características se sustentam em pilares singulares próprios muitas vezes resistentes ao tempo.

Conforme a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, sendo desempenhada por diversos órgãos de segurança, dentre eles, a Polícia Militar do Estado do Tocantins (PMTO). Por ser a porta de entrada na PMTO, a Academia Policial Militar Tiradentes (APMT) tem um papel imprescindível na formação do policial militar, sendo responsável por proporcionar mudanças de atitudes e hábitos para exercer a missão de servir e proteger a sociedade.

Sendo a APMT o ambiente do presente estudo, objetivou-se evidenciar traços da cultura e práticas organizacionais e seus reflexos no cotidiano e nas dinâmicas de trabalho de seus servidores militares. Desse modo, foi necessário se estudar as principais características culturais da instituição, as práticas de integração entre a gestão e os níveis hierárquicos, os processos de tomada de decisões, satisfação e motivação. Sobretudo, os fatores essenciais para construção de planejamentos estratégicos, e conseqüentemente para execução dos processos, refletindo resultados eficientes e de qualidade nos serviços prestados.

Tal estudo é imprescindível, visto que as constantes mudanças no cenário das organizações, a diversidade de atitudes, inovações e surpresas se manifestam constantemente na sociedade moderna obrigando as organizações estarem atentas a não se tornarem obsoletas. Com isso, faz-se necessário realizar estudos da cultura organizacional de determinada instituição, suas dinâmicas de trabalho e fatores presentes em suas rotinas, pois a partir dessa análise é possível diagnosticar os diversos elementos que definem o funcionamento e a permanência de uma organização na sociedade atual. Além disso, tais variáveis podem influenciar os resultados da organização, que ao serem traduzidos em qualidade, excelência nos serviços e desenvolvimento na carreira dos colaboradores, indubitavelmente elevará a organização a patamares de destaque, gerando benefícios aos profissionais que nela atuam, bem como aos usuários dos serviços.

Este trabalho será sequenciado pelo referencial teórico que servirá de fundamentação, constando definições de autores consagrados sobre cultura organizacional e seus elementos, relacionamento interpessoal, motivação, administração participativa e tomada de decisão. O tópico três trará a metodologia utilizada, descrevendo todo o percurso metodológico da pesquisa. O tópico quatro demonstrará a discussão e análise dos resultados da pesquisa. Na seqüência, far-se-á as considerações



finais com uma visão panorâmica dos resultados encontrados. Por fim, as referências contendo as fontes consultadas.

## **2 Referencial Teórico**

As exigências cada vez mais habituais decorrentes da manifestação individual e coletiva da sociedade contemporânea, no que diz respeito à qualidade, eficiência e efetividade dos serviços prestados pelo Estado, têm despertado e impulsionado a administração pública a buscar novas maneira de gerir os recursos públicos. Sendo assim, as organizações passam a incorporar a ideia de gestão estratégica na busca de alternativas que objetivem o alcance de resultados positivos e satisfatórios, tanto para o público interno quanto para o externo. Essas alternativas englobam dentre outras, a cultura e o comportamento organizacional e suas variáveis.

### **2.1 Cultura organizacional**

O estudo da cultura é bastante complexo e envolve diversos elementos que definem as características de uma determinada sociedade. Essa percepção chamou a atenção de vários estudiosos para importância no contexto organizacional, tendo em vista a complexidade que envolve crenças, conhecimentos, artes, leis, moral, costumes, e quaisquer outras formas de interação, hábitos e capacidades humanas, agregados dentro do ciclo de convivência de uma sociedade, organização ou grupo.

Para Hofstede (1997) a cultura é um fenômeno coletivo, pois se trata de compartilhamento das diversas variáveis, por pelo menos dois indivíduos que vivem ou viveram em um mesmo ambiente. Corroborando com a mesma ideia, Schein (2004) salienta que:

A cultura de um grupo pode agora ser definida como um padrão de pressupostos básicos compartilhados que são aprendidos pelo grupo à medida que o mesmo resolve seus problemas de adaptação externa e de integração interna. Quando estes pressupostos funcionam bem o bastante para serem considerados válidos, são ensinados para os novos membros como o meio correto de perceber, pensar e sentir os problemas enfrentados doravante (SCHEIN, 2004, p.17).

Nessa ótica os autores consideram que uma cultura agrega diversas variáveis inerentes e singulares, as quais diferenciam um grupo dos demais, tornando-o com características próprias, dotado de identidade única.

A evolução do estudo da cultura tendo como vertente as diferenças entre os grupos humanos, abriu caminho e espaço para uma nova visão voltada para esfera organizacional.

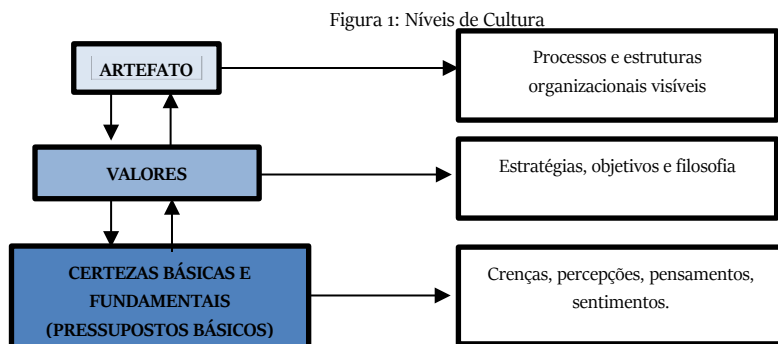
A atribuição de cultura a uma organização é um fenômeno relativamente recente. O termo “cultura organizacional” apareceu casualmente na literatura de língua inglesa pela primeira vez nos anos 60 como sinônimo de clima. O termo equivalente “cultura de corporação”, aparecido nos anos 70 ganhou popularidade com a publicação de um livro, com esse título, de Terence Deal e Allan Kennedy, em 1982 nos Estados Unidos (HOFSTEDE, 1997, p. 209).

Segundo Chiavenato (2010, p.172) a cultura organizacional “equivale ao modo de vida da organização em todos os seus aspectos, como ideias, crenças, costumes, regras, técnicas etc.” O autor destaca ainda, que a cultura relacionada à organização é o modo institucionalizado de pensar e agir. A essência da cultura de uma organização é expressa pela maneira com que ela faz seus negócios, trata seus clientes e funcionários, o grau de autonomia ou liberdade que existe dentro de si e a lealdade expressa por seus funcionários. Assim, a cultura organizacional é mais uma forma de interpretação da realidade, constituindo-se de uma modelagem e norte para lidar com as diversas questões institucionais. Por essa razão, ela está intimamente ligada à administração das pessoas.

### 2.1.1 Níveis e elementos da cultura organizacional

Definir e caracterizar a cultura organizacional de uma instituição não é tarefa fácil, pois sua complexidade envolve desde os elementos mais visíveis, e superficiais aos mais íntimos e subjetivos. De certa forma, os diversos autores dividem a ideia de que a cultura organizacional é definida a partir dos seus elementos tais como: o conjunto de crenças, os pressupostos e os artefatos, os valores, os ritos, a história, os heróis, as normas, os costumes, os símbolos, dentre outros.

Para Schein (2004) a cultura organizacional pode ser dividida em três níveis dentro dos quais estão os elementos: artefatos, valores casados e certezas básicas, que vão do nível mais visível e superficial ao mais profundo e subjetivo. Quanto mais profundo o nível mais difícil de observar.



Fonte: Adaptado de (SCHEIN, 2004, p.26).

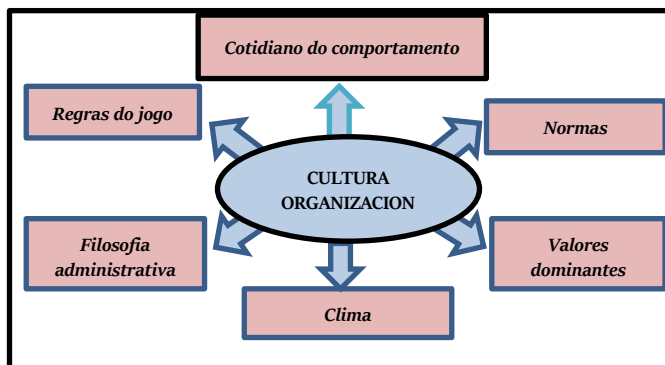
De acordo com o autor, os artefatos estão em um nível mais superficial, ou seja, mais visíveis, sendo composto por elementos que são facilmente observados dentro da organização, como modo de se portar, de se vestir, a linguagem utilizada, a sua estrutura organizacional, os tipos de tecnologia empregada e os seus processos, entre outros. No segundo nível estão os valores casados, que já são de observação mais complicada, pois se tratam de estratégias, objetivos e filosofia que são basicamente justificativas explícitas para a ação

dentro da organização, ou seja, precisam ser verbalizados e acordados entre todos como parâmetros no processo de socialização. Já o nível mais profundo, também chamado de terceiro nível é carregado de subjetividade, pois são destaques os elementos de crenças, de percepções, de pensamentos e de sentimentos. São pressupostos básicos, difíceis de serem explicitados e percebidos, visto que imperam aspectos subjetivos, posturas involuntárias e comportamentos difíceis de serem controlados, todavia muitas vezes tidos como normais (SCHEIN, 2004).

