

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL - UFRGS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA
MESTRADO PROFISSIONAL EM CONTROLADORIA

ANÁLISE SISTÊMICA DA POLÍTICA FISCAL DA PREFEITURA
MUNICIPAL DE SÃO DOMINGOS DO SUL.

Aluna: Leoni Menta Zamin

Porto Alegre, novembro 2002.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL - UFRGS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA
MESTRADO PROFISSIONAL EM CONTROLADORIA

ANÁLISE SISTÊMICA DA POLÍTICA FISCAL DA PREFEITURA
MUNICIPAL DE SÃO DOMINGOS DO SUL.

Aluna: Leoni Menta Zamin

Professor Orientador: Denis Borenstein

**Dissertação de Mestrado
submetida ao Programa de
Pós-Graduação em Economia
como requisito para a
obtenção do Grau de Mestre
em Controladoria na
modalidade Profissionalizante.**

Porto Alegre, novembro 2002.

À pequena Sarah...

AGRADECIMENTOS

Este Trabalho reflete o pensamento criativo e a coragem de muitas pessoas, pois, elaborar um estudo de caso aplicado, envolve a participação e o desprendimento de todos aqueles que se comprometeram na validação da metodologia proposta por este estudo.

Primeiramente, gostaria de agradecer a Prefeitura Municipal de São Domingos do Sul, na pessoa do Ilustríssimo Prefeito Municipal, Senhor Oscar Guerra, representando todos os membros da equipe que validaram a aplicação da metodologia na Prefeitura. Agradecer e reiterar a satisfação do trabalho em equipe, despojado de qualquer sentimento senão os da busca pelo crescimento da organização e do Município.

Ao orientador deste trabalho, Doutor Denis Borenstein, por seus ensinamentos claros e objetivos, pela disponibilidade e pela orientação, fundamental no decorrer desta dissertação.

As amigas Ana Silvia e Jaqueline, agradeço a tolerância, a paciência, o comprometimento e o apoio dado no decorrer deste estudo.

Ao amigo Dilmar, pelos ensinamentos.

A minha família, que trabalhou como uma equipe de apoio, não medindo esforços para que o estudo se realizasse. Aos Eliseu e a pequena Sarah, pela força, pelo carinho, pelo olhar, pelo sorriso, chorinho...

A todos os meus amigos que aceitaram pacientemente a distância.

A Deus, por nos dar o discernimento para fazermos nossas escolhas percorrendo, assim, nossos caminhos, onde não há horizontes nem barreiras a quem acreditar.

SUMÁRIO

Agradecimentos.....	4
Lista de Siglas.....	7
Lista de Ilustrações.....	8
Resumo.....	9
Abstrac.....	10
1. INTRODUÇÃO.....	11
1.1. Tema e Problemática de Pesquisa.....	14
1.2. Objetivos da Investigação.....	20
a) Objetivo Principal.....	20
b) Objetivos Específicos.....	20
1.3. Justificativa.....	21
2. BREVE HISTÓRICO DO MUNICÍPIO, DA PREFEITURA E DA ATUAL ADMINISTRAÇÃO.....	23
3. SETOR PÚBLICO: CARACTERIZAÇÃO.....	26
3.1. A Administração Pública.....	26
3.2. A função Controle no Setor Público.....	28
3.3. A função Análise e o Setor Público.....	29
3.4. A política-fiscal Agregada: receita versus gasto Governamentais.....	32
4. A METODOLOGIA SOFT SYSTEM.....	41
5. METODOLOGIA DE IMPLEMENTAÇÃO DE ESTUDO	
5.1. A Modelagem SSM na PMSDS.....	53
6. A APLICAÇÃO DA SSM NA PMSDS.....	57
7. A AVALIAÇÃO DO PROCESSO DA UTILIZAÇÃO DA SSM NA PMSDS.....	83
7.1. Benefícios para o Grupo.....	86
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	88
9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	90
ANEXOS.....	94

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

PMSDS – Prefeitura Municipal de São Domingos do Sul

SSM – Soft Systems Metodology

EMATER – Empresa de Assistência Técnica de Extensão Rural

HSVS – Hill Council for Voluntary Services

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Atividades/Meio e Atividades/Fins na Administração Pública ...	30
Figura 2 – Soft System Methodology (Balparda apud flood e Carlson, 2000, p.34).....	44
Figura 3 – CATWOE: Como um sistema de entrada e saída.....	49

RESUMO

Este trabalho apresenta um estudo de caso aplicando *Soft Systems Methodology*, com construção de modelos conceituais dos processos e das funções de maior relevância estratégica, buscando-se um diagnóstico sistêmico através da Política Fiscal da Prefeitura Municipal de São Domingos do Sul; a profunda inter-relação, conjugação e interpenetração entre a dinâmica sócio-econômica da Administração Pública com a sociedade e sobre possíveis alternativas para transformação desta realidade.

O presente estudo passa por vários estágios, de acordo com os pressupostos da metodologia. O estágio inicial configura a descoberta da problemática pluralística, como um processo sistemático de análise. Os passos seguintes consistem na seleção do sistema relevante e a conseqüente produção da definição acurada do mesmo. A definição sucinta exprime a essência da percepção dos modeladores em relação ao sistema relevante. A seguir, o modelo conceitual desta definição é estruturado como um processo sistêmico ideal. O modelo conceitual é utilizado para questionar a situação do mundo real, construída na etapa inicial. As etapas finais sintetizam as melhorias baseadas no debate entre as partes envolvidas e a implementação das melhorias.

Os principais resultados obtidos através da metodologia foram: a visão sistêmica da organização no momento da “descoberta” da problemática pluralística e a interação do grupo modelador na aplicação da metodologia no intuito de certificar a excelência administrativa da PMSDS.

ABSTRACT

This work shows a study case applying a Soft Systems Methodology, with construction of conceptual models of the process and of the most relevant strategic functions, searching for a systemic diagnosis through the Fiscal Policy from the City hall of São Domingos do Sul; the deep interrelation, conjugation and interpenetration between the socioeconomic dynamics of the Public Administration with the society and about possible alternatives to change this reality.

The following study goes across many phases, varying according to the methodology premises. The first phase is characterized by discovery of the pluralistic problematic, as a systematic process of the analysis. The following steps consist in the selection of the relevant system and consequent production of accurate definition of it. The brief definition shows the essence of the perception of the modeling in relation to the relevant system. After, the conceptual model of this definition is structured as an ideal systemic process. The conceptual model is used to question the situation in the real world, built in the first phase. The final phases synthesize the improvements based on the debate among the involved parts and the implementation of the improvements.

The major results obtained through the application of the methodology were: the systemic view of the organization in the moment of the discovery of the pluralistic problem and the interaction of the modeling group in the application of the methodology with the aim of certify the management excellence of the PMSDS.

INTRODUÇÃO

O setor público vê-se obrigado a se organizar como uma estrutura consubstanciada nos princípios da transparência e do controle social para ser visto como um setor respeitável perante a sociedade.

O controle determinado pela legislação, especialmente a Lei de Responsabilidade Fiscal, pelas Cortes de Contas, pelos Órgãos e Entes Federativos superiores e pela inserção da sociedade como agente ativo, exige que o setor público, especialmente no seu nível organizacional mais próximo da sociedade, o Município ou a administração pública, esteja suprido de informações de cunho interno e externo com rapidez e qualidade. Neste contexto, a utilização de ferramentas da tecnologia da informação torna-se imprescindível aos gestores públicos para que estes acompanhem todas as fases e processos das atividades da administração e, por conseguinte, preservem a função assecuratória da missão do Estado.

Em empresas particulares, a busca pelos controles organizacionais e pela gerência das informações vem sendo prática ao longo dos tempos. Do contrário, o setor público não se preocupa com modelos informacionais, bastando dados obtidos através de controles operacionais. O desafio de melhorar esta concepção passa por uma incursão na mudança de paradigmas já estabelecidos ao longo do tempo.

As teorias de modelagem de sistemas de informação e os requisitos informacionais podem compor a base deste conhecimento novo, almejado pelos administradores públicos. A avaliação sistêmica, dentro deste contexto,

demonstra a análise e a identificação de problemas existentes na organização como um todo, através de um aprendizado sequencial.

Esta dissertação apresenta um estudo de caso aplicando a *Soft Systems Methodology* (SSM), onde se dá a evocação do pensamento sistêmico da organização. Para tal a aplicação desta metodologia procura fazer com que os participantes compreendam e equalizem os problemas ou a problemática pluralística da Prefeitura Municipal de São Domingos do Sul para que se insira uma forma de gerar debate e *insights* a respeito do mundo real em que ela está inserida gerando o progresso do processo administrativo municipal através da aprendizagem decorrente da aplicação da metodologia e possa modelar uma nova visão sugestiva para a Prefeitura.

A metodologia *Soft Systems* é uma técnica de modelagem que busca os requisitos informacionais, com base no contexto da organização, necessários à construção de um sistema de informações. Sua aplicação se dá com a interação entre um grupo de pessoas envolvidas e um moderador numa espécie de ciclo de aprendizagem. É uma metodologia sistêmica, desenvolvida para a estruturação de situações problemáticas difíceis de serem definidas e, um dos principais objetivos é o estabelecimento de uma realidade a partir das percepções dos envolvidos por estabelecer debates entre os mesmos, a busca da harmonização e consenso para a mudança desta problemática.

A aplicação da metodologia na Prefeitura Municipal de São Domingos do Sul trouxe um conhecimento novo quanto à visão do contexto da organização, uma grande interação entre os participantes do grupo, que compartilharam a mesma experiência e passaram alguns meses desenvolvendo e estruturando uma problemática inibidora da atuação da gestão municipal. Para isso, precisou-se definir um foco de atuação para, posteriormente, alcançar um painel de resultados, que configuraram em um elenco de problemas e a posterior definição de um modelo conceitual para que este possa ser um ferramental inibidor das deficiências da prefeitura.

Este documento encontra-se organizado da seguinte forma: na primeira seção, apresenta-se o contexto motivador, o ambiente em que o estudo está inserido, os objetivos e a delimitação do problema sobre o qual o estudo foi desenvolvido; na segunda seção apresenta-se um breve histórico do Município com finalidades de apresentação; na seção, três evidenciam-se alguns conceitos e particularidades do setor público a fim de contextualizá-lo na aplicabilidade da modelagem; na seção quatro, descreve-se e conceitualiza-se a metodologia. As seções cinco e seis descrevem respectivamente a metodologia e implementação de estudo e a aplicação propriamente dita na Prefeitura de São Domingos do Sul, inclusive com a descrição dos resultados. Na seção sete, encontram-se comentários acerca dos resultados e comentários sobre a aplicação da metodologia. Nas considerações finais, encontram-se as conclusões do estudo e sugestões para estudos posteriores.

1.1 Tema e Problemática de Pesquisa

As mudanças significativas, numa sociedade, estão relacionadas com as alterações de paradigmas. Quando os modelos sociais, que regem o comportamento de grande número de pessoas, mudam bruscamente, como parece estar acontecendo agora, a sociedade transforma-se. De acordo com BALPARDA (2001, p. 16), é importante salientar que: (1) informações são hoje (e certamente no futuro) fundamentais para suportar o processo decisório das empresas e (2) qualquer processo de produção de informações deve ser precedido, entre outras necessidades, da correta identificação do problema ou situação ao qual se destina.

BEUREN (1998, p.14) destaca que:

“Os gestores precisam conhecer profundamente a organização que está sob sua responsabilidade, bem como o ambiente competitivo onde ela opera. (...) Conhecer profundamente a organização implica na estruturação de mecanismos eficientes de controle e gerenciamento da informação, quer a informação disponível no ambiente externo da empresa, quer aquela que circula no meio interno, que muitas vezes encontra-se desordenada em meio a processos confusos de gestão”.

Para coordenar, organizar e montar controles eficazes dentro de uma organização faz-se necessário conhecer os requisitos informacionais e a situação problemática de cada organização, pois, existem particularidades especiais a cada setor. No setor público, dentre outros, existem os estímulos informativos dos vários setores da economia, os fatores internos e as necessidades sociais da população para a qual o poder público trabalha. Portanto, entender a evolução da informação requer conhecimento teórico coadunado ao conhecimento adquirido no decorrer da experiência administrativa. A partir do momento em que se teorizam as necessidades e se conhecem os verdadeiros gargalos do setor é que se apontam os principais nichos a que a informação gerada deve atacar.

“A inexistência ou a ênfase distorcida de funções críticas para os objetivos é um aspecto que precisa ser avaliado quanto as suas repercussões no desenvolvimento de um sistema de informações” (BIO, 1996, p. 91).

Os entes públicos, inchados pela sua estrutura engessada, estão começando a se preocupar com sua infra-estrutura. A busca da definição de um plano de ação tanto pela busca das atividades/meio, como também pelas atividades/fim, sinaliza que muitas Prefeituras estão passando a tomar uma posição à frente desses novos tempos, implementando novas filosofias e técnicas administrativas.

Nessa conjuntura, o setor público, em todos os níveis, deve construir um Estado inteligente, que cumpra o seu papel adequado, dentro da sociedade. Para tal, deve desempenhar sua verdadeira função na economia, e ter um equilíbrio estrutural – e estável – nas suas contas fiscais. Seus gastos devem ser sempre inferiores às receitas líquidas, de modo que haja uma poupança do setor público para pagar parte do serviço da dívida pública. Uma condição necessária é que esse superávit seja estável e não fruto de medidas artificiais de contenção de despesas ou de medidas irracionais na administração fiscal. Esse equilíbrio fiscal estável exige também um quadro legal que limite a ação futura de governantes menos comprometidos com uma política de equilíbrio orçamentário¹, principalmente nas esferas estadual e municipal.

O governo tem o controle direto sobre o nível da tributação e dos gastos públicos, mas em alguns casos necessita ampliar a eficiência e eficácia dos controles internos e externos das receitas e dispêndios. A manipulação dos tributos e dos gastos pelo governo para regular as atividades econômicas é conhecida como Política Fiscal. Em princípio, pode expandir sua demanda agregada², em qualquer época, aumentando o montante de recursos que injeta

¹ Algumas escolas econômicas incluem, entre os princípios orçamentários, o do equilíbrio. Há orçamento equilibrado quando as receitas e despesas previstas são iguais. O déficit é o saldo negativo ou quantia que representa a diferença entre os totais das colunas da receita e da despesa, sendo esta maior. O superávit é o saldo positivo, ou quantia que supera as despesas previstas no orçamento. Para outras escolas econômicas, o orçamento estatal deve sempre apresentar um pequeno déficit. No Brasil, não há princípio constitucional sobre equilíbrio orçamentário.

² Também conhecida como demanda global, é a quantidade de bens ou serviços que a totalidade dos consumidores ou usuários deseja e está disposta a adquirir em determinado período de tempo e por determinado preço.

no fluxo do setor privado, através de suas compras de bens e serviços ou diminuindo o montante que retira desse fluxo via tributação. Da mesma forma, ele pode contrair a demanda agregada em qualquer preço, diminuindo seus gastos com repercussões na demanda por bens e serviços do setor privado ou aumentando o nível da tributação, o que provocaria um efeito similar sobre o setor privado³.

TIEBOUT apud Riani (1990), sugeriu que se houvesse um número razoavelmente grande de governos locais e se cada comunidade oferecesse diferente conjunto de bens públicos, então cada indivíduo poderia selecionar a localidade para fixar a residência que satisfizesse a sua escala de preferência. Assim, cada indivíduo revelaria simultaneamente sua preferência e seria conseguida a ótima alocação dos recursos, no setor público. Este modelo tenta mostrar que é mais apropriado lidar com os dispêndios públicos a nível local do que a nível nacional. Isto porque no primeiro caso os gastos refletiriam melhor as preferências dos indivíduos. A alocação ótima dos recursos por parte do governo teria maior chance de ser obtida, quanto maior fosse a aproximação dos indivíduos com os executores da política governamental. No caso brasileiro, é no Município onde ocorre em maior grau a justaposição contribuintes/governo.

Os encargos do governo são financiados por recursos captados de formas diversas. Eles podem ser obtidos por intermédio da emissão de moeda, lançamento de títulos, empréstimos e, principalmente, pela tributação. Este último mecanismo, associado às políticas orçamentárias, intervém diretamente na alocação dos recursos, na distribuição na sociedade e pode, também, reduzir as desigualdades na riqueza, na renda e no consumo. Dentro do

³ Em seu livro *The General Theory of Employment, Interest and Money* (1935-1936; Teoria geral do emprego, do juro e da moeda), Keynes realizou um trabalho de crítica e síntese das anteriores escolas econômicas e afirmou que o equilíbrio a que tende a livre interação entre os diversos fatores econômicos não conduz ao pleno emprego dos meios de produção. Não é o aumento ou a queda dos salários que determina a maior ou menor ocupação da mão-de-obra, mas sim o nível de produção que os empresários tenham decidido alcançar. Quando existe um desequilíbrio entre a poupança e o investimento, pode haver também um desemprego involuntário e permanente dentro de um equilíbrio econômico não desejado. Essa situação é, no fundo, conseqüência de uma insuficiente comunicação entre os diversos agentes econômicos. Assim, Keynes atribuiu aos investimentos públicos e, em geral, à intervenção do Estado na política econômica um papel de primeiro plano, que deveria possibilitar uma política de crescimento econômico e de pleno emprego e uma atuação eficaz contra os desajustes cíclicos do sistema.

sistema fiscal brasileiro, existem, basicamente, seis fontes de impostos⁴. A Constituição estabelece também quais os impostos pertinentes à União, à Estados e à Municípios. São de responsabilidade do poder central os impostos sobre importação, exportação, propriedade territorial rural, renda, produtos industrializados e operações financeiras. Aos Estados e ao Distrito Federal cabe a cobrança dos impostos sobre transmissão, circulação de mercadorias e prestação de serviços de transportes e comunicações. São da competência dos Municípios os impostos sobre a propriedade predial e territorial urbana e sobre serviços. O Distrito Federal e os Estados não divididos em Municípios podem arrecadar os impostos estaduais e municipais.

O sistema tributário pode desenvolver papéis diferentes, dependendo dos objetivos a serem alcançados e de determinadas situações específicas. O fato é que, independente das alterações que possam ser feitas, o sistema tributário continua sendo o principal instrumento de política fiscal do Governo. Espera-se que a tributação siga quatro pontos básicos:

- Obtenção de receitas para financiar os serviços públicos;
- Tributação de acordo com as possibilidades individuais de pagamento;
- Cobrança universal: impostos sem distinção de indivíduos em situações similares;
- Recolhimento como forma de minimizar a interferência da tributação, no sistema de mercado, a fim de não torná-la mais ineficiente.

As fontes de arrecadação dos Municípios não produziram um índice de crescimento capaz de acompanhar o crescimento da renda nacional, ou mesmo, de seguir os índices inflacionários. Na maioria dos casos, isto se refere às ineficiências administrativas e razões políticas e ao próprio potencial de arrecadação dos impostos locais. Ineficiências administrativas e razões políticas ocorrem nos Municípios. Na grande maioria desses Municípios não

⁴ A constituição brasileira prevê regimes diversos para as diferentes espécies e subespécies tributárias. O aspecto material do tributo consiste ou em atividade do poder público ou em fato ou acontecimento alheio a qualquer atividade estatal. Assim, é possível classificar os tributos em duas grandes categorias: os tributos vinculados, quando o legislador relaciona a obrigação tributária ao desempenho de uma atividade estatal ou a uma consequência desse desempenho; e os tributos não vinculados, quando a lei coloca como aspecto material da hipótese de incidência um fato que não consiste em atividade estatal.

existe um cadastro técnico adequado, que permita uma apuração mais eficiente da real base tributária e o acompanhamento nos níveis de arrecadação. Esta inadequação administrativa pode ser até mesmo o resultado de problemas políticos. Devida à perda política que resulta de qualquer alteração, que traga aumento nos impostos locais, os Prefeitos preferem manter os baixos níveis de arrecadação própria local. Com isto, há uma subutilização do verdadeiro potencial da receita municipal via IPTU e ISS. Em alguns Municípios, não há uma correção adequada dos valores dos imóveis urbanos. Com isso, o nível de arrecadação torna-se cada vez mais deteriorado e qualquer mudança que se queira efetuar, no sentido de corrigir estas distorções, acarretará aumentos significativos na carga tributária.

