

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: POLÍTICAS E GESTÃO INSTITUCIONAL
TURMA ESPECIAL UFSC/UA-CIESA**

MARIA DAS GRAÇAS DA COSTA GIL

**ANÁLISE DO PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO DA
ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA NO ÂMBITO DA SEMEF
DE MANAUS/AM**

**FLORIANÓPOLIS
2002**

Maria das Graças da Costa Gil

**ANÁLISE DO PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO DA
ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA NO ÂMBITO DA SEMEF
DE MANAUS/AM**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Administração, área de concentração em Políticas e Gestão Institucional.

Orientadora: Dr.^a Ilse Maria Beuren

**FLORIANÓPOLIS
2002**

Maria das Graças da Costa Gil

**ANÁLISE DO PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO DA
ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA NO ÂMBITO DA SEMEF
DE MANAUS/AM**

Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do Título de Mestre em Administração (área de concentração em Políticas e Gestão Institucional) e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina, em 17 de abril de 2002.

Prof. Dr. Nelson Colossi
Coordenador

Apresentada à Comissão Examinadora, integrada pelos Professores:

Prof.^a Dr.^a Ilse Maria Beuren
Orientadora

Prof. Dr. Paulo César da Cunha Maya
Membro

Prof. Dr. Norberto Hochheim
Membro

AGRADECIMENTOS

Devido à complexidade do processo de elaboração de um trabalho de pesquisa, de alguma forma, diversas pessoas são envolvidas diretamente ou indiretamente ao longo do seu desenvolvimento. Assim, manifesto profundo e sincero agradecimento:

À minha mãe e aos meus irmãos, em especial José Gil e Maria José, pela compreensão e apoio nos momentos em que precisei;

À Prof.^a Dr.^a Ilse Beuren, pelo carinho, apoio, confiança, dedicação, paciência, ensinamentos e pela orientação imprescindível para a realização deste trabalho;

Aos Professores Nonato Queiroz, Rosana Parente e Edlamar Benevides, pela colaboração para a realização deste trabalho;

Ao Prof. Dr. Colossi, pela colaboração nas discussões iniciais do tema deste trabalho;

À Universidade Federal de Santa Catarina, ao Centro Integrado de Ensino Superior do Amazonas e à Secretaria Municipal de Economia e Finanças, pela oportunidade de realização do mestrado;

Aos funcionários da Secretaria Municipal de Economia e Finanças que, de alguma forma, contribuíram para a execução deste trabalho;

Aos colegas de Turma do Mestrado, que, ao longo do tempo, se transformaram em amigos, em especial, Ricarda Pinho, Sílvio Pinheiro, Rosanira Maia e Thomé Oliveira;

Aos amigos que souberam compreender toda a carga de tensão, desespero e ansiedade no período que antecede a defesa de um trabalho dessa natureza, em especial, ao Jurimar, Beth, Adriana e Ednilce;

Á Equipe NUPEC/UFSC pelo apoio, amizade e carinho, em especial,
Rosimere, Fabiano e Marco;

Aos amigos e a todas as pessoas que, de alguma forma, contribuíram
para a consecução deste trabalho;

A Deus, pela vida.

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS	10
LISTA DE TABELAS	11
RESUMO	12
ABSTRAT	13

Capítulo I – Introdução

1.1	Tema e problema.....	14
1.2	Objetivos.....	17
1.3	Justificativa.....	17
1.4	Organização do trabalho.....	20

Capítulo II - Referencial Teórico

2.1	Evolução das reformas na administração pública brasileira.....	22
2.1.1	Departamento de Administração do Setor Público – DASP.....	23
2.1.2	Administração paralela no Governo de Juscelino Kubitschek.....	24
2.1.3	O Decreto-Lei n.º 200/67 e a expansão da administração indireta..	25
2.1.4	O Programa Nacional de Desburocratização.....	27
2.1.5	O governo de Sarney e a Constituição de 1988.....	28
2.1.6	De Collor a Itamar Franco.....	29
2.1.7	Gestão pública contemporânea.....	32
2.2	Evolução da autonomia administrativa dos municípios brasileiros..	36
2.2.1	Brasil Colônia.....	36
2.2.2	Governo municipal durante o 2.º Império.....	36
2.2.3	A República Velha	38
2.2.4	Constituição de 1934.....	39
2.2.5	Constituição de 1946	40
2.2.6	Constituição de 1967 e 1969.....	42
2.2.7	Constituição de 1988.....	43
2.3	Gestão pública tributária municipal.....	46
2.3.1	Receitas públicas municipais.....	48
2.3.2	Gestão das receitas municipais pós-Constituição de 1988	51
2.4	O BSC como instrumento de gestão operacional.....	53
2.4.1	Perspectiva financeira.....	55

2.4.2	Perspectiva do cliente.....	56
2.4.3	Perspectiva dos processos internos.....	57
2.4.4	Perspectiva de aprendizado e crescimento.....	59
2.4.5	Experiência da aplicação do BSC na cidade de Charlotte	60

Capítulo III – DESCRIÇÃO DO PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO TRIBUTÁRIA DA SEMEF/MANAUS

3.1	Programa de modernização da administração tributária da SEMEF de Manaus/AM.....	70
3.2	Ações comuns a todos os tributos propostos pelo Programa.....	72
3.2.1	Reestruturação da Informática.....	72
3.2.2	Scaneamento e gravação de CD-ROMs.....	75
3.2.3	Divulgação dos dados cadastrais dos contribuintes.....	76
3.2.4	Reforma do Código Tributário do Município de Manaus.....	77
3.2.5	Unificação do atendimento ao contribuinte com a criação do Centro de Atendimento aos Contribuintes.....	80
3.2.6	Desburocratização do processo administrativo-fiscal	82
3.2.7	Capacitação e qualificação dos servidores fazendários.....	83
3.3	Resultados esperados ao término da execução do Programa de Modernização.....	84

Capítulo IV – METODOLOGIA

4.1	Perguntas de pesquisa.....	86
4.2	Definição estrutural e funcional de termos e variáveis.....	86
4.3	Delineamento da pesquisa.....	89
4.4	Objeto de estudo de pesquisa.....	90
4.5	Coleta e avaliação dos dados.....	91
4.5.1	Tipos de dados.....	91
4.5.2	Instrumento de pesquisa.....	92
4.5.3	Análise dos dados.....	93
4.6	Limitação da pesquisa.....	94

CAPÍTULO V – ANÁLISE DO IMPACTO DO PMAT NA GESTÃO DA SEMEF DE MANAUS

5.1	Apresentação da Secretaria Municipal de Economia e Finanças de Manaus/AM.....	95
5.1.1	Finalidade do órgão da estrutura organizacional da SEMEF.....	96

5.1.2	Serviços executados pela Secretaria.....	99
5.1.3	Comportamento da arrecadação do Município de Manaus/AM.....	100
5.2	Primeira Ação: Reestruturação na Informática.....	106
5.2.1	Efetivação das atividades propostas no PMAT.....	106
5.2.2	Principais mudanças ocorridas na SEMEF com o PMAT.....	109
5.2.3	Aspectos positivos e negativos percebidos pelos dirigentes na Gestão da SEMEF com o PMAT.....	110
5.3	Segunda Ação: Escaneamento e Gravação de Toda a Documentação.....	110
5.3.1	Efetivação das atividades propostas no PMAT.....	110
5.3.2	Principais mudanças ocorridas na SEMEF com o PMAT.....	112
5.3.3	Aspectos positivos e negativos percebidos pelos dirigentes na Gestão da SEMEF com o PMAT.....	112
5.4	Terceira Ação: Divulgação dos Dados Cadastrais dos Contribuintes.....	113
5.4.1	Efetivação das atividades propostas no PMAT.....	113
5.4.2	Principais mudanças ocorridas na SEMEF com o PMAT.....	115
5.4.3	Aspectos positivos e negativos percebidos pelos dirigentes na Gestão da SEMEF com o PMAT.....	115
5.5	Quarta Ação: Reforma do Código Tributário de Manaus-IPTU, ITBI, ISS e Taxas de Serviços Públicos e Coleta de Lixo.....	116
5.5.1	Efetivação das atividades propostas no PMAT	117
5.5.2	Principais mudanças ocorridas na SEMEF com o PMAT.....	126
5.5.3	Aspectos positivos e negativos percebidos pelos dirigentes na Gestão da SEMEF com o PMAT.....	126
5.6	Quinta Ação: Unificação do Atendimento ao Contribuinte.....	127
5.6.1	Efetivação das atividades propostas no PMAT.....	127
5.6.2	Principais mudanças ocorridas na SEMEF com o PMAT.....	129
5.6.3	Aspectos positivos e negativos percebidos pelos dirigentes na Gestão da SEMEF com o PMAT.....	130
5.7	Sexta Ação: Desburocratização do Procedimento Administrativo- Fiscal.....	130
5.7.1	Efetivação das atividades propostas no PMAT.....	131

5.7.2	Principais mudanças ocorridas na SEMEF com o PMAT.....	132
5.7.3	Aspectos positivos e negativos percebidos pelos dirigentes na Gestão da SEMEF com o PMAT.....	132
5.8	Sétima Ação: Capacitação e Qualificação dos Servidores Fazendários	133
5.8.1	Efetivação das atividades propostas no PMAT	133
5.8.2	Principais mudanças ocorridas na SEMEF com o PMAT.....	135
5.8.3	Aspectos positivos e negativos percebidos pelos dirigentes na Gestão da SEMEF com o PMAT.....	135
5.9	Resumo das sete ações	135
 CAPÍTULO VI – CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES		
6.1	Conclusões.....	140
6.2	Recomendações.....	143
	Referências	145
	Apêndice	151

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Representação da causalidade no BSC.....	54
Figura 2	A perspectiva dos processos internos – O Modelo de Cadeia de Valores Genérica.....	58
Figura 3	Mapa estratégico do Conselho Municipal da cidade de Charlotte.....	63
Figura 4	<i>Balanced Scorecard</i> do Departamento de Transporte da cidade de Charlotte.....	65
Figura 5	Objetivo da Departamento da Polícia da cidade de Charlotte na concepção do BSC.....	66
Figura 6	Definição do <i>Balanced Scorecard</i> para os temas estratégicos da cidade de Charlotte.....	67
Figura 7	Material e equipamento previsto para aquisição no programa de modernização.....	74
Figura 8	Organograma da Secretaria Municipal de Economia e Finanças.....	97
Figura 9	Procedimentos para reestruturação do Centro de Informática da SEMEF..	106
Figura 10	Aquisição de máquinas e equipamentos de informática da SEMEF.....	107
Figura 11	Equipamentos da estrutura do Centro de Informática da SEMEF.....	108
Figura 12	Procedimentos para viabilizar o scaneamento e gravação de toda a documentação.....	110
Figura 13	Procedimentos para a divulgação dos dados cadastrais dos contribuintes..	114
Figura 14	Procedimentos para a reforma do Código Tributário de Manaus, relativo ao IPTU.....	117
Figura 15	Procedimentos para a reforma do Código Tributário de Manaus, relativo ao ITBI.....	119
Figura 16	Procedimentos para a reforma do Código Tributário de Manaus, relativo ao ISS.....	120
Figura 17	Procedimentos para a reforma do Código Tributário de Manaus, relativo a Taxa de Serviços Públicos e Coleta de Lixo.....	125
Figura 18	Procedimentos para viabilizar a criação do Centro de Atendimento ao Contribuinte – CAC.....	127
Figura 19	Procedimentos para viabilizar a desburocratização do processo administrativo fiscal.....	131
Figura 20	Procedimentos para viabilizar a capacitação e qualificação dos servidores fazendários.....	133
Figura 21	Principais aspectos positivos e negativos percebidos na implantação do PMAT.....	138

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Evolução do número de servidores do poder Executivo.....	33
Tabela 2	Evolução dos gastos da União e dos Estados e Municípios.....	34
Tabela 3	Evolução dos tributos municipais de 1997 a 2000.....	71
Tabela 4	Equipamentos existentes na SEMEF anterior do PMAT.....	73
Tabela 5	Movimento de registros.....	73
Tabela 6	Evolução das transferências do ICMS ao Município de Manaus, período de 1989 e 1996, em milhões dólares.....	101
Tabela 7	Evolução da Receita do ISS e IPTU no período de 1989 a 1996, em milhões de dólares.....	101
Tabela 8	Evolução de lançamento e pagamento do IPTU e Alvará, em Milhões de Dólares.....	104
Tabela 9	Evolução do número de contribuintes do IPTU no período de 1989 a 1997, em milhões.....	104
Tabela 10	Evolução do número de contribuintes do ISS no período de 1990 a 1997...	105
Tabela 11	Comparação da evolução da Receita Própria e transferência Estadual e Federal, em Milhões de Dólares.....	105
Tabela 12	Comparação do ISS com a transferência do ICMS.....	105

RESUMO

GIL, Maria das Graças. Análise do Programa de Modernização de Administração Tributária no Âmbito da SEMEF de Manaus/AM. Florianópolis, 2002. 139 p. Dissertação (Mestrado em Administração) - Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Santa Catarina.