Schein (2004) deixa claro ainda, que existe uma dinâmica de interação entre esses três níveis destacando que os mesmos não são estáticos, podendo haver ligações, convergências e mudanças entre os elementos de níveis distintos. Assim, os elementos do primeiro nível podem influenciar o surgimento de novos valores, que conseqüentemente geram pressupostos básicos e fundamentais.

Em outra visão mais diferenciada, Chiavenato (2010) considera que a cultura representa o modo como a organização visualiza a si mesma e o seu próprio ambiente. Para o autor a cultura organizacional é detentora de vários elementos, conforme figura abaixo:

Figura 2: Elementos da cultura organizacional



Fonte: autor, conforme Chiavenato (2010, p. 176).

Para Chiavenato (2010) o cotidiano do comportamento é a forma como as pessoas interagem e se relacionam, bem como a linguagem usada, os gestos utilizados, os rituais, as rotinas e os procedimentos comuns. As normas, também chamadas de regras, envolvem os indivíduos da organização e os seus comportamentos, até mesmo nos momentos de lazer, nos dias informais. Os valores dominantes são defendidos como a ética, o respeito pelas pessoas, a qualidade de seus produtos ou serviços. A filosofia administrativa é como uma bússola que guia e orienta as políticas da organização, seja para contemplar o público interno ou externo. As regras do jogo deixam claro como as coisas funcionam, o que se deve aprender e fazer para se sair bem e ser aceito como membro do grupo. Por fim, o clima organizacional abrange os sentimentos das pessoas e a maneira como elas interagem entre si, com os clientes ou elementos externos.

## **2.2 O relacionamento interpessoal no ambiente de trabalho**

A interação entre os participantes de uma organização é um fator determinante para se entender o comportamento de indivíduos, e conseqüentemente conhecer e definir traços tanto da cultura como do clima organizacional. Conforme Chiavenato (2009, p.8):

O ser humano é eminentemente social e interativo. Não vive isoladamente, mas em constante convívio e relacionamento com seus semelhantes. Devido às suas limitações individuais os seres humanos são obrigados a cooperarem uns com os outros, formando organizações para alcançarem certos objetivos que a ação individual isolada não conseguiria alcançar.

Essa relação de convivência e interação entre as pessoas participantes de determinada organização, inicia-se logo no ingresso à instituição, sendo também conhecido como “socialização”. De acordo com Chiavenato (2010), trata-se de uma

maneira de integração de um novo membro, as boas vindas aos novos participantes, representando uma etapa inicial que será importante para moldar um bom relacionamento em longo prazo, entre o indivíduo e a organização, funcionando como elemento de fixação e manutenção da cultura organizacional.

A partir dessa socialização se dará a percepção do comportamento humano nas relações interpessoais nos mais diversos níveis hierárquicos, que se estenderá durante toda a carreira profissional. Dessa forma, “os seres humanos são essencialmente seres sociais, instintivamente motivados por uma necessidade de se relacionar. É nessa interação que descobrem suas próprias capacidades e as exercitam” (CARVALHO, 2009, p. 72).

Ainda conforme o autor citado, a convivência no trabalho reflete um cenário no qual atitudes, emoções e sentimentos diversos são manifestos e reproduzem a forma particular de cada indivíduo de lidar com a realidade vivenciada no ambiente de trabalho (CARVALHO, 2009). A partir dessa perspectiva é importante haver harmonia e união entre todos. Isso poderá interferir positivamente nos objetivos da organização, ou caso contrário os resultados serão negativados. Esses dois elementos, portanto, tornam-se fundamentais fontes de vitalidade para organização, sendo necessária então, a busca por esforços a fim de estabelecê-los e mantê-los.

Nessa mesma linha de pensamento, salienta-se que um ambiente de trabalho agradável facilita o relacionamento interpessoal e melhora a produtividade, bem como reduz acidentes, doenças, absenteísmo e rotatividade do pessoal. As organizações precisam fazer do ambiente um local agradável de convívio para se trabalhar, tornando isso uma verdadeira obsessão (CHIAVENATO, 2010, p.471).

Conforme Chiavenato (2009, p.109) o relacionamento interpessoal “define como as pessoas se relacionam entre si na organização e qual o grau de liberdade nesse relacionamento humano”. O mesmo autor enfatiza ainda que “a interação grupal

permite recursos sociais capazes de estimular fortemente a motivação, o desempenho no trabalho e a produtividade” (CHIAVENATO 2009, p.223).

### **2.3 Administração participativa e as tomadas de decisões**

As tomadas de decisão no âmbito organizacional é outro aspecto que tem influenciado tanto a cultura, como o comportamento e o clima dentro das instituições. Em tempos atuais os gestores têm buscado uma nova dinâmica para as decisões, de maneira que todos os colaboradores se sintam integrados por meio de participações nos processos decisórios. Com essa nova alternativa é possível se gerar interferências nos níveis de motivação para o trabalho e satisfação pessoal.

Robbins (2005) enfatiza que as decisões podem partir desde o mais alto escalão, do nível intermediário e até mesmo dos funcionários do nível operacional. Robbins destaca ainda, que cada vez mais um número crescente de organizações está dando maior autonomia aos seus funcionários, transferindo para eles um poder de decisão historicamente reservado a alta gestão.

Dessa forma, as organizações que estão dando importância às variáveis comportamentais estão cada vez mais flexibilizando a participação de seus colaboradores nos processos decisórios, que de acordo com Chiavenato (2010), trata-se de um fenômeno chamado de administração participativa.

A administração participativa pressupõe que as pessoas devem estar envolvidas no processo decisório e, portanto, nada mais lógico que as próprias equipes tenham a responsabilidade de decidir a respeito de seus futuros membros e colegas. O importante é agregar talento humano a organização e dotá-las das competências essenciais necessárias. (CHIAVENATO, 2010 p. 162)

Corroborando com o mesmo pensamento, Maximiano (2002, p. 462) define administração participativa como “uma filosofia ou doutrina que valoriza a participação das pessoas no processo de tomar decisões sobre a administração das organizações”. Na visão do autor supracitado, esse modelo participativo, torna-se um excelente potencial que contribui para o aumento da qualidade nas decisões, gerando maior satisfação e motivação nas pessoas, e conseqüentemente um melhor clima organizacional.

Na concepção de Chiavenato (2010), a gestão participativa de pessoas nas organizações, tornou-se uma das principais macrotendências da atualidade, sendo até mesmo denominada de nova cultura participativa e democrática capaz de flexibilizar e envolver as pessoas nos processos decisórios.

A participação das pessoas nos processos de tomada de decisão, a consulta contínua, as oportunidades de diálogo, as comunicações diretas, os programas de sugestões, a utilização de convenções e comemorações, a liberdade na escolha das tarefas e dos métodos para executá-las, os trabalhos em grupo e em equipe, as opções de horários de trabalho, os planos de sugestões, a disponibilidade de informação on-line estão consolidando a administração consultiva e participativa, através da qual as pessoas trabalham dentro de uma cultura democrática e impulsionadora (CHIAVENATO, 2010, p. 561).

Para Chiavenato (2010), uma organização com cultura participativa se preocupa com o clima organizacional, com a satisfação das pessoas e melhor qualidade de vida, gerando assim, cargos bem desenhados, ambiente saudável e agradável, estilo de liderança eficaz, motivação intensiva, recompensas pelo bom desempenho, intensa comunicação e interação, dentre outros.

## **2.4 A motivação das pessoas no ambiente de trabalho**

A motivação no ambiente de trabalho tem sido um dos assuntos mais discutidos, principalmente quando organizações



com visão estratégica põem em evidência que fatores comportamentais devem ser vistos como elementos de extrema relevância aos resultados finalísticos dos processos organizacionais. Nesse contexto, Bergue (2010) enfatiza que a motivação das pessoas no ambiente do serviço público é revestida de complexidade em virtude de um número substancial de características de natureza cultural, política, econômica e legal que particularizam o setor. Reconhecer essa complexidade é superar a limitada perspectiva mecanicista que subordina a motivação aos reflexos de variáveis como remuneração ou segurança, e a se apropriar de outras “lentes” de análise.