Isso ocorre principalmente pelo fato de que a população não acredita nas administrações locais. Não crê que o aumento nos impostos lhe trará qualquer benefício imediato no que se refere às prestações dos serviços públicos municipais. Portanto, esta subutilização do verdadeiro potencial tributário acarreta uma dependência cada vez maior das transferências federais e estaduais. O fato é que, também, mesmo nos casos em que a capacidade de arrecadação própria é usada adequadamente, ainda existe desequilíbrio entre o nível de arrecadação e os gastos necessários para satisfazerem às demandas existentes. Segundo Riani (1990), pela estrutura de arrecadação da totalidade dos Municípios Brasileiros, percebe-se que a dependência dos recursos transferidos é extremamente alta. Principalmente nos Municípios do interior, onde o valor médio ultrapassa a 80% (oitenta por cento).

A maneira pela qual as fontes de impostos são redistribuídas entre os níveis de Governo, aliada a outras interferências legais (como a utilização do ICMS como instrumento de incentivo à industrialização e à exportação, apropriação pela União de parte dos recursos de impostos de competência de outras esferas de governo), só poderia resultar numa alta centralização da arrecadação tributária no Governo Federal, que, além de arrecadar mais, coleta aqueles impostos com maior elasticidade-renda⁵. A maioria das transferências é redistribuída com base no produto fiscal gerado dentro de cada unidade de

governo, assumindo o papel principal de complementação de arrecadação, nos níveis de governo recebedores de recursos.

Neste argumento, Estados e Municípios conviveram sem maiores dificuldades com a estrutura fiscal existente, enquanto prevaleceu maior disponibilidade de recursos transferíveis via negociação pública, sob a forma de auxílios e contribuições. Com isso, esqueceram-se os problemas estruturais, no sistema fiscal brasileiro. Com a escassez destes recursos percebeu-se que a fragilidade dos mecanismos e do próprio sistema tributário era estrutural e não somente conjuntural.

Por outro lado, os gastos públicos caracterizam-se por serem a peça principal da atuação do governo. Através deles é que se consegue apurar as prioridades do Governo no que se refere aos investimentos públicos e às prestações de serviços. (...) Os efeitos dos gastos públicos e da tributação dependem, em primeiro lugar, de quanto é injetado ou retirado da economia. Uma vez que o nível de renda da economia depende da demanda agregada, o Governo pode, claramente, aumentar ou diminuir o nível de renda, através de sua política fiscal. Assim, a política fiscal torna-se o mais importante instrumento de política do Governo. Ela opera de forma a manter um tolerável nível de estabilização econômica e de emprego (RIANI, 1990, P. 66/149).

Neste universo, as Finanças Públicas passaram a ocupar uma posição central, no debate econômico, que se trava no país. No seu âmago, figura a crítica desorganizada das finanças governamentais e o fato de se terem transformado em um dos estrangulamentos da economia brasileira e de seu processo de ajustamento. A preocupação em desvelar a sua situação esbarra, entretanto, em algumas dificuldades, que nada têm de recente.

O setor público poderia não existir, se todos os recursos e bens no mercado fossem alocados perfeitamente. A falta de interação entre os sistemas e os modelos de decisão, mensuração e informação é a tônica que se

⁵ A variação percentual na quantidade arrecadada dividida pela variação percentual na renda do contribuinte.

sobrepõe, refletindo na ineficiência das organizações, aliado à omissão ou limitação dos tomadores de decisão em propiciar esta interação através de um Sistema de Informações adequado. Neste sentido, é de fundamental importância a realização ou a busca de como se pode identificar as informações necessárias a um determinado conjunto de informações ou do sistema de informações com a tomada de decisão. Diante do exposto, elaborou-se a seguinte questão-problema:

Que conhecimento novo pode-se gerar a partir de uma análise da política fiscal da Prefeitura de São Domingos do Sul para que a mesma possa dar suporte aos controles gerenciais e aos processos de tomada de decisão?

1.2 Objetivos da Investigação

a) Objetivo Principal

Analisar a política fiscal, através da aplicação da metodologia *Soft Systems*, na Prefeitura Municipal de São Domingos do Sul.

b) Objetivos Específicos

- a) Mapear a organização sob o ponto de vista sistêmico, interagindo com o grupo de gestores municipais;
- b) Mapear a situação problemática e as principais fontes de informações necessárias ao controle e análise da política fiscal;
- c) Após a identificação, discutir, avaliar e buscar consenso sobre possíveis alternativas para transformação da realidade;

- d) Construir modelos conceituais do processo (s) e da função (s) de maior relevância estratégica à Prefeitura Municipal de São Domingos do Sul - PMSDS;

- e) Avaliar o processo de aplicação da metodologia SSM para o setor público.

1.3 Justificativa

O setor público busca tornar-se uma organização embasada no conhecimento e na gestão eficaz o que proporciona uma redução dos níveis de risco e incertezas presentes na maioria dos processos decisórios e vêm justificando o investimento deste setor na busca e implementação de métodos capazes de proporcionar um melhor gerenciamento de seus processos.

Na Prefeitura de São Domingos do Sul essa realidade não é diferente. Assim, a preocupação central é a de compreender a natureza dos sistemas de informações e o papel destes sistemas na melhoria da eficiência da entidade como um todo e como transformar estes quesitos num instrumental integrado aos processos gerenciais.

Com o advento dos sistemas de informações e a ascensão da tecno-estrutura, grandes organizações dinâmicas e altamente organizadas passam a ser referenciais de competência administrativa. O setor público busca esta competência, com a qual o setor privado já está se preocupando há tempos. Esta realidade, coadunada com a qualidade da política e dos serviços sociais prestados faz com que haja a legitimação e a sustentação das ações governamentais. Tais premissas tornam-se vetores encarregados da difusão do conhecimento gerado e armazenado pelo setor. E, por conseguinte, este conhecimento passa a ser aplicado em prol da sociedade.

A Prefeitura, embora possua sistemas informatizados para o registro de operações decorrentes de exigências constitucionais ou contábeis e alguns controles operacionais, depara-se com uma situação absolutamente carente de informações capazes de suportar os processos destinados às escolhas e ao conhecimento estratégico da instituição.

O reconhecimento destes fatos motivou a PMSDS a buscar um projeto destinado a conhecer quais as informações que devem compor um sistema de informações, que pudesse mapear a organização, demonstrando, com isso, a busca pelo controle e pela análise a respeito das operações executadas e praticadas quando esta efetiva a política fiscal da atual administração. Também a Prefeitura busca orientação para a resolução de problemas quanto ao ambiente organizacional e ao aperfeiçoamento dos processos gerenciais.

A escolha da metodologia Soft Systems deu-se pelo fato da mesma se apresentar bastante coesa na estruturação de situações, que envolvam variáveis de difícil identificação e controle, podendo ser contextualizadas ou modeladas para as questões pormenorizadas do setor público, pois, sua aplicação se baseia no aprendizado de todas as partes envolvidas em relação a uma problemática discutida por um grupo de pessoas envolvidas e interpretadas por um mediador que elencará as discussões e os resultados, na estruturação, segundo a metodologia.

Essa realidade, juntamente com a perspectiva de aprofundar conhecimentos e experiências em uma área de reconhecida relevância estratégica para qualquer tipo de organização, é a motivação do desenvolvimento do presente estudo.

2 BREVE HISTÓRICO DO MUNICÍPIO, DA PREFEITURA E DA ATUAL ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

O Município de São Domingos do Sul localiza-se na Encosta Superior do Nordeste, na microrregião do Alto Taquari, e abrange uma área de 82 km² (oitenta e dois quilômetros quadrados), onde está distribuída uma população de 2.831 habitantes⁶. A altitude média é de 720 m (setecentos e vinte metros), o clima é subtropical, com temperatura média de 18° C (dezoito graus centígrados) , sendo a topografia montanhosa, com vales e o solo argiloso/arenoso.

São Domingos do Sul inicia sua história por volta de 1894, quando chegaram os primeiros colonizadores italianos. Hoje, italianos e descendentes compõem a maioria da população, juntamente com algumas famílias alemãs e polonesas.

O primeiro nome do Município foi Barracão, passando por Quatipi, quando pertencia e era Distrito de Guaporé (1944) e, finalmente, São Domingos do Sul, já dependendo administrativamente do Município de Casca, do qual se emancipou em 08 de dezembro de 1987. A primeira administração municipal foi implantada em 01 de janeiro de 1989.

Essa administração compôs-se de acordo com as possibilidades que um novo Município consegue apresentar, ou seja, carências humanas, de infraestrutura, frota municipal e todas as outras mais que afetam um início com escassez de recursos.

⁶ Censo Demográfico 2000 - IBGE.

A economia do Município está centrada na agropecuária de pequeno e médio porte. Produz-se soja, milho, trigo, feijão, fumo, mel, frutas, hortaliças e apontando forte crescimento no cultivo de hortifrutigranjeiros ecológicos, inclusive com a busca de certificação de produção orgânica. A maioria dos agricultores recebe acompanhamento técnico da EMATER, órgão estadual que dispõe novas técnicas de cultivo e administração rural aos agricultores. A suinocultura é a principal atividade pecuária, seguida da bovinocultura, que produz carne, leite e derivados, e a avicultura, como atividade em ascensão. O município é essencialmente agrícola e reflete esta realidade no comércio local, ou seja, o setor secundário e terciário passa a ter um profundo elo de ligação e dependência com a produtividade agrícola anual.

A produção industrial desenvolve-se em menor relevância, no Município. Existem indústrias de tijolos de barro pré-cozidos, produção de bolas e calçados e extração e manufatura de basalto, como, britas, basalto serrado, polido, pedrisco e outros.

A arrecadação do Município, em sua maioria, emerge através do repasse de verbas da fonte federal, alcançando entre 50% a 60% do total arrecadado. Na esfera estadual o percentual se dá entre 20% a 30%, sendo completado pelas receitas da arrecadação municipal.

A atual administração tem como objetivo norteador o desenvolvimento do conhecimento coletivo, seja na área da produção econômica, das relações sociais e culturais e nas instâncias de participação da comunidade. Além disso, a administração tem como diretriz investir e fomentar as iniciativas dos setores que apresentam a sustentabilidade do Município.

A estrutura física da Prefeitura está composta por um prédio, de 1.139,20 m² construído parcialmente. Abriga, além da parte administrativa e operacional da administração, a Secretaria de Saúde e Educação, Secretaria da Agricultura, Assistência Social, um posto bancário avançado, um cartório de registros, agência dos correios, coordenaria da EMATER, conselho tutelar. Além deste prédio, existem outras duas unidades, uma que abriga a Câmara

Municipal, prédio alugado, e outra, própria, que abriga a Secretaria de obras e o almoxarifado municipal. Além destes locais, existem outras propriedades da prefeitura onde são efetivados os investimentos sociais, incentivados os esportes (o Município possui dois ginásios de esportes, ambos com capacidade de três mil pessoas), além do viveiro municipal para o incentivo de plantio de mudas nativas, escolas e espaços culturais.

A estrutura humana da Prefeitura representa 80 (oitenta) funcionários, que operacionalizam ações de saúde, educação, obras, agricultura, administração, finanças e legislativo. A estrutura operacional dispõe de processos e sistemas informatizados. Nos últimos dois anos, uma única empresa de software presta serviços e assessoria em todas as áreas, disponibilizando uma real possibilidade de integração de dados do almoxarifado, dos créditos a receber, da folha de pagamento, patrimônio, tesouraria, culminando em amplo registro e controle contábeis para fatores existentes.

3 SETOR PÚBLICO: CARACTERIZAÇÃO

3.1 A Administração Pública

A partir da Constituição de 1891, quando o Brasil passou a ser República, o regime de Governo passou a se denominar Estado. Tal configuração encontra-se expressa nos artigos 1º e 18 da Constituição federal de 1988. Também consta, no art. 2º, a definição dos três poderes da União, que são independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário (PAGNUSSAT, 2002, p. 23).

A característica fundamental do regime federativo é a descentralização política, que confere aos entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) poder e autonomia. Em decorrência da aplicação deste princípio, os Municípios foram altamente fortalecidos na atual Carta, que lhes permitiu serem regidos pela Lei Orgânica, com efeitos semelhantes aos que decorrem das Constituições (KIHS, 2002, p.1).

No sentido técnico-político, a autonomia conferida aos Municípios significa a capacidade de auto-organização, autogoverno e auto-administração. É nesta última que se insere a administração pública, possibilitando a sua própria organização e de seus próprios serviços. Com efeito, a prestação de serviços é a ação dinâmica, a ação administrativa exercida por seus órgãos e agentes, destinada ao bem-estar da sociedade.

A administração pública é a atividade funcional dos entes federados, que satisfaz as necessidades coletivas, em caráter permanente, com sujeição ao ordenamento jurídico vigente. Para a consecução dos seus fins, cada um destes entes dispõe de um quadro próprio de funcionários públicos, de uma

estrutura organizacional e de um conjunto de bens móveis e imóveis alocados para o cumprimento da missão do Estado: satisfazer as necessidades coletivas públicas. Os serviços públicos são prestados pelo próprio poder ou delegados por concessão ou permissão, sob condição, impostas ou fixadas, visando à satisfação de necessidade da comunidade.

Segundo PEDERIVA (1998, p.108), o horizonte temporal do Estado é superior aos entes privados. A gestão da coisa pública desdobra-se em vários governos, cujo horizonte é o mandato. Já a gestão governamental é dividida em exercícios sociais – gestão relativa a períodos administrativos.

Ao administrador público cumpre zelar pelo interesse público acima de qualquer outro, só lhe sendo permitido agir com respaldo em prévia autorização legal, diversamente do que ocorre na esfera privada, em que são lícitas todas as ações que não forem expressamente expressadas por lei. Em um estado democrático de direito, a definição da amplitude do conceito de interesse público é fixada politicamente por meio de processo legislativo, que institui, no ordenamento jurídico, os direitos dos cidadãos a serem satisfeitos pelo Estado.

A sociedade autoriza o Estado a instituir tributos e espera que a administração otimize a arrecadação, buscando plena observância das normas impositivas por parte de todos os contribuintes. E espera que os administradores públicos maximizem os resultados de suas ações, transformando as despesas autorizadas no orçamento em benefícios para toda a coletividade. Além disso, a sociedade exige o registro, o controle da aplicação e a prestação de contas de todos os atos concernentes à atividade financeira pública.

Através dos macroprocessos receita, despesa e contabilidade pública o Governo reparte entre os cidadãos o encargo de custear o funcionamento da administração pública. (GUADAGNIN, 2002, p. 9).

3.2 A Função Controle no Setor Público

“Controle é uma função do processo administrativo que, mediante a comparação com padrões previamente estabelecidos, procura medir e avaliar o desempenho e o resultado das ações, com a finalidade de realimentar os tomadores de decisões, de forma que possam corrigir ou reforçar este desempenho ou interferir em funções do processo administrativo para assegurar que os resultados satisfaçam os desafios e aos objetivos estabelecidos. (OLIVEIRA, 1996, P. 431)

A essência do controle reside na verificação se a atividade controlada está ou não alcançando os objetivos ou resultados desejados. Aplicado à administração pública, o controle tem que garantir que ela atue em conformidade com os princípios que lhe são impostos, quais sejam, legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência, entre outros ditames. Seguindo este pensamento, é axiomático que, para a execução de qualquer plano ou trabalho se deva estabelecer medidas de controle.

O exercício do controle, na administração pública, está a cargo dos poderes legislativo e judiciário, além do próprio controle que ela exerce sobre seus atos. por assim denominado controle interno, previsto na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 31, que exige que os Poderes Executivos Municipais organizem seus sistemas de controle conforme se transcreve:

Artigo 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”. (Constituição Federal, 1988).

É importante ressaltar-se que a implantação de adequados sistemas de controle não visa apenas dar cumprimento a uma exigência constitucional. Decorre muito mais da necessidade de os Prefeitos contarem com sistemas de controle que lhes permitam acompanhar de perto o desenvolvimento dos serviços públicos, assegurar a correta aplicação dos recursos e a preservação do patrimônio do Município e, também, garantir a transparência das contas públicas.

Além disso, o controle, coadunado com o acompanhamento do administrador a respeito das operações, pode alertá-lo a respeito de falhas que estão ocorrendo, ou por ocorrer, possibilitando que sejam tomadas medidas corretivas.

O painel de controle proposto para as entidades de administração pública deve ser tal que permita uma organização à visualização, como mapa ou fotografia do trabalho que se processou num ano. (RIBEIRO FILHO, 1997, p. 7)

No setor público, uma prática difundida é a contratação de cargos de confiança, através dos quais muitos administradores acreditam que, por estarem trabalhando com pessoas de sua confiança, estão imunes contra inconsistências, erros, irregularidades, desperdícios e outros.

O controle da entidade, segundo CHIAVENATO, (1979) atua como função restritiva e coercitiva, no sentido de limitar ou coibir desvios, também denominado de controle social nas organizações.

O sistema de controle de entes públicos mantém-se com fulcro na lei 4320, de 17/03/1964, não oferecendo indicadores de desempenho que propiciem um panorama de eficiência, eficácia e efetividade que sejam orientadores e definidores de um controle geral efetivo.

3.3 A Análise e o Setor Público

As empresas ou entidades estão constituídas sob o pressuposto da continuidade ao longo do tempo. A garantia dessa continuidade somente será obtida quando os atos realizados pelos gestores e suas equipes efetivarem tarefas que assegurem, no mínimo, um resultado suficiente para que se configure a reposição dos ativos gastos para a consumação destas tarefas.

A administração pública é dividida segundo as atividades que exerce, em atividades/meio e atividades/fins. As atividades/meio asseguram os controles internos da administração pública e as atividades/fins tem objetivo assegurar os

serviços essenciais, complementares e públicos. O cidadão vê a administração essencialmente pelas atividades fins (PAGNUSSAT, 2002, P.24).

No intuito de elucidar a melhor definição sucinta da função da Prefeitura foram utilizados aspectos concernentes à qualificação das atividades/meio e das atividades/fim emergentes do âmago da administração pública. Neste contexto, buscou-se a definição de (PAGNUSSAT, 2001, p.23), que ressalta que a administração pública é dividida segundo as atividades que exerce em atividades/meio e atividades/fins. As atividades/meio têm o objetivo de assegurar os controles internos da administração pública, através principalmente de atividades de assessoramento e dos serviços auxiliares. Já as atividades/fins têm como objetivo assegurar os serviços caracterizados como essenciais, complementares e públicos, cujas finalidades são as de promover o bem-estar social de toda a coletividade.

A figura abaixo transcreve de forma ainda mais clara a divisão de atividades/fins e atividades/meio na administração pública:

Figura 1 – Atividades/meios e Atividades/fins na Administração Pública.

Atividades/Meio	Atividades/Fins
<p><i>Função de Assessoramento</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Pesquisa - Planejamento - Organização. 	<p><i>Essenciais</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Segurança - Defesa Nacional - Justiça.
<p><i>Função de Chefia</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Comando - Coordenação - Controle. 	<p><i>Complementares</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Saúde - Agricultura - Bem-estar social - Desenvolvimento urbano e econômico - Incremento de obras públicas.
<p><i>Serviços Auxiliares</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Administração de pessoal, material, financeira, patrimonial e orçamentária. 	<p><i>Serviços Públicos</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - transportes coletivos, iluminação, limpeza pública e abastecimento.

Fonte: PAGNUSSAT, apud Slomski, 2001, p.24.

A administração pública, culturalmente, pode ser avaliada de acordo com o grau de satisfação que consegue obter dentre os cidadãos, sem, no entanto, pensar que ela excede a atividades isoladas e que, num Município de pequeno porte, normalmente é a administração pública ou a Prefeitura que deve, de acordo com suas políticas públicas, fixar diretrizes para a sustentabilidade do Município ao longo do tempo.