Orientadora: Dr.^a Ilse Maria Beuren

O presente trabalho tem como objetivo geral verificar o impacto do Programa de Modernização da Administração Tributária na gestão da SEMEF de Manaus/AM. Historicamente, a partir de 1930, a administração pública brasileira evidenciou o processo de desenvolvimento da forma de gerir a coisa pública. Com a Constituição de 1988, os Municípios adquiriram autonomia, passando a gerir os recursos de sua competência. Assim, quando o BNDES criou, em 1997, o Programa de Modernização da Administração Tributária, em parceria com o Banco do Brasil, possibilitou a modernização de várias administrações municipais. O objetivo desse Programa era aumentar o nível da eficiência fiscal dos municípios brasileiros. Utilizando-se disso, a Prefeitura Municipal de Manaus, por meio da Secretaria Municipal de Economia e Finanças - SEMEF, implantou o seu programa de modernização da Administração Tributária, tendo por finalidade promover ações para o aumento das receitas tributárias do Município, bem como a melhoria da qualidade do serviço oferecido à população. Dessa forma, realizou-se um estudo para averiguar o impacto do referido Programa no âmbito da SEMEF com a implementação das ações comuns aos tributos. Para tanto, entrevistaram-se os dirigentes/coordenadores responsáveis pela implementação dessas ações. Observou-se, a partir das entrevistas, que, de alguma forma, as ações comuns aos tributos acarretaram a melhoria da arrecadação, mesmo que determinados procedimentos previstos não tenham alcançado suas metas. Em relação às mudanças ocorridas na SEMEF, elas foram consideradas bastante significativas. No entanto, constatou-se a preocupação dos dirigentes quanto à continuidade e manutenção da melhoria dos serviços prestados à população. Também verificou-se a ausência, por parte dos dirigentes superiores, de decisão administrativa efetiva, capaz de executar determinados procedimentos importantes para o incremento da arrecadação. Verificou-se como principal mudança a reestruturação da informática, na qual a maioria dos dirigentes reconhecem a real necessidade do investimento em tecnologia, porém preocupam-se com a continuidade do processo de modernização no que diz respeito à tecnologia e à qualificação do Quadro de Pessoal. Conclui-se, portanto, que o PMAT, na gestão da SEMEF, provocou mudanças, tanto na prestação de seus serviços, quanto na arrecadação dos tributos.

Palavras-chave: Gestão da SEMEF, Programa de Modernização da Administração Tributária, arrecadação de tributos.

ABSTRACT

GIL, Maria das Graças. Análise do Programa de Modernização de Administração Tributária no Âmbito da SEMEF de Manaus/AM. Florianópolis, 2002. 139 p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Santa Catarina.

Orientadora: Dr.^a Ilse Maria Beuren

The present work has as general objective to verify the impact of the Program of Modernization of the Tax Administration in the administration of SEMEF of Manaus/AM. Historically, since 1930, the Brazilian Public Administration has made that the process of development in the way the public thing is managed. With the Constitution of 1988, the municipal districts acquired autonomy, starting to manage the resources of their competence. Thus, when in 1997 BNDES created, the Program of Modernization of the Tax Administration, in partnership with the Bank of Brazil S.A, it made it possible the modernization of several municipal administrations. The objective of that program was to increase the level of the fiscal efficiency of the Brazilian municipal districts. By using that, the Municipal City Hall of Manaus, through the Municipal General Office of Economy and Finances implanted its own program of modernization of the Tax Administration, having its purpose both to promote actions for the increasing of the tax incomes of the municipal district, as well as, the improvement of the quality of the service offered to the population. So, a study has been accomplished to verify the impact of that program in SEMEF extent with the implementation of the common actions to the tributes. For this, it was interviewed the responsible managers/coordenators by the implementation of those actions. It was observed starting from the interviews, that in some way the common actions to the tributes carried the improvement of the collection, even if certain foreseen procedures have not reached their goals. In relation to the changes happened in SEMEF, these were considered quite significant. However, the leaders' concern was verified for the continuity and maintenance of the improvement of the services rendered to population. Also it was verified, on the part of the superior leaders, the absence of an effective administrative decision, capable to execute certain important procedures for the increment of the collection. It was verified as main change the reconstructing of the computer science, in that most of the leaders recognizes to real need of the investment in technology, however they worry about the continuity of the modernization process in what concerns the technology and the qualification of the personnel team. Therefore, it was concluded that the impact caused by PMAT in the administration of SEMEF provoked changes in the installment of their services as well as in the collection of the tributes.

Key-words: Administration of SEMEF, Program of Modernization of the Tax Administration, collection of tributes.

1. INTRODUÇÃO

Este Capítulo destaca o tema e o problema de pesquisa deste trabalho, bem como os objetivos do estudo, sua justificativa e organização.

1.1 TEMA E PROBLEMA DE PESQUISA

A característica principal do atual ambiente é a constante mudança. A tecnologia da informação, com seus desdobramentos, impactou o mundo marcado pela globalização. A sobrevivência de cada organização fica fortemente relacionada à capacidade de incorporar novos conceitos e tecnologias e à busca contínua do fortalecimento dos grupos e equipes de trabalho. SENGE (1996:80) afirma que os desafios da mudança exigiram combinações de diferentes pessoas em diferentes posições e com lideranças diferentes dentro da organização.

Tudo isso repercute na vida das pessoas, que, com diferentes intensidades, incorporam e vivenciam novos valores e passam a postular, junto aos diversos setores dentro da organização, formas de assistência às suas identificações e necessidades.

O entendimento da interdependência da organização com o meio social em que se integra é fundamental no enfoque das organizações como sistema aberto. Além disso, as organizações devem estar atentas ao cenário internacional, uma vez que as grandes decisões de política internacional e as mudanças nas diretrizes governamentais são fontes poderosas e, muitas vezes, indicam a necessidade de mudanças e adaptações internas.

SCHEIN (1997:86) afirma que a cultura organizacional não pode ser manipulada por meio do anúncio de mudanças, ou mesmo pela instituição de programas, porém ressalta que cabe aos dirigentes promover sua evolução, construindo sua cultura organizacional com base em seus pontos fortes e deixando os pontos fracos atrofiam com o tempo.

As interações dos indivíduos entre si, dentro da organização e fora dela, tendem a influenciar o desempenho das equipes e da organização em sua totalidade. De acordo com HAMMER (1997:45), os indivíduos, por interagirem reciprocamente nas suas relações de subordinação ou nas cadeias internas e externas - cliente-fornecedor, manifestam uma gama variável de práticas e

comportamentos no seu dia-a-dia, acumulando, no decorrer do tempo, as experiências vividas conforme os diferentes aspectos individuais, ambientais, culturais e sociais.

Para CHIAVENATO (1999:63), na expectativa de serem diferentes e competitivas, as organizações estão adotando culturas flexíveis, como também sensitivas para acomodar as diferenças sociais e culturais de seus membros e também transferem, para a empresa, seus conhecimentos e aprendizados experimentados em suas vidas cotidianas.

Outro autor que ressalta essa busca das organizações para se adequarem às mudanças é JONES (1997:148-150). Explica o autor que as organizações precisam ser capazes de aprender continuamente, buscar inovações, superar traumas e propor-se viver num processo permanente de mudanças, com objetivos organizacionais partilhados pelos seus membros, coerentes com os objetivos individuais e, principalmente, buscando fortalecer valores consistentes com dinâmicas de aprendizagem.

JONES (1997:150) defende que o avanço da tecnologia e a globalização exigem nova mentalidade, uma administração diferente em que somente a velocidade, qualidade e eficiência do processo decisório tendem a ser fatores decisivos de competitividade.

Sendo assim, a sobrevivência de qualquer organização está relacionada com a busca de novos valores humanos e com a capacidade de incorporar os avanços tecnológicos, visando a aperfeiçoar a qualidade de seus produtos ou serviços. Segundo PEREIRA e SPINK (1998:26), todo esse processo de mudança evidenciou a necessidade de um modelo moderno de gerenciar os órgãos públicos no Brasil, sendo importante redefinir o papel do Estado, a fim de atender com eficiência às necessidades da sociedade, tornando inadiável a reforma na administração pública.

A primeira iniciativa de modernização no País surgiu em 1970. Conforme LEITE (1996), a criação da SEMAP - Secretaria de Modernização da Administração Pública buscou implantar novas técnicas de gestão.

No início dos anos 80, registrou-se uma nova tentativa de reformar a burocracia e orientá-la na direção da administração pública, que parte do princípio de que é preciso combater o nepotismo e a corrupção no setor público, considerando o cidadão como contribuinte de impostos e como cliente dos seus

serviços. Para PEREIRA e SPINK (1998:257), os resultados da ação do Estado são considerados bons, na administração pública, quando as necessidades do cidadão-cliente estão sendo atendidas.

É comum, no entanto, caracterizar os serviços prestados pelos órgãos públicos, principalmente os municipais, como ineficientes e ineficazes, na tentativa de mudar esta situação. Algumas instituições, comprometidas com o melhoramento das suas atividades desenvolvidas no setor público, buscam contribuir para o trabalho em equipe, dedicados à mudança na busca da excelência.

O Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado no Brasil, visando a estimular iniciativas do gênero, instituiu, em 1996, o Prêmio Qualidade do Governo Federal, como um sistema de reconhecimento e premiação intermediário, que objetivava preparar o setor público para a melhoria da qualidade da gestão.

Nesse sentido, a Secretaria Municipal de Economia e Finanças – SEMEF de Manaus tem demonstrado preocupação com seus serviços prestados à população, promovendo algumas ações com vistas a ajustar-se à nova exigência do mercado.

Quando o BNDES criou, em 1997, o Programa de Modernização da Administração Tributária – PMAT, em parceria com o Banco do Brasil, visando a aumentar o nível de eficiência fiscal dos municípios brasileiros, a Prefeitura Municipal de Manaus, por meio da Secretaria Municipal de Economia e Finanças, implantou o Programa de Modernização, objeto de estudo desta pesquisa e que será apresentado minuciosamente no Capítulo 3 deste trabalho.

No entanto, à medida que os gestores apresentam alternativas de adequações para suprir as deficiências provocadas pela falta de inovações mais efetivas na administração pública, faz-se necessária a utilização de mecanismos, que possam avaliar os resultados obtidos. Nesse sentido, pretende-se conhecer:

Qual o impacto da implantação do Programa de Modernização da Administração Tributária na gestão da SEMEF de Manaus/AM?

1.2 OBJETIVOS

O objetivo geral desta pesquisa é verificar o impacto do Programa de Modernização da Administração Tributária na gestão da SEMEF de Manaus/AM.

A partir do objetivo geral, elaboraram-se os seguintes objetivos específicos:

- descrever as ações comuns aos tributos municipais, propostas no Programa de Modernização da Administração Tributária no Município de Manaus/AM, voltadas à melhoria da arrecadação;
- identificar as ações comuns aos tributos municipais, propostas nesse Programa e efetivadas na SEMEF de Manaus/AM;
- verificar as principais mudanças ocorridas na SEMEF com a implantação das ações comuns aos tributos, estabelecidas no Programa, na percepção dos dirigentes/coordenadores dessas ações; e
- averiguar os aspectos positivos e negativos percebidos pelos dirigentes, nas alterações no processo de gestão da SEMEF, decorrentes desse Programa.