Para Robbins (2005), a motivação está associada a um processo responsável pela intensidade, direção e persistência dos esforços de uma pessoa orientados para o alcance de determinados objetivos. Chiavenato (2003a, p.117) corrobora com a mesma ideia ao dizer que esse fenômeno se refere ao comportamento causado por necessidades dentro do indivíduo e que são dirigidos rumo a objetivos que satisfazem as necessidades.

A partir dessas definições, é notório que a gestão de pessoas precisa compreender esse fenômeno como uma estratégia forte voltada para o alcance de objetivos tanto institucionais como individuais. De acordo com Bergue (2010 p. 22):

Cabe ao gestor público compreender os efeitos gerados pela organização nas pessoas, ou seja, compreender o que faz as pessoas agirem ou se comportarem de determinada maneira no ambiente organizacional e quais são suas expectativas profissionais e pessoais para somente assim ser possível a ele permear uma trajetória de convergência entre os objetivos institucionais e os individuais.

Nota-se que o papel do gestor é carregado de tamanha importância, e que o mesmo tem a missão de conhecer as necessidades humanas a fim de compreender o comportamento de seus subordinados e, sobretudo ter consciência de que a motivação

dos colaboradores é uma poderosa arma para se melhorar a qualidade de vida e elevar o “status” organizacional. Diante disso, faz-se necessário a busca constante e aprofundamento em estudos a fim de se aproximar da compreensão das dinâmicas comportamentais no ambiente de trabalho.

Na concepção de Maslow (2003), as necessidades humanas são ordenadas de maneira hierarquizada e interferem no comportamento dos indivíduos, inclusive no ambiente de trabalho. O autor destaca ainda em sua teoria que o comportamento motivacional é resultado dessas necessidades humanas e do impulso natural para satisfazê-las. Ainda conforme Maslow (2003), as necessidades dos indivíduos obedecem a uma escala de valores, ou seja, são hierarquizadas, de forma a serem alcançadas de acordo com uma ordem de prioridades. Assim, essa hierarquia construída pelo autor possui a seguinte escala de necessidades: fisiológicas, de segurança, sociais, de *status/estima* e de auto realização. Robbins (2005) menciona que a hierarquia da motivação de Maslow, trata-se de:

**Fisiológica:** inclui fome, sede, abrigo, sexo e outras necessidades do corpo.

**Segurança:** inclui segurança e proteção contra danos físicos e emocionais.

**Social:** inclui afeição, aceitação, amizade e sensação de pertencer a um grupo.

**Estima:** inclui fatores internos de estima, como respeito próprio, realização e autonomia; e fatores externos de estima, como status, reconhecimento e atenção.

**Auto realização:** a intenção de tornar-se tudo aquilo que se é capaz de ser; inclui crescimento, alcance do seu próprio potencial e autodesenvolvimento (ROBBINS, 2005, p. 133).

Conforme Robbins (2005), o indivíduo tem uma projeção hierárquica das necessidades, da base para o topo da pirâmide, e na medida em que cada uma é atendida, a próxima torna-se dominante. Logo, para que alguém seja motivado é preciso saber

em que estágio da hierarquia a pessoa se encontra naquele momento, devendo focar na satisfação deste estágio ou no nível imediatamente superior.

Destaca-se, também, a Teoria dos dois fatores de Herzberg que para muitos é como uma bússola orientadora do comportamento das pessoas no trabalho. Em sua pesquisa, Herzberg pediu que as pessoas descrevessem, em detalhes, situações em que elas se sentiram excepcionalmente bem ou mal no ambiente laboral (HERZBERG, 1973).

Herzberg (1973) afirma que existem fatores responsáveis pela satisfação e outros pela insatisfação do indivíduo no trabalho. O autor identificou que fatores estão relacionados às características do cargo, que por sua vez, são determinantes na satisfação do indivíduo no trabalho. São os chamados fatores motivacionais, ou satisficentes. Por outro lado, Herzberg (1973) destacou diversos fatores ligados às condições gerais do ambiente de trabalho, sendo de natureza higiênica. Estes determinam o nível de insatisfação. Dessa forma, o autor sustenta que a motivação no ambiente de trabalhar depende de dois fatores: higiênicos e motivacionais.

Segundo Herzberg (1973), os fatores higiênicos são as condições gerais do ambiente de trabalho (iluminação, limpeza, nível de ruídos etc.), a remuneração e as relações com superiores e colegas. Já os fatores motivacionais são, por exemplo: o nível de responsabilidade; o conteúdo e as atribuições do cargo; e, o reconhecimento do trabalho executado que se traduz em sentimentos de crescimento individual e auto realização.

Na perspectiva de Herzberg os fatores responsáveis pela insatisfação profissional (higiênicos – fatores extrínsecos) são totalmente desligados e distintos dos outros que interferem na satisfação (motivacionais – fatores intrínsecos). O estudo esclarece que o oposto da satisfação profissional não é a insatisfação, mas ausência de satisfação. Da mesma forma o oposto da insatisfação profissional não é a satisfação, mas sim, a ausência dela.

Chiavenato (2003b) destaca que os fatores higiênicos de Herzberg se relacionam com as necessidades primárias de Maslow (necessidades fisiológicas e de segurança, incluindo algumas necessidades sociais), enquanto os fatores motivacionais relacionam-se com as necessidades secundárias (necessidades de estima e auto realização). Logo, os estudos e abordagens de Maslow e de Herzberg apresentam alguns pontos de semelhança e de concordância, permitindo uma configuração mais ampla e rica a respeito da motivação no comportamento humano.

### **3 Metodologia**

#### **3.1 Dos métodos, técnicas e procedimentos de pesquisa**

Para atingir os resultados, utilizou-se a pesquisa com abordagem e análise qualitativa e indutiva a fim de extrair informações e dados de maneira a inferir verdades através de percepções mais aprofundadas de um determinado contexto social.

De acordo com Prodanov e Freitas (2013), na pesquisa qualitativa há uma relação dinâmica e indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números. Busca-se a interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados no processo de pesquisa qualitativa. Conforme os autores, neste tipo de pesquisa, analisam-se os dados indutivamente.

Sobre o método indutivo, Marconi e Lakatos (2007) destacam que a partir de dados particulares e suficientemente constatados, infere-se uma verdade geral ou universal. Assim, o objetivo do método indutivo é direcionar o pesquisador a conclusão cujo conteúdo é mais abrangente do que o das premissas nas quais se basearam.

O intuito da utilização desses métodos se deu em virtude da escolha do instrumento de coleta de dados a partir de questionários, que ofereceram dados e informações que foram

analisados de forma qualitativa. Foram empregadas técnicas de observação a partir das rotinas vivenciadas no ambiente de pesquisa, além de pesquisas bibliográfica e documental.

### **3.2 Das etapas e instrumentos de coleta de dados**

Em um primeiro momento, foram feitas pesquisas bibliográficas por meio de buscas aos trabalhos já realizados junto à instituição, a partir de artigos, monografias e teses, entre outros, buscando identificar o posicionamento de outros autores em relação à temática estudada. De acordo com Gil (2008), esta modalidade de pesquisa é realizada por meio de materiais já elaborados (livros e artigos científicos). As pesquisas bibliográficas são em grande parte, definidas como estudos exploratórios e desenvolvidas a partir da técnica de análise de conteúdo.

Além disso, buscou-se informações documentais disponibilizadas pela instituição PMTO/APMT, através de leis, regulamentos e manuais, a fim de identificar e analisar as informações pertinentes e relevantes para a definição de resultados da pesquisa. Sobre a análise documental, Moreira (2005) afirma que se trata de identificar, verificar e apreciar os documentos com determinadas finalidades, sendo de fundamental importância a utilização de outras fontes paralelas e simultâneas a fim de complementar os dados e permitir a contextualização das informações contidas nos documentos. Essa análise deve ser o reflexo da fonte original, de maneira que se permita localizar, identificar, organizar e avaliar as informações, bem como contextualizar os fatos a determinados momentos.

Também se utilizou de técnicas de observação a partir das rotinas da APMT, buscando-se perceber as dinâmicas dos processos e procedimentos administrativos departamentais, além do envolvimento e participação dos seus colaboradores. Sobre essa técnica Gil (2008, p. 100), salienta que: “nada mais é que o uso dos sentidos com vistas a adquirir os conhecimentos necessários para o

cotidiano”. O autor ainda destaca que “a observação apresenta como principal vantagem, em relação a outras técnicas, a de que os fatos são percebidos diretamente, sem qualquer intermediação”.