O setor público carece de medidas de desempenho econômico-financeiro, que poderiam funcionar como um painel de controle para os gestores, permitindo a avaliação de sua performance. No setor privado, esta medida de eficiência e eficácia é o lucro. No setor público, contudo, os *outputs* não podem ser medidos de forma tão quantitativa. De acordo com (RIBEIRO FILHO, apud Anthony e Herzlinger, 1997, p. 8), a ausência de uma medida satisfatória, simples e geral da performance, comparável à medida do lucro, é o mais sério problema do controle gerencial nas entidades sem fins lucrativos. O problema não é a ausência do motivo lucro e sim a ausência da medição do lucro.

A rigor, os indicadores de desempenho deveriam acompanhar diversos horizontes temporais da administração pública. Isso redundaria em indicadores estatais, de caráter mais perene, indicadores referenciando os projetos ou programas do governante que está no exercício do poder e indicadores sociais relacionados ao exercício social. Como também há uma exeqüível demanda de indicadores operacionais, financeiros e estratégicos para que se possa realizar análise acerca do desempenho da entidade, já que o uso da receita como parâmetro de mensuração, válido na maioria das entidades, não configura um indicador de resultado do setor público.

Esforços governamentais recentes redundaram na Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece princípios, normas e regras de regime de gestão fiscal e consagra princípios que regem as finanças públicas, além de inovar ao estabelecer indicadores de desempenho. Contudo são índices limitados ao aspecto de caixa, fluxo de receitas e despesas, dos erários e, devido ao caráter restrito, considera-se que seu principal papel é evitar o

comprometimento das gerações futuras sem, no entanto, estabelecer indicadores sociais que as Prefeituras podem desenvolver, (PEDERIVA, 1998, p.110).

Em todas as entidades, quer sejam com ou sem fins lucrativos, é importante salientar que a eficiência, a eficácia e a efetividade são algumas das principais medidas para analisar ou avaliar uma boa administração, pois, normalmente os recursos com que os administradores trabalham são escassos e limitados. A eficiência é importante, pois demonstra que a entidade faz as operações de maneira adequada, reduzindo custos e resolvendo problemas. A eficácia se insere no contexto por produzir medidas ou alternativas criativas, maximizando a utilização dos recursos e, por conseguinte, aumentando os lucros. A efetividade, demonstra a capacidade de se manter no ambiente e apresentar resultados globais positivos, ao longo do tempo e permanentemente.

3.4 A Política Fiscal Agregada: receitas *versus* gastos governamentais

A composição da pressão tributária do Governo exerce ponderáveis influências sobre o nível das propensões médias e marginais⁷ a consumir e poupar. Em primeiro lugar, porque o nível da renda disponível dos consumidores depende, essencialmente, das alíquotas dos impostos diretos aplicados às suas rendas brutas tributárias; se os consumidores, independentemente dos impostos diretos recolhidos, desejarem manter inalterados os níveis reais de consumo, elevarão a sua propensão média a consumir a medida que se expandir à exação fiscal diretamente incidente sobre a sua renda. E, em segundo lugar, porque os impostos indiretos, incorporados aos preços de mercado dos produtos finais, influenciam os níveis nominais dos dispêndios de consumo, aumentando-os na proporção do aumento das alíquotas médias aplicadas; assim, ao gravarem os dispêndios de consumo, os impostos indiretos, recolhidos pelo Governo, podem exercer apreciáveis

influências sobre as atitudes do consumidor e, conseqüentemente, provocar a alteração dos níveis de consumo (ROSSETTI, 1991, P. 671 - 672).

Nestas condições, admite-se usualmente que, se a política fiscal do governo eleger os impostos diretos como os líderes do sistema tributário nacional, então a maior parte da Receita Pública será absorvida através da redução da poupança agregada, desde que os indivíduos localizados nos escalões superiores da repartição recolham seus tributos diretos com a redução de sua capacidade de poupança e não em detrimento de seu nível de consumo. Mas, se a política fiscal for liderada por impostos indiretos (como ocorre no Brasil), a maior parte da receita pública será obtida com uma provável redução do consumo agregado, pois esses impostos gravarão, indistintamente todos os estratos sociais da repartição, sacrificando, sobretudo o consumo real das unidades familiares de mais baixa renda.

A Política Fiscal, ao nível global, relaciona-se também com o ritmo do crescimento econômico, com o padrão da renda, com o emprego, entre outros. Em geral, a Política Fiscal atua como uma oscilação anticíclica para controlar o nível de renda. Na ausência de qualquer ação ou reação do governo, uma queda da demanda planejada levará a uma diminuição do produto e do nível de emprego. Esta queda pode ter sua origem em inúmeros fatores.

Na linha essencialmente destacada por Keynes⁸, a instabilidade das expectativas quanto aos lucros futuros gerados pela aquisição de bens de capital pode significar, num dado momento, um estado generalizado de pessimismo, com uma conseqüente retração do investimento privado. Da mesma forma, variações do câmbio real (ocorridas sem nenhuma interferência governamental) no sistema de taxas flexíveis pode levar a uma drástica diminuição das exportações e a um aumento de importações. A solução para o

⁷ A propensão marginal é a relação entre o acréscimo de uma quantidade global e o acréscimo do produto ou da renda social que se induz. Já a propensão média é a relação entre uma quantidade agregada e o produto ou renda social do período.

⁸ Keynes, John Maynard, economista inglês. Teve influência decisiva na renovação das teorias econômicas clássicas e na reformulação da política de livre mercado. Depois de Adam Smith, David Ricardo e Thomas Malthus, economistas da escola clássica, e de Karl Marx, nenhum outro teórico foi tão importante quanto Keynes, pensador de poderosa influência na renovação das teorias econômicas clássicas e na reformulação da política econômica de livre mercado.

problema está em lembrar que o Governo pode aumentar seus gastos em consumo e investimento ou, ainda, efetuar uma reforma tributária que aumente a renda pessoal disponível (elevando conseqüentemente o consumo privado). Com estas medidas, as oscilações bruscas da despesa planejada podem ser compensadas (SIMONSEN E CYSNE, 1989, 311).

De qualquer forma, seja pelo aumento das despesas ou redução de impostos, ambas as medidas elevam o déficit governamental. É importante ressaltar, contudo, que o resultado anteriormente obtido do multiplicador de orçamento equilibrado nos assegura que, para incentivar a atividade econômica, não é necessário aumentar o déficit governamental. Aumentos de gastos acompanhados de equivalente elevação da carga tributária líquida também estimulam a demanda. Portanto, a política fiscal do Governo opera no seguinte baseamento:

- a) Se há necessidade de expandir a renda, existem três alternativas de se usar a política fiscal para alcançar esse objetivo, que são:
 - Aumentar os gastos do governo;
 - Diminuir os tributos;
 - Usar as duas políticas ao mesmo tempo.

- b) Num período de pressão inflacionária, há necessidade de contrair a renda. Nesse caso, as alternativas do uso da política fiscal são:
 - Diminuir os gastos do governo;
 - Aumentar os tributos;
 - Usar simultaneamente as políticas.

De que forma o Governo elege a alternativa mais efetiva, em qualquer situação dada? Se houver necessidade de uma expansão da renda, qual é a diferença entre aumentar as compras governamentais em um determinado total e diminuir a arrecadação tributária em um montante geral? Pode o governo gerar qualquer expansão da renda ao aumentar suas compras em um dado total monetário, ao mesmo tempo, ele aumentar a exação fiscal em montante monetário de igual valor? Há qualquer diferença entre o efeito de expansão de

um dado momento monetário nas compras governamentais do Governo? Para responder a essas perguntas, há a necessidade de uma certa compreensão da mecânica essencial da política fiscal.

Se o nível do produto da economia estiver abaixo do pleno emprego, pareceria que o Governo talvez pudesse elevar esse nível por meio de uma expansão adequada do volume de seu orçamento, cobrindo cada unidade monetária de despesas adicionais com uma outra unidade monetária de tributos adicionais. A desejada elevação da renda e do produto pode, desta forma, ser conseguida por meio de uma política fiscal que não recorra ao financiamento através do déficit, com seus males reais ou imputados. Ao atingir um déficit de um dado valor, um aumento nas compras terá um efeito de expansão maior que uma redução nas receitas tributárias, ou que um aumento dos pagamentos e transferências será da mesma ordem. Presumindo que as despesas adicionais devem ser cobertas por tributos adicionais, o Governo pode produzir um efeito de expansão com nada mais que um aumento de compras de bens e serviços. Uma redução em suas compras, acompanhada por uma redução idêntica nas receitas tributárias, pode ser esperada como de natureza contracionista. Em síntese, se a política do Governo é evitar uma variação na magnitude do déficit ou do excedente, aumentar ou diminuir os pagamentos de transferências e as receitas tributárias, em montantes idênticos, não afetará diretamente o nível da renda (SHAPIRO, 1988, P. 358 – 387).

Embora esteja relativamente explicitado que a propensão marginal positiva para tributar signifique uma expansão menor de renda, para qualquer aumento dado nos gastos do Governo, que uma propensão marginal zero para tributar, o fato também significa que o déficit criado por qualquer aumento em gastos do Governo será menor que o montante do aumento nos gastos do próprio governo. Isso sugere que normalmente um aumento nas despesas do Governo, sem que haja variações nas alíquotas de impostos ou modificações da estrutura tributária, levará a um aumento menor no déficit. Este ponto algumas vezes não é levado em conta por aqueles que omitem a expansão do fluxo de renda produzido pelo aumento dos gastos do Governo. Uma certa

parte do fluxo expandido de renda automaticamente transforma-se em receitas tributárias adicionais do Governo e, como tal, torna-se um obstáculo ao que, em caso contrário, seria uma variação no déficit igual ao aumento nos gastos do Governo.

Como é possível que a política fiscal não tenha nenhum efeito total sobre a renda? Depois de tudo, se o Governo fosse gastar mais, como seria possível que o incremento nos gastos aumentasse a renda? A razão é a seguinte: um aumento nos gastos do Governo realmente leva a um aumento incipiente da demanda agregada e na renda, mas quase que imediatamente eleva a demanda por moeda. Com a oferta monetária fixa, as taxas de juros irão subir para equilibrar o mercado monetário. Como as taxas de juros aumentam por causa do excesso de demanda por moeda, os gastos com investimentos caem. A queda nos gastos com investimento compensa exatamente o aumento dos gastos do Governo e o nível de renda fica fixo.

Ainda mais importantes são os possíveis efeitos do processo governamental de tributação e de dispêndio sobre a função investimento. Um aumento financiado através de impostos, nas despesas do Governo, coberto por alíquotas mais altas de impostos sobre a renda das sociedades anônimas ou de impostos progressivos sobre a renda pessoal, poderia ter um efeito adverso sobre a curva das receitas e, por conseguinte, um efeito adverso sobre a função investimento, que poderia compensar o efeito de expansão da elevação dos gastos do Governo. Até mesmo no caso das despesas governamentais aumentadas sejam financiadas através de déficit, não há a impossibilidade de efeitos adversos, necessariamente, sobre a função investimento. O aumento corrente da despesa pública pode gerar temores de uma elevação futura e próxima dos impostos e até de uma deterioração do crédito do Governo.

Além disso, com um aumento das despesas governamentais, financiadas por dívidas, há também a possibilidade de um efeito adverso sobre o investimento, resultado esse que se verifica através de uma elevação da taxa de juros. Se um aumento dos empréstimos tomados pelo Governo é adicionado

à demanda privada existente de fundos disponíveis para empréstimos, pode-se esperar que a taxa de juros suba. O banco central pode expandir a oferta monetária para evitar este fato, porém freqüentemente o sistema bancário não fará qualquer acomodação para a maior demanda de fundos. Se a curva anteriormente mencionada for suficientemente elástica, o decréscimo resultante nos gastos de investimento pode compensar o efeito, que, caso contrário, seria de expansão dos gastos governamentais.

As mais diversas correntes doutrinárias no campo da economia têm procurado explicar as causas que determinam o crescimento das despesas públicas e, assim, aumento da participação do Estado na economia. A mais antiga contribuição ao estudo do tema é geralmente atribuída a Adolf Wagner, que estabeleceu a Lei do Crescimento Incessante das Atividades Estatais, com o seguinte enunciando básico:

“À medida que cresce o nível de renda em países industrializados, o setor público cresce sempre a taxas mais elevadas, de tal forma que a participação relativa do Governo na economia cresce com o próprio ritmo de crescimento econômico do país”.
(WAGNER, 1958)

Uma situação em que os gastos do governo cresceriam inevitavelmente mais rapidamente do que a Renda Nacional em qualquer Estado progressista. A lei da expansão das atividades do Estado representava também a lei dos aumentos e aperfeiçoamentos do aparato fiscal do Estado. Isto ocorreria com maior freqüência, quanto mais descentralizada fosse a administração do governo.

A Lei de Wagner foi comprovada empiricamente ao verificar-se que a elasticidade das despesas em relação à Renda Nacional foi sempre superior à unidade em países como Reino Unido, Alemanha e Suécia, nos períodos compreendidos entre 1910 e 1960. Em diversas funções, os coeficientes de elasticidade-renda foram especialmente elevados, como o caso das despesas com serviços sociais e conservação do meio ambiente. Aponta-se para três causas determinantes da evidencia formulada por Wagner:

- O crescimento das funções administrativas e de segurança;

- As crescentes demandas por maior bem-estar social, especialmente educação e saúde;
- A maior intervenção direta e indireta do governo no processo produtivo (REZENDE da SILVA apud GIACOMONI, 1979, P. 30 - 35).

As duas primeiras seriam conseqüências naturais da complexidade que a urbanização e a industrialização trouxeram à vida moderna; as cidades favoreceram a difusão de novos padrões de comportamento e a articulação de interesses por parte de grupos sociais de atuante presença reivindicatória junto ao Governo. A terceira decorreria do papel dinamizador do desenvolvimento econômico por parte do setor público, especialmente no fornecimento da infraestrutura econômica, bem como da ação intervencionista do Estado, concebida para neutralizar certos excessos monopolizadores de parcelas do setor privado (GIACOMONI, 1989, P. 21).

A análise de PEACOCK e WISEMAN (1967), baseada na evolução dos gastos públicos no Reino Unido, aponta duas proposições básicas: a primeira relacionava os valores *per capita* dos gastos totais com os do Produto Interno Bruto – PIB, e a segunda procura relacionar o crescimento dos gastos do governo com períodos de distúrbios sociais.

RESENDE da SILVA (1979), explica ainda que, no caso americano⁹, não vê-se na formulação teórica de Peacock & Wiseman, o esclarecimento peremptório para o aumento da participação dos gastos governamentais na economia brasileira. A teoria em apreço seria consistente ao impor ao governo certo oportunismo, quando aproveita o fato das perturbações sociais e econômicas importantes para expandir seus gastos, antes selecionados como necessários, mas que esperavam os recursos adicionais para sua execução.

Os gastos municipais são distribuídos de acordo com as categorias econômicas e com as funções por eles exercidos. Nas últimas décadas, houve

⁹ O crescimento da renda *per capita* e o aumento da demanda por bens e serviços públicos; mudanças tecnológicas; mudanças populacionais; custos relativos dos serviços públicos; mudança no alcance das transferências; disponibilidades de alternativas para a tributação; efeito limite e finanças de guerra; fatores políticos e sociais.

um significativo acréscimo da participação relativa das despesas correntes, devido, sobretudo, aos gastos de custeio. Essa elevação deve-se basicamente aos gastos com pessoal, que têm, nos últimos anos, sobrecarregado as finanças públicas, no geral, e dos Municípios, em particular. Deve-se enfatizar ainda que essa elevação não se refere a melhorias salariais, mas ao aumento exacerbado de funcionários. A consequência dessa absorção de recursos com custeio é a diminuição dos recursos disponíveis para os investimentos.

É importante avaliar também a forma pela qual esses gastos são financiados. Dependendo da estrutura tributária para financiá-los, os benefícios do envolvimento total do governo na economia e na sociedade poderão, ao invés de melhorar, deteriorar as condições de vida da sociedade. Os reais resultados de qualquer variação no programa governamental de tributação, tomada de empréstimos e despesas não podem ser prefixados com um alto grau de acuidade. No entanto, à medida que for possível fazer-se uma observação geral, a maioria concordará que um aumento nos gastos, tanto de consumo como de investimento, produzirão uma elevação na renda e no produto que é maior que a redução inicial dos impostos ou que os gastos governamentais.

Na estrutura do orçamento, a receita envolve número bem menor de questões de interesse do que a despesa. De acordo com KOHAMA (1998), entende-se por receita pública todo e qualquer recolhimento feito aos cofres públicos, quer seja efetivado por numerários ou outros bens representativos de valores – que o Governo tem o direito de arrecadar em virtude de leis, contratos ou quaisquer outros títulos de que derivem direitos a favor do Estado, quer seja oriundo de alguma finalidade específica, cuja arrecadação lhe pertença ou caso configure como depositário dos valores que não lhe pertencerem.

Já ANGÉLICO (1985) denota que todas as atividades que forem desenvolvidas para a arrecadação e o recolhimento de numerário e outros bens representativos de valores denominam-se receita pública e se deve entender não apenas aquelas exercidas pelos órgãos de arrecadação, num

sentido mais amplo, e sim tudo quanto for feito pela complexa estrutura de arrecadação, no sentido de que os créditos do poder público sejam carreados para seus cofres.

4 A METODOLOGIA *SOFT SYSTEM*

Os métodos Soft, dentre o qual se encontra a metodologia *Soft System*, são usados para explorar uma organização de forma diferente do usual. As metodologias Soft operam em níveis acima do operacional, como abordagens que visualizam os problemas e proporcionam condições de modelar conceitualmente estruturas que possam melhorar a atuação das organizações.

Alem disso, os métodos Soft, como uma técnica de modelagem interpretativa por parte de um moderador e de interação dos participantes que aplicam a metodologia com a organização, ajudam os grupos ou indivíduos a pensarem sobre as conseqüências de suas crenças e as crenças da organização como um todo. As estruturas formais do método provêm duma linguagem para este grupo falar a respeito de uma situação conflituosa, proporcionando a compreensão destes pontos e ampliando o comprometimento da equipe com a empresa

Outra particularidade importante na aplicação das metodologias Soft nas organizações é a visão sistêmica. De acordo com (ARIMA apud ZIEMER 2002, p. 80) “a visão sistêmica dá um salto quântico em relação à mecanicista, ao demonstrar que a organização, como qualquer organismo, não vive isolada, mas se insere em uma relação de interdependência com o ambiente”. Salienta ainda que, segundo a visão sistêmica, as organizações são constituídas de subsistemas interdependentes. O subsistema funcionários constitui grupos de trabalho que seriam outros subsistemas, que, por sua vez, são subsistemas na estrutura econômica da sociedade. O ideal seria colocar as idéias sistêmicas ao lado de outras maneiras ou modos de gestão para compreender o funcionamento das organizações e das pessoas dentro delas.

Dentro deste contexto de pensamento sistêmico das abordagens *Soft*, podemos encontrar várias metodologias. A metodologia *Soft* é um método sistêmico, que, de acordo com uma forma cíclica, pode ser visto como dispositivos de estruturação de problemas, com vantagem de poder ser coadunado com outras metodologias. A abordagem *Hard* também é metodologia sistêmica, que complementa a modelagem do problema, mas difere entre outras questões da abordagem *Soft* por assumir que um modelo é uma representação apropriada do mundo real, ou seja, o modelo será uma simplificação e uma abstração do mundo real. Assim sendo, é vital que o modelo seja uma representação apropriada e que sua operação deva, por consequência, ser validada de forma completa contra a parte do mundo real que está sendo modelado.

As diferenças apresentadas entre as abordagens consistem que, na abordagem *Hard*, a definição do problema é vista como uma forma direta e unitária. O modelo apresentado é uma representação do mundo real e os resultados são um produto ou uma recomendação. Nas abordagens *Soft*, a delimitação do problema é vista como uma problemática pluralista, o modelo gera debates e constante reestruturação e os resultados geram progresso através do aprendizado.