1.3 JUSTIFICATIVA

Em relação ao serviço público, TEIXEIRA e SANTANA (1995:2) argumentam que afirmações sem justificativas sólidas têm se transformado em mitos, além de disseminar idéias tais como “a ineficiência é inerente ao setor público”; “empresas estatais não-lucrativas são ineficientes”; “a maioria das ingerências do governo em setores de atividade econômica é impertinente”, entre outras.

Para TEIXEIRA e SANTANA (1995:2), não cabe, na nova realidade que o mundo vive e o setor público permaneça envolvido em espessa névoa, que só será dissipada com realizações de estudos sistemáticos sobre o funcionamento das organizações públicas. É preciso modernizar os serviços, mostrar à sociedade que é possível oferecer um serviço de qualidade e, para tanto, será necessário que cada servidor tenha total conhecimento de suas atribuições, da missão da organização e

do seu papel perante o sistema em que atua, num contexto ambiental mais amplo e dando maior ênfase na sinergia de que cada subsistema necessita.

Segundo FEIGENBAU (1994:31), o primeiro princípio a ser reconhecido é o de que a qualidade é um trabalho de todos. Todos devem saber o que o seu trabalho representa na organização e como ele se coloca dentro de um sistema onde a qualidade é o objetivo.

PEREIRA e SPINK (1998:28) afirmam que é possível haver uma administração pública moderna e eficiente, compatível com o capitalismo competitivo. Propõem a transformação da administração pública brasileira de burocrática em gerencial, significando que, enquanto a administração pública burocrática se concentra no processo e em definir procedimentos, a administração gerencial orienta-se para os resultados, tendo como pressuposto que os funcionários públicos são merecedores de grau limitado de confiança, utilizam o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos.

PEREIRA e SPINK (1998:34) ressaltam ainda que, “ao se reformar o aparelho do Estado, é essencial reforçar o núcleo estratégico e fazer com que seja ocupado por servidores públicos altamente competentes, bem treinados e bem pagos, servidores que entendam o serviço público como o dever de servir ao cidadão”.

A Constituição de 1988, no *caput* do art. 37, combinado com o item II, estabelece para a administração pública os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. Institui o concurso público como condição de acesso a cargos e empregos. Além disso, no art. 39, estabelece o Regime Jurídico Único e Plano de Carreira para os servidores públicos.

ALBUQUERQUE (1991:7) afirma que a Constituição de 1988 é o marco fundador na formação da nova concepção de organização política da sociedade brasileira, porém destaca que cabe buscar viabilizá-la, construindo balizadores de seu relacionamento com a sociedade, formular projetos de desenvolvimentos de acordo com os interesses do País, catalisando as energias sociais para a sua execução, requerendo do Estado, ainda, grande esforço para qualificação dos recursos humanos responsáveis pela administração pública, sobretudo nos exercícios das mais altas funções de planejamento, decisão e coordenação estratégicas para êxito de projetos de desenvolvimento nos planos políticos e socioeconômicos. Alerta que tais projetos devem restaurar as condições objetivas

para que as instituições públicas, renovadas na sua organização e nas suas funções, exerçam seu papel de modernização e de transformação social.

Nesse sentido, TEIXEIRA e SANTANA (1995:4-5) argumentam que:

As mudanças pretendidas não serão atingidas facilmente. Elas carecem de muito mais, além do esforço reformador de setores do governo. É preciso que a sociedade assuma a problemática da gestão pública como uma questão nacional e que o próprio governo se conscientize de que problemas complexos exigem soluções na mesma dimensão.

Para TEIXEIRA e SANTANA (1995:41-49), um dos problemas enfrentados na direção das transformações desejadas é a ausência de estudos. Portanto, é necessário buscar mecanismos para detectar, superar e prevenir deficiências que prejudiquem o rendimento de alguns servidores e, conseqüentemente, as transformações almejadas pelas Instituições. É preciso criar mecanismos que visem a melhorar a comunicação interna, normatizar os trâmites de processos e procedimentos dentro dos departamentos, incentivar a integração dos servidores e manter projetos de capacitação e valorização das potencialidades dos servidores como possível garantia de melhorar a qualidade dos serviços prestados.

Sendo assim, faz-se necessário realizar estudos específicos para a análise de programas implementados com vistas a superar as deficiências arraigadas nos serviços públicos. Nesse sentido, o objetivo geral do presente trabalho é verificar o impacto do Programa de Modernização da Administração Tributária na gestão da SEMEF de Manaus/AM.

Assim, em termos práticos, espera-se que, a partir da análise do Programa de Modernização da Administração Tributária da SEMEF de Manaus se possa colaborar para a administração da Secretaria Municipal de Economia e Finanças, fornecendo subsídios e informações sobre a avaliação com base na implantação do projeto de modernização desenvolvido por ela e, de posse dos resultados da pesquisa, a direção poderá planejar a melhoria do Programa de Modernização.

Desse modo, acredita-se contribuir com este estudo para evidenciar a importância das ações para a modernização da administração pública municipal, com vistas a uma gestão de qualidade, em direção à excelência dos seus serviços.

Portando, pretende-se usar a experiência da SEMEF/Manaus para destacar a relevância dos Programas de Modernização, implementados em diversos

Municípios e mostrar que as administrações públicas municipais também precisam adequar-se às novas metodologias de gestão a fim de satisfazerem, efetivamente, as necessidades da população, assumindo uma nova postura de gerir a coisa pública.

Além disso, este estudo é uma tentativa de contextualizar a modernização da administração tributária de Manaus, fundamentada no Programa desenvolvido pela SEMEF, com o apoio do BNDES, bem como entender o processo de mudança da gestão pública burocrática preocupada com a busca de resultados.

1.4 ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO

O presente trabalho está estruturado em sete Capítulos. No Capítulo introdutório, são expostos o tema e o problema de pesquisa que nortearam a investigação deste estudo. Evidenciam-se, também, os objetivos da pesquisa, a justificativa e a organização do trabalho.

No segundo Capítulo, descreve-se a evolução das reformas na administração pública brasileira, como também na autonomia dos municípios brasileiros referentes ao Brasil-Colônia na Constituição de 1988. Faz-se, também, uma abordagem da gestão pública tributária municipal e apresenta-se o BSC como instrumento de gestão operacional.

No terceiro Capítulo, aborda-se o Programa de Modernização da Administração Tributária da SEMEF de Manaus/AM, identificam-se as ações comuns a todos os tributos propostos no Programa de Modernização, justificando-se sua proposição, assim como seus objetivos. Relatam-se, também, os resultados esperados ao término da efetivação do Programa.

No quarto Capítulo, são descritos os procedimentos metodológicos utilizados neste trabalho. Primeiramente, apresentam-se as perguntas de pesquisa e as definições estrutural e funcional de termos e variáveis. Na seqüência, evidenciam-se o delineamento da pesquisa, o objeto de estudo, a coleta e a avaliação de dados, bem como as limitações da pesquisa.

No quinto Capítulo, contempla-se a análise do impacto do PMAT na gestão da SEMEF de Manaus/AM, realizada por meio de entrevistas cedidas pelos dirigentes/coordenadores do Programa e fundamentada na visão teórica contida no Capítulo 2. Além da apresentação da Secretaria Municipal de Economia e Finanças,

foram detalhadas todas as ações comuns aos tributos municipais, propostas no Programa de Modernização.

Por fim, o sexto Capítulo compreende as conclusões sobre o impacto da implementação do Programa de Modernização da Administração Tributária na gestão da SEMEF, com base na pesquisa realizada. Além disso, este Capítulo apresenta recomendações para futuras pesquisas.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Na primeira parte deste Capítulo, apresenta-se a evolução histórica das Reformas na Administração Pública Brasileira até o atual momento, isto é, o desenvolvimento da administração pública no Brasil de 1930 a 2001. Na segunda parte, o processo histórico de autonomia administrativa dos municípios brasileiros. Com os estudos citados, busca-se a contextualização do Programa de Modernização da Administração Tributária do Município de Manaus implementado pela Secretaria Municipal de Economia e Finanças desde 1997. Além disso, intenta-se a compreensão do processo de mudança da gestão pública.

2.1 EVOLUÇÃO DAS REFORMAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Conforme COUTO (1993:115), o processo de desenvolvimento da administração pública brasileira tem, neste século, três momentos históricos que ainda apresentam consequência importante para o funcionamento atual da administração pública.

O primeiro desses momentos foi a formação do Departamento de Administração do Setor Público – DASP, durante a ditadura varguista do Estado Novo. O segundo, o Decreto-lei n.º 200, de 1967, instaurado em 1964, no regime militar. E o terceiro momento, o da modernização, inicia no governo do Presidente José Sarney.

COUTO ainda destaca (1993:115) dois outros episódios de intervenção significativa de pouca duração. Um deles, no governo de Juscelino Kubitschek, com a instauração de uma administração paralela, que, embora tenha prefigurado algumas das modificações que se verificariam posteriormente quando do Decreto-lei n.º 200/67, não se institucionalizou na época de sua criação. O outro episódio foi a tentativa, no final do regime militar, de conferir maior celeridade e simplicidade aos processos administrativos por meio do Programa Nacional de Desburocratização.

Esse programa, segundo COUTO (1993), foi interrompido com o advento do primeiro governo civil. Portanto, torna-se necessário proceder à análise das medidas tomadas por tais governos, sendo pesquisados, na visão de alguns estudiosos, o governo de José Sarney, Fernando Collor, Itamar Franco e, por fim, um diagnóstico da gestão pública contemporânea com o primeiro governo de

Fernando Henrique Cardoso. Dessa forma, pode-se compreender mais facilmente a atual administração gerencial, instaurada no Brasil pelo Plano Diretor da Reforma do Estado em 1995.

2.1.1 Departamento de Administração do Setor Público – DASP

Conforme PEREIRA (1998:164), com o objetivo de realizar a modernização administrativa no Brasil, foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP, em 1936. A administração pública sofre, inicialmente, a influência da teoria da administração científica de Taylor, tendendo à racionalização mediante a simplificação, padronização e aquisição racional de materiais, revisão de estruturas e aplicação de métodos na definição de procedimentos.

No que diz respeito à administração dos recursos humanos, de acordo com PEREIRA (1998:165), o DASP representou a tentativa de formação da burocracia nos moldes *weberianos*, baseada no princípio do mérito profissional e, embora tenham sido valorizados instrumentos importantes à época, tais como o instituto do concurso público e do treinamento, não se chegou a adotar consistentemente uma política de recursos humanos que respondesse às necessidades do Estado.

Para COUTO (1993:116), o DASP deu efetividade ao modelo centralizador de gestão governamental promovido por Vargas. Ao mesmo tempo em que se erigia uma instituição central responsável pela administração, criavam-se ramificações estaduais, os *daspinhos*, instrumentos de articulação do poder central com as unidades políticas regionais por meio das interventorias.

Se por um lado o modelo *daspiano* promoveu a implementação de uma burocracia de moldes *weberianos* na administração direta, por outro lado, a sua interconexão com o sistema político autoritário e racionalizador deu-se em meio a uma realidade social e política na qual ainda se mantinham fortemente relações de cunho patrimonialista.

Para VELLOSO (1991:104), o DASP gerou um modelo híbrido, presente até hoje na administração pública brasileira e afirma que, durante o período *daspiano*, não se contou com “um modelo burocrático clássico tradicional, preocupado com a simples gestão das funções típicas de governo. Embora ele também atendesse a essas funções, teve o seu funcionamento prejudicado em virtude do contágio patrimonial”.

No primeiro período Vargas, surgiram alguns órgãos da administração indireta, que faziam frente a tarefas de caráter regulatório (embora também de fomento) no que se refere a ações de política econômica. Foram criados diversos institutos, como o Instituto do Açúcar e do Alcool - IAA, incumbido da regulação de certas atividades econômicas privadas de relevância no setor produtivo nacional. Nesse sentido, COUTO (1993:117) afirma que o exemplo mais significativo desta investida do Estado foi a criação da Companhia Siderúrgica Nacional, considerado setor estratégico. No segundo governo de Getúlio Vargas, ocorreram outras intervenções, como o caso da Petrobrás.