O tipo de observação foi a participante, sobre a qual o autor enfatiza que é a participação real do conhecimento na vida do grupo ou de uma situação determinada. O observador assume, até certo ponto, o papel de membro do grupo. Logo a observação participante é uma técnica pela qual se chega ao conhecimento da realidade vivenciada no interior do ambiente de pesquisa.

Outro instrumento utilizado foi um questionário com perguntas abertas aplicados a 03 (três) gestores e 09 (nove) servidores policiais militares da APMT. A respeito desse instrumento de coleta de dados Prodanov e Freitas (2013, p. 108) destacam que “é uma série ordenada de perguntas que devem ser respondidas por escrito pelo informante (respondente). [...]. A linguagem utilizada no questionário deve ser simples e direta, para que o respondente compreenda com clareza o que está sendo perguntado”.

Prodanov e Freitas (2013, p. 109) enfatizam, ainda, que “nas questões abertas, os respondentes ficam livres para responderem com suas próprias palavras, sem se limitarem à escolha entre um rol de alternativas”. Dessa forma a utilização desse instrumento tem por objetivo identificar e analisar as informações e posicionamentos dos gestores e servidores a respeito da temática.

#### **4 Descrição e Análise dos Resultados**

Atualmente a APMT, conta com um efetivo de 17 policiais militares, sendo 04 (quatro) destes, responsáveis por funções de comando e chefia e 13 (treze) ocupantes de funções de execução operacional e administrativa. Feito a distribuição dos questionários, obteve-se um retorno de 12 (doze) respondentes, sendo os dados coletados e tabulados a fim de se vislumbrar a trajetória das informações extraídas. Além desses dados, outros

adquiridos por meio de observações e pesquisas documentais foram inseridos, possibilitando assim, uma análise global de toda a conjuntura institucional, bem como a identificação de diversas peculiaridades que subsidiaram os resultados deste estudo.

#### **4.1 Identificação institucional e suas principais características**

A APMT é um a órgão de apoio da PMTO e está localizada em Palmas - TO, sendo responsável por formar, habilitar, adaptar, aperfeiçoar e especializar operadores de segurança pública. Tendo assim, a competência para executar o ensino e as atividades administrativas e operacionais (POLICIA MILITAR DO ESTADO DO TOCANTINS, 2016).

Ao ingressarem na corporação os novos policiais passam pela APMT, a fim de realizarem curso de formação voltado para construção de uma nova cultura e habilidades. Após esse período de formação inicial, os policiais estarão habilitados a exercerem as atividades de polícia. Por conseguinte, durante a carreira desses, a APMT promove qualificações como forma de atualização e aquisição de novos conhecimentos.

##### **4.1.1 Cultura Militar e seus pilares institucionais**

O estatuto dos policiais militares do Tocantins define em seu artigo 13, que as bases institucionais da corporação são a Hierarquia e a Disciplina, sendo que a autoridade e a responsabilidade crescem com o grau hierárquico. A hierarquia militar consiste na ordenação da autoridade em níveis diferenciados, dentro da estrutura organizacional. Diante disso, o respeito à hierarquia é consubstanciado no espírito de acatamento à sequência de autoridade. Já a disciplina é a rigorosa observância e o acatamento integral das leis, regulamentos, normas e disposições que fundamentam a corporação e coordenam o seu funcionamento regular e harmônico (TOCANTINS, 2012).

Fica visível, que a cultura e o comportamento militar estão intrinsecamente ligados a esses dois pilares: hierarquia e disciplina. A partir da definição dos mesmos, o estatuto da PMTO ainda identifica algumas manifestações essenciais do valor militar:

- I - o sentimento de servir à comunidade, traduzido pela vontade inabalável de cumprir o dever militar e pelo integral comprometimento à manutenção da ordem pública mesmo com risco da própria vida;
- II - o civismo e o culto das tradições históricas;
- III - a fé na elevada missão da Corporação;
- IV - o espírito de corpo, o orgulho do militar pela organização a que serve;
- V - o amor à profissão militar e o entusiasmo com que é exercida;
- VI - o aprimoramento técnico-profissional (TOCANTINS, 2012).

A cultura no âmbito da PMTO/APMT, tem se sustentado em tradições históricas, específicas e militares, definidas em seus regulamentos e normas internas. Sendo assim, é uma organização identificada pelos seus pilares, valores, costumes, sentimentos, tradições, regras e estruturas. Além disso, o comportamento dos seus integrantes, o ambiente interno, a forma de tomada de decisão e o modelo de administração, contribuem para a modelagem dessa cultura.

Ao analisar as respostas adquiridas a partir dos questionários, pôde-se notar diversos elementos que caracterizam o ambiente corporativo, evidenciando traços de sua cultura. Perguntado sobre quais seriam os principais pilares e visão institucional tendo como referência a cultura organizacional, os gestores responderam:

1. Temos como principais pilares a hierarquia e a disciplina. Sendo uma instituição militar que busca fortalecer sua cultura através de seus símbolos e ritos militares. As tradições de patriotismo e culto aos símbolos nacionais sempre fomentados nas nossas cerimônias militares fortalecem a nossa cultura e identidade militar. A visão institucional é



- promover segurança pública com excelência para toda a população tocaninense sendo uma referência nacional;
2. O respeito a hierarquia e a disciplina;
  3. Hierarquia e Disciplina... Com a visão de ser referência nacional em segurança pública. (Depoimentos)<sup>1</sup>

O primeiro ponto identificado foi que, a referida organização carrega traços fortes de hierarquia e disciplina, sendo isto notadamente visível nas normas e regulamentos, bem como na concepção individual dos gestores. Estes têm total consciência do papel e visão institucional sendo possível identificar como principais parâmetros, a manutenção de sua cultura e tradições militares e o seu papel de promover a segurança pública para a sociedade.

No caso dos policiais militares essa cultura tem uma forte identidade conservadora que direcionam seus membros à fiel observância das leis e questões normativas, coadunando assim com ideia de Chiavenato (2010) ao destacar “as normas” como um dos elementos básicos que caracterizam a cultura organizacional. As normas, conforme o autor, fazem parte do conjunto de regras que orientam os indivíduos da organização e seus comportamentos.

Na visão dos servidores militares responsáveis pela execução operacional e administrativa, a cultura institucional, suas normas e demais elementos que definem a identidade da organização, possuem as seguintes características:

- a) Nossos regimentos e normas são bastante rígidos e fechados, não tenho nada contra nossa cultura hierarquizada e disciplinar, mas penso que algumas coisas precisam ser mais flexíveis;
- b) Sempre gostei das coisas organizadas e a nossa instituição tem características bastante fortes de organização principalmente nos dias atuais, por isso me adaptei a essa cultura militar, mas entendo que por muitos anos a instituição deixou a desejar no que se refere ao planejamento

---

<sup>1</sup> Respostas dos Gestores

- da carreira dos militares, principalmente dos níveis mais baixos;
- c) Bom clima;
  - d) Em relação a cultura institucional acredito que ela pode melhorar, as mudanças nas instituições não param, estão sempre se adequando à realidade. Algumas normas e outros elementos ainda estão obsoletos, esse fato atrapalha o bom desenvolvimento da nossa instituição. Mas no geral, minha opinião é que a cultura institucional está melhorando, oficiais que ocupam cargo de chefia estão com a visão mais aberta e fazendo as mudanças necessárias;
  - e) Desde quando ingressei no quadro de efetivo serviço na PMTO, sou conhecedora da base institucional: "Hierarquia e Disciplina". Dessa forma, a assimilação das normas e traços que definem a corporação é absorvida sem desgastes;
  - f) Acho tudo dentro da normalidade e legalidade;
  - g) Um pouco autoritárias, sem atividades que visem a valorização e motivação do efetivo;
  - h) Vejo como algo positivo que serve de base para a continuidade da instituição ao longo dos anos. Cultivamos valores importantíssimos que se revertem em bons serviços à sociedade;
  - i) O que a instituição vem proporcionando em relação ao aprendizado é muito bom. Em relação às normas são excelentes, tendo em vista aos princípios deste órgão. (Depoimentos)<sup>2</sup>

A maioria dos servidores tem consciência dos principais elementos que definem a cultura da instituição, reconhecem que existem traços fortes, autoritários e muitas vezes inflexíveis. Para alguns servidores muitas práticas já estão obsoletas, todavia a instituição tem buscado se atualizar e melhorar a cada dia, pois acreditam que uma nova geração de gestores com atitudes mais abertas e flexíveis podem fazer a diferença nas dinâmicas de gestão institucional, cultivando valores imprescindíveis aos resultados dos serviços prestados. Chiavenato (2010) corrobora com essa ideia ao

---

<sup>2</sup> Respostas dos servidores operacionais

destacar em seu diálogo os elementos presentes na cultura organizacional (normas, cotidiano, valores, regras do jogo, filosofia e clima). Alguns desses elementos são evidenciados nas leis e regulamentos institucionais, bem como, na fala dos gestores e servidores pesquisados.