De acordo com BALPARDA (2001), a *Soft Systems Methodology* (freqüentemente abreviada como SSM) é uma técnica bastante adequada para o tratamento de questões que, de uma maneira geral, não se apresentam de forma clara ou estruturada. A sua aplicação pressupõe uma grande interação entre o facilitador e as demais pessoas envolvidas na situação em estudo, visto que um dos principais objetivos é o estabelecimento de uma determinada realidade, a partir das múltiplas percepções dos envolvidos.

Dentre as mais variadas possibilidades de aplicação da metodologia *Soft Systems*, pode-se destacar a facilidade de interação desta com entidades sem fins lucrativos, sociais, educacionais, ligadas a esferas de Governo ou à função estatal, segundo administração direta ou indireta, e ainda com as entidades que não possuem uma administração centralizada. Isto se explica pelo fato da

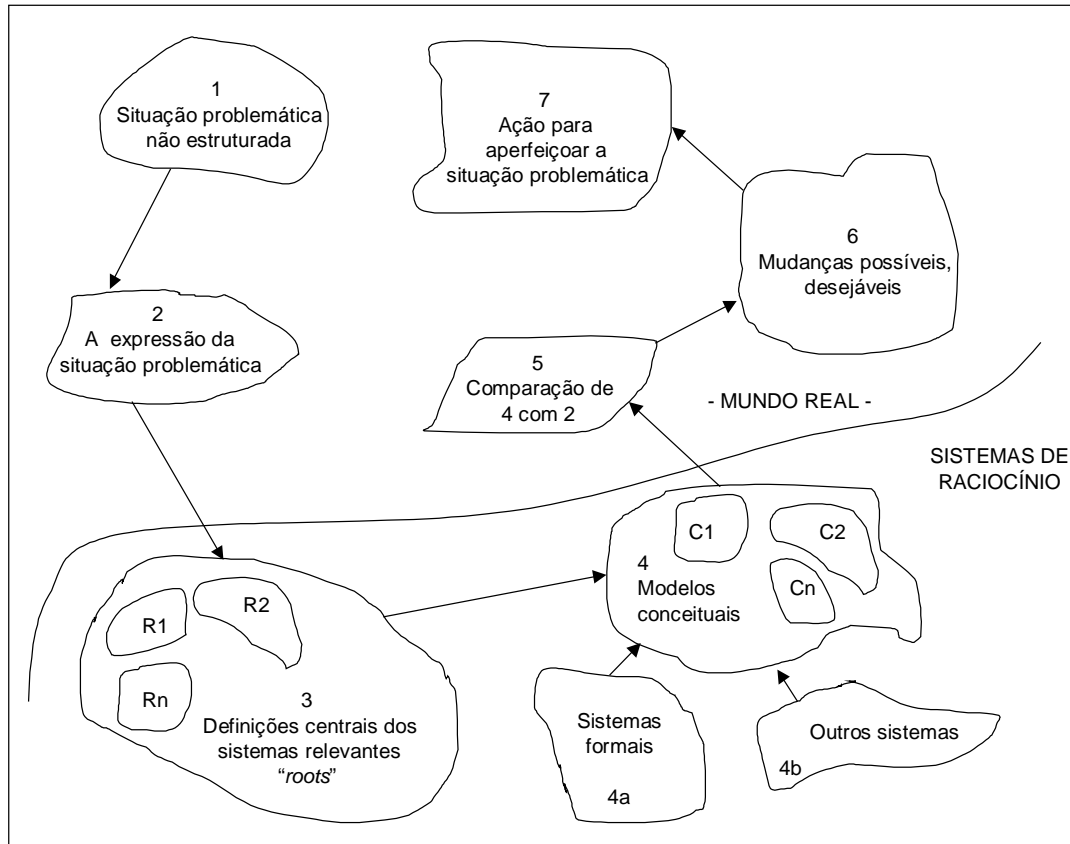
metodologia transformar em exigência o intercâmbio de pensamentos entre os gestores a respeito da organização. Ao iniciar o processo de aprendizado cíclico, incentiva a busca de uma visão diferenciada da empresa. Conceitos e formas de trabalho são revistos, proporcionando o início do processo de aprendizagem e a geração do conhecimento.

Exemplos de aplicação desta técnica de modelagem, entre outras, são as seguintes entidades: entidade filantrópica “Pão dos Pobres”, onde foram desenvolvidas as sete etapas da metodologia. Os dados foram obtidos através de entrevistas com funcionários e administradores. As soluções convergiram para comprometimento dos aplicadores e entrevistados, em função de que somente uma razoável convergência de visões da realidade possibilitaria a solução das situações problemáticas identificadas. Outros exemplos interessantes configuram a aplicação na “*Hull Council for Voluntary Services (HSVS)*”, entidade de voluntariado social, na qual a aplicação da metodologia ajuda-os a refletir sobre suas responsabilidades perante seus clientes. E, na Universidade de Santa Cruz do Sul, o desenvolvimento do estudo proporcionou a identificação de requisitos informacionais necessários à construção de um sistema de informações, além de demonstrar a harmonização das percepções entre os participantes como um meio de conduzir coerentemente aos resultados.

A metodologia tem uma formulação simples. Funciona através de um conjunto de regras que são aplicáveis nas organizações. A diferença é que estas regras, por este ser um método investigativo, funcionam como indicadores na condução dos trabalhos. Portanto, estas regras funcionam como princípios norteadores que incorporam as idéias básicas do método *Soft*. A sequência destas regras proporciona uma visão geral da organização que é a exploração do ambiente. Este reflete o grande passo: a descoberta. Posteriormente, encontram-se os sistemas relevantes, que complementam as descobertas e ajudam a produzir modelos conceituais que, se comprados ao que já existe, podem sugerir mudanças possíveis e as que são desejadas pela organização.

A figura abaixo descreve sucintamente como se dá o pensamento sistêmico a cerca da metodologia Soft Systems, implementada por Checkland e analisada por muitos outros pensadores:

Figura 2 – Soft Systems Methodology



Fonte: (BALPARDA, apud Flood e Carlson, 2000, p.34)

De acordo com (BORENSTEIN e SANTOS, 2001 p. 5) a SSM, como um processo sistemático de análise, pode ser formalizada através de sete passos (vide Figura 2). Os dois primeiros envolvem a expressão de uma situação problemática pela coleta e representação de informações em uma "ilustração representativa". Esta ilustração é uma representação gráfica que inclui valores, julgamentos e percepções relevantes a uma situação problemática. O passo 3 consiste na seleção dos sistemas relevantes apresentados na "ilustração representativa" e a conseqüente produção de definições acuradas dos mesmos, denominadas de "definições sucintas". As definições sucintas exprimem a essência da percepção dos modeladores em relação a um sistema

relevante. A seguir, modelos conceituais destas definições são estruturados como processos sistêmicos ideais. O passo 5 utiliza os modelos conceituais para questionar a situação no mundo real, comparando-os com a ilustração representativa, construída nos passos 1 e 2. O passo 6 sintetiza as melhorias baseadas no debate entre as partes envolvidas. O passo 7 implementa as melhorias definidas e repete o ciclo para continuar o processo.

Ainda, conforme disposto na figura 2, os passos 1, 2, 5, 6 e 7 situam-se em dimensões do mundo real e constituem a chamada “análise cultural”. Por sua vez, os passos 3 e 4 encontram-se na dimensão do mundo sistêmico e são denominados de componentes da “análise lógica” (BALPARDA apud Checkland e Scholes, 2000, p. 34). De acordo com RAGSDELL (1994), a SSM é um aprendizado sistêmico sobre uma situação problemática humana e leva os indivíduos envolvidos a tomar determinadas ações na situação, objetivando melhoramento desta problemática.

Existem quatro premissas que um usuário deveria estar e continuar consciente, quando usar a *Soft Systems Methodology*, que são aprendizagem, cultura, participação e dois modos de pensamento. Os “dois modos de pensamento” referem-se ao pensar do mundo real e o pensar dos sistemas; a passagem de um para o outro deveria ser feita conscientemente.

Além disso, a SSM articula um processo cíclico de exame, avaliação e reflexão. Tenta assegurar reconhecimento daqueles repressores mundiais reais, os quais recomendam que as mudanças devem aderir. Existe evidência que a noção de cultura guia fortemente os intervencionistas. Às vezes torna-se difícil definir o final de um estágio e o início de outro, mas isto é inerente na natureza cíclica e interativa da metodologia.

O sucesso da aplicabilidade da metodologia *Soft Systems* parte da participação genuína dos proprietários dos problemas em cada estágio e das percepções que os mesmos deixam aflorar em cada etapa. A SSM tem como objetivo interagir e integrar diversos aspectos que despertam os conhecimentos envolvidos nas atividades humanas, fugindo de uma ênfase matemática, que

busca resoluções precisas para problemas bem definidos. Além de se preocupar com a individualidade de percepções dos envolvidos, em uma determinada situação problemática. Modelos conceituais do todo, mostrando as atividades necessárias, são criados, permitindo o desenvolvimento de um debate capaz de levar os indivíduos participantes a um consenso sobre a situação problemática.

A *Soft Systems Methodology* pode ser definida como uma metodologia que busca um processo de melhoria contínua, através de um processo de aprendizagem. A aprendizagem ocorre interativamente, enfatizando os seguintes aspectos:

- Exame das percepções do mundo real;
- Definição de ações para atuar no mundo real;
- Reflexões sobre os efeitos resultantes das ações tomadas.

Etapas 1 e 2 - Situação Problemática Não-Estruturada e Situação Problemática Expressada

Nestas etapas, realizam-se o mapeamento da situação problemática contando com o envolvimento de todas as pessoas: pessoas diretamente envolvidas com a situação problemática e os aplicadores da técnica ou o mediador, que interagem entre si, buscando um consenso do grupo.

Uma prática adotada para esse fim consiste num exercício em que todos os envolvidos desenham ilustrações representativas ou “*figuras ricas*”, com o objetivo apresentar os diferentes pontos-de-vista sobre os problemas que podem surgir, na análise da situação. O exercício da construção da figura rica ajuda na percepção cognitiva da estrutura da organização, demonstrando fatos e interligações que são absorvidas pelo dia-a-dia.

(BALPARDA apud Checkland, 2000, p. 35) elenca os principais aspectos a serem considerados na construção de figuras ricas ou da ilustração representativa:

- A estrutura da situação: itens estáticos – como *layout* físico –, hierarquias formais e informais e sistemas de comunicação;
- O processo da situação: entendimento de como as coisas funcionam e quem faz o quê;
- A relação entre estrutura e processo (o “clima” da situação): cultura organizacional.

A construção de uma ilustração representativa destina-se, entre outros aspectos, a proporcionar a representação das diferentes percepções e interesses de cada um dos participantes, ocasionando um importante ponto de partida para a análise dos sistemas relevantes. Deste modo, a figura rica ou ilustração representativa deverá ser o mais completa possível. Caso isso não aconteça, a amplitude da percepção sobre a entidade ficará prejudicada, não respondendo à procura dos requisitos informacionais necessários para o conhecimento da situação problemática.

Não há ilustração representativa considerada típica. Cada ilustração não só refletirá um jogo particular de circunstâncias, mas também o estilo de seu criador. Este automaticamente incluirá elementos de estrutura, processo e clima. Deve-se levar em conta que as percepções ou figuras, neste estágio de elaboração, já demonstram um exame intensivo a respeito da organização, advindo das visões do dia-a-dia ou do exame a respeito da situação proposto pela metodologia. O moderador deverá indicar temas comuns. A junção somente será alcançada pela percepção do analista, que, neste estágio, também estará aprendendo sobre a situação, onde todos os fatores são pertinentes como se pudessem ser indicativos de fraquezas organizacionais ou processuais que poderiam garantir exame adicional.

Etapa 3 - *Root Definitions* de Sistemas Relevantes

Uma vez identificados os sistemas relevantes, elabora-se uma descrição básica das atividades, abordando-as sob uma visão de como deveriam ser, a partir de um determinado ponto-de-vista. A partir de critérios estabelecidos pelas pessoas envolvidas no processo, escolhe-se um sistema relevante, que possua maior importância, sendo que desse sistema extrai-se uma estrutura fundamental, denominada *root definition*. Essa estrutura fundamental será a base para o seu entendimento sistêmico e para as definições das possíveis soluções aceitáveis e desejáveis para a situação problemática.

A perfeita identificação dessa *root definition* pode apresentar um certo grau de dificuldade para muitas pessoas, sugerindo assim a utilização de um recurso conhecido por “CATWOE” (ou CATVPA na associação para o português), que proporciona a identificação dos elementos básicos presentes na *root definition*.

- Customers (Clientes): Vítima ou Beneficiário do Sistema, podendo ser um indivíduo ou diversas pessoas, onde há a indicação do resultado que acontece, envolvendo o sistema;
- Actors (Atores): protagonistas da atividade, fazendo parte das relações internas do sistema. Pode haver diversos atores ou diversos grupos;
- Transformation (Transformação): processo de Transformação de entradas e saídas. É o núcleo do sistema das atividades humanas, no qual algumas entradas definidas são convertidas em algum tipo de saída e, então, repassadas aos clientes. Por ser um processo de transformação, requer o uso de verbos. Idealmente, uma definição-chave deve focar um único processo de transformação;

- Weltanschauung (Visão de mundo): é um contexto definido. É de suma importância especificá-la, pois, a visão sistêmica necessita de um contexto claro para fazer sentido;
- Owner (Proprietário): quem tem poder para modificar ou parar o sistema, é o responsável pelo sistema proposto;
- Environmental Constraints (Restrições Ambientais): restrições do ambiente externo. São as relações externas do sistema.

Segundo PIDD (1998), a figura abaixo mostra como o CATWOE ajuda a entender a idéia de visão de mundo:

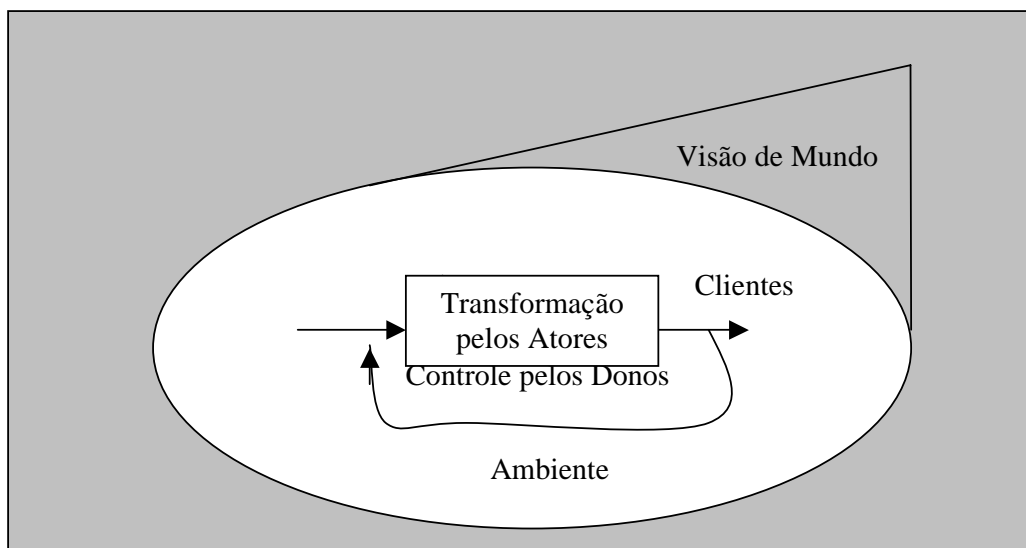


Figura 3 – CATWOE como um sistema de entrada e saída. PIDD (1998)

A figura apresenta um processo de entrada e saída simples, uma caixa preta. O processo envolve transformação, realizada pelos atores, e os resultados das transformações repassados aos consumidores. O controle externo é mantido pelos donos e o sistema todo está localizado dentro de um ambiente. A visão de mundo, apresentada através do foco da lanterna, ilumina a figura e permite que as coisas sejam vistas dentro de um contexto.

Etapa 4 - Modelos Conceituais

Esta etapa compreende a elaboração de modelos conceituais, que deveriam estar presentes em um sistema, a fim de adequá-lo com as *root definitions*. PIDD (1998), indica a necessidade da utilização de verbos relacionados às *root definitions*, de modo a demonstrar uma seqüência de atividades no sistema e seus relacionamentos. Para tanto, é necessária a construção de diagramas de interconexões de atividades. Uma vez que essa fase envolve pensamento sistêmico, devem ser considerados processos de monitoramento e controle, além de prever a comunicabilidade, do sistema como o mundo exterior através de suas fronteiras.

A partir de um modelo de fluxo de informações acordado, deve-se ainda perguntar: que estruturas de dados poderiam incorporar as categorias de informações, que caracterizam estes fluxos de informações? Essas respostas deverão conduzir a um projeto de sistema de manipulação de dados satisfatórios, que também é conhecido como "um sistema de informações".

Etapa 5 - Comparação dos Modelos Conceituais com a Situação Problemática Expressada

Esta etapa pode ser definida como a comparação entre as operações apontadas pelos modelos conceituais e a situação problemática identificada no mundo real. Nesse momento, de acordo com PIDD (1998), deve-se considerar quais mudanças serão necessárias para a transformação da situação problemática. Existem quatro formas de se desenvolver a comparação exigida por essa etapa:

- Usando-se o modelo conceitual para apoio à investigação requerida: o modelo conceitual não é mostrado às pessoas envolvidas na situação que está sendo modelada, e o analista o utiliza como uma forma de facilitar o debate sobre a mudança (para saber se ela é necessária ou não, por exemplo);

- Seguindo o modelo conceitual com seqüências de eventos que realmente ocorreram no passado: investigando como os eventos teriam ocorrido, se o modelo conceitual tivesse existido anteriormente, e comparando com a prática – uma restrição à aplicação desse mecanismo é a seletividade da memória das pessoas envolvidas;
- Discussão geral com os atores principais do modelo conceitual e comparação com a realidade: há o acompanhamento pelos participantes da situação problemática, no mundo real, o que requer tempo do analista para explicar as características do modelo conceitual aos envolvidos;
- Sobreposição de modelos: comparação do modelo conceitual com a realidade, identificando-se ou não a presença das atividades do modelo conceitual, no mundo real.

Etapas 6 e 7 - Mudanças Culturalmente Possíveis e Sistemicamente Desejadas e Ações para Transformação da Situação Problemática

De acordo com BALPARDA (2001, P.38), nestas etapas, apresenta-se o resultado para os atores envolvidos, mas a solução para transformação da situação problemática nem sempre pode ser obtida com metodologia *soft*, mas sim, pode-se indicar o uso de alguma abordagem *hard* para tanto. O principal resultado obtido pela visão *Soft* é a aprendizagem.

De uma maneira geral, alternativas de ação são recomendadas ao final do estudo. Podem ocorrer mudanças nos aspectos tratados pelas duas primeiras fases: a estrutura (forma como as pessoas são organizadas e controladas), o processo (modo como as pessoas fazem o trabalho e suas interações nesta realização) e o clima (atitudes das pessoas com relação ao seu trabalho, clientes e outros).

A SSM não é uma metodologia rígida. Pelo contrário, um dos seus principais aspectos é a capacidade de adaptação e adequação às necessidades específicas de cada projeto, agregando sensível flexibilidade aos processos de levantamento de requisitos informacionais.

5 METODOLOGIA DE IMPLEMENTAÇÃO DO ESTUDO

Este trabalho foi realizado segundo os princípios de estudo de caso que é especialmente adequado para quando “o pesquisador está interessado na relação entre o contexto e o fenômeno de interesse” (BELLINI Apud Pinsonneault e Kraemer, 2000, p. 6), interagindo com a Prefeitura Municipal de São Domingos do Sul na aplicação da metodologia *Soft Systems*.

5.1 - A Modelagem SSM na Prefeitura Municipal de São Domingos do Sul

Diante de um cenário onde necessidades de ferramentas gerenciais se fazem presentes, buscou-se identificar e conhecer o método “*Soft Systems*” para atender as expectativas de expressar os cenários problemáticos, efetivando assim as identificações de requisitos que aportem ao controle e à análise da política fiscal proposta pela atual administração.