PEREIRA (1998:165) destaca aspectos positivos da reforma burocrática, tais como o sistema do mérito para o ingresso e promoção no serviço público, a concepção do orçamento como plano de trabalho, a institucionalização do treinamento e aperfeiçoamento dos funcionários públicos. Ressalta a formação de um grupo de especialistas em administração, que se dispersaram por diversos órgãos públicos, tornando-se elementos de relevância para a modernização da administração pública. Considera como aspecto negativo a ênfase exagerada no controle, ou seja, a forte centralização no DASP, que determinava normas gerais e inflexíveis.

GRAHAM *apud* PEREIRA (1998:166) afirma que a reforma burocrática brasileira foi baseada no sistema americano, o que a caracterizou por um alto grau de formalismo, ocorrendo uma discrepância entre as normas e a realidade.

Dessa forma, pode-se explicar que, no processo de desburocratização como um fenômeno histórico de evolução da administração pública burocrática sobre as formas patrimonialistas, encontram-se aspectos positivos e negativos ao comparar essas reformas. Assim, no início da administração do Presidente Juscelino Kubitschek, foi criada uma comissão especial para realizar estudos sobre tais questões.

2.1.2 Administração paralela no governo Juscelino Kubitschek

No governo de Juscelino Kubitschek, foi criada uma comissão especial para realizar estudo de reforma administrativa. Essa Comissão de Estudo e Projetos Administrativos - CEPA foi instituída pelo Decreto n.º 39.855, de 24 de agosto de 1956, que encaminhou análise e pareceres acerca da expansão do sistema do mérito e do fortalecimento da autoridade do DASP.

COUTO (1993:117) afirma que “o modelo *daspiano*, plasmado pelo contágio clientelista, e os limites da Constituição de 1946 à ação intervencionista do Estado obrigaram-no a criar uma administração paralela”. Procuraram apenas ajustá-la provisoriamente às necessidades do Plano de Metas e não remodelar a administração pública. Para o autor, a forma de Grupos de Trabalho e Grupos Executivos da administração paralela permitia ao Executivo contornar as dificuldades decorrentes do relacionamento com o Congresso porque tornava possível a definição orçamentária de gastos de forma genérica, a ser depois implementada por esses organismos com maior liberdade.

Outra medida adotada foi a criação da Comissão de Simplificação Burocrática – COSB pelo Decreto n.º 39.510, de 14 de julho de 1956, com o objetivo de efetuar estudos sobre delegação de competências, estruturas e rotinas dos ministérios, fixação de responsabilidades, reagrupamento de funções e supressão de órgãos desnecessários. Segundo PEREIRA (1998:167), os estudos dessa comissão não chegaram a ter impacto efetivo sobre a administração.

No entanto, apesar de esses estudos não terem sido considerados de muito impacto em direção a uma administração eficiente, foram, ao longo do tempo criando marcos históricos na administração pública brasileira. Como exemplo disso, pode-se citar o Decreto-lei n.º 200/67, que indicava uma administração pública voltada para o desenvolvimento, criando autonomia às empresas estatais.

2.1.3 O Decreto-lei n.º 200/67 e a expansão da Administração Indireta

PEREIRA (1998) considera que a utilização dos princípios rígidos da administração pública burocrática constituíam um empecilho ao desenvolvimento econômico do País e que o Decreto n.º 200/67 reconheceu esse fato e procurou substituir a administração pública burocrática por uma administração para o desenvolvimento e, além de distinguir, com clareza, a administração direta da administração indireta, trouxe maior autonomia às empresas estatais, autarquias e fundações.

A reforma de 1967 iniciou durante o regime militar, instalado no Brasil após a renúncia do presidente Jânio Quadros e da oposição dos militares à posse do vice-presidente João Goulart em 1961. Com a restauração do presidencialismo, foi criado o Ministério Extraordinário para a Reforma Administrativa (Decreto n.º

51.705), que tinha entre suas missões a implantação e institucionalização do planejamento administrativo em todos os setores integrantes do Poder Executivo. Segundo COUTO (1993:120), as medidas estabelecidas na busca de uma administração que enaltescesse a necessidade do planejamento foi engolida pela crise do sistema político, precipitada no golpe de 31 de março. No entanto, ressalta que seus principais pontos foram retomados por ocasião do Decreto n.º 200/67.

COUTO (1993) afirma que “o Decreto-lei n.º 200/67 engendrou simultaneamente dois processos de certa forma antitéticos. Ao mesmo tempo em que promoveu uma forte centralização normativa, de atribuições e de poder na União, promoveu no seio desta uma descentralização funcional, por meio dos órgãos da administração indireta. Possibilitou, dessa maneira, ao aparelho do Estado responder às novas questões suscitadas pelo processo de desenvolvimento”.

A descentralização por meio de empresas estatais propiciou uma maior flexibilidade administrativa, tornando o processo decisório mais racional, vinculado à responsabilidade dos executivos e das políticas governamentais. Para MARTINS (1984:51), isso acarretou a expansão da burocracia ‘para fora’ do setor governo, tanto na órbita da chamada administração descentralizada (autarquias, fundos e fundações), como na órbita das empresas governamentais.

Essa expansão, porém, provocou tanta autonomia das empresas, que elas passavam a agir independentemente das diretrizes governamentais, inclusive criando empresas subsidiárias, aumentando sensivelmente a participação do Estado no setor produtivo. Para COUTO (1993), essa questão foi problemática devido às diferenças entre as formas de gestão e financiamento de órgãos das duas órbitas da administração.

No entanto, VELLOSO (1991:104–105) caracterizou tal situação como modelo de gestão do desenvolvimento, afirmando:

Já estava aí implantado o modelo de Estado bem característico do Brasil moderno: além da administração direta, grande contingente de autarquias, principalmente de previdência social, e toda a constelação de empresas estatais, sob a liderança das grandes *holdings*, formando verdadeiros sistemas.

Esse novo tipo de desenvolvimento na administração correspondia a um novo modelo de Estado, mais atuante, que procurava ajustar-se ao padrão de desenvolvimento ocasionado pelo avanço da tecnologia. Como esse modelo

pretendia garantir a execução da estratégia de desenvolvimento mediante, principalmente, a cooperação com o setor privado, fazia-se necessária a reformulação da administração pública, sendo considerado como iniciativa dessa reformulação o programa nacional de desburocratização.

2.1.4 O Programa Nacional de Desburocratização

A última iniciativa visando a uma reformulação da administração pública, ainda no período ditatorial, foi consubstanciada no Programa Nacional de Desburocratização (PrND), conduzida pelo ministro Hélio Beltrão e sua equipe. Este programa teve início no governo Figueiredo, em 1979, e buscava, acima de tudo, criar condições que facilitassem o acesso do cidadão aos serviços do Estado, encarando-o como um detentor de direitos e não, como um solicitador de favores ao serviço público. O PrND apregoava a necessidade de tornar o bom atendimento do usuário como fim último. Ao mesmo tempo, o processo de desburocratização possibilitaria a redução de desperdícios, tanto por parte dos usuários, como por parte do Estado, reduzindo o número de trâmites burocráticos indispensáveis para a consecução de um processo administrativo.

BELTRÃO *apud* PEREIRA (1998:171–172) definiu esse Programa como “uma proposta política, visando, por meio da administração pública, retirar o usuário da condição de súdito para investi-lo na de cidadão, destinatário de toda a atividade do Estado”.

Essa tarefa envolvia não somente a atuação do aparelho administrativo do Estado, no sentido de tornar mais simples os seus trâmites internos, mas também iniciativas legislativas que possibilitassem a redução das exigências legais no que se refere a requisitos, que deveriam ser atendidos pelos cidadãos para usufruir de serviços públicos. COUTO (1993:123) alerta ainda que, “se esta dimensão legislativa era fundamental, também ações do próprio governo, sobretudo no que se refere à capacitação de seu pessoal, eram tarefas importantes. Afinal de contas, os obstáculos decorrentes da excessiva burocratização não eram apenas decorrência do excesso de papelada, mas de uma cultura burocratizada”.

Esse Programa foi interrompido com o primeiro governo civil, assumido pelo Presidente José Sarney. COUTO (1993) considera que, tanto no governo de José Sarney como de seu sucessor, Fernando Collor, no que se refere à modernização da administração pública, não houve mudança significativa.

Portanto, o Programa Nacional de Desburocratização, que tinha como proposta política a figura do “cidadão destinatário de toda a atividade do Estado”, não conseguiu de forma significativa a rigidez burocrática desejada. Remetia-se, assim, ao próximo governo criar medidas efetivas para dar continuidade à reforma administrativa pública.

2.1.5 Governo de José Sarney e a Constituição de 1988

MARCELINO e SOUZA (1991:47-48) ponderam que o governo Sarney manteve princípios básicos da reforma administrativa, como desburocratização, transparência, descentralização, desconcentração e valorização do servidor. Criou a Secretaria da Administração Pública – SEDAP, extinguindo o DASP em setembro de 1986. Conduziu a burocracia estatal ao âmbito da administração direta, com medidas de caráter normativo e extinção e fusão de órgãos públicos subordinados aos Ministérios. Contudo, COUTO (1993) ressalta que tais medidas não foram efetivadas devido à instabilidade dos apoios políticos obtidos pelo Executivo e que a própria expressão ‘reforma administrativa’ desmoronou.

Na visão de PEREIRA (1998:174), nesse governo, o plano administrativo significou uma volta aos ideais burocráticos dos anos 30 e, no plano político, uma tentativa de volta ao populismo dos anos 50, visto que havia uma espécie de perfeito bem-estar democrático-populista na sociedade, não se percebendo, na época, a tentativa de voltar aos anos “dourados” da democracia e do desenvolvimento brasileiro dos anos 50.

Para ABRUCIO (1993), pela primeira vez na história constitucional do Brasil, foi incluído na Carta de 1988 um Capítulo específico sobre a administração pública, apresentando algumas inovações, tais como o adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas, a licença paternidade, entre outros, e a reestruturação das normas e regras que estabelecem os parâmetros da administração pública, como a instituição do Regime Jurídico Único e o estabelecimento dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade como parâmetros norteadores da ação administrativa.

Segundo a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 48, “cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República (...) dispor (...) sobre:

XI - criação, estruturação e atribuição dos Ministérios e órgãos da

administração pública.

Além disso, o §2.º do artigo 61 do mesmo diploma legal estabelece que:

Art. 61. § 2.º “é de competência privativa do Presidente da República a iniciativa de leis que disponham sobre organização administrativa e sobre a criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública”.

Os artigos 48 e 61 da Constituição Federal restringiam ao Presidente a iniciativa de leis que dispusessem sobre a organização administrativa e sobre a criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública, inviabilizando-se, assim, a macroestrutura.

A Constituição de 1988 inculca princípios burocráticos, que a reforma desenvolvimentista de 1967 havia ultrapassado. PEREIRA (1998:175) cita que essa Constituição “sacramentou os princípios de uma administração pública arcaica, burocrática ao extremo. Uma administração altamente centralizada, hierárquica e rígida”. Aponta como exemplo disso o estabelecimento do regime jurídico único, o qual tratava todos os servidores públicos civis da administração direta e das autarquias e fundações, de tal forma, que professor foi considerado igual a faxineiro, agente de limpeza a médico, agentes de portaria a administradores da cultura, policiais a assistentes sociais. Como também a criação de um sistema de aposentadorias com remuneração integral, sem relação alguma com o tempo de serviço prestado diretamente ao Estado.

Tais circunstâncias contribuíram para o desprestígio da administração pública brasileira. Porém, com a crise fiscal e a crise do modo de intervenção do Estado na economia e na sociedade, começou-se a perceber o fracasso do Plano Cruzado implantado no governo de José Sarney. A sociedade brasileira volta a reivindicar a modernização da administração pública, mas eficiente e orientada para o atendimento das necessidades dos cidadãos.