Destarte, a cultura organizacional do ambiente pesquisado é notadamente vista pelos gestores e servidores com características fortes fundamentadas nos principais pilares da instituição (hierarquia e disciplina). A partir desta sustentação os gestores acreditam que a cultura militar se mantém forte por meio das diversas atividades, ritos e tradições, com a visão de ser referência nacional. Para os servidores, a cultura militar é bem aceita, todavia existem características obsoletas e/ou práticas que precisam ser mais flexíveis e inovadoras a fim de melhorar e dinamizar o ambiente de trabalho, e conseqüentemente o servi e proteger a sociedade.

#### **4.1.2 Nível de interação e relacionamento entre todos**

Ao analisar a composição e estrutura funcional do ambiente pesquisado, notou-se tratar de uma instituição militar composta por dois ciclos básicos (Oficiais e Praças), esses ciclos em muitos casos carregam consigo resquícios de divisibilidade entre si, onde o nível de interação e relacionamento interpessoal em determinados momentos é limitado.

Pôde-se observar que dentro de uma organização militar os papeis e atribuições são bem definidos a partir de uma diferenciação básica: os Oficiais são formados e qualificados para exercerem cargos e funções de comando/gerência, por outro lado as Praças têm sua formação e qualificação voltadas para a execução de tarefas propriamente ditas.

Para a gestão, a interação e o relacionamento interpessoal entre todos, são fatores cultivados através de diversas medidas e atividades integradoras. Isso foi evidenciado nas respostas ao

seguinte questionamento: Quais as principais atividades, rituais e cerimônias que a instituição realiza para fortalecer a integração, a convivência e a solidificação do ambiente interno e de sua cultura?

1. Atividades desportivas, palestras, confraternizações com vistas a integração dos servidores, já faz parte da nossa cultura militar que conseqüentemente cria um ambiente integrador aos nossos servidores. Promovemos também atividades voltadas para campanhas solidarias;
2. Chamadas gerais, confraternizações internas, reuniões de alinhamento dentre outras;
3. A atual gestão da APMT já colocou cartas brancas sobre a mesa para que seus colaboradores promovam mais eventos que estreitem mais os laços do respeito e camaradagem. Este mês de festa junina a APMT realizou Confraternização com comidas típicas. Para agosto, a ideia é fazer um luau específico voltado para a comemoração do dia do soldado. Em resumo, a atual Gestão é aberta e esse tipo de iniciativa e o próprio calendário militar apontam para algumas datas comemorativas. No culto a amizade e no estreitamento dos laços, toda a APMT é convidada a participar. (Depoimentos)<sup>3</sup>

Aos servidores questionou-se sobre a interação interpessoal, se os mesmos sentem à vontade ao se relacionar com todos independentemente da posição hierárquica?

- a) Infelizmente a hierarquia rígida às vezes atrapalha esse relacionamento com todos. Geralmente se vê relacionamento entre os membros de um mesmo ciclo hierárquico;
- b) O relacionamento entre os membros é bastante cooperativo, há um espírito de camaradagem entre os militares principalmente entre os pares;
- c) Sinto-me mais à vontade com as praças;
- d) Alguns anos atrás, minha resposta certamente seria “NÃO”, entretanto, hoje, me sinto bem em relação a interação interpessoal com meus colegas, subordinado ou superior;

---

<sup>3</sup> Respostas dos Gestores

- e) Sim. Busco priorizar o "respeito" na relação interpessoal no ambiente de trabalho, independentemente da posição hierárquica;
- f) Não. Tem pessoas que a gente não consegue se aproximar. Nem sempre os mais arrogantes são os superiores;
- g) Não;
- h) Sim;
- i) Sim. Consigo me relacionar bem com todos, do meu ambiente de trabalho. (Depoimentos)<sup>4</sup>

Nota-se que o público pesquisado divide opiniões neste questionamento, pois alguns ainda veem como barreira a separação dos ciclos hierárquicos, todavia alguns acreditam que o ambiente é carregado de cooperativismo, interatividade e respeito entre todos, tornando-se possível um relacionamento mais aberto. Ao observar diariamente a rotina dos servidores, percebeu-se que tal divisibilidade entre os ciclos no que diz respeito à interação e relacionamento interpessoal, tem diminuído de forma gradativa, conforme fica evidente na fala dos gestores e de alguns servidores.

Perguntado aos servidores se a organização tem buscado promover e fortalecer a interação e a convivência entre seus membros? Se sim, de que forma? Obteve-se as seguintes respostas:

- a) Sim, a integração entre todos é mais comum devido às diversas atividades integrativas que a corporação promove;
- b) Sim, sempre temos atividades como jogos, corridas, festas comemorativas entre outras formas de integração;
- c) Não tem;
- d) Não, pode ser que eu esteja enganado, mas não me vem à mente nenhuma forma, programa, ação ou qualquer coisa que ajude a melhorar a interação e a convivência. Posso citar algumas ações isoladas em batalhões, companhias que realizam eventos que ajudam essa interação;
- e) Sim. A execução de programações com todo efetivo em datas comemorativas evidencia tal interação entre os militares;

---

<sup>4</sup> Respostas dos servidores operacionais

- f) Mais ou menos. Pode melhorar;
- g) Não;
- h) Sim. Através da camaradagem e do espírito de corpo defendidos pela instituição, demonstrados às vezes por simples ações de solidariedade e apoio dos colegas e superiores em momentos de adversidades;
- i) Até o momento está meio carente nesse quesito. (Depoimentos) <sup>5</sup>

Os respondentes dividem opiniões, deixando a entender que uma boa parte dos servidores não tem sido participantes de atividades e momentos de interação. É notório que, precisa-se buscar a cooperação e o bem comum entre todos, melhorar e manter esse canal interativo cada vez mais aberto e saudável entre a gestão e servidores, sejam por meio de reuniões, palestras, seminários, atividades desportivas e solidárias, estando a gestão, sempre atenta às novas sugestões e projetos inovadores, além de despertar a consciência da importância dos colaboradores para a instituição.

Percebe-se que a gestão visualiza que há interação e cooperação voltadas a promover um diálogo mais aproximado entre gestão e funções operacionais. No entanto, ainda há alguns servidores que demonstram não visualizarem essa interação e relacionamento interpessoal, em especial, nas relações dos diferentes níveis hierárquicos. Ao observar Chiavenato (2009) nota-se que a interatividade, confiança e liberdade entre os servidores e a gestão é resultado do relacionamento interpessoal. Este por sua vez, interfere nas dinâmicas do ambiente corporativo desses policiais militares, sendo importante para despertar e manter a interatividade nos diferentes ciclos hierárquicos e melhorar o grau de liberdade e confiança entre todos.

---

<sup>5</sup> Respostas dos servidores operacionais

### **4.1.3 Administração institucional e suas dinâmicas nos processos decisórios**

A estrutura orgânica da APMT mostra-se bastante clara no que tange aos departamentos, suas atribuições e subordinações. No entanto, alguns fatores como: a composição do corpo administrativo e operacional, o nível de interação entre gestores/chefe e subordinados, as tomadas de decisões e seus efeitos percebidos pelos servidores, são variáveis passivas de observações, pois podem interferir na definição dos resultados institucionais.

Atualmente a composição do corpo administrativo e operacional da APMT é bastante reduzida e este foi dentre outros, um dos principais problemas que a instituição tem enfrentado conforme o posicionamento dos gestores, ao responderem o seguinte questionamento: Quais os principais problemas e desafios que a instituição tem enfrentado?