Para a aplicação da “*Soft Systems Methodology*”, na Prefeitura Municipal de São Domingos, formou-se um grupo de trabalho composto pelos administradores e pelos responsáveis do pensamento estratégico do Município, sendo que tal composição não impede a participação de funcionários e responsáveis pelos setores operacionais da Prefeitura. Este grupo propôs-se a validar a aplicação dos sete passos, indicados pela metodologia, e de acordo com o contexto motivador que rege este trabalho.

O grupo de trabalho acima citado foi composto pelos seguintes membros: o Prefeito Municipal, o Secretário de Administração e Finanças, o

Secretário de Agricultura, o Secretário de Obras, a Secretária de Educação e Saúde, a Procuradora Geral do Município, o representante da empresa de informática, a qual disponibiliza os softwares à Prefeitura, e o Coordenador da EMATER do Município.

As etapas um e dois, de acordo com a metodologia, representaram duas reuniões. Na primeira reunião, com todo o grupo de trabalho, houve explanação e apresentação da metodologia “*Soft Systems*”, sendo enfatizada a necessidade de sinergia entre os participantes para que os mesmos consensualmente identifiquem e expressem a visão dos cenários, as situações não harmonizadas e a busca da contextualização da Prefeitura Municipal.

Nesta etapa, mas na segunda reunião, realiza-se a busca da composição da ilustração representativa acerca da situação problemática, que configura atividade importante, pois a mesma produziu orientação acerca da condução das atividades. O grupo foi estimulado a demonstrar a Prefeitura de forma a representar um esquema ilustrativo onde haja a descrição de todos os fatores que interagem com a Prefeitura, quer sejam eles internos ou externos e que configuram na problemática, segundo a visão dos membros do grupo. Inclusive, neste momento, começou a busca da contextualização do foco de atuação a ser considerado. Estas atividades visam a desvendar as diferentes percepções do porquê a intervenção é necessária e descobrir alguma maneira de entender e explorar o contexto apresentado. A idéia consiste em abrir interpretações das pessoas e respeitá-las o máximo possível, a fim de evitar inibições por parte dos membros do grupo.

Neste momento, a percepção dos participantes do estudo é de suma importância, não importando que os indivíduos expressem uma identidade corporativa, pois, no decorrer de toda a aplicação da metodologia, haverá o contraponto entre o culturalmente praticado e as mudanças sistemicamente desejáveis.

A segunda etapa (reunião três) consiste em aperfeiçoar e definir o esquema ilustrativo, definido na segunda reunião. Salienta-se a busca do

consenso, preocupação dos componentes do grupo, para que possam ser agrupadas as opiniões manifestadas na primeira reunião em demonstrações interligadas e a situação problemática possa ser expressa e estruturada de forma a dar andamento à metodologia *Soft*.

Na etapa três, o grupo, foi convidado a debater sobre as definições-chave dos sistemas relevantes, que giram em torno da administração pública do Município de São Domingos do Sul. Buscou-se debater os principais processos e a captura da essência de atuação do Município.

Os participantes do grupo foram estimulados a procurar descrever como seria o ideal para a organização, evitando condicionamentos com a realidade atual.

Como esta etapa é a mais difícil de ser compilada por ambas as partes, tanto para o grupo, como para o mediador do mesmo, será usado, se necessário, o recurso CATPVA (respectivamente: C - cliente (s), A – ator (s), T- transformação, P - proprietário, V - visão do mundo, A – Ambiente).

Após esta junção de idéias e conceitos, a quarta etapa, onde passou a haver uma interação entre o moderador da aplicação e apenas um dos participantes do grupo, representou a confecção do modelo conceitual, com descrições mínimas de subsistemas, representado a análise da estrutura, as atividades direcionadas, a quantificação das necessidades, não somente as financeiras como as relevantes ao processo. A fase evocou um pensamento sistêmico para as considerações acerca dos processos de monitoramento e controle.

Na etapa cinco, as atividades identificadas no modelo conceitual são comparadas com a situação problemática. Tal fato gerou uma ampla discussão entre os participantes, o moderador e o representante do setor de informática, pois, circunstanciou análise do mundo real da organização, que pode também ser chamada de análise cultural, e ainda, de acordo com a visão sistêmica, pode ser denominada como análise lógica.

Nas etapas seis e sete, foram avaliadas as possíveis mudanças na cultura da organização. Neste momento, a Prefeitura ou o grupo que a representa sinalizou o retorno apresentado pela aplicação da metodologia. A percepção das mudanças a serem realizadas, deu-se no momento em que o Gestor Municipal fez menção às considerações feitas no modelo conceitual, inclusive elencando-as em níveis de necessidades e que possam ser postas em prática.

Realizaram-se oito reuniões. Em quatro delas participaram todos os membros do grupo, onde foram discutidas as situações problemas, construída a “figura rica”, através das percepções do grupo, assegurando-se o processo exploratório em um determinado número de aspectos. Também, durante estas reuniões com todo o grupo de trabalho, foram definidos os aspectos relevantes e o foco central da problemática (controle e análise da política fiscal da PMSDS), na tentativa de capturar a essência de um sistema, dado o problema e a sua situação. Estas quatro reuniões representaram as etapas um, dois e três da metodologia.

As etapas quatro e cinco representaram outras três reuniões entre o moderador do método e o representante dos softwares de informática. Nestas reuniões foi confeccionado o modelo conceitual e realizada a comparação deste com a realidade. Feito isso, os estudos foram repassados ao Gestor Municipal para que este direcione-se os aspectos que poderiam ser implementados na Prefeitura. A oitava reunião representou a apresentação das considerações finais acerca dos resultados e sugestões para um novo ciclo da metodologia na Prefeitura.

6 A APLICAÇÃO DA SSM NA PMSDS

Etapas 1 e 2 - A Situação Problemática não Estruturada e Situação Problemática Expressada da PMSDS

A Prefeitura de São Domingos do Sul, como várias Prefeituras gaúchas, vê-se inundada pela explosão da exigência de transformar a administração municipal, munida de informações necessárias a dar transparência à gestão pública e administrar de acordo com regras de escassez de recursos. Consultorias, empresas de softwares, entre outros, apresentam processos informacionais, que são tecnologia pura e simples (informática), que passa a ser chamada de informação e não demonstrando a possibilidade de, por exemplo, diagnosticar os gargalos, nos processos de gerência dos ativos e passivos públicos.

Neste contexto, fica clara a existência de problemas que incomodam e restringem a atuação dos gestores municipais. Então, neste primeiro momento, estabeleceu-se a busca pela visualização da organização sob ótica sistêmica.

O foco de interesse desta etapa é debater sobre as bases operacionais que compõem parte da situação problemática que restringe a atuação dos gestores do Município. Inclusive, fazendo um diagnóstico desta situação problemática, pois, sabe-se que ela existe e que esta causa distorções e erros na estratégia de atuação da administração.

O primeiro encontro com o grupo de trabalho aconteceu no dia 20 de março de 2002, realizando-se uma reunião-palestra de apresentação da metodologia, inclusive com a delimitação de algumas premissas acerca do

andamento e da aplicação do método. Posteriormente, houve a formulação de questionamentos e exposição de dúvidas, pequenos ensaios conjecturais e divagações acerca de anseios do moderador do método e dos componentes do grupo.

Já com a concepção do método, a segunda reunião, realizada no dia 02 de abril de 2002, buscou mapear a organização sob o ponto de vista sistêmico, avaliando a organização de acordo com suas percepções e necessidades, de modo a diagnosticar de forma consensual a situação da Prefeitura Municipal.

Em ambas, os componentes do grupo foram os componentes da gestão municipal, juntamente com a procuradora geral do Município, o coordenador da EMATER do município e o diretor da empresa que fornece os softwares oficiais à Prefeitura.

Neste momento, os participantes já possuíam conhecimento a respeito de particularidades do método adotado, quais sejam “o como”, “o quê” e “o porquê” da busca e aplicação do método “*Soft Systems*”. Mas, mesmo assim, foram repassadas orientações para que a visão a ser considerada a respeito da organização fosse a mais ampla possível e que, num primeiro momento fossem elencadas todas as situações que, de certa forma, incomodem ou que restrinjam a atuação do Governo Municipal.

Logo torna-se evidente que o pedido original para uma avaliação da Prefeitura não seria um processo tão simples. No início, não havia idéia clara no que constituía uma situação problema, nem qual ação deveria ser tomada. A exemplo, não havia inícios óbvios ou pontos finais, aparentemente. Não havia situações problemas emergentes ou que fossem detectadas tão claramente que pudessem gerar *insights* para iniciar o debate.

Estabeleceu-se que, para dar início à estruturação da situação problemática, seriam revistos os conceitos a respeito da figura rica ou ilustração representativa, quais sejam a estrutura da situação, tais como: itens estáticos – como Layout físico –, hierarquias formais e informais e sistemas de

comunicação processo da situação: entendimento de como as coisas funcionam e quem faz o quê; a relação entre estrutura e processo (o “clima” da situação) e a cultura organizacional.

De início, o debate a respeito do contexto motivador para a construção da figura rica abordou questões de âmbito macro, buscando questões a nível municipal, ou seja, foi considerado o pressuposto: a Prefeitura é um impulsionador do crescimento municipal e que deveria atuar no mercado para intervir na lógica capitalista que os mercados se regulam.

Outra questão trazida à mesa de conversação foi a estruturação dos mercados e das cadeias produtivas do Município, salientando-se a importância da busca do conhecimento destes, pois os mesmos resultam na efetiva arrecadação municipal.

Diante desses pressupostos, o grupo começou a ponderar sobre a arrecadação municipal e suas influências na administração. Também, entraram em discussão incentivos dados a empresas, a análise do custo-benefício, a geração de renda, os processos produtivos mundiais, os atores, as instituições versus a interação destes com a Prefeitura Municipal como parte da composição da figura rica da própria Prefeitura.

Neste momento, foi lembrada novamente a concepção concernente à construção da figura rica, objetivo principal desta reunião, ou seja, o grupo deve levar em conta aspectos importantes: ambiente interno e externo, o foco de atuação da Prefeitura, atores, influências, planejamento estratégico. Ao final desta colocação, o grupo entendeu que não havia um foco de atuação delimitado ou se a Prefeitura o tivesse não seria de forma clara a todos os participantes da reunião. A problemática estava sendo analisada sob uma ótica macro-ambiental.

O grupo, já demonstrando uma forma cíclica de construir o conhecimento, começou a rever conceitos. Primeiramente ficou estabelecida a busca de um foco de atuação. O grupo entendeu que, ao seguir os passos da

metodologia, deveriam expressar a busca do conhecimento dos aspectos da Prefeitura como o foco; como processo da situação a diagnosticar o controle e análise da administração municipal; e, como relação de estrutura e processo, a cultura organizacional relacionada ao setor público.

Estas premissas despertaram amplo interesse entre os participantes, gerando debates e *insights* a respeito do que deve ser considerado dentro da estrutura administrativa. Neste contexto, determinado participante salientou que para haver suporte do processo decisório dos gestores, este processo deveria ter como campo de atuação o controle e análise dos investimentos municipais.

O grupo então levantou questionamentos e estes foram complementados pelo moderador da aplicação do método e descritos a seguir:

- a) Qual é o papel da Prefeitura na sociedade em que ela se insere?
- b) O modelo de gestão da atual administração está interagindo com a sociedade?
- c) Quem são os clientes da Prefeitura?
- d) Os investimentos municipais realizados pela Prefeitura configuram realmente benefícios à sociedade e ao município?
- e) A administração tem controle sobre os departamentos administrativos, operacionais e humanos?

Estas questões geraram a primeira construção da figura rica com um foco de atuação definido de acordo com a visão de mundo dos participantes, qual seja, o controle e análise dos investimentos municipais. Posteriormente, o grupo entendeu que esta expressão, deveria ser substituída no intuito de fomentar controle e análise da administração municipal, objetivando definir a situação problemática de acordo com a premissa efetivada. Neste momento, não houve a preocupação de interligações e aspectos correlacionados, somente expressar o ambiente conflitante existente e as necessidades da Prefeitura.

Na terceira reunião, realizada no dia 03 de maio de 2002, o grupo tinha claro que a concepção de estruturação da situação problemática e a busca de um foco de atuação ainda não estavam claros, ocasionando falta de consenso entre os participantes e distorções na estruturação da figura rica.

Percebeu-se que havia a necessidade de estabelecer qual função de Estado é a mais relevante para o Município e, a partir deste posicionamento, estabelecer inter-relacionamentos. Após ampla discussão, contemplou-se a função de Estado que teoricamente, até meados de 2000, não configurava problemas aos administradores públicos. Decidiu-se então pela política fiscal (arrecadação e dispêndios), pois a despesa pública antes do advento da Lei de Responsabilidade Fiscal não estava tão atrelada à receita pública, o que gerava altos desconroles, falta de gerenciamento e alto índice de dívidas deixadas aos sucessores. Também, para os atributos que compõe a arrecadação municipal há extremas deficiências de referenciais teóricos e metodologias integradas da aplicabilidade teoria-prática.

Ao repensar a figura rica, o grupo decidiu reestruturá-la de acordo com diagnóstico feito para demonstrar a estrutura da organização, levando em consideração itens que a compõem e evidenciando o controle e a análise da política fiscal (vide anexo A).

Com isso, as informações relevantes extraídas consideram a situação do ambiente interno, como estrutura organizacional e políticas públicas concernentes e o projeto administrativo gerados por esta estrutura e ambiente externo de acordo com os órgãos reguladores e de avaliação. Extraiu-se também o foco de problemas de acordo com a relação estrutura, processo e cultura do setor público como segue:

a) Ambientes

i) Ambiente Interno

- O setor operacional administrativo;

- O setor tributário - fatos geradores;
- Setor financeiro – arrecadação municipal;
- As políticas públicas denominadas como investimentos;
- Procedimentos técnicos e econômicos.

ii) Ambiente Externo

- A sociedade e a exigência de maior transparência das ações municipais;
- A legislação e as constantes mutações no decorrer do exercício;
- O Tribunal de Contas;
- Ministério Público;
- O Poder Legislativo;
- As esferas superiores de Governo;
- Instituições financeiras que disponibilizam os créditos para projetos.

b) Focos de Problemas

Analisando-se os comentários a cerca da construção da figura rica (vide anexo A), faz-se a junção dos problemas, focalizando as deficiências quanto à política fiscal, na busca da demonstração dos problemas e, também na busca do controle da análise dos aspectos internos. Para isso, a própria figura rica demonstra a estrutura organizacional passível de cinco grandes divisões: planejamento, operacional, procedimentos técnico-estatísticos, arrecadação e políticas públicas (dispêndios). Como segue:

i) Planejamento, caracterizado por:

- Planejamento realizado de forma informal;
- Falta de enfoque sistêmico;
- Informações de forma desagregada e dispersas;
- Falta de medidas para o controle de desempenho;
- Acúmulo de atividades operacionais por funcionários;
- Excesso de ações corretivas;

- A informação de que se necessita não está disponível ou não está disponível na forma que se necessita;
- Existência de conflitos internos;
- Existência de controles operacionais e não nas metas de governo;
- Controle gerencial inadequado;
- Descontinuidade nas diretrizes fixadas pela administração municipal;
- Transitoriedade de governos;
- Pluralidade de interesses e objetivos.

ii) Setor operacional, definido pelo seguinte:

- Segmentação das atividades;
- Falta padronização de procedimentos;
- Resistência de funcionários a mudanças;
- Falta de responsabilidade e inexperiência a nível operacional;
- Excessos de “foi o fulano que fez” quando surgem problemas potenciais, inclusive no momento de atendimento aos contribuintes;
- Demora na prestação de serviços;
- Insuficiente congruência entre interesses individuais e da organização;
- Falta de recursos pessoais e materiais condizentes;
- Falta de plano de carreira para os funcionários;
- Limites de gastos com pessoal;
- Ausência de controle de erro, fraude e desperdício;
- A estrutura burocrática da administração pública.

iii) As políticas públicas caracterizadas pelas seguintes premissas:

- Ausência de controle de custos efetivos;
- Ausência de demonstrações quantificando dados sobre investimentos realizados;
- Dificuldades de controle do patrimônio público existente;
- Dificuldade no acompanhamento e avaliação de programas;
- Dificuldades de retroalimentação do processo;

- Administração baseada na legalidade e não na gestão pública de acordo com imposições de órgãos de controles;
- Restrições orçamentárias.

iv) Setor de arrecadação e suas características:

- Ausência de banco de dados a cerca dos fatos geradores de tributos;
- Dificuldades de integração cadastral com as demais esferas de fiscalização;
- Informatização das cobranças;
- Falta de integração da carteira de créditos;
- Layout inadequado do setor de arrecadação – especificamente no local da tesouraria;
- Ausência de registros históricos acerca dos eventos do contribuinte;
- Ausência de especialistas na área tributária – Inspetor tributário
- Desconhecimento dos fatos geradores de tributos;
- Ausência de medidas preventivas de atos de sonegação, omissões e inadimplência;
- Submissão à regra da escassez de recursos.

v) Procedimentos estatísticos, técnicos e econômicos dados pelas seguintes características:

- Ausência de indicadores e medidas de desempenho econômico-financeiro da entidade;
- Dificuldades em saber se os “produtos fins” da Prefeitura têm a qualidade requerida;
- Ausência de conhecimento dos “clientes” da empresa;
- Transparência ao contribuinte;
- Medidas de difícil leitura;
- Ausência de quantificação das políticas públicas;
- Dificuldades de obtenção de dados e indicadores sociais;

- Ausência de cultura da entidade acerca de projeções, nos mais variados níveis.

A correlação das temáticas levantadas se deu no momento da revisão da figura rica, feito no intervalo entre a segunda e terceira reunião. As mesmas foram feitas objetivando o foco já estabelecido, ou seja, o controle e análise da política fiscal da Prefeitura Municipal.

Etapas 3 - *Root Definitions* do Sistema Relevante

Na quarta reunião, já se contou com a definição da situação problemática expressada por todo o grupo de trabalho, qual seja, o controle e análise dos atos administrativos na busca da maximização das políticas fiscais estabelecidas pelos gestores municipais. O grupo de trabalho passa então para a elaboração de uma definição sucinta a respeito do contexto estabelecido, principalmente, evidenciando o foco de atuação já descrito anteriormente.

Novamente, o grupo, sem modificações quanto aos componentes, evidenciou questões de âmbito macroeconômico, tangenciado pelas funções de Estado¹⁰, de acordo com a CF/88, sem contudo visualizar o contexto municipal.

Saindo da esfera macroeconômica, o grupo começou a debater as mais variadas funções concernentes ao poder público. A função econômica onde Município deve primar pelo desenvolvimento de sua sociedade; a função social, minimizando as dificuldades; e a função política, como princípio norteador na busca do esclarecimento da população e na formação de liderança. Tais premissas definem o Município, representado pela Prefeitura como um facilitador de ambientes propício para o desenvolvimento e o bem-estar social dos munícipes.

¹⁰ Estado é a organização política do poder, constitui pessoa jurídica de direito público. A menor parte da organização político-administrativa é o Município.

A dificuldade de definir considerações a cerca do setor público e de suas ações era esperada, tendo em vista que não são de praxe tais incursões na cultura interna dos entes públicos, aqui representados pelos Municípios de pequeno porte, muito embora estes saibam da necessidade e da qualidade que tais definições poderiam trazer para a gestão da “coisa pública”.

a) A Definição Sucinta

A Prefeitura Municipal de São Domingos do Sul é uma entidade de caráter público, representante dos cidadãos, que presta serviços privativos de Estado, consubstanciando-se na defesa do interesse público essencial aos cidadãos, através da gestão de recursos provenientes da arrecadação.

Os precursores desta modelagem já haviam previsto dificuldades no momento dos participantes definirem sucintamente o sistema relevante. A agregação da técnica “CATWOE”, ou de acordo com tradução para o português “CATVPA”, descrita na apresentação da metodologia “*Soft Systems*”, é utilizada como ferramental elucidativo para questões que precisavam ainda ser trabalhadas ou para incrementar a “*root definitions*” estabelecida.