2.1.6 De Collor a Itamar Franco

Para COUTO (1993), o governo de Fernando Collor buscou atender às expectativas da opinião pública, investindo contra um suposto gigantismo do Executivo Federal. Iniciou uma grande transformação, fundindo, extinguindo e modificando o *status* de diversos órgãos públicos.

PEREIRA (1998:180) menciona que, no início do governo Itamar Franco, a população brasileira percebeu a crise da administração pública. Destaca, nesse governo, um importante documento produzido pelo Centro de Estudos de Cultura Contemporânea – CEDEC para a Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, que fazia o seguinte diagnóstico:

A crise administrativa manifesta-se na baixa capacidade de formulação, informação, implementação e controle das políticas públicas. O rol das insuficiências da administração pública do país (*sic*) é dramático. Os servidores estão desmotivados, sem perspectivas profissionais ou existenciais atraentes no serviço; a maior parte deles não se insere num plano de carreira. Os quadros superiores não têm estabilidade funcional. As instituições de formação e treinamento não cumprem seu papel. A remuneração é baixa.

Para PEREIRA (1998:180-181), esse diagnóstico só revelava parte da realidade, pois pregava que deveria ser atacada a administração patrimonialista no sistema econômico com o objetivo de estabelecer uma administração pública burocrática. Para o autor, isso era um equívoco, pois o documento não se dava conta de que assim inviabilizava a necessidade de implementar uma modernização da administração pública. Essa perspectiva burocrática transformou a Fundação Centro de Formação do Servidor Público na ENAP, que levou à criação de um grupo de especialistas em políticas públicas e gestão governamental, com orientação rigorosamente burocrática, “voltada para a crítica do passado patrimonialista, ao invés de voltar-se para o futuro e para a modernização de um mundo em rápida mudança, que se globaliza e se torna mais competitivo a cada dia”.

A Administração Gerencial emergiu como resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado, e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados à adoção do modelo anterior. A necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário, tornou-se essencial.

A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações. VELLOSO (1991) afirma que a administração pública gerencial constitui um avanço e até um certo ponto um rompimento com a administração pública burocrática.

Entretanto, isso não significa que a administração gerencial nega todos os princípios anteriormente experimentados no Brasil, mas, pelo contrário, a administração pública gerencial está apoiada na anterior, da qual conserva, embora flexibilizando alguns dos seus princípios fundamentais, como a admissão segundo rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho e o treinamento sistemático.

A diferença evidencia-se na forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados e não na rigorosa profissionalização da administração pública, que continua um princípio fundamental.

Segundo PEREIRA e SPINK (1998:28-29), na administração pública gerencial a estratégia volta-se para:

- a) a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade;
- b) a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados; e
- c) o controle ou cobrança a *posteriori* dos resultados.

A administração pública gerencial inspira-se na administração de empresas, mas não pode ser confundida com esta última. De acordo com PEREIRA e SPINK (1998), enquanto a receita das empresas depende dos pagamentos que os clientes fazem livremente na compra de seus produtos e serviços, a receita do Estado deriva de impostos, ou seja, de contribuições obrigatórias, sem contrapartida direta.

Enquanto o mercado controla a administração das empresas, a sociedade - por meio de políticos eleitos - controla a administração pública. Enquanto a administração de empresas está voltada para o lucro privado, para a maximização dos interesses dos acionistas, esperando que, pelo mercado, o interesse coletivo seja atendido, a administração pública gerencial está explícita e diretamente voltada para o interesse público.

PEREIRA (1998) ressalta que a administração pública gerencial vê o cidadão como contribuinte de impostos e como cliente dos seus serviços. Os resultados da ação do Estado são considerados bons, não porque os processos administrativos estão sob controle e são seguros, como quer a administração pública burocrática, mas porque as necessidades do cidadão-cliente estão sendo atendidas.

A preocupação do governo do Presidente Fernando Collor de Mello, em relação à administração pública era de cortar custo, reduzir o tamanho do Estado e reduzir o número de funcionários. Em decorrência disso, no início do governo Itamar Franco, torna-se evidente a crise da administração pública brasileira. Conforme consta no documento da ENAP *apud* PEREIRA (1998:180), coube ao próximo governo alterar essa realidade e, como proposta, foi apresentado o Plano Diretor da Reforma do Estado elaborado no primeiro governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

2.1.7 A gestão pública contemporânea

O Plano Diretor da Reforma do Estado foi elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado e aprovado pela Câmara da Reforma do Estado, em sua reunião de 21 de setembro de 1995. Em seguida, foi submetido ao Presidente da República, que o aprovou.

De acordo com o Presidente Fernando Henrique Cardoso, o Plano Diretor da Reforma do Estado, de 1995, procurou criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais. No discurso de apresentação desse Plano, conforme registrado no *site* www.planejamento.gov.br, afirma-se que:

É preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de "gerencial", baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna "cliente privilegiado" dos serviços prestados pelo Estado.

Essa visão da reconstrução do aparelho do Estado em bases gerenciais deve levar em conta a necessidade de equacionar as assimetrias decorrentes da persistência de aspectos patrimonialistas na administração contemporânea, bem como dos excessos formais e anacronismos do modelo burocrático tradicional.

VELLOSO (1991) considera fundamental, para isso, ter clara a dinâmica da gestão burocrática, a fim de ponderar os aspectos em que está superada e as características que ainda se mantêm válidas como formas de garantir efetividade à administração pública. Para o autor, o modelo gerencial tornou-se realidade no mundo desenvolvido quando, mediante a definição clara de objetivos para cada unidade da administração, da descentralização, da mudança de estruturas organizacionais e da adoção de valores e de comportamentos no Interior do Estado, se revelou mais capaz de promover o aumento da qualidade e da eficiência dos serviços oferecidos pelo setor público. Ressalta, ainda, que a reforma do aparelho do Estado, no Brasil, significa, fundamentalmente, a introdução na administração pública da cultura e das técnicas gerenciais modernas.

Conforme a análise feita pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, como consta no Plano Diretor da Reforma do Estado (1995), o retrocesso burocrático de 1988 acarretou um encarecimento significativo do custeio da máquina administrativa, tanto no que se refere a gastos com pessoal, quanto a bens e serviços, e um enorme aumento da ineficiência dos serviços públicos. Na Tabela 1, mostra-se a evolução do número de servidores do Poder Executivo, apresentada neste documento.

Tabela 1 - Evolução do número de servidores do Poder Executivo

ANO	CIVIS ESTATUTÁRIOS	OUTROS	TOTAL
1988	705.548	737.109	1.442.657
1989	712.740	775.868	1.488.608
1990	628.305	709.850	1.338.155
1991	598.375	668.120	1.266.495
1992	620.870	663.604	1.284.474
1993	592.898	665.283	1.258.181
1994	587.202	610.258	1.197.460
1995	580.035	-	-

Fonte: Plano Diretor da Reforma do Estado (1995:12)

Os dados confirmam essa tendência pós-Constituição. Tanto a coluna denominada “civis estatutários”, que foram considerados os da administração direta, autarquias e fundações, sendo excluídos os militares, quanto os estatutários das Empresas Públicas e das Sociedades Mistas, que constam na coluna “outros”.

O MARE divulgou, ainda, no Plano Diretor da Reforma do Estado (1995) que, embora tenha havido uma substancial diminuição do número de servidores civis ativos do Poder Executivo da União, que caiu de 713 mil em 1989 para 580 mil em 1995, a participação da folha de pagamentos da União no PIB não se reduziu, mas,

na verdade, aumentou, passando de 2,89% entre 1980-1987 para 3,17% do PIB na média do período 1988-94, conforme se evidencia na Tabela 2.

Tabela 2 - Evolução dos gastos da União, dos Estados e Municípios (em % do PIB)

Média anual	União	Estado e Município
Média anual 70/79	3,41	3,87
Média anual 80/87	2,89	4,18
Média anual 88/94	3,17	6,53

Fonte: Plano Diretor da Reforma do Estado (1995:12)

O crescimento dos gastos foi ainda muito mais acentuado nos Estados e Municípios, que passaram a receber uma parcela maior da arrecadação tributária.

O Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado apregoa no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995) que o aumento dos gastos com pessoal foi menor na administração federal porque a necessidade de ajuste fiscal, somada à redução relativa de sua participação na receita tributária, levou à suspensão de quase todos os concursos públicos e, portanto, a uma diminuição do número de servidores ativos, visto que os funcionários que se aposentavam não eram substituídos.

Percebe-se, ao longo dos últimos anos, uma mudança no perfil dos servidores: há um crescente número de inativos comparado com o total de ativos. O MARE constatou que o contingente de servidores ativos do Poder Executivo - considerando os civis da administração direta, autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e ex-territórios - registrou um declínio nos últimos anos. Em 1988, segundo o Sistema de Administração de Recursos Humanos- SIAPE do MARE(1995), havia 1.444.000 servidores ativos. Ao final de 1994, eram contabilizados 1.197.000 funcionários. Dada essa redução do número de funcionários, percebe-se que existem áreas que concentram um número desnecessário de funcionários e outras que apresentam déficit, como no caso das atividades finais nos setores de saúde e educação.

A composição da força de trabalho no setor público, em 1992, no que se refere à sua distribuição entre as três esferas de governo, mostra que os Estados empregavam praticamente a soma (49%) do que empregavam municípios (26%) e a União (25%). Esse perfil de distribuição demonstra uma clara concentração no nível

estadual e revela-se, a princípio, incoerente com a municipalização da execução de serviços, de acordo com o texto constitucional.

Portanto, verifica-se, da análise da perspectiva histórica, que a administração pública evoluiu por meio de três modelos básicos: a administração pública patrimonialista, a burocrática e a gerencial. Essas três formas sucedem no tempo, sem que, no entanto, qualquer uma delas seja inteiramente abandonada.

Os três modelos de Administração Pública foram definidos por PEREIRA e SPINK (1998:26-30) da seguinte maneira:

a) Administração Pública Patrimonialista

Na administração patrimonialista, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano e os seus auxiliares, servidores, possuem *status* de nobreza real. O patrimônio público não é diferenciado dos bens privados. Em consequência, a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração.

b) Administração Pública Burocrática

A administração pública burocrática surgiu no Brasil na segunda metade do século XIX, na época do Estado liberal, como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista. Constituem princípios orientadores do seu desenvolvimento a profissionalização, a idéia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese, o poder racional-legal. Os controles administrativos, visando a evitar a corrupção e o nepotismo, são sempre *a priori*, partindo-se de uma desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas.

Os controles rígidos dos processos, na admissão de pessoal, nas compras e no atendimento a demandas, explicam os autores que o controle representa a garantia do poder do Estado e transforma-se na própria razão de ser do funcionário. Em consequência, o Estado volta-se para si mesmo, perdendo a noção de sua missão básica, que é servir à sociedade.

A qualidade fundamental da administração pública burocrática é a efetividade no controle dos abusos e, seu defeito, a ineficiência, a auto-referência, a incapacidade de voltar-se para o serviço aos cidadãos vistos como clientes. Esse defeito, entretanto, não se revelou determinante na época do surgimento da

administração pública burocrática porque os serviços do Estado eram muito reduzidos. O Estado limitava-se a manter a ordem e a administrar a justiça, a garantir os contratos e a propriedade.

c) A administração gerencial

A administração gerencial parte do princípio de que é preciso combater o nepotismo e a corrupção dentro do setor público, mas, para tanto, não são necessários procedimentos rígidos. Para os autores, isso exigiria do Estado novas contra-estratégias, sendo necessária a descentralização da administração, a delegação de autoridade e de responsabilidade ao gestor público e o controle sobre desempenho - aferido mediante indicadores acordados e definidos por contrato. Uma administração orientada para o cidadão.

2.2 EVOLUÇÃO DA AUTONOMIA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

O Brasil inicia a sua história municipal com a Proclamação da Independência e, pelas Constituições, os Municípios passam por processos de autonomia administrativa e financeira. Desse modo, esta Seção evidencia fragmentos da evolução histórica e da autonomia dos municípios brasileiros, desde o Brasil-Colônia, o governo municipal durante o Império, a Republica Velha até as Constituições de 1934, 1967, 1969 e 1988.