1. O déficit de efetivo em consequência da grande quantidade de militares que estão se aposentando e do período longo sem concursos públicos para essa área;
2. Falta de investimento em tecnologias; ter o ensino como uma das principais prioridades;
3. Violência e a falta de investimentos no campo científico e tecnológico. (Depoimentos)<sup>6</sup>

Na visão dos servidores, também se destaca a falta de efetivo, além de diversos outros problemas que têm interferido nas dinâmicas de trabalho e administração institucional:

- a) Falta de efetivo e qualidade de vida no trabalho;
- b) Acho que o principal problema é o reduzido número de policiais e a má distribuição dos mesmos. Além disso, a polícia

---

<sup>6</sup> Respostas dos Gestores

- precisa ser mais bem equipada a fim de melhorar as condições de trabalho;
- c) Ouvir a todos para tomada de decisões;
  - d) Comunicação interna. Esse fato precisa melhorar, como trabalhamos em uma instituição militar existem muitas pessoas com visão diferente no comando. Então, precisa melhorar essa parte para evitar desperdício de material, tempo, esforço de trabalho e com isso a sociedade ganha na melhor prestação de serviço;
  - e) Famílias distantes do ambiente profissional. Intensificar a aproximação dos membros familiares, no sentido de acolher e priorizar a saúde emocional como um todo;
  - f) Precisa dar mais motivação ao efetivo;
  - g) Escassez de ações motivacionais para o efetivo a fim de que todos produzam mais e melhor;
  - h) Dificuldades quanto a planejamento, captação de recursos e padronização nos processos administrativos o que tem provocado sobrecarga ao seu efetivo. Elaborar e executar um projeto permanente de busca pela excelência dos processos administrativos e operacionais. Semelhante ao processo de modernização do Exército Brasileiro;
  - i) Acho que o espaço físico, muitas vezes faz com que algumas tarefas sejam realizadas em outros locais. (Depoimentos)<sup>7</sup>

A atual conjuntura da PMTO sofre com a falta de pessoal a serem distribuídos nas diversas funções, a fim de atender as demandas de todo o Estado. Por conseguinte, a APMT, a qual faz parte da estrutura organizacional da PMTO, também é afetada diretamente com essa escassez, contendo apenas 17 (dezesseis) policiais militares. Diante disso, observou-se que a maioria das funções e cargos é exercida por um número bastante reduzido de servidores, causando assim o acúmulo de funções e sobrecarga de serviços. Esse problema é também, apontado pelos entrevistados como um dos gargalos enfrentados atualmente.

Conforme destacam os gestores e servidores entrevistados os demais problemas detectados envolvem falta de investimentos

---

<sup>7</sup> Respostas dos servidores operacionais



científicos, tecnológicos, de ensino, de aparelhamento, modernização e aquisição de equipamentos; qualidade de vida no trabalho; comunicação; saúde emocional; falta de motivação; escassez captação de recursos; falta de padronização nos processos administrativos e espaço físico, entre outros.

A participação dos servidores na administração e liberdade de acesso à gestão pôde ser caracterizada, a partir do seguinte questionamento aplicado aos gestores: Os colaboradores de nível hierárquico mais baixo têm liberdade de acesso à gestão superior, podendo sugerir, aconselhar ou promover mudanças no ambiente de trabalho? Como a gestão tem lidado com esse assunto?

1. Os níveis hierárquicos mais baixos são assessores e colaboradores técnicos e operacionais da gestão, sendo possível sim o acesso à gestão superior bem como sugerir melhorias e mudanças no ambiente da instituição. A gestão tem procurado fazer um trabalho de maneira aberta e transparente;
2. Sim. A gestão se sente bastante confortável e até estimula essa prática por meio de “*Brainstormin*” e outras formas;
3. Se o escalão subalterno está diretamente implicado quanto ao ambiente de trabalho, na atual gestão da APMT podem sim, sugerir. O comando dá abertura para as boas sugestões e gosta muito quando elas aparecem e melhoram sua gestão. (Depoimentos)<sup>8</sup>

O posicionamento dos gestores é unânime ao destacar a abertura que a gestão tem em receber seus colaboradores e ouvir suas ideias, aconselhamentos e sugestões para o bom andamento dos processos, procedimentos e melhoramento das práticas de gestão. Questionados sobre como se dá a elaboração e execução dos processos decisórios e se todos os colaboradores podem participar, obteve-se as seguintes respostas:

---

<sup>8</sup> Respostas dos Gestores

1. Os processos decisórios são de competência da alta gestão com a participação de assessores e técnicos. Procuramos evidenciar as principais demandas a partir de estudos que mostrem as melhores alternativas nos processos de tomadas de decisões;
2. A decisão é tomada pelo comando da Unidade, onde na maioria das vezes procura consultar os colaboradores, de maneira direta e indireta;
3. Depende do nível hierárquico em que os colaboradores figuram. Em seu nível hierárquico podem opinar. Em nível superior caso estejam diretamente implicados, são informados e solicitado sugestão, que poderá ou não ser acatada a depender da viabilidade de sua aplicação. Se a decisão for em nível estratégico, somente o escalão pertinente é consultado. (Depoimentos)<sup>9</sup>

Por se tratar de uma instituição com estrutura hierarquizada, notam-se no depoimento dos gestores que a elaboração dos processos decisórios recai sobre competência da alta gestão, que por sua vez pode consultar os seus subordinados quando necessário. Todavia, percebe-se que também podem existir decisões estratégicas que estão restritas apenas ao escalão superior.

A fim de comparar opiniões dos servidores com as da gestão, sobre a participação nos processos decisórios, aqueles responderam à seguinte questão: A gestão tem promovido a participação de todos nos processos decisórios? Se sim, como?

- a) Geralmente os oficiais que elaboram e tomam as decisões, nós, as Praças, do nível operacional apenas cumprimos as ordens e executamos os serviços;
- b) Temos pouca participação nos processos decisórios, pois é de competência da alta gestão;
- c) Não;
- d) Não;
- e) Não;
- f) Na PMTO estou como efetivo de execução;

---

<sup>9</sup> Respostas dos Gestores

- g) Penso que não;
- h) Não;
- i) Sim. Algumas decisões tomadas em relação ao meu chefe imediato, tive o direito de opinar. (Depoimentos)<sup>10</sup>

Nota-se que a maioria das respostas dos servidores contradiz o posicionamento dos gestores quando o assunto é participação nos processos decisórios. É perceptível ainda que grande parte desses servidores carrega consigo a ideia de que fazem parte apenas da execução dos serviços. O estudo desse assunto mostrou que a gestão precisa mudar essa visão de seus operadores, é preciso que as ações e medidas reflitam uma gestão participativa com decisões compartilhadas. Um modelo de gestão participativa, que para os autores Maximiano (2002) e Chiavenato (2010) é revestido de tamanha importância, sendo potencial agregado a organização que traz diversos benefícios, dentre eles o aumento da qualidade das decisões, satisfação, motivação intensiva, cargos bem desenhados, ambiente saudável e agradável, estilo de liderança eficaz, recompensas pelo bom desempenho, intensa comunicação e interação, dentre outros.

#### **4.1.4 Motivação, satisfação e suas variáveis influenciadoras dentro da instituição**

O presente estudo demonstra que os fatores motivação e satisfação pessoal estão intimamente ligados. Maslow e Herzberg deixaram claro algumas das diversas variáveis que influenciam esses fatores dentro do ambiente de trabalho. Na APMT, de acordo com a gestão atual, diversos meios têm feito o público interno se sentir motivado.

1. Nos últimos anos a gestão buscou priorizar a regularização e qualificação de todo o efetivo institucional. O comando

---

<sup>10</sup> Respostas dos servidores operacionais

estabeleceu em seu plano como meta primordial ofertar cursos que habilitassem e qualificassem o pessoal, bem como procurou cumprir todos os requisitos para promoções dos servidores ao considerar como principal requisito, o mérito, adquirido por meio de cursos disponibilizados. Além disso, o nosso estatuto e legislação definem uma série de direitos e prerrogativas que os militares possuem em função do seu cargo, que de certa forma são fatores motivacionais;

2. Oportunizando a participação em processos seletivos internos e na participação de cursos;
3. Quando fornece ao estudante/servidor tempo para que produza trabalhos científicos. Quando oportuniza permutas de serviço para que o mesmo possa servir a sociedade que paga nosso salário e procure alimentar seu conhecimento sociocultural. Quando oferece campo de pesquisa científica independentemente dos resultados a que se chegará acreditando que com isso também poderá observar onde estão suas fraquezas e oportunidades de melhoras, entre outros. (Depoimentos)<sup>11</sup>

Para os servidores em sua grande maioria existem diversas variáveis que tem contribuído para a satisfação e conseqüentemente a motivação dos mesmos. Ao serem questionados se a gestão tem lhes oportunizado condições de crescimento e motivação? Se sim, de que forma? A maioria afirmou que “sim”, e destacaram diversos fatores geradores de satisfação e motivação. Todavia houve alguns servidores que discordaram da maioria deixando claro haver pouco e/ou nada de incentivo.