O grupo considerou os seguintes aspectos para a PMSDS:

- Customers (Clientes): os cidadãos e contribuintes de tributos;
- Actors (Atores): o gestor público, a equipe de Governo, os funcionários e servidores públicos, os legisladores, as entidades reguladoras e os cidadãos;
- Transformation (Transformação): transforma recursos advindos dos contribuintes e cidadãos em bens e serviços públicos;

- Weltanschauung (Visão de mundo): o Município, representado pela figura estática que é a Prefeitura e, pela figura humana em torno do gestor, é responsável pelo gerenciamento dos recursos públicos e pela promoção do bem-estar social de toda a coletividade;
- Owner (Proprietário): a Prefeitura como representante do cidadão;
- Environmental Constraints (Restrições Ambientais): a legislação, a conjectura econômica, a estrutura administrativa, os órgãos ou esferas superiores de governo.

Etapa 4 - Construção do Modelo Conceitual

Após o conhecimento do processo, de acordo com a definição sucinta e a contextualização da situação problemática da Prefeitura, reuniram-se por três ocasiões, num período de aproximadamente três horas cada reunião, o moderador da aplicação da metodologia e o responsável pelos programas informatizados ou softwares oficiais da PMSDS, que passaram a elaborar um modelo conceitual para dispor à Prefeitura, de acordo com conhecimento do funcionamento dos processos da Prefeitura, buscando uma modelagem que confirme a otimização e a excelência da Prefeitura como entidade fulcrada na preservação do patrimônio e dos serviços públicos.

A descrição feita através das definições sucintas, que foram elaborados por todo o grupo de trabalho, serve de base para uma elucidação do modelo, pois, elas reiteram a necessidade dos gestores públicos saberem que estão gerindo um órgão que não lhes pertence, de fato, exposto à regra da escassez de recursos e obrigado a coexistir como uma organização fulcrada em procedimentos gerenciais coesos e em benefício de toda a população.

No modelo conceitual, são utilizados verbos como linguagem de modelagem e são estruturados de acordo com uma ordem que reflete a interação de dados com o contexto interno do sistema, como também, a busca de uma seqüência lógica de atividades de transformação, em um sistema.

Por este prisma, é necessário dotar o órgão gestor da Receita Municipal de competência técnica em infra-estrutura tecnológica que assegure uma gestão eficaz da informação fiscal, além de manter a base de documentos fiscais, assegurando o compartilhamento de todos os documentos e subsídios produzidos pelos administradores tributários municipais ou necessários ao desempenho de suas atividades. A gestão da Receita Pública deve ser a atividade com a missão de garantir os meios financeiros para o funcionamento e os investimentos, no Município, ao menor custo, com a máxima justiça social e com o maior grau possível de observância voluntária da lei por parte dos contribuintes.

Na busca da aplicação da eficácia do sistema tributário ao menor custo possível, deve ser minimizado não apenas o custo operacional da administração tributária, mas com ênfase igual, o custo suportado pelo contribuinte para atender exigências burocráticas. É essencial criar condições que permitam ao contribuinte acesso às informações e obtenção de serviços conclusivos da administração tributária com presteza e uniformidade, eliminando deslocamentos desnecessários do contribuinte e a subutilização de funcionários. Deve-se também, através da “modernidade administrativa”, focalizar o cidadão, enfatizando novos princípios como simplicidade, qualidade, acessibilidade, rapidez, transparência, mediação, participação e responsabilidade, cabendo ao Estado a função de regulação, delegação de responsabilidade, renovação de gestão de recursos humanos e orçamentários.

É interessante ressaltar que o enfoque principal, definido pelo grupo, é o controle e a análise da política pública, realizada através da execução orçamentária do Município. Então, buscou-se uma inclusão dos mesmos, enfatizando certos aspectos do funcionamento da entidade, refletindo a experiência e anseios dos construtores, no modelo a ser elaborado.

O controle é uma ferramenta importante dentro da administração. Sem controle, os rumos não são corrigidos, os objetivos muitas vezes ficam colocados em segundo plano e há desperdício e inadequação no uso dos recursos. O controle da administração pública surge dessa necessidade de correção de rumos frente aos interesses da sociedade. Independente da mudança estrutural proposta, a “reforma” traz a intenção de fortalecimento dos sistemas informatizados de gestão pública, que desempenham controles sobre a administração financeira, orçamentária, patrimonial e de pessoal. O controle formal, antes exercido com normas e procedimentos escritos, agora passou a ser padronizado nos sistemas informatizados, tornando-se arma poderosa no acompanhamento dos resultados. Para isso é preciso grande vontade política, visto que os meios só dependem de investimento para viabilizar mecanismos de controle social, estruturados com base em informação desses sistemas. O processo de informação contempla uma grande possibilidade de restabelecimento de controles e avaliação de resultados, na administração pública. No futuro, os sistemas informatizados podem se tornar o aliado nos mecanismos de controle social da administração pública.

Consideraram-se também, no modelo conceitual, divisões concebidas para a estruturação da definição do foco de problemas estabelecidas no passo dois, as quais são premissas para um efetivo controle e uma real análise dos atos administrativos e para que haja fluência mais ágil nas atividades, na PMSDS. A utilização do passo dois dá-se na averiguação das atividades da Prefeitura, que devem ter uma seqüência lógica de funcionamento. Na divisão realizada no passo dois, ambiente interno, agrupamos atividades afins para demonstrar a interligação entre elas e o quanto estas impulsionam a relatividade no campo de atuação de uma entidade pública. Cabe ressaltar ainda, que não estão descritas na ordem cronológica das atividades. Define-se esta lógica no momento da elaboração do modelo apresentado nesta etapa, encontrado no anexo B, onde se dá a estruturação ou a definição de uma seqüência lógica de retroalimentação do processo.

Paralelamente foram definidos parâmetros de desempenho para funções de controle e análise das atividades do modelo (vide Anexo B). Estes parâmetros foram agrupados, tomando-se como base os seguintes critérios: eficiência, eficácia, efetividade. Eficiência refere-se à capacidade de transformar entradas em saídas, ou seja, a produtividade dos processos de transformação e do sistema como um todo. Eficácia refere-se à qualidade do processo de transformação, ou seja, a capacidade de oferecer o conjunto de saídas em acordo com os objetivos fixados para o sistema. Efetividade refere-se à capacidade do sistema de atingir seus objetivos a longo prazo.

A implantação de análises com base nestes critérios tem encontrado um campo fértil nas necessidades sociais e nas críticas direcionadas ao sistema de controle; mas, também, tem encontrado sérias resistências em setores internos de Estado, no sentido de que ela representa, por um lado, a necessidade de aperfeiçoamento do corpo técnico do aparelho; por outro lado, representa uma possível redução de poder em determinado escalão hierárquico, bem como a necessidade de planejamento estratégico definido, com metas preestabelecidas, o que não é costume, no sistema político-decisório do Brasil.

Com a definição destes parâmetros, procurou-se evidenciar a relevância da presença de certas atividades para a obtenção dos objetivos definidos. Ademais, evidenciou-se o papel do controle para o gerenciamento efetivo de sistemas complexos, obtidos a partir de um processo sistêmico para a identificação de fatores que afetam o desempenho e da caracterização destes por variáveis mensuráveis. As principais medidas de desempenho, definidas pelos grupos de análise, em cada categoria, foram:

Eficiência (medida do rendimento individual dos componentes do sistema. Trata-se da otimização dos recursos utilizados para a obtenção dos resultados):

- Tempo de resposta aos controles externos e internos;
- Tempo para a difusão da informação e implementação racional do recolhimento dos recursos públicos em todos os estágios da política fiscal;

- Tempo para contornar os reveses da política tributária sem perda arrecadatória;
- Estabelecimento de clima interno.

A Emenda Constitucional número 19/98 elevou a eficiência à condição de princípio da Administração Pública, cabendo a essa desenvolver suas atividades com eficiência, de modo a ser efetiva no atendimento das necessidades dos administrados. A evolução do pensamento sobre Administração Pública levou a prescrição de características necessárias a uma administração atuante e apta a maximizar o atendimento das demandas sociais. Do ponto de vista organizacional, propõe um aumento de produtividade do executivo com a aplicação de tecnologia administrativa para o aprimoramento da gestão pública. Centra-se no aumento da eficiência dos sistemas burocráticos públicos. Dentre as críticas a esta visão, destaca-se o fato de promover a ampliação da barreira institucional entre Estado e sociedade, instrumentalizando a dicotomia ao preferir as soluções burocráticas e ignorar as formas mistas de gestão e de controle social (ALLEBRANDT, 2001).

Eficácia (medida do rendimento global do sistema. Refere-se à contribuição dos resultados para alcance dos objetivos globais da entidade):

- Mensuração da qualidade dos serviços prestados;
- Mensuração dos procedimentos de otimização e eliminação de desperdícios;
- Mensuração do custo da geração de informações;
- Mensuração e mapeamento das funções da entidade;
- Mensuração e avaliando do resultado social;
- Mensuração das metas físicas por programas;
- Mensuração dos fatores inibidores do desempenho e identificação da necessidade de ações corretivas.

Para cada atividade a cargo de entidades prestadoras de serviço público, que consomem recursos (implicam em gastos) e que são desenvolvidas no processo de fornecer serviços, é oferecida uma medida alternativa (custo de oportunidade), representativa de sua "Receita

Econômica”. Este é um esforço para sinalizar aos gestores públicos que existe um limite definido acima, do qual a prestação daquele serviço público seria proibitivo, porque muito oneroso para os usuários, que poderiam obtê-lo pagando menos de acordo com o pensamento de RIBEIRO FILHO (1997).

O Sistema de informação deve propiciar os seguintes benefícios (PROZZEBON & FREITAS, 1996): otimizar o desempenho da organização; melhorar o processo de tomada de decisão; propiciar agilidade e flexibilidade; subsidiar o planejamento; melhorar a qualidade da comunicação; e converter dados em informações úteis para a racionalidade administrativa. Um sistema interligado de informação eficiente é o que proporciona a informação necessária, no momento oportuno, na forma desejada pelo usuário e no lugar que ele estiver quando dela necessitar.

Efetividade (relação entre os resultados alcançados e os objetivos propostos ao longo do tempo):

- Bem-estar máximo dos cidadãos e contribuintes de tributos;
- Maximização do custo-benefício dos investimentos públicos;
- Relação entre a entidade e seus usuários;
- Manutenção do capital físico e financeiro da entidade;
- Estruturação de painel de controle gerencial;
- Monitoramento constante das ações;
- Demonstração do valor adicionado;
- Manutenção da estratégia de progressividade;
- Coleta de informações associadas.

O conceito de bem-comum serve para justificar a participação do Governo no provimento de vários bens e serviços entendidos como de interesse público, pois está implícito no processo que, sem tal intervenção, o mercado poderia relaxar no suprimento destes bens. O setor privado não tem o incentivo para produzir bens com essas características, dada a dificuldade de por eliminação excluir consumidores de tais produtos, que não contribuem para o custo de sua produção. Já o Estado oferece seus benefícios indistintamente (contribuintes e não-contribuintes) sem nenhuma forma de exclusão social.

Dentre as funções administrativas dos Municípios, o planejamento e a gestão pública são atividades fundamentais, a partir das quais todas as demais são originadas. Para seu apropriado desempenho, a coleta, organização, análise e disseminações das informações necessárias são essenciais, configurando-se nas etapas mais demoradas e onerosas do processo. (ALLEBRANDT apud DANDEKAR, 1988 e CLARK, 1992; SANTANA, 1995).

Etapa 5 - Comparação do Modelo Conceitual e a Situação Problemática

A seqüência de desenvolvimento do estudo propiciou o terceiro encontro do grupo reduzido e teve como objetivo comparar o mundo real com o denominado mundo sistêmico, relacionando o modelo conceitual (passo quatro) com a ilustração representativa (passo dois). O objetivo desta comparação é definir mudanças sistematicamente desejáveis e culturalmente possíveis, via debate entre os participantes do grupo de análise.

A comparação entre o modelo desenvolvido e a realidade foi realizada a partir das atividades definidas no modelo conceitual. Para cada atividade foram utilizadas colunas, seguindo a matriz de comparação, estabelecida por BORENSTEIN e SANTOS (2001), preenchidas no anexo "C". As questões abaixo demonstram o enfoque dado para estabelecer a correlação:

- A atividade existe ou não no mundo real?
- Como a atividade está implementada?
- Qual o julgamento da atual implementação do mundo real?
- Comentários justificando problemas constatados (baseados nas percepções, comentários e valores apresentados na "ilustração representativa"); e
- Diagnóstico, apresentando possíveis ações para melhorias.

O Anexo “C” apresenta a matriz de comparação entre a “ilustração representativa”, apresentada no Anexo “A”, e o modelo conceitual apresentado no Anexo “B”.

5.1 Atividades Presentes

Considerando-se o conjunto de atividades presentes avaliadas como deficientes, os seguintes comentários e diagnósticos merecem destaque:

- Mapear as competências essenciais da organização;
- Conhecer o plano de Governo;
- Estudar a legislação;
- Levantar realizações;
- Definir unidades executoras;
- Disponibilizar recursos operacionais;
- Facilitar ao contribuinte o pagamento dos tributos e tarifas;
- Levantar as necessidades do corpo social;
- Respeitar enfoques preambulares da despesa;
- Apurar recursos para cada secretaria;
- Determinar os custos das atividades;
- Compatibilizar o orçamento das receitas e da despesa.

5.2 Atividades Ausentes no Mundo Real

Os participantes dos grupos de análise indicaram a necessidade de reestruturação ou adequação da Prefeitura no sentido de realizar as seguintes atividades, ausentes nesta, segundo suas percepções:

- Ver sistematicamente a organização;
- Analisar o orçamento;
- Avaliar a estrutura fiscal;

- Estabelecer medidas e padrões;
- Mapear o potencial de arrecadação;
- Estudar os fatos geradores;
- Estabelecer planta de valores para os tributos municipais;
- Fiscalizar;
- Gerir as finanças em tempo real.

Etapas 6 e 7 Mudanças Culturalmente Possíveis e Sistemicamente Desejadas e Ações para Transformação da Situação Problemática

O que se percebe é que, dadas às imperfeições existentes no sistema de produção, de distribuição da riqueza e no acesso aos bens essenciais, há uma série de justificativas para a intervenção e atuação do Governo. Se houvesse uma justiça maior na distribuição das riquezas geradas pelas atividades produtivas, haveria cada vez menor necessidade da participação do Governo. Como se está longe disso, o Estado acaba ampliando cada vez mais o seu leque de ação. O limite dessa participação, a forma e os mecanismos de participação, os benefícios gerados e sua apropriação pelas diversas camadas da sociedade serão o resultado do próprio processo de participação da população, nas decisões governamentais. O limite dos acertos e dos abusos dos governos dependerá, portanto, da forma pela qual a sociedade se estrutura política e socialmente.

A natureza das propostas para a situação problema merece ênfase no trato da política econômico-social e na estrutura interna da organização:

- a) *Reordenamento* das políticas públicas: o mercado regulado do nosso tempo pôs em evidência a inter-relação entre crescimento econômico e justiça social, entre liberdade política e justiça social e entre liberdade política e crescimento econômico, a ponto de nenhuma formação política, em regime de competição aberta, negar que o objetivo mais geral da política é a garantia de acesso do maior número aos benefícios

de bem-estar proporcionados pelo Estado. O objetivo próprio da política social é assim o conjunto das ações necessárias para garantir o acesso de todos os direitos sociais básicos. E o desempenho do Governo, particularmente, é dado pela sua capacidade de garantir efetividade a esse princípio.

- b) Integração entre políticas econômica e social: uma política econômica, visando à construção de uma sociedade mais harmônica, deveria contemplar obrigatoriamente estas fases:
- Resolução do problema crítico de identificação de fontes para o financiamento de uma nova etapa de desenvolvimento local;
 - Ampliação da oferta de emprego formal de trabalho;
 - Facilidades para a incorporação ao mercado formal de assalariados do mercado informal;
 - Estímulos para que os trabalhadores informais fiquem sob a proteção do sistema oficial de proteção social.

Essa seletividade implicaria, antes de tudo, na definição clara e objetiva da clientela da política fiscal, condição para que os recursos escassos disponíveis sejam concentrados no atendimento da população necessitada.

- c) Avaliação da estrutura fiscal: a maneira pela qual as fontes de tributação são distribuídas entre os níveis de Governo mostra, claramente, a centralização dessas fontes no Governo Federal. Para os Municípios foram estabelecidas também somente duas fontes de impostos, que se caracterizam por suas baixas elasticidades de renda. Dependendo da forma pela qual a tributação é imposta, afetará vários setores da economia, bem como os indivíduos e as empresas. Normalmente, os tributos são cobrados de acordo com a renda dos indivíduos, com as propriedades, com a riqueza, com os lucros empresariais, salários e bens e serviços. Mapeamento e redesenho do potencial de arrecadação: ineficiências administrativas e razões políticas ocorrem nos Municípios. Na grande maioria, não existe um cadastro técnico adequado, que

permita uma apuração mais eficiente da real base tributária e o acompanhamento nos níveis de arrecadação.

- d) Racionalização dos gastos públicos: de forma genérica, pode-se afirmar que a elevação nos gastos governamentais provocaria uma elevação no nível de renda local. Isso pode nem sempre ser verdadeiro, pois tudo dependerá da natureza das despesas. Apesar desse tipo de situação, sabe-se que os gastos e os tributos desempenham um papel importante, na vida de uma sociedade. Através de uma combinação eficiente dessas variáveis, poderá haver uma elevação no nível da atividade econômica, que se refletirá no nível de renda, de emprego, de consumo, de investimentos e na apropriação da renda agregada. Esses benefícios, gerados pelo Governo, serão mais expressivos sempre que houver uma ação coordenada de suas atividades e que reflitam os reais desejos da sociedade.

- e) Orçamento “inteligente”: a concepção do sistema de planejamento e orçamento. O orçamento anual é o instrumento de operacionalização de curto prazo da programação constante dos planos setoriais e regionais de médio prazo, os quais, por sua vez, cumprem o marco, fixado pelos planos globais de longo prazo, onde estão definidos os grandes objetivos e metas, os projetos estratégicos e as políticas básicas. Neste sentido, a principal matéria-prima utilizada para a elaboração da proposta do orçamento é buscada em elementos integrantes do sistema de planejamento.

- f) Desenvolvimento auto-sustentado: as informações, que estão vindo a lume sobre a situação social do Brasil, são deprimentes, quando referenciadas ao quadro econômico, e angustiantes, se avaliadas sob o prisma ético e da justiça. Se a atuação do Estado como agente produtivo está sendo esvaziada, para o bem ou para o mal do processo de crescimento econômico, é preciso realçar e fixar claramente seu papel, no desenvolvimento social, por meio de metas a serem alcançadas, ao longo do tempo, e responsabilidades concretas que virá a assumir,

quando redesenhado. Até porque atividades econômicas importantes como saneamento e prestação de serviços de essenciais dependem crucialmente dessas definições.

- g) Distribuição duradoura e responsável da renda: não há outra maneira de alterar esses desequilíbrios regionais ou entre as classes sociais a não ser por meio de um crescimento econômico sustentado por um longo período. A melhora na qualidade de vida só se dará com a geração crescente de renda e riqueza, no setor produtivo. Não há outro mecanismo. A simples redistribuição, em favor dos pobres da riqueza hoje acumulada, nos segmentos mais favorecidos da sociedade provocaria a destruição da poupança, que já é escassa, não permitindo a realização dos investimentos necessários para a ocorrência de um período de crescimento.
- h) Construção de um Estado “inteligente” : que cumpra o papel adequado na sociedade: a transformação para esse quadro depende de pré-requisitos difíceis, no momento, como: afirmar o papel do Estado nesse processo e assumir suas responsabilidades; desradicalização ideológica no que diz respeito ao planejamento econômico do Governo, tornando-o integrado e democrático; e desradicalização no sentido de reconhecer a política como o espaço crucial de negociação da sociedade.