2.2.1 Brasil-Colônia

As Ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas, que, regendo Portugal, também regeram o Brasil desde seu descobrimento até a independência, transpuseram o modelo municipal lusitano para o nosso País.

Nesse período, os municípios brasileiros não possuíam representatividade alguma. De acordo com MELLO (1991:9), "sem renda por não possuir quase nenhum poder de imposição, e administrado pelos agentes do rei de Portugal, o Município colonial brasileiro permaneceu como comunidade, num estágio bastante primitivo, e foi altamente ineficiente como unidade de governo".

2.2.2 O Governo Municipal durante o Império

O processo de autonomia dos municípios brasileiros inicia a partir da Constituição de 25 de março de 1824, que cria as Câmaras Municipais:

Art. 167. Em todas as Cidades, e Villas ora existentes, e nas mais, que para o futuro se crescerem haverá Câmaras, às quais compete o Governo Econômico, e municipal das mesmas Cidades e Villas. (...)

Art. 169. O exercício de suas funções municipais, formação das suas Posturas policiais, aplicação de suas rendas, e todas as suas particulares e úteis atribuições, serão decretadas por uma Lei Regulamentar.

NUNES (1982:31) considera que, com a Constituição de 1824 e a Complementar de 1.º de outubro de 1828, começou a verdadeira fase da história municipal do Brasil.

Observa-se, no entanto, que a administração e a economia dos Municípios ainda estavam centralizadas, visto não ter sido contemplado na Carta Magna destino algum de verbas para essa instância de governo. O controle das receitas e despesas era centralizado, como se pode observar na determinação da Constituição de 1824, em seu artigo 170, que postula o seguinte:

Art. 170. A Receita e a Despesa da Fazenda Nacional serão encarregadas a Tribunal, debaixo do nome do "Tesouro Nacional" onde, em diversas estações, devidamente estabelecidas por Lei, se regulará a sua Administração, arrecadação e contabilidade, recíproca correspondência com as tesourarias, e Autoridades das Províncias do Império.

O fato relevante que ocorreu com a criação das câmaras municipais foi a mobilização dos municípios na busca de autonomia, conseguindo considerável poder. Segundo o Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM (www.ibam.org.br), "apesar de praticamente subjugados pelo poder centralizador das capitanias, os municípios brasileiros, através de suas câmaras, sempre buscaram autonomia, independência administrativa da metrópole, apoiados pela igreja, nunca pelos donatários".

O poder adquirido pelas Câmaras era evidente. Conforme LOBO (1975: 43), "essas Câmaras, nos dois primeiros séculos, gozaram de considerável poder, não raro comunicando diretamente com as principais autoridades de Portugal, sem dar maiores satisfações aos representantes do governo da metrópole, aqui residentes".

Todavia, o Império, ao observar o crescimento do poder e a autonomia dos Municípios, por suas Câmaras Municipais, cerceia a sua atuação e, por meio da Lei

Complementar, de 1.º de agosto de 1828, retira a autonomia que os Municípios possuíam, outorgada pela Constituição de 1824, transformando as Câmaras em meros agentes administrativos, como determina o artigo 24 da referida Lei:

Art. 24. As Câmaras são corporações meramente administrativas, e não exercerá jurisdição alguma contenciosa.

Neste aspecto, IBAM (www.ibam.org.br) faz as seguintes considerações: “Os Municípios passaram a ser tutelados, perdendo a função judicante, que lhes dera prestígio e poder no período colonial. Pode-se dizer que o Império congelou as instituições municipais, impedindo-lhes a dinâmica e a ação e reduzindo-as ao imobilismo e à apatia”.

2.2.3 A República Velha

A nova fase dos municípios foi marcada através da promulgação da Constituição de 24 de fevereiro de 1891. Nesse período, os Municípios ficaram dependentes dos Estados, que intervinham diretamente em seus Municípios, em virtude dos poderes que lhe foram concedidos na Carta Magna de 1891.

Aos Municípios, não foi atribuído o poder de organizar-se, ficando esse delegado aos Estados, como determinava a própria Constituição:

Art. 68. Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios, em tudo que respeite o seu peculiar interesse.

MELLO (1991:26), sob este aspecto, menciona que a Constituição, entretanto, não definiu o que devia entender por autonomia municipal, nem esclareceu em que consistia o peculiar interesse dos Municípios. A interpretação do texto constitucional foi deixada a cada Estado e, exceto com relação ao Rio Grande do Sul, que concedeu às suas municipalidades o direito de votarem suas próprias leis orgânicas, essa interpretação nunca foi liberal."

De acordo com o IBAM (www.ibam.org.br), "para se manterem no poder ou para continuarem a ter o poder em suas mãos, governadores ou presidentes estaduais usavam os municípios como massa de manobra para as eleições, evidentemente manipuladas, mas que garantia a permanência dos oligarcas e do *status quo*."

Esse modelo perdurou até a Reforma Constitucional de 1926, efetuada pelos movimentos políticos. MONTORO (1995:45) explica que, "por esta reforma, pretendia-se assegurar, de forma mais positiva, o respeito aos princípios federativos e, paralelamente, ceder às aspirações municipalistas que, não vitoriosas por completo na Constituinte de 1891, reclamavam maiores garantias para o exercício da autonomia municipal."

A Reforma Constitucional de 1926 concede à União o direito de intervir nos Municípios para garantir a autonomia municipal, quando altera a redação do art. 6.º, II, *f*, da Constituição, conforme abaixo:

Art. 6.º O Governo Federal não poderá intervir em negócios peculiares aos Estados, salvo:
 II) para assegurar a integridade nacional e o respeito aos seguintes princípios constitucionais :
 f) a autonomia dos municípios".

No entanto, não ficou definida essa autonomia. Somente tornou-se clara a autonomia dos municípios brasileiros com a Constituição de 1934.

2.2.4 A Constituição de 1934

Pela Constituição de 16 de julho de 1934, os municípios brasileiros conseguiram sua autonomia, até então confusa nas Constituições anteriores. Essa autonomia tornou-se nítida, constituindo aspectos dessa grande conquista:

- a) redução do poder de interferência dos Estados sobre a organização municipal;
- b) a eletividade dos prefeitos e vereadores; e
- c) a destinação de rendas para os Municípios.

Os aspectos acima destacados foram garantidos de acordo com o artigo 13 da Constituição de 1934:

Art. 13. Os Municípios serão organizados de forma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeite o seu peculiar interesse e, especialmente:
 I - a eletividade do Prefeito e dos vereadores da Câmara Municipal, podendo aquele ser eleito por esta;
 II - a decretação dos seus impostos e taxas, com a arrecadação e aplicação de suas rendas;
 III - a organização dos serviços de sua competência.
 § 1.º O Prefeito poderá ser de nomeação do Governo do Estado no município da Capital e nas estâncias (sic) hidrominerais.

§ 2.º Além daqueles de que participam, *ex vi* dos artigos 8.º, § 2.º, e 10, parágrafo único (sic), e dos que lhe forem transferidos pelo Estado, pertencem aos Municípios:

I - o imposto de licenças;

II - os impostos predial e territorial urbanos, cobrado o primeiro sob a forma de décima ou de cédula de renda;

III - o imposto sobre diversões públicas;

IV - o imposto cedular sobre a renda de imóveis rurais;

V - as taxas sobre serviços municipais.

Dessa forma, a Constituição de 1934 consolidou a autonomia dos Municípios brasileiros. Ainda nesse contexto, MONTORO (1995:48) afirma que:

Tomavam-se imperiosas essas alterações constitucionais. Isso porque era necessário fixar limites mais claros à atuação dos governos estaduais na organização das instituições municipais. Desde 1891, a tentativa de desenvolver os Municípios, como verdadeiros "germes da democracia", encontrava obstáculos na política estadual. Os Municípios eram utilizados para fortalecer grupos e elites partidárias, tomando irreal a autonomia e desrespeitando flagrantemente o espírito constitucional.

As alterações constitucionais de 1934 favoreceram o crescimento da autonomia municipal em virtude da redução da competência dos Estados de intervirem sobre organizações municipais, da eletividade dos Prefeitos e Vereadores e da conquista de uma autonomia financeira, a partir do momento em que houve destinação de verbas para os Municípios.

2.2.5 Constituição de 1946

A Constituição de 1946 possibilitou avanços em relação à autonomia dos Municípios brasileiros, que ainda estavam muito vinculados aos Estados, que possuíam demasiados poderes de intervenção nos Municípios. A Carta Magna de 1946 trouxe em seu bojo uma representatividade significativa, a partir do momento em que delimitou quais seriam as situações de intervenção dos Estados nos Municípios.

MONTORO (1995:55) destaca a dependência dos Municípios antes da promulgação da nova Constituição: "A política de governadores, a centralização de governos estaduais, a utilização dos Municípios como verdadeiros feudos a serviço das elites regionais reduziam a liberdade municipal. A vida autônoma era apenas um ideal, devendo os Municípios, na realidade, viverem à sombra dos governos estaduais".

Os avanços da autonomia municipal, em relação aos Estados, são garantidos a partir do momento em que a Carta Magna limita sua intervenção somente em duas situações, conforme determinava em seu artigo 23, I:

Art. 23. Os Estados não intervirão nos Municípios se não lhes regularizar as finanças, quando:

I - se verificar impontualidade no serviço de empréstimo garantido pelo Estado; II - deixarem de pagar, por dois anos consecutivos, a sua dívida fundada.

Outros fatores relevantes garantidos na Constituição dizem respeito à participação popular na formação dos líderes locais, porém com restrições nos Municípios das Capitais, estâncias hidrominerais e nos Municípios definidos por lei federal como base ou posto militar de importância para a defesa nacional, cujos Prefeitos eram nomeados pelo governador do Estado. Delegou-se, também, aos Municípios a autonomia de se organizarem administrativa e financeiramente. Determinaram-se tributos de sua competência, com autonomia para gerir a arrecadação e aplicação dessas rendas. O artigo 28 desta Constituição estabelece essas questões:

Art. 28. A autonomia dos Municípios será assegurada:

I - pela eleição dos prefeitos e vereadores;

II - pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse e especialmente à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação das suas rendas;

III - à organização dos serviços públicos locais.

§ 1.º Poderão ser nomeados pelos Governadores dos Estados ou dos Territórios os prefeitos das Capitais, bem como os dos Municípios onde houver estâncias hidrominerais naturais, quando beneficiadas pelo Estado ou pela União.

Os Municípios ganharam raízes mais profundas no texto legal e passaram a ter uma nova feição, destacando-se os seguintes avanços:

- o Município é uma das três divisões político-administrativas do País, junto com a União e os Estados;
- seus Prefeitos e Vereadores são eleitos pelo povo;
- mantém como privativos cinco impostos;
- pode cobrar taxas por serviços prestados e contribuições de melhoria;
- as intervenções municipais (extremamente livres, até então) só podem ocorrer, agora, sob duas condições: atraso do pagamento da dívida fundada ou de empréstimo garantido pelo Estado.

MELLO (1991:46) faz a seguinte consideração sobre a promulgação da Constituição de 1946:

Durante mais de quatro séculos, as instituições locais brasileiras se arrastam na impotência e na apatia a que as obrigava a falta de recursos financeiros e a centralização dos negócios do Município nas mãos dos governos regionais. Com a Constituição de 1946, todavia, começou a se operar uma transformação substancial nesse quadro sombrio, graças ao restabelecimento da autonomia municipal em bases mais concretas e especialmente graças a atribuições de maiores recursos aos Municípios.

O fortalecimento das finanças municipais, mediante a distribuição de rendas da União e dos Estados, o poder para instituir e cobrar algum tributo contribuíram para os Municípios prestarem melhores serviços à comunidade.

2.2.6 Constituições de 1967 e 1969

Nas duas Constituições, de 1967 e 1969, foram mantidas as conquistas municipais adquiridas anteriormente, ou seja, autonomia política, administrativa e financeira.