- a) Por muitos anos ficamos com a carreira estagnada pela falta de planejamento e condições de crescimento, houve muitas promoções por apadrinhamento político, isso tem gerado prejuízos irreparáveis para muitos colegas. No comando atual muitas coisas mudaram, percebe-se que o mesmo tem disponibilizado alternativas de crescimento, promovendo cursos, qualificando o pessoal e fazendo se cumprir as promoções pessoais conforme o que está definido em nosso regimento;

---

<sup>11</sup> Respostas dos Gestores

- b) Atualmente sim, a gestão tem criado as oportunidades, tem buscado se planejar e promover o crescimento na carreira;
- c) Não;
- d) Até certo momento, sim, oferecendo cursos de habilitação, todavia falta a oferta de concurso interno, mas de certa forma está oferecendo sim. Os salários estão bem de certa forma, existe perspectiva de ascensão na carreira, então, está bom;
- e) Sim. Com frequência é oportunizado ao efetivo, cursos diversificados;
- f) Muito pouco. Tem muito que melhorar;
- g) Não;
- h) Sim. Pelas oportunidades e reconhecimento por trabalhos prestados, concursos, promoções etc;
- i) Sim, no início desempenhava uma função, agora estou em outra de mais responsabilidade. (Depoimentos)<sup>12</sup>

Observa-se que tanto a gestão como os servidores destacam como variáveis motivadoras, as promoções, qualificações, crescimento na carreira, salários, reconhecimento e delegação de função. Aliadas a estas, o estatuto desses servidores (Lei 2.578/2012) garante diversos direitos e prerrogativas que também fomentam a satisfação profissional e pessoal tornando-se também variáveis motivacionais para a carreira desses profissionais.

Como exemplos de direitos do policial militar, o capítulo X da lei ora citada, destaca dentre outros: o auxílio-natalidade; a constituição de pecúlio policial militar; a promoção; o porte de arma; o tratamento de saúde por conta integral do Estado, nas enfermidades contraídas em serviço ou em razão da função; o auxílio-funeral; o auxílio-natalidade; diárias; ajuda de custo; bolsa de estudo; pró-labore; afastamentos: núpcias, oito dias; luto, oito dias, instalação, até dez dias; trânsito, até trinta dias; finalização de trabalho objeto de curso de graduação ou pós-graduação, até dez dias consecutivos; Já o capítulo XI define as prerrogativas sendo: o uso de títulos, uniformes, distintivos, insígnias e emblemas militares, correspondentes ao posto ou à graduação; as honras, o

---

<sup>12</sup> Respostas dos servidores operacionais

tratamento e os sinais de respeito; o cumprimento de pena de prisão ou detenção somente em organização militar; o julgamento em foro especial, nos crimes militares, na conformidade da legislação vigente (TOCANTINS, 2012).

Ao se observar todo esse contexto, não resta dúvidas de que a instituição possui variáveis capazes de promover a satisfação e motivação de seus colaboradores. Contudo, além de direitos, prerrogativas, salários e reconhecimentos, é preciso aliá-las à interação, relacionamento interpessoal saudável, qualidade de vida no trabalho, condições físicas do ambiente, envolvimento e participação de todos nos procedimentos e decisões administrativas, dentre outras. Sempre haverá algo que impulsionará as pessoas a serem mais e mais motivados.

Uma das maneiras de se mensurar o nível motivacional das pessoas dentro das organizações é procurar saber como elas se sentem na atual situação e quais as suas perspectivas futuras em relação a carreira e a instituição. Sobre isso os servidores responderam a seguinte questão: Quais as suas perspectivas com relação a sua carreira e a instituição a qual faz parte?

- a) Que se faça cumprir as leis e regulamentos e o comando consiga manter seu posicionamento em relação a não interferência política para fins de promoções e favorecimentos pessoais. Que possamos ser uma instituição respeitada e referêcia no país;
- b) As perspectivas são muito boas, pois muita coisa tem mudado e melhorado na gestão atual;
- c) Dar o meu melhor no trabalho, mas sem ter que adoecer;
- d) Minha perspectiva está boa, estou crescendo dentro do aceitável. Para a carreira que fiz o concurso, está bom. Então é só deixar o tempo passar que as coisas irão melhorar;
- e) Costumo não me preocupar com ascensão em se tratando de carreira militar, embora compreenda que interfere significativamente no quesito motivacional dos militares;
- f) Minhas perspectivas já foram melhores;
- g) Crescimento pessoal e plano de carreira;

- h) As melhores possíveis dentro dos 05 (cinco) anos restantes na instituição. Espero que a instituição sofra uma transformação no campo da modernização que lhe permita enfrentar com melhores condições aos seus desafios atuais;
- i) Espero poder contribuir de forma substancial para que a APMT possa cumprir as suas metas e chegar ao seu destino desejado, atendendo o anseio da PMTO. (Depoimentos)<sup>13</sup>

As respostas extraídas desses servidores apontam que a grande maioria visualiza um futuro promissor com perspectivas positivas abrangendo tanto as metas institucionais como realização profissional e pessoal. Logo, cabe à gestão a observância desses fatores e suas variáveis que podem influenciar o ambiente de trabalho, bem como a operacionalização estratégica e medidas capazes de promover o alcance dos objetivos de ambos, tanto dos gestores quanto dos servidores operacionais.

## 4.2 Diagnóstico

Sinteticamente, o quadro abaixo apresenta os resultados da pesquisa:

Quadro 1: Diagnóstico panorâmico do estudo

CATEGORIAS	DIAGNÓSTICO (GESTÃO)	DIAGNÓSTICO (SERVIDORES)
Principais características culturais da instituição.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hierarquia e Disciplina militar;</li> <li>• O sentimento de servir à comunidade;</li> <li>• Visão de ser referência nacional</li> <li>• O Civismo e o culto das tradições históricas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hierarquia e Disciplina militar;</li> <li>• O sentimento de servir à comunidade;</li> <li>• Rigidez de regras;</li> <li>• Resquícios de autoritarismo.</li> </ul>
Interação e relacionamento entre todos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realização de diversas atividades e ações voltadas para a interação do pessoal a fim de fortalecer o relacionamento e identificar as principais necessidades dos servidores;</li> <li>• Gestão aberta para interatividade, o culto a amizade e o estreitamento dos laços.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A hierarquia rígida às vezes atrapalha esse relacionamento com todos;</li> <li>• Há resquícios de divisibilidade entre os ciclos hierárquicos;</li> <li>• A interação está presente, porém de maneira tímida.</li> </ul>

<sup>13</sup> Respostas dos servidores operacionais

<p>Limitações, problemas e dificuldades que afetam a administração institucional e as dinâmicas de trabalho.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Déficit no contingente de colaboradores;</li> <li>• Escassez de recursos financeiros para modernizar o ambiente e investir no campo científico, tecnologias e de ensino;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Déficit no contingente de colaboradores;</li> <li>• Sobrecarga de atribuições.</li> <li>• Deficiência na comunicação interna;</li> <li>• Falta de equipamentos;</li> <li>• Dificuldades quanto a planejamento, captação de recursos e padronização nos processos administrativos;</li> <li>• Limitada participação nas tomadas de decisões</li> <li>• Limitado espaço físico;</li> </ul>
<p>Relação entre gestores/chefe e subordinados.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A gestão se mostra aberta e flexível;</li> <li>• O nível operacional tem acesso à gestão para sugerir melhorias e mudanças no ambiente institucional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A maioria dos servidores tem receio nas relações;</li> <li>• Há uma necessidade de potencializar essa abertura e flexibilidade por meio de ações integrativas mais intensivas.</li> </ul>
<p>Participação dos servidores nos processos de tomadas de decisões.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Os processos decisórios são de competência da alta gestão com a participação de assessores e técnicos;</li> <li>• No nível superior caso haja servidores diretamente implicados, são informados e solicitadas sugestões;</li> <li>• Decisão em nível estratégico, somente o escalão pertinente é consultado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pouca participação nos processos decisórios, pois acreditam que é de competência da alta gestão;</li> <li>• Opiniões e decisões setoriais, dentro do nível hierárquico são mais visíveis.</li> </ul>
<p>Satisfação e motivação dos servidores.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A gestão acredita que tem promovido diversos meios e ações que visem a maximização desses elementos, seja por meio de regularização, qualificação e promoção, bem como por incentivos, premiações e concessões diversas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A gestão tem criado as oportunidades e buscado se planejar e promover o crescimento na carreira;</li> <li>• Os servidores encontram-se razoavelmente satisfeitos e motivados com tendências positivas caso a instituição invista em desenvolvimento pessoal.</li> </ul>

Fonte: Elaborado pelo autor.