Diante dessa conjectura, avaliar a atuação do poder público municipal sobre a arrecadação municipal, incentivos dados a empresas, a análise do custo-benefício, a geração de renda, os processos produtivos mundiais, os atores, as instituições, *versus* a interação destes no ambiente da Prefeitura Municipal, suas influências administrativas e seus efeitos na sociedade são precondições para avaliar a performance organizacional da Prefeitura de São Domingos do Sul.

O melhor lugar para se começar a examinar o efeito do Governo sobre a sociedade é o orçamento. O orçamento municipal resume os dois tipos de efeitos sobre a demanda agregada: compras e impostos. O principal foco de

análise deste estudo é a Política Fiscal Municipal (arrecadação e dispêndios), pois, a despesa pública antes do advento da Lei de Responsabilidade Fiscal não está tão atrelada à receita pública, o que determinava falta de controle, de gerenciamento, planejamento de débitos, deficiências de referenciais teóricos e metodologias integradas da aplicabilidade teórico-prática.

Os elementos proeminentes extraídos ponderam a circunstância do ambiente interno, como estrutura organizacional e políticas públicas referentes e o diagrama administrativo, gerados por esta estrutura e ambiente externo de acordo com os órgãos reguladores e de avaliação. Extraíu-se do foco central e de acordo com menção do gestor municipal, a apreciação das atividades/problemas de conformidade com a relação estrutura, processo e cultura do setor público municipal, como segue:

- a) Visão sistêmica da organização: a falta de uma visão global da administração municipal afeta diretamente o planejamento público. Esse desconhecimento aumenta as ações corretivas. As informações gerenciais, se utilizadas de forma eficaz, transformam-se em instrumento de alavancagem e tomada de decisão.

- b) Análise do orçamento: de nenhuma forma deve-se diminuir a importância dos controles legais que visam preservar a correção, a lisura e a honestidade nos procedimentos administrativo-financeiros públicos; os agentes funcionais do Governo devem colocar o interesse público acima de quaisquer outros subalternos. Toda a sociedade deve ter na moralidade administrativa um pressuposto ético a ser buscado permanentemente por todos os meios, inclusive através do aperfeiçoamento dos mecanismos de controle. Ao lado das questões tradicionais, as novas abordagens da avaliação devem considerar os resultados econômicos, financeiros e administrativos da ação governamental. As formas modernas de representação do orçamento, em linhas gerais, possibilitam bons

resultados nas avaliações de eficiência e eficácia. O mesmo não ocorre com a medição de efetividade. Por mais aperfeiçoadas que possam ser as técnicas de análise de sistemas, não conseguem fornecer indicações precisas para as grandes decisões que visam ao desenvolvimento econômico-social.

- c) Avaliar a estrutura fiscal: a política tributária traz, no seu bojo, injustiças detectadas, com privilégios a certos contribuintes em detrimento da sociedade. A estrutura fiscal do Município carece de planejamento de longo prazo, deficiência de cadastros, desconhecimento de fatos geradores, controles da evasão de recursos e fiscalização, o que faz o contribuinte sentir no tributo uma penalidade, permitindo baixa moralidade exatora.

- d) Estabelecimento de medidas e padrões: as informações perdem a utilidade ao longo do tempo, devido à ausência de padronização e de medidas. Os dados coletados dependem das correlações definidas para o uso administrativo-gerencial. Neste contexto, a informalidade e empiricidade administrativo-burocrática criam informações inúteis, de difícil leitura e mensuração.

- e) Mapear o potencial de arrecadação: dado o fato que os Municípios têm baixa participação relativa, na arrecadação dos recursos tributários totais, o Governo Federal lança mão das transferências intergovernamentais numa tentativa de fornecer àqueles setores disponibilidade maior de recursos financeiros. Pelos dados municipais, as transferências, tanto da União como do Estado, representam cerca de 80% (oitenta por cento) da receita municipal. Nesta conjuntura, reconhece-se a perda de autonomia fiscal e financeira dos Municípios. A solução até que ocorra a Reforma Tributária são políticas arrecadatórias locais, como aumento de receitas via tributos que incidam sobre o patrimônio e renda (IPTU, ITBI e ISS) e sobre os serviços prestados um maior controle de custos e cobrança.

- f) Estudo dos fatos geradores: “nenhum imposto será exigido ou aumentado a não ser que algum dispositivo o estabeleça...”, é o que diz a lei. É necessário atualizar o Código Tributário Municipal à luz da legislação federal e estadual e da realidade sócio-econômica local e estudar a estrutura tributária municipal, visando coibir a sonegação premeditada ou espontânea e a evasão de receitas municipais.

- g) Estabelecimento de planta de valor para os tributos municipais: com a posse de dados sobre fatos geradores, podem-se estabelecer critérios derivados de enfoques sociais e legais. Os efeitos da aplicação do sistema de tributação podem ser medidos quando se analisa o perfil da renda da sociedade após o imposto. A magnitude das alterações na distribuição da renda pós-tributação dependerá da diferenciação das alíquotas para as diversas classes de renda. De forma que, quanto maior o intervalo de uma alíquota para outra, maior será o impacto sobre a distribuição da renda e vice-versa.

- h) Fiscalização, sonegação e aumento da receita: por fim, entre outros importantes fatores, deve-se lembrar o princípio de que a tributação ganha níveis elevados para compensar a receita não-arrecadável dos sonegadores, com o que aqueles que pagam têm a certeza de estar pagando mais do que deveriam para cobrir a parte dos que não pagam. Quando não há controle interno e externo, a não ser o Tribunal de Contas do Estado, acarreta-se ineficiência arrecadatória, com desqualificação dos programas fiscais, além de dificuldade de controle e de análise, com conseqüências importantes sobre o nível de receitas e desperdícios nos resultados administrativos globais.

- i) Gestão das finanças em tempo real: se não há interligação entre as informações financeiras internas, também não há uma perfeita sincronia entre pagamentos e recebimentos. Se o setor

operacional opera com defasagem (falta de planejamento, uniformidade de procedimentos e controles), há dificuldades de compensação, com saídas do erário sem a contrapartida de recursos e/ou a falta de coincidência entre recebimento de direitos e extinção de obrigações de um mesmo contribuinte.

7 AVALIAÇÃO DO PROCESSO DA UTILIZAÇÃO DA SSM NA PMSDS

A euforia da busca por ações inovadoras para a avaliação de uma situação construída ao logo dos tempos esbarra nas dificuldades de implementação de estudos. Esta realidade não se deu diferentemente na Prefeitura de São Domingos do Sul. Ao iniciarmos a aplicação da metodologia torna-se que a aparente aplicação da metodologia pelo grupo não seria um processo simples. Mas, o grupo queria ir adiante, no propósito de definir a problemática da PMSDS, e, na condição de moderadora deste trabalho, queria compor com ele oportunidades para que isso acontecesse. Em minha opinião, uma abordagem mais positiva era requerida, a qual poderia fornecer apoio e direção e ajudá-lo a reconhecer suas próprias forças.

No início, não havia idéia clara no que constituía a situação problema nem qual ação deveria ser tomada. Havia um anseio para que pudéssemos analisar a política pública municipal, mas esta definição de foco de percepção não se deu logo nos primeiros ensaios de pensamento cíclico. Sabíamos que primeiro de tudo tínhamos que aprender sobre a situação na qual o desenvolvimento do trabalho estava empreendido. Tínhamos uma organização que aparentemente era vista como exemplo para as demais da região, mas que, internamente, possuía anseios pelo novo quanto a processos gerenciais e administrativos.

A motivação e a seriedade dos participantes são pontos a serem ressaltados, pois, a aplicação da metodologia depende realmente da participação, da parceria e dos relacionamentos fortalecidos dentro do grupo. Ainda é interessante ressaltar que não houve repreensões por convenções culturais e o estímulo a discussões e auto-avaliações num processo organizado e de evidenciação.

Era esperado que, a princípio dificuldades de entendimento entre a moderadora da aplicação e os participantes emergissem, mas, igualmente produções emergiriam deste processo de aprendizagem, o que acabaria gerando entendimento, participação e desenvolvimento cultural. A equipe perceberia os efeitos da habilitação.

A SSM, para ser assimilada com sucesso, precisava de um significativo período de estudo. Ponderou-se isto na PMSDS e, para resolver tal questão, o moderador elaborou uma apostila para os participantes do grupo, inclusive com outras experiências de aprendizagem cíclica.

O contexto motivador transformou a busca pela aplicação da SSM em uma proposição atraente para essa situação particular. Às vezes era difícil definir o final de um estágio e o início de outro, mas isto é inerente na natureza cíclica e interativa da metodologia. Não era peculiar para este exemplo particular e o está mantendo com as intenções de Checkland. Cada estágio era, talvez, não estritamente aderido, mas ainda fornecia uma parte útil da estrutura para a “solução de problemas” e possibilitava progressos a serem feitos.

Os estágios um e dois configuraram uma descoberta em todos os campos, quer seja na aprendizagem e na estruturação dos problemas, quer seja no estabelecimento das diretrizes e, principalmente, na interação do acadêmico ao prático por parte da moderadora da metodologia. Estes momentos representaram a parte mais difícil do trabalho. A dificuldade de estabelecer as deficiências quantificá-las e efetuar a junção em situação problema representaram grande esforço para todos. Neste momento, o foco não havia sido estabelecido e representou dificuldades para a centralização das atenções necessárias acerca das atividades a serem elencadas, na figura rica.

Uma figura “rica” permaneceu de forma consensual a todos os participantes, muito embora cada um tenha demonstrando sua percepção e a

moderadora tenha feito posteriormente a junção dos dados obtidos. A hesitação inicial estava tácita. O difícil era comprometer os pensamentos de cada um ao apresentá-los a moderadora. As percepções de cada indivíduo foram respeitadas e todas as informações acabaram sendo divulgadas na figura rica, tornando-a uma figura razoavelmente rica. A figura não refletia a fraqueza individual, mas concentrava o nível do grupo, provavelmente servindo para demonstrar a dinâmica da equipe, naquela hora. O maior benefício, no entanto, foi o da discussão de assuntos que surgiram durante a compilação da figura. Um novo nível de entendimento dos indivíduos e suas atividades correntes foi alcançado.

O estágio três representou o estágio da definição do foco norteador do trabalho. Até então vinha-se fazendo experimentos para compor este foco. A definição das palavras-chave “política-fiscal” representou a confirmação da figura rica e representou a integração da situação-problema com os objetivos do trabalho.

O processo CATWOE foi usado e colaborou para a descoberta da inter-relação de receita e despesa. Então, uma palavra-chave era vista como capaz de enfrentar a maioria dos temas que tinham sido expressos – quantificação das políticas públicas, as deficiências do setor operacional, as dificuldades arrecadatórias, as dificuldades na obtenção de dados e a dificuldades de planejamento.

Surpreendentemente não pareceu ser difícil para o grupo contextualizar o mundo real do universo da PMSDS.

No estágio quatro, construiu-se um modelo conceitual o qual seguiu naturalmente na mesma sessão do estágio três. Neste momento, a moderadora do grupo e apenas um participante, o responsável pela empresa que disponibiliza os software para a Prefeitura, montaram um modelo. Este modelo não configura um “kit de solução de problemas”, mas tem o potencial de trazer nova visão e trazer novidades para a PMSDS otimizar sua alocação de idéias, recursos e dispêndios. A discussão foi implementada com maior

rapidez. O conhecimento da estrutura pública e a interação de experiência dos participantes foram importantes para a confecção do modelo.

No estágio cinco, houve a comparação do modelo conceitual e a realidade, sendo realizado com todos os componentes do grupo. Houve um momento de interação entre a experiência do representante da empresa de software e as experiências da moderadora do método, com os anseios e necessidades dos membros da administração municipal. As questões sugeridas no modelo conceitual foram, de certa forma, uma evidência das propostas de uma gestão proposta pela atual administração, baseada nos procedimentos de otimização e na eliminação desperdícios.

Os estágios seis e sete sugerem mudanças e propõem melhoras propostas para a situação problema. A introdução de uma estrutura que prioriza o controle e análise sugeriu uma abordagem diferente para o grupo de trabalho. Nada configurou em mudanças radicais, pois, o grupo tinha proposições para evidenciar melhoras que agregassem eficiência ao grupo de trabalho e às ações da PMSDS. Sendo assim, qualquer possível obstáculo cultural deixou de surgir. E estes dois estágios compilaram-se e vão continuar ocorrendo, no decorrer da atual gestão.

Os estágios um, dois e três e o preâmbulo de iniciação da aplicação da metodologia absorveram um tempo maior que o esperado. Mas, quando, no estágio três, definiu-se o foco de atuação, os trabalhos e as evidências seguiram mais rapidamente.

7.1 Os Benefícios para o Grupo

É provável que os benefícios totais não foram completamente apreciados. No entanto, exemplos imediatos incluem um aumento distinto de conhecimento do grupo quanto à visão sistêmica da estrutura organizacional. O grupo tem ganho força do conhecimento que os projetos com os quais pode empreender têm sido rigorosamente examinados e analisados por “adequação”

de um grupo de critérios. Os encontros do grupo irão provavelmente fornecer um fórum para mais desafios e gerar análises e controles mais profundos, no trabalho de cada um.

A validação da metodologia tem ajudado a acelerar os esforços de desenvolvimento e gerado uma consciência a ser repassada à parte operacional, demonstrando os papéis que eles possuem, a força e as limitações de toda a estrutura da PMSDS.

Entre os participantes tem havido uma apreciação reflexiva da base de valores de cada um e suas experiências de vida. Isso pode apenas objetivar suas respostas futuras para um problema. A indicação da reserva de tempo para refletir neles mesmos e nos seus trabalhos foi aspecto freqüentemente comentado. Esse exercício deu a oportunidade de se retirar da situação para a contemplação.

Em particular, a visualização do cotidiano como forma de estudo de caso, demonstrou o anseio pela busca da desburocratização do serviço público, mas transformando-o em organização e qualidade de prestação serviço. Outra descoberta extremamente gratificante foi a interação entre os variados níveis hierárquicos da administração, sem qualquer restrição, e, também, o estudo em conjunto, que, pelas diferenças de conhecimento e experiências, acabou transformando-se em um processo cíclico de troca.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em termos gerais, a aplicação da metodologia demonstrou grande número de aspectos benéficos da SSM como uma ferramenta investigativa. Primeiro, por encorajar a moderadora a considerar assuntos e temas problemas ao invés de problemas específicos, levando à compreensão mais ampla e fundamental para a compreensão de fraquezas organizacionais. Segundo, havendo em primeira instância preocupação com a identificação do problema, não se incorre diretamente na imposição de soluções.

Com a aplicação do *Soft Systems Methodology* (SSM) procurou-se compreender e equalizar a problemática pluralística da Prefeitura Municipal de São Domingos do Sul a respeito do mundo real em que esta se encontra inserida, determinando as condições necessárias para a melhoria do processo administrativo, com ênfase no trato da política fiscal municipal.

Em termos de apoio para gerenciamento de tomada de decisões, a abordagem pode ser usada para prever os efeitos de perseguição de uma opção estratégica particular. Isto é melhor deixado para aqueles sistemas de apoio de decisão, que faz em uso de dados verificáveis em fazer escolhas adequadas. A SSM pode, apesar disso, fornecer informações valiosas, em relação àquelas áreas nas quais melhoramentos são necessitados e pode eliminar defeitos organizacionais que podem significativamente afetar o resultado de qualquer desenvolvimento estratégico.

Num sentido mais geral, ele mostrou o valor de explorar um assunto da organização e considerar sua habilidade para absorver mudanças antes de decidir em um curso particular da ação, apoiando a contenção de que a SSM deveria formar uma parte essencial de qualquer pacote de planejamento. Para

compreender os problemas que uma organização pode encarar em aplicar uma estratégia, inevitavelmente conduzirá para o fracasso da estratégia.

Essa metodologia evidenciou os controles e as análises indispensáveis à construção de um sistema de informações dirigidas para, numa etapa final, o estabelecimento de uma realidade a partir da análise de variáveis dependentes do processo administrativo global.

A checagem entre o modelo desenvolvido e a realidade foi atingida a partir das atividades definidas no modelo conceitual. Se forem implementadas essas mudanças nos pontos-chaves deficientes e reformas que visem a criar condições para que a administração municipal possa operar de forma satisfatória em todos os seus níveis, o Município poderá otimizar o desempenho do aparelho de Estado; melhorar o processo de tomada de decisão; propiciar agilidade e flexibilidade; subsidiar o planejamento; melhorar a qualidade da comunicação; converter dados, em informações úteis para a racionalidade administrativa.

As principais ações levantadas serão levadas ao conhecimento dos níveis operacionais, para que estes também contribuam na ação de melhorá-las e implementá-las. Já para este ano de 2002 estão sendo feitos estudos acerca dos tributos municipais e está sendo elaborado um novo Código Tributário Municipal. Também está sendo feito um levantamento para estabelecer nova planta de valores para o Imposto Predial e Territorial Urbano, inclusive com modificações na base de cálculo. Tais ações validam a aplicação da metodologia na PMSDS, que ajudou a rever conceitos e analisar a organização de forma diferenciada do usual.

Sugere-se como estudos futuros a validação da metodologia, nas ações das secretarias. Cada secretaria municipal tem suas particularidades e ações específicas, fugindo do contexto macro da Prefeitura.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALLEBRANDT, Sérgio Luís. ***Textos selecionados para discussão e análise***. Ijuí: DECon, 2001.

ARIMA, Carlos Hideo. ***Metodologia de Auditoria de Sistemas***. São Paulo: Érica, 1994.

BALPARDA, Oswaldo Luiz. ***Identificação dos Requisitos Informacionais para o Projeto de um Sistema de Apoio de Decisões Estratégicas: O Caso da Universidade de Santa Cruz do Sul*** – UNISC. Porto Alegre, 2001.

BELLINI, Carlo G. P.; RECH, Ionara e BORENSTEIN, Denis. ***Aplicação da Soft Systems Methodology na Entidade Pão dos Pobres***. Porto Alegre: PPGA/UFRGS. 2001.

BEUREN, Ilse Maria. ***Gerenciamento da Informação – Um recurso estratégico no processo de gestão empresarial***. São Paulo: Atlas, 1998.

BORENSTEIN, Denis; SANTOS, Eduardo Ribas. ***Avaliação Sistêmica de Uma Organização: o Caso Eletroceee***. Porto Alegre: GESID/PPGA/EA, 2001.

BROSE, Markus. ***Fortalecendo a Democracia e o Desenvolvimento local: 103 experiências inovadoras no meio rural gaúcho***. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2000.

CHIAVENATO, Iadalberto ***Teoria Geral da Administração***. Vol. 1. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1979.

CHEKLAND, Peter. A. R. ***and the Systems Movement: Mappings and Conflicts***. Journal of the Operational Research Society, Vol. 34, nº 8, pp. 661-675, 1983

CHEKLAND, Peter and HOLWELL, Sue. ***Information Systems and Information Systems: making sense of the field***. Chi Chester: John Wiley & Sons, 1998.

DAVENPORT, Thomas H., ***Ecologia da Informação: por que só a tecnologia não basta para o sucesso na era da informação***. São Paulo: Editora Futura, 1998.

ERDMANN, Rolf H. ***Organização de sistemas de produção***. Florianópolis: Insular, 1998.

GIACOMONI, James. ***Orçamento Público***. 3 Ed., São Paulo: Atlas, 1989.

GIL, Antônio Loureiro. ***Auditoria Operacional e de Gestão: Qualidade da Auditoria***. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 1996.

GUERRA, Oscar. ***Planejamento Estratégico na Área Pública***. Casca: Universidade de Passo Fundo – UPF, 1997.

KELM, Luis Martinho. ***Sistemas de Informações Gerenciais***. Ijuí : UNIJUÍ, 2001.

KIHS, Marco Aurélio. ***Administração Municipal Eficaz, com Responsabilidade Fiscal. Módulo II: Fundamentos Jurídico-contábeis da gestão financeira orçamentária municipal***. Porto Alegre, 2002.

MEIRELES, Hely Lopes. ***Direito Municipal Brasileiro***. 11. ed. São Paulo: PC Editorial, 2000.