No entanto, nessas duas Constituições, a União centralizou poderes políticos, atingindo também os Estados, quando determinou que os Prefeitos das Capitais e dos Municípios, considerados de estâncias hidrominerais, seriam, obrigatoriamente, nomeados pelos governadores. Na Constituição de 1946, já constava que poderiam ser nomeados, mas sem obrigatoriedade. A Carta Magna de 1967 também ampliou o preceito de nomeação de prefeitos para a União, que, agora, nomeava prefeitos em Municípios considerados de interesse da Segurança Nacional, como é preconizado no artigo 16, § 1.º da Constituição de 1967:

Art. 16 A autonomia municipal será assegurada:

§ 1.º Serão nomeados pelo Governador, com prévia aprovação:

- da Assembléia Legislativa, os Prefeitos das Capitais dos Estados e dos Municípios considerados estâncias hidrominerais em lei estadual;
- do Presidente da República, os Prefeitos dos Municípios declarados de interesse da segurança nacional, por lei de iniciativa do Poder Executivo.

Na Constituição de 1969, artigo 15, § 1.º, foram mantidos os mesmos critérios eletivos para prefeitos de Capitais, de Municípios considerados estâncias hidrominerais e Municípios considerados de interesse da segurança nacional.

De acordo com MONTORO (1995:74), na Constituição de 1967, “foi restringida a autonomia política, tendo sido ampliadas as hipóteses de nomeações de Prefeito, enquanto pelo regime instituído em 1946, a nomeação que poderia ser estabelecida pelos Estados, tornou-se, pela Constituição de 1967, obrigatória em várias hipóteses”

Essas determinações constitucionais impediram uma grande parcela da população brasileira de escolher seus dirigentes municipais. O IBAM (www.ibam.org.br) relata que, nesse período, 180 Municípios perderam prerrogativas, impedindo-se que 42% da população brasileira tivessem o direito de escolher seus prefeitos, por voto secreto e livre.

2.2.7 Constituição de 1988

A partir da Constituição de 1988, os Municípios tornam-se parte integrante da Federação, conforme estabelecem os artigos 1.º e 18 da Carta Magna:

Art. 1.º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático e tem como fundamentos:

- I - a soberania;
- II - a cidadania;
- III - a dignidade da pessoa humana;
- IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V - o pluralismo político.

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Foi definida, constitucionalmente, a competência de cada uma das esferas governamentais. A competência municipal está expressa no artigo 29 da Constituição de 1988, que determina aos Municípios não mais estarem subordinados às autoridades federais e estaduais, possuindo autonomia para desempenhar suas funções sobre assuntos de sua competência:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

- I - eleição do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, para mandato de quatro anos, mediante pleito direto e simultâneo realizado em todo o País;

II - eleição do Prefeito e do Vice-Prefeito realizada no primeiro domingo de outubro do ano anterior ao término do mandato dos que devam suceder, aplicadas as regras do art. 77 no caso de Municípios com mais de duzentos mil eleitores;

III - posse do Prefeito e do Vice-Prefeito no dia 1.º de janeiro do ano subsequente ao da eleição;

IV- número de Vereadores proporcional à população do Município, observados os seguintes limites:

a) mínimo de nove e máximo de vinte e um nos Municípios de até um milhão de habitantes;

b) mínimo de trinta e três e máximo de quarenta e um nos Municípios de mais de um milhão e menos de cinco milhões de habitantes;

c) mínimo de quarenta e dois e máximo de cinquenta e cinco nos Municípios de mais de cinco milhões de habitantes;

V - subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4.º, 150, II, 153, III, e 153, § 2.º, 1;

VI - subsídio dos Vereadores fixado por lei de iniciativa da Câmara Municipal, na razão de, no máximo, setenta e cinco por cento daquele estabelecido, em espécie, para os Deputados Estaduais, observado o que dispõem os arts. 39, § 4.º, 57, § 7.º, 150, II, 153, III, e 153, § 2.º, I;

VII - o total da despesa com a remuneração dos Vereadores não poderá ultrapassar o montante de cinco por cento da receita do Município;

VIII - inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município;

IX - proibições e incompatibilidades no exercício da vereança, similares, no que couber, ao disposto nesta Constituição para os membros do Congresso Nacional e na Constituição do respectivo Estado para os membros da Assembléia Legislativa;

X - julgamento do Prefeito perante o Tribunal de Justiça;

XI - organização das funções legislativas e fiscalizadoras da Câmara Municipal;

XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal;

XIII - iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado;

XIV- perda do mandato do Prefeito nos termos do art. 28, parágrafo único.

Ao Município, foi garantida a autonomia para organizar-se, de acordo com a sua realidade local, em assuntos de sua competência, não estando subordinado a qualquer autoridade estadual ou federal no desempenho de suas atribuições, de acordo com o art. 30 da Constituição Federal:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir Distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de

educação pré-escolar e de ensino fundamental;
VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Por meio deste artigo, a Constituição consolida a autonomia municipal que, além de poder organizar-se politicamente, também pode estruturar-se administrativa e financeiramente. O Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM (www.ibam.org.br) explica que:

A autonomia dos Municípios significa que o Governo Municipal não está subordinado a qualquer autoridade estadual ou federal no desempenho de suas atribuições exclusivas e que as leis municipais, sobre qualquer assunto de competência expressa e exclusiva do Município, prevalecem sobre a estadual e federal, inclusive sobre a Constituição Estadual em caso de conflito, como tem sido da tradição brasileira, salvo alguns curtos-circuitos institucionais ao longo da história.

Em relação à receita municipal, a Constituição transferiu do Estado para o Município o imposto de transmissão de bens imóveis por ato praticado intervivos, permanecendo para o Município o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana e os impostos sobre os serviços de qualquer natureza, com exceção dos serviços de transportes intermunicipais, interestaduais e de comunicação. Os tributos de competência dos Municípios foram determinados no artigo 156 da Constituição:

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

- I - propriedade predial e territorial urbana;
- II - transmissão intervivos, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;
- III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar.

Outro fator importante, o da autonomia financeira, deve-se ao fato de que se vedou à União o poder de instituir isenções em tributos de competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Esse avanço de grande relevância foi garantido pelo art. 151 da Carta Magna:

Art. 151. É vedado à União:

(...) III - instituir isenções de tributos da competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios.

Para REITZ e BEUREN (2002:29), o processo de autonomia dos municípios brasileiros, no decorrer da história, aconteceu de forma gradativa. O poder político, financeiro e administrativo de organizar-se alcançou resultados altamente positivos, em comparação ao período em que a União e os Estados assumiam para si estas atribuições.

A esses resultados positivos, consideram duas justificativas:

a) Enquanto autonomia política

No que concerne à autonomia política, os líderes locais são conhecidos pela comunidade que nela residem e, dessa forma, a probabilidade de escolher o melhor dirigente municipal certamente acontece quando o processo seletivo é efetuado no próprio município em comparação com o que ocorria no passado, quando a grande maioria dos prefeitos era nomeada pelos dirigentes da União e dos Estados.

b) Enquanto autonomia administrativa e financeira

Em se tratando da autonomia administrativa e financeira, vale ressaltar que a mesma situação da autonomia política se repete na autonomia administrativa e financeira, pois quem conhece os problemas da realidade local são seus dirigentes, que ouvem os reclamos da população que estão próximas. Dessa forma, quando os dirigentes das outras unidades da Federação intervinham na administração e na gestão financeira do Município, estavam impedindo seu crescimento, visto não estarem vivendo os problemas daquelas comunidades.

2.3 GESTÃO PÚBLICA TRIBUTÁRIA MUNICIPAL

Com o intuito de contextualizar a presente pesquisa, aborda-se, inicialmente, a transformação na administração pública municipal no Brasil.

De acordo com MEIRELLES (1990:75), administração pública é gestão de bens e interesses qualificados da comunidade, no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos do direito e da moral, visando ao bem comum”.

Portanto, a visão administrativa na área pública passou por um processo de transformação, superou a visão burocrática e procura adequar-se aos novos

modelos de gestão, com eficiência e agilidade, para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos.

PACHECO (1999:43) menciona que, “para alcançar tais resultados, a reforma atualmente em curso propôs uma mudança no quadro constitucional legal, a criação de novos formatos institucionais (agências executivas e organizações sociais), mudança da cultura burocrática para uma cultura gerencial e novos instrumentos de gestão pública”.

Na administração pública, como na iniciativa privada, é preciso perseguir o sucesso em todas as atividades. O Município tem como objetivo a satisfação das necessidades coletivas dos indivíduos, proporcionando uma qualidade de vida satisfatória ao cidadão. A busca dessa qualidade cabe aos gestores da organização.

PEREIRA (1995) defende a mudança no setor público voltado ao atendimento do cidadão, porém ressalta a necessidade de se tomarem providências democráticas e participativas por parte da sociedade, afirmando que:

É essencial caminhar em direção a uma administração pública gerencial, orientada para o controle eficiente dos resultados. Mas, mais do que isto, é preciso aprofundar o processo democrático e participativo na administração pública. Os controles burocráticos de auditoria permanecem necessários, mas correm sempre o risco de serem mais caros do que os desvios. Os controles clássicos, realizados pelo parlamento e por uma imprensa livre, continuam essenciais, mas não bastam. Adicionalmente, a coisa pública tem que ser protegida através do controle público direto e da participação efetiva dos usuários dos serviços públicos na sua gestão. Só assim os direitos públicos poderão ser garantidos.

No que diz respeito à administração dos Municípios brasileiros, faz-se necessário um aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão para melhor desempenharem suas funções. MELLO (1991:3) explica que “o aperfeiçoamento do mecanismo administrativo seria o complemento natural das conquistas já realizadas pela campanha municipalista e que consistem, principalmente, na obtenção de maior autonomia administrativa e maiores recursos financeiros para os municípios.”

Os Municípios, para reverterem o quadro atual, certamente terão de passar por uma redução drástica de gastos, com um aumento substancial do grau de eficiência. De acordo com MARTINS (2000:81), “a redução do grau de ineficiência dos gastos passa por mudanças estruturais bastante complexas, envolvendo aspectos administrativos, bem como mudança na própria concepção das

diversas políticas públicas. Nesse sentido, o papel dos municípios para a superação dos problemas econômicos e sociais é fundamental”.

HARRADA (1998:31) considera que, para implementar essas mudanças, será preciso uma estrutura eficiente capaz de ‘maximizar arrecadação tributária’ e impedir a sonegação mediante a conscientização do contribuinte sobre a importância do pagamento dos tributos, uma administração tributária dinâmica e racional.

Sendo assim, torna-se necessária uma boa estrutura administrativa, aperfeiçoando mecanismos de gestão para melhor desempenhar suas funções, com o intuito de aumentar suas receitas de forma efetiva.

2.3.1 Receitas públicas municipais

Para o desenvolvimento das atividades do Estado, colocando à disposição da comunidade bens e serviços, necessariamente, o governo precisa de recursos financeiros tecnicamente denominados de receitas públicas para a consecução das necessidades públicas.

Consideram-se receitas públicas o ingresso de numerário aos cofres públicos para o atendimento de suas finalidades. Segundo KOHAMA (1998:85), "entende-se, genericamente, por Receita Pública todo e qualquer recolhimento feito aos cofres públicos, quer seja efetivado através de numerário ou outros bens representativos de valores que o Governo tem direito de arrecadar em virtude de leis, contratos ou quaisquer outros títulos de que derivem direitos a favor do Estado”.

Do mesmo modo, PEREIRA (1999:35) define como Receita Pública “em sentido amplo, o ingresso de dinheiro nos cofres públicos, que se efetiva de maneira permanente no patrimônio do Estado e não esteja condicionada a sua devolução ou correspondente a baixa patrimonial, ou seja, caracteriza-se como um ingresso definitivo de recursos ao patrimônio público, sem qualquer compromisso ou obrigatoriedade, aumentando as disponibilidades do tesouro”

Após a promulgação da Constituição de 1988, os Municípios obtiveram considerável crescimento em suas receitas. No entanto, esse acréscimo permanece insuficiente, em virtude de os governos federal e estadual repassarem muitas de suas responsabilidades para os Municípios, devido às suas crescentes dificuldades financeiras.