Observa-se no quadro que as principais características culturais apontam para a rigidez de regras, traços fortes, apego a tradições históricas, cívicas e militares, consubstanciados nos pilares de hierarquia e disciplina. Acerca da interação e relacionamento, parte dos entrevistados ainda não está totalmente satisfeitos com a relação superior-subordinados, embora alguns, especialmente a gestão, acreditam que tem se trabalhado esses fatores. Se para a gestão, a mesma mantém-se aberta e flexível,



para os servidores existem algumas variáveis que atrapalham essa interação e relacionamento, tais como: a rigidez de normas e regras, além de alguns aspectos de separação entre os ciclos hierárquicos. Para esses servidores a interação e o relacionamento ainda são visualizados de maneira tímida, havendo necessidade de potencializar maior abertura e flexibilidade.

Ficou evidente, também, que a instituição tem encontrado limitações, problemas e dificuldades na sua administração, sendo dentre outros o reduzido contingente de colaboradores, resultando em sobrecarga nos serviços; e, a escassez de recursos financeiros que impossibilita investimentos modernos em equipamentos operacionais, projetos científicos e tecnológicos, bem como, no ensino e na qualificação dos servidores. Outro fator observado foi o nível de participação dos servidores nas tomadas de decisão, sendo evidenciado, que para alguns entrevistados há uma reduzida interferência dos servidores nesses processos. Entretanto, para a gestão, é possível haver participações dentro de cada setor, assim como, no âmbito geral quando a alta gestão achar conveniente e necessário.

Com relação ao nível de satisfação e motivação dos servidores, observou-se que algumas medidas e ações vêm sendo tomadas pela gestão, a fim de motivar seus servidores e consequentemente promover a satisfação dos mesmos. Apesar disso, alguns servidores acreditam que essas medidas e ações ainda estão tímidas, e podem ser melhoradas a partir de desenvolvimento pessoal dentro da organização.

Todos esses pontos analisados e discutidos neste trabalho, e embasamentos apontados no referencial teórico convergiram para o atendimento aos objetivos dessa pesquisa, trazendo à tona diversos apontamentos a serem observados. Estes têm por finalidade, promover reflexão institucional, por meio da conscientização da real importância de se fortalecer a cultura organizacional, estar atenta às dinâmicas comportamentais, e investir no desenvolvimento dos seus colaboradores.

## 5 Considerações Finais

A temática estudada evidenciou que a cultura, o comportamento, seus elementos e variáveis presentes no ambiente de trabalho da APMT, mostram-se como influenciadores das práticas organizacionais, tornando-se alternativas estratégicas para que a administração venha proporcionar uma gestão de qualidade.

Inferiu-se, que a cultura organizacional pesquisada possui características bem definidas. Seus gestores e colaboradores tem consciência dos pilares, valores e características inerentes à sua organização militar. As práticas internas, ritos, tradições e costumes são variáveis que influenciam diretamente as relações interpessoais, os processos decisórios, a satisfação e motivação.

O estudo deixou claro que a instituição é rica em alternativas de ações fortalecedoras da interação, convivência e relacionamento entre todos e entre superiores e subordinados, todavia alguns resquícios de paradigmas militares antigos tornam essa relação tímida, necessitando de uma maior intervenção da gestão na promoção de atividades e no combate a entraves que dificultam a abertura, flexibilidade e participação.

Toda e qualquer organização passa por dificuldades e problemas que precisam ser enfrentados e solucionados através de decisões e mudanças capazes de definir o futuro da instituição. Em tempos modernos uma das potencialidades utilizadas tem sido a adoção de estratégias de administração participativa, a qual se vislumbra novas ideias, a partir da concepção daqueles que estão diretamente envolvidos na execução das atividades. O ambiente estudado ainda está engatinhando para uma gestão participativa, isso se dá em virtude da forte influência de culturas militares incorporadas nas polícias do Brasil.

É notório que a motivação em qualquer ambiente organizacional depende dos diversos elementos ora estudados. Os mesmos formam juntos um conjunto de aparatos, que dependendo

do seu manejo são capazes de fazer a diferença na vida das pessoas envolvidas na instituição. Logo, não há como se discutir motivação sem traçar um caminho que leve a análise da cultura, do comportamento, do clima organizacional e das dinâmicas de trabalho e gestão. No caso deste estudo, percebeu-se que os fatores motivacionais estão diretamente ligados à capacitação, desenvolvimento na carreira e oportunidades de participação, embora ainda há a percepção de que muito tem que ser feito para que os servidores estejam satisfeitos.

Destarte, uma gestão moderna e estratégica precisa adotar medidas, voltadas para o fortalecimento de práticas culturais saudáveis. Estas são capazes de influenciar a integração, aproximação e participação de todos nos processos de gestão. Dessa forma, geram-se efeitos sobre o cotidiano, dinâmicas de trabalho e carreira profissional. Por meio da satisfação pessoal dos servidores, é possível motivá-los mais ainda, a buscarem constantemente a excelência nos serviços prestados.

O estudo dessa temática é de vital importância para todos os envolvidos no ambiente pesquisado, bem como para a sociedade em geral, visto que todos os fatores e variáveis estudados, se analisados e concretizados em ações, convergirão para resultados positivos. A pesquisa direciona a administração para a visualização da realidade no ambiente pesquisado. Assim, a gestão pode refletir sobre estratégias voltadas à qualidade e excelência. O cultivo de medidas e ações pautadas nos elementos dessa pesquisa geram ganhos para a instituição, seus colaboradores e população.

Para as futuras pesquisas, recomenda-se estudos mais aprofundados, individualizando os fatores influenciadores na vida da instituição, dos servidores e da sociedade. Recomenda-se, ainda, a busca de outras formas metodológicas voltadas para outras visões de estudos, dentre elas a reestruturação da carreira policial militar como fator motivacional.

## Referências

- BERGUE, Sandro Trescastro. **Comportamento organizacional**. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988.
- CARVALHO, Maria do Carmo Nacif de. **Relacionamento Interpessoal: como preservar o sujeito coletivo**. Rio de Janeiro: LTC, 2009.
- CHIAVENATO, Idalberto – **Gerenciando Pessoas: como tornar os gerentes em gestores de pessoas**. – 4. Ed. – São Paulo: Printice hall, 2003a.
- \_\_\_\_\_. **Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações** - 7. ed. rev. e atual. - Rio de Janeiro: Elsevier, 2003b.
- \_\_\_\_\_. **Recursos humanos: o capital humano das organizações**/- 8.ed. - Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- \_\_\_\_\_. **Gestão de pessoas: o novo papel dos recursos humanos nas organizações**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.
- GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social** - 6. ed. - São Paulo : Atlas, 2008.
- HERZBERG, Frederick. **O conceito da higiene como motivação e os problemas do potencial humano no trabalho**. In: HAMPTON, David R. Conceitos de comportamento na administração. São Paulo: EPU, 1973.
- HOFSTEDE, G. **Culturas e Organizações: Compreender a nossa programação mental**. Lisboa: Edições Sílabo, 1997.
- MARCONI, Maria de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do Trabalho Científico**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- MASLOW, Abraham Harold. **Diário de negócios de Maslow**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2003.

MAXIMIANO, Antonio César Amaru. **Teoria geral da administração: da revolução urbana à revolução digital**; 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MOREIRA, Sonia Virgínia. **Análise documental como método e como técnica**. In: DUARTE, Jorge; BARROS, Antonio (Org.). Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação. São Paulo: Atlas, 2005.

POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO TOCANTINS - PMTO. **Regulamento Interno da Polícia Militar**. 1 ed. Palmas, 2016. Disponível em: <[http://portal.pm.to.gov.br/portal/normas/arquivos/REGULAMENTOS/Regulamento\\_PMTO-REVISAO\\_FINAL%20\\_2016\\_Intranet.pdf](http://portal.pm.to.gov.br/portal/normas/arquivos/REGULAMENTOS/Regulamento_PMTO-REVISAO_FINAL%20_2016_Intranet.pdf)> Acesso em: 30 jun. 2018.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. Metodologia do trabalho científico [recurso eletrônico]: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. – 2. ed. – Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

ROBBINS, Stephen Paul. **Comportamento organizacional**. 11. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005.

SCHEIN, Edgar. **Organizational culture and leadership**. ed. San Francisco: Jossey-Bass, 2004.

TOCANTINS. Lei nº 2.578, de 20 de abril de 2012: **Dispõe sobre o Estatuto dos Policiais Militares e Bombeiros Militares do Estado do Tocantins, e adota outras providências**. Disponível em: <<https://central3.to.gov.br/arquivo/388231/>> Acesso em: 30 jun. 2018.