_____. **Direito Administrativo** Brasileiro. 25ª ed. São Paulo: PC Editorial, 2000.

MERBACH, Heiner Müller. **A System of Systems Approaches. Interfaces 24:** 4 July – August 1994.

MOORE, Martin. **A Learning experience With SSM – using Soft Systems Methodology for the first time in primary schools.** OR Insight. V. 9, Issue 2, April – June 1996.

OLIVEIRA, Dijalma de Pinho Rebouças de. **Sistemas de Organização e Métodos: Uma Abordagem Gerencial.** 7 ed. São Paulo : Atlas, 1996.

PAGNUSSAT, Dilmar. **Proposta de um Sistema de Custos na Administração Pública.** Ijuí: UNIJUÍ, 2002.

PAIVA, Ely. **Planejamento da Qualidade – Estabelecimento de Itens de Controle e Avaliação de Processos.** Porto Alegre: Fundação Universidade – Empresa de Tecnologia e Ciências, 1995.

PEACOCK, A. T. & WISEMAN J. **The growth of public expenditure in the United Kingdom,** London, George Allen & Urwin, 1967.

PEDERIVA, João Enrique. **Accountability do Setor Público.** UnB Contábil/Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Universidade de Brasília. V. 1, n 2, segundo semestre 1998.

PIDD, Michael. **Modelagem Empresarial: ferramentas para tomada de decisão.** Porto Alegre: Artes Médicas, 1998.

RASGDELL, Gillian. **Empowerment By SSM. Soft Systems Mythology Helps a voluntary service team reflects on its responsibilities.** OR Insight, V. 8 Issue 1, January – March 1994.

REZENDE DA SILVA, Fernando A. **Finanças Públicas**. São Paulo: Atlas, 1979.

RIANI, Flavio. **Economia do setor público: uma abordagem introdutória**. 2 Ed., São Paulo: Atlas, 1990.

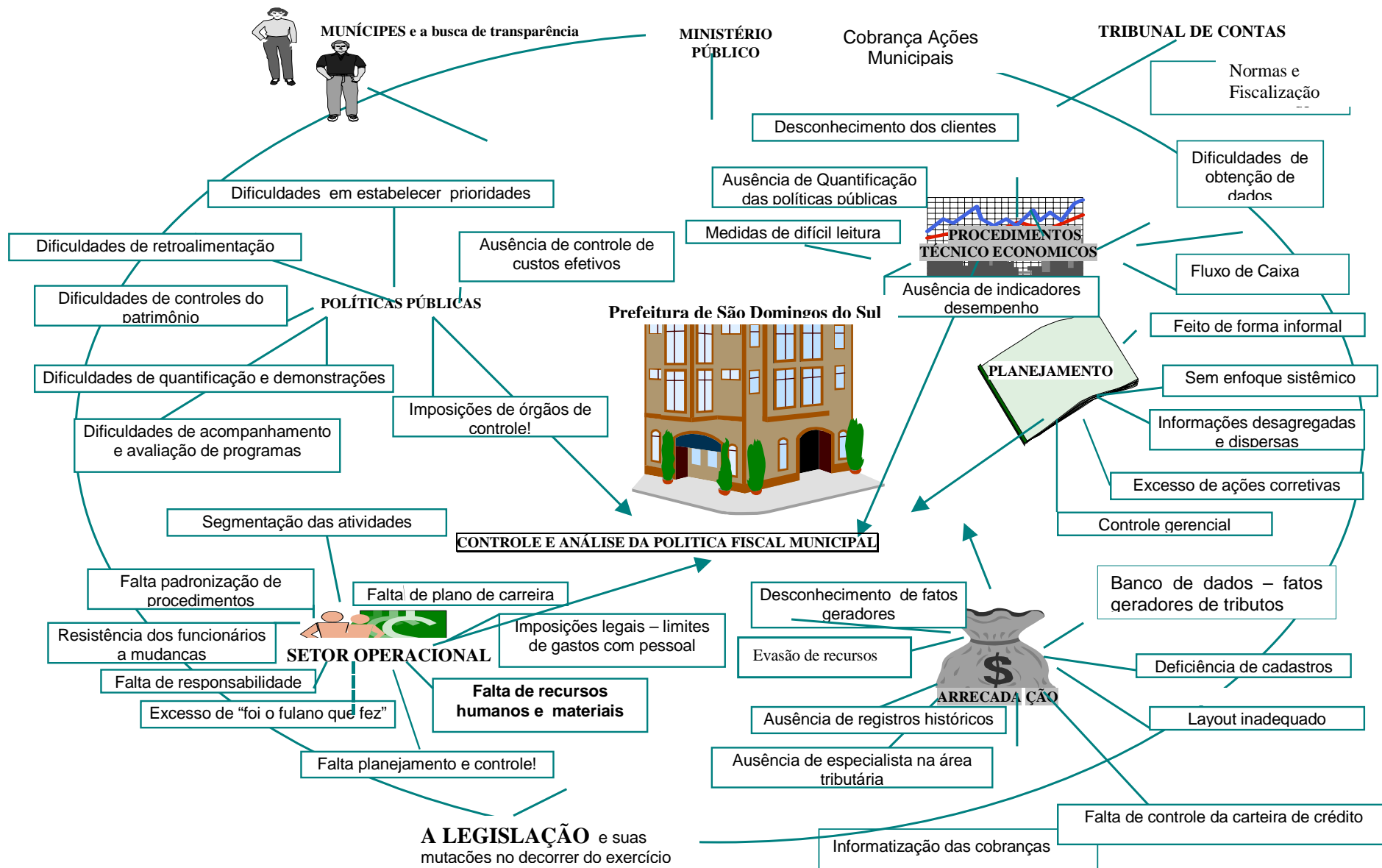
ROSSETTI, José Paschoal. **Introdução à economia**. 15 Ed., São Paulo: Atlas, 1991.

SIMONSEN, Mário Henrique; CYSNE, Rubens Penha. **Macroeconomia**. Rio de Janeiro: Ao Livro Técnico, 1989.

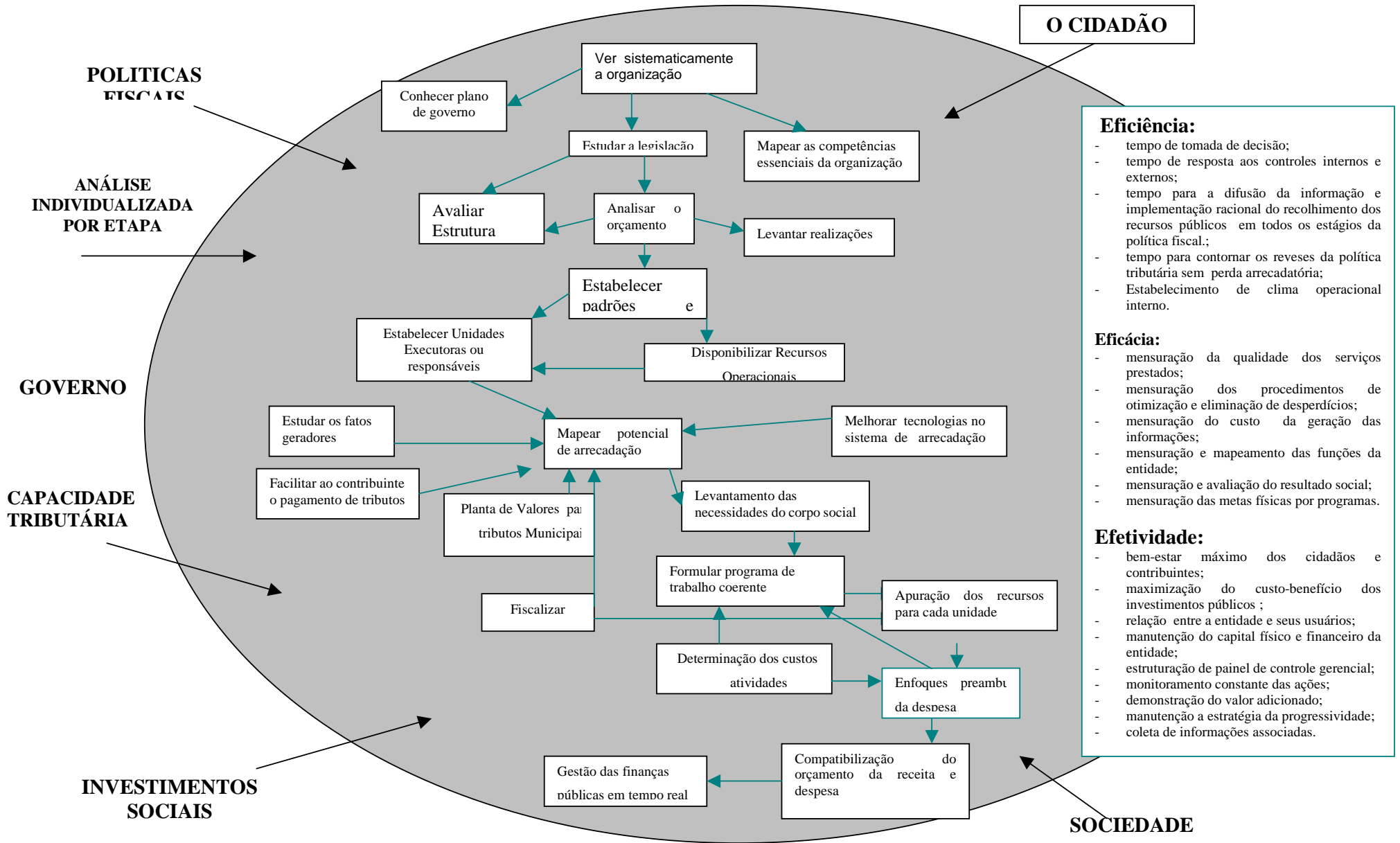
WAGNER, Adolf, Three extracts on public finance. In: MUSGRAVE & PEACOCK. **Classics in the theory of public finance**, London, Macmillan, 1958.

ANEXOS

ANEXO A – RICH PICTURE DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO DOMINGOS DO SUL



ANEXO “B” – MODELO CONCEITUAL



ANEXO “C” - COMPARAÇÃO DO MODELO CONCEITUAL COM A REALIDADE

Atividade	Existe?	Como está implementada?	Qual o julgamento?	Comentários / Diagnósticos
1- Ver Sistematicamente a Organização.	Não		Através da visão sistêmica os gestores da Prefeitura podem avaliar pontos positivos e negativos, a fim de efetivar os acertos e sanar as deficiências.	Uma visão sistêmica da organização afeta diretamente o planejamento organizacional. O conhecimento da organização reduz as ações corretivas e traz à tona dados que podem ser compilados e transformados em ferramental para a tomada de decisão.
2 – Mapear as Competências Essenciais da Organização.	Sim	Os gestores da Prefeitura efetuam este trabalho através das ações descritas no plano de governo e demais planos – Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual.	As competências essenciais provêm da legislação federal, estadual e municipal, além das necessidades que emanam do povo. A dificuldade consiste em adequar os planos políticos à legislação e ao ato em si.	O mapeamento das competências essenciais não deve ser feito por uma pessoa e sim por uma equipe, além de buscar o engajamento dos funcionários ligados ao setor para que estes entendam o seu papel perante a coletividade. Além disso, é muito importante o conhecimento das atividades-fins e atividades-meio para o entendimento do porquê da existência da Prefeitura Municipal.
3 – Conhecer o Plano de Governo.	Sim	Está restrito aos gestores da Prefeitura.	Aos funcionários, que são a parte executora dos atos administrativos, não está clara a missão e a crença da Prefeitura.	Os funcionários carecem de visão de longo prazo a respeito do rumo que a atual administração quer para o Município. O plano de governo é feito de forma informal.
4 – Estudar a Legislação	Sim	É feita na legislação federal, estadual e municipal, através de pesquisas em documentos e na internet.	Recorre-se à Legislação se os fatos são polêmicos ou conflitantes. A maioria dos casos são passados verbalmente de funcionário para funcionário.	A legislação municipal está desatualizada. Falta tempo de estudo aos funcionários e incentivo para que estes estejam acompanhando o processo evolutivo da legislação. Faltam memórias de cálculo, registros históricos e especialistas na área tributária.

Atividade	Existe?	Como está implementada?	Qual o julgamento?	Comentários / Diagnósticos
5 – Analisar o Orçamento.	Não		Há deficiência em compatibilizar o orçamento e o setor de compras e outros setores que geram dispêndios.	Em outubro de cada ano, elabora-se o a LOA para o exercício seguinte. Há imensas dificuldades em quantificar custos de projetos e atividades, como também acompanhar a execução orçamentária. Para tal, seria interessante preconizar um estudo prévio das atividades e posteriormente desdobrá-las em cronograma de desembolso e desempenho e em metas de arrecadação mensais.
6 – Avaliar a Estrutura Fiscal.	Não			A estrutura fiscal do Município carece de um planejamento de longo prazo, onde se projetaria potenciais “clientes” e formas de arrecadação como também estimar e quantificar as políticas públicas.
7 – Estabelecer Medidas e Padrões,	Não		Com a ausência de padronização e de medidas, os dados perdem-se ao longo do tempo.	Há imensa dificuldade de pesquisa pelo fato da não especificação dos trabalhos efetuados. Excesso de informalidade e confiança nas pessoas que executam os trabalhos causam medidas de difícil leitura, dificuldade de obtenção de dados, ausência de memórias de cálculos.
8 – Levantar Realizações.	Sim	Feitas através do orçamento.	O orçamento municipal demonstra o que foi realizado e o que está por se fazer. Visão de curto prazo.	O levantamento das realizações retroalimenta o processo de tomada de decisões aos gestores.

Atividade	Existe?	Como está implementada?	Qual o julgamento?	Comentários / Diagnósticos
9 – Definir Unidades Executoras.	Sim	Feita de forma segmentada, sem interação entre as equipes	Não atende a necessidades de trabalho em grupo e em prol de toda a coletividade.	Há vários tipos de desvios: funcional e estrutural. Várias atividades estão concentradas num único setor; falta interação entre as equipes; falta de engajamento ao projeto administrativo gera falta de responsabilidade e resistência a mudanças.
10 – Disponibilizar recursos Operacionais.	Sim	A Prefeitura divide-se em secretarias e cada uma delas é responsável pelas atividades que lhes são impostas.	Os funcionários das secretarias efetuam trabalhos específicos de cada setor. Há falta de pessoal nos níveis administrativos, acarretando acúmulo de funções e serviços.	A segmentação das atividades, a falta de padronização de procedimentos, o acúmulo de funções geram descontrole, resistência a mudanças, falta de responsabilidade e excesso de “foi o fulano que fez”. Ausência de políticas de incentivos quanto à produção, índices de desempenho, benefícios que a iniciativa privada consegue estabelecer.
11 – Mapear o Potencial de arrecadação.	Não		A dificuldade para a obtenção de dados acerca do potencial arrecadatório é ponto crucial para o processo financeiro-administrativo.	Existe a necessidade de pesquisas que apontem para o mapeamento dos recursos que podem servir de base para todo o processo de políticas fiscais da Prefeitura. O grande problema está na arrecadação municipal que está por volta de 12% da receita municipal, ou seja, o Município depende exclusivamente de transferências constitucionais.

Atividade	Existe?	Como está implementada?	Qual o julgamento?	Comentários / Diagnósticos
12 – Estudar os Fatos Geradores.	Não			É necessário implementar pesquisas acerca dos fatos geradores de tributos. O código tributário municipal é defasado em relação às Leis superiores e à realidade, por conseguinte, acaba não sendo um instrumento norteador da execução dos trabalhos. O fato gerador é o que dá início à cobrança de tributo. Em outras palavras, significa início do processo de arrecadação.
13 – Estabelecer planta de valor para os tributos municipais.	Não			Após saber os fatos geradores faz-se necessário o estabelecimento de critérios para a padronização de procedimentos. Na planta de valores estabelece-se critérios advindos de enfoques sociais ou de legislação. Exemplo disso é a progressividade do IPTU.
14 – Facilitar ao contribuinte no pagamento dos tributos e tarifas.	Sim	O Layout do setor de cobrança (tesouraria) facilita o pagamento dentro do prédio, mas, mesmo assim, apresenta algumas falhas. Este se localiza no segundo andar do prédio com amplas escadarias, dificultando acesso a pessoas idosas e com deficiências.	Não atende à totalidade das necessidades. É uma atividade desenvolvida de forma dispersa.	Necessidade de estabelecer algumas regras; um exemplo disso é o caso da cobrança da tarifa de água, que até o prazo hábil é feito via bancária. Posterior é cobrada na tesouraria da prefeitura. Este fato causa transtornos ao contribuinte. Implementar ações que tragam agilidade, reduzam as incertezas e tragam prestação aos contribuintes.

Atividade	Existe?	Como está implementada?	Qual o julgamento?	Comentários / Diagnósticos
15 – Fiscalizar.	Não	O Município não tem estrutura de fiscalização interna (controle interno) e externa (fiscais tributários). Somente o Tribunal de Contas do Estado que ainda é visto como órgão repressor e não com enfoque participativo.	Não atende às principais carências da instituição.	Faltam controles nos erros, fraudes e desperdícios, tanto na administração interna como externa. Isso acarreta dificuldades de quantificação e demonstração dos programas de despesas e receitas e dificuldades de controle e de análise.
16 – Levantar as necessidades do corpo social.	Sim	Feito através do orçamento participativo.	É atividade que está em processo de evolução, mas difere do modelo estadual, pois, o Município atende no orçamento municipal as competências constitucionais cabíveis. O restante é votado pela população, que estabelece suas prioridades.	É necessário priorizar projetos que possam receber verbas, que auxiliem na montagem das estruturas de atendimento ao desejo coletivo da população que culmina em orçamento municipal coeso e espelhando as necessidades dos cidadãos.
18 – Respeitar enfoques preambulares da despesas.	Sim	A despesa pública deve seguir alguns preceitos legais, quais sejam: a fixação, o empenho, a liquidação e o pagamento.	Há dificuldades em estabelecer esta seqüência lógica pelo fato da burocracia do processo emperar o processo quando este deveria ser agilizado.	Novamente a palavra levantamento de dados emerge como um agilizador das ações de políticas públicas. Os que autorizam as despesas devem conhecer os dados de orçamento, os saldos de verbas, o andar da arrecadação para efetivar os gastos públicos.
19 – Apurar os recursos para cada unidade.	Sim	Os gestores reúnem-se e cada secretário tem seu custo operacional como ponto de partida para a divisão do orçamento em percentuais de aplicação para cada secretaria. Assim cada secretário vê seus custos contemplados e tem um plus para investimento.	Atende às necessidades de analisar os investimentos. Por exemplo, se as obras estão direcionadas para uma secretaria, as outras terão menor fatia do percentual total.	Atende as necessidades dos secretários, que dialogam entre si e defendem suas secretarias para obter maior quantidade de recursos. Além deste debate, salienta-se que é respeitado os atos que estão contemplados no orçamento participativo.

Atividade	Existe?	Como está implementada?	Qual o julgamento?	Comentários / Diagnósticos
21 – Gerir as finanças em tempo real.	Não			Depende muito do setor operacional, que está defasado e opera com dificuldades a máquina financeira.
22 – Compatibilizar o orçamento da receita e da despesa	Sim	A Prefeitura Municipal trabalha com orçamento de caixa. Assim, gasta somente o que arrecada. Além disso, fixa metas para investimento, procurando sobras de 16% da arrecadação, no I semestre, para posterior utilização, de acordo com o estabelecido no orçamento.	A Prefeitura nunca está à mercê das intempéries do mercado econômico, pois possui, além do orçamento de caixa, reserva de contingência, de acordo com percentual estabelecido sobre a receita corrente líquida, que dá uma maior margem para o equilíbrio fiscal.	O planejamento das despesas municipais (políticas públicas), bem como o planejamento da arrecadação (receitas) e o equilíbrio entre elas faz com que a política fiscal implementada no Município fique dentro de normas de controle e de índices perante enfoque da legislação federal e estadual. Há certa dificuldade em interagir os gastos municipais, a legislação e os anseios públicos.