São inúmeros os encargos assumidos pelos Municípios, os quais

necessitam de recursos financeiros para realizá-los, tais como:

- a edificação e conservação dos prédios públicos municipais;
- a construção e conservação das vias urbanas, pontes e viadutos, das estradas rurais e vicinais;
- a sinalização de vias públicas;
- a construção e conservação de praças, parques, jardins e hortos florestais;
- a realização de assistência social, como creches, asilos, orfanatos e albergues, que antes contavam com o suporte financeiro da União, através de convênios com a extinta Legião Brasileira de Assistência;
- a manutenção de serviços de defesa do consumidor;
- a manutenção e fiscalização de mercados, feiras-livres e matadouros;
- o serviço de iluminação pública;
- a manutenção dos cemitérios e dos serviços itinerários;
- o auxílio a serviços de combate a incêndios;
- a manutenção de bibliotecas;
- a manutenção da merenda escolar;
- a realização de programas de apoio a práticas desportivas;
- a execução dos serviços de fiscalização sanitária;
- a execução de limpeza pública, o recolhimento e a destinação final do lixo;
- a execução de obras para o esgotamento das águas pluviais;
- a manutenção da Unidade Municipal de Cadastramento, controlando e visando a um crescimento ordenado das cidades, seguindo um plano diretor;
- a manutenção do serviço de fomento agropecuário, que deveria caber ao Ministério da Agricultura;
- a manutenção da Junta Militar, que deveria ser mantida pela União, via Ministério específico;
- a manutenção da educação, respeitando os preceitos constitucionais;
- a manutenção da saúde, por meio da prestação de serviços e construção de postos de saúde.

Como se observa, parte de uma série de obrigações dos Municípios, antes de obrigação da União e dos Estados, passou a ser um encargo municipal, visando a dar resposta à forte pressão social exercida pela comunidade local.

Diante do exposto, verifica-se que os Municípios precisam buscar o incremento de suas Receitas Próprias.

KHAIR (2000:6) menciona que:

Não se trata de meramente engendrar aumento dos tributos como forma de solucionar as dificuldades financeiras do momento. O aguardado incremento da arrecadação deverá resultar, conforme diretrizes estabelecidas, do aprimoramento, da atualização e da racionalização das normas, dos valores, dos dados e dos procedimentos da Receita, identificando e eliminando as deficiências e desatualizações dos quais decorram o reduzido aporte de receita e/ou a evasão fiscal.

Outros autores também corroboram com a idéia de que as entidades públicas devem possuir uma estrutura administrativa atuante e organizada para a arrecadação de Receitas. Nessa perspectiva, HARADA (1998:31) defende o seguinte:

Uma boa estrutura administrativa é indispensável para a eficiente atuação do poder tributante, no sentido de maximizar arrecadação tributaria. Coibindo, prontamente, a ação danosa dos sonegadores com o fito de conscientizar o contribuinte de que o pagamento de tributos é um dever de todos, na proporção de suas respectivas capacidades contributivas. Uma administração tributária dinâmica, racional e eficiente conduzirá à redução de custos operacionais na arrecadação de tributos, concorrendo para a formação de uma conjuntura capaz de propiciar o alívio da pressão tributária, que entre nós atinge níveis críticos.

As prefeituras municipais possuem um acúmulo de encargos e, para desempenhar suas funções e atender à necessidade da comunidade, precisam de recursos financeiros. Dessa forma, é imprescindível que adotem sistema de arrecadação eficaz, com o intuito de melhor arrecadar.

Nessa perspectiva, a Prefeitura Municipal de Manaus/AM implementou seu Programa de Modernização, com o apoio do Programa de Modernização da Administração Tributária do BNDES. Tal Programa, criado em nível nacional com o objetivo de aumentar o nível de eficiência fiscal dos Municípios brasileiros, é considerado, inclusive, como um instrumento de modernização gerencial, pois se trata, na prática, de um programa de qualidade total da gestão pública.

A Prefeitura de Manaus, por meio da Secretaria Municipal de Economia e Finanças, implementou, em 1997, o seu Programa de Modernização, com o apoio do BNDES, buscando obter resultados qualitativos na gestão da administração tributária, com o melhoramento na qualidade do atendimento ao contribuinte, o aumento da eficiência administrativa, a simplificação e a desburocratização dos procedimentos e rotinas, dentre outros, sem perder de vista que o incremento da receita deve obedecer a um princípio de justiça correta, recolhendo de quem pode pagar, não tornando esse incremento uma penalidade, mas um critério de justiça fiscal, visando ao bem comum da comunidade. Esse Programa será detalhado no próximo Capítulo.

2.3.2 Gestão das Receitas Municipais pós-Constituição de 1988

Para MELLO (1999:79), no que se refere às receitas municipais, a Constituição de 1988 não apenas aumentou a participação dos Municípios nas receitas federais e estaduais definidas no texto constitucional, como também passou para quatro os impostos municipais, que incidem sobre:

- propriedade predial e territorial urbana;
- a transmissão intervivos, a qualquer título, por ato oneroso, de bens de imóveis, por natureza ou acessão física, e de direito à sua aquisição;
- venda a varejo de combustíveis líquidos e gasosos, exceto óleo diesel (este imposto foi extinto em 1996); e
- os serviços de qualquer natureza, definidos em lei complementar e que são mais de 100.

Conforme BREMAEKER (2001), o Fundo de Participação dos Municípios teve seus valores aumentados de 20%, em 1988, para 22,5% em 1993, com base num acréscimo de 0,5% ao ano. Os critérios de distribuição continuaram os mesmos, inclusive para as Capitais, e os valores para cada categoria de Município, por população, mostram que os menos populosos recebiam, em 1988, R\$ 448.700,00 e os de maior população, R\$ 995.941,00. Quanto às Capitais, a que menos recebia seria Florianópolis (R\$ 16.212.576,00) e a que mais recebia, Fortaleza (R\$ 112.587.334,00), segundo cálculos da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda.

O autor destaca, ainda, que os Municípios continuaram com o direito ao imposto de renda, cobrado na fonte, de seus servidores, sendo que a participação

dos Municípios no Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS foi elevado de 20% para 25%, continuando 5% a serem distribuídos segundo normas estabelecidas pelo Estado.

A Lei n.º 1.990, de dezembro de 1989, instituiu, para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a participação no resultado da exploração do petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, bem como de outros minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou, ainda, a compensação financeira por área de exploração.

MELLO (2001) salienta que a transferência dos tributos partilhados, tanto pelo Governo Federal quanto pelos Estados aos Municípios, é feita automaticamente e os valores são calculados pelo Tribunal de Contas da União, no caso dos tributos federais. Também destaca o movimento municipalista, que exigiu do Governo Federal a revisão do pacto federativo e seu efeito na receita municipal, bem como a definição mais clara das funções próprias dos Municípios.

Em 23 de setembro de 1998, o presidente Fernando Henrique Cardoso nomeou uma comissão com o propósito de criar um fórum para discutir, com as associações municipais, a reforma tributária que o Poder Executivo já havia enviado ao Congresso Nacional, bem como as propostas para a revisão do pacto federativo e as relações intergovernamentais.

Em maio de 1999, foi realizado, em Brasília, o Encontro Nacional de Municípios. No momento, uma representação dialogou com o presidente Fernando Henrique Cardoso, tendo ele informado que o Governo Federal iria restituir ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM) os recursos subtraídos para o Fundo de Estabilização Fiscal nos três primeiros meses de 2001 e repassaria aos Municípios R\$180 milhões, como reposição das perdas provocadas pela Lei Kandir, que desonerou do pagamento de ICMS os produtos primários e semi-elaborados. Prometeu, ainda, que a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) iria tentar resolver com as concessionárias de energia elétrica o problema da cobrança da taxa de iluminação pública pelas Prefeituras e, no caso da Prefeitura de Manaus, essa taxa é cobrada pela empresa prestadora do serviço, a Manaus Energia.

2.4 O BSC COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO OPERACIONAL

A rapidez com que a tecnologia avança requer que as organizações estejam aptas a responder às mudanças com maior quantidade de informações, novas capacidades para controlar seu processo produtivo e assegurar a qualidade contínua de seus produtos.

Para JONES (1997:148-150), tanto o avanço tecnológico como a globalização exigiram das organizações nova mentalidade, uma administração diferente em que somente a velocidade, a qualidade e a eficiência do processo decisório tendem a ser fatores decisivos de competitividade, além de também considerar que as organizações precisam ser capazes de aprender continuamente, buscar inovações, superar traumas e propor-se a viver num processo permanente de mudanças, fortalecendo valores consistentes com dinâmicas de aprendizagem.

O setor público afetado, da mesma forma, busca responder às pressões do mundo global. O Caderno do MARE (1998:12) divulga a preocupação do Governo Federal em alterar a forma de gerir a coisa pública, quando afirma:

A partir da extinta Secretaria de Administração Federal, vinculada à Presidência da República, representou um significativo avanço e um desafio aos segmentos da burocracia estatal preocupada com a perda de qualidade técnica do processo decisório e com a inoperância da máquina administrativa.

Evidencia-se, assim, a necessidade de um modelo adequado, capaz de gerenciar os órgãos públicos no Brasil, sendo importante redefinir o papel do Estado, a fim de atender com eficiência às necessidades da sociedade.

Nesse sentido, KAPLAN e NORTON (2001:84) apresentam um instrumento capaz de descrever as várias conexões indiretas necessárias às interligações da melhoria nos ativos intangíveis da organização aos resultados tangíveis provenientes da estratégia, em termos de clientes e de desempenho financeiro. Os autores definem estratégia como:

Parte contínua que começa, no sentido mais amplo, com a missão da organização, que deve ser traduzida para que as ações individuais com ela se alinhem e lhe proporcionem apoio. O sistema gerencial deve assegurar a eficiência dessa tradução. A estratégia é um dos passos desse contínuo lógico que movimenta a organização a partir da declaração de missão de alto nível para o trabalho executado pelos empregados na linha de frente da ação e na retaguarda de apoio dos escritórios.

De acordo com KAPLAN e NORTON (1990:120), o *Balanced Scorecard* - BSC é um sistema de avaliação de desempenho que complementa as medições financeiras com as avaliações sobre o cliente, além de identificar os processos internos a serem priorizados, também analisa as possibilidades de aprendizado e crescimento, assim como os investimentos em recursos humanos, sistemas e capacitação, que poderão mudar substancialmente todas as atividades da organização.

O Balanced Scorecard - BSC é reconhecido como um dos sistemas de gestão mais valorizados no momento. Desenvolvido por Robert Kaplan e David Norton, esse instrumento de medição de desempenho disponível no mercado vem sendo implementado em várias organizações como suporte para a tomada de decisões. Seus mentores propõem que o sistema de medição seja estruturado por um conjunto de medidas agregadas em quatro perspectivas: finanças, cliente, processos, aprendizado e crescimento. A Figura 1 evidencia a representação de causalidade no BSC.

Figura 1 - Representação de causalidade no BSC



Fonte: KAPLAN e NORTON (1997:31).

Dessa forma, as relações entre as perspectivas podem ser de interdependência e o desenvolvimento dos processos internos dependeria dos resultados financeiros, embora pesquisa e desenvolvimento sejam necessários para produzir bons resultados, existindo, portanto, um raciocínio circular e uma relação de interdependência.

No entanto, KAPLAN e NORTON (2000:145-173) ressaltam que, ao implementar o BSC em empresa sem fins lucrativos, como as organizações governamentais, deve considerar no topo do mapa estratégico o interesse dos clientes, a razão de sua existência. Porém, em algumas instituições, a perspectiva

financeira é colocada no mesmo nível de importância que a perspectiva do cliente, tal a importância de satisfazer sua clientela.

2.4.1 Perspectiva Financeira

No BSC, as medidas financeiras de desempenho indicam se as estratégias de uma empresa, sua implementação e execução estão contribuindo para a melhoria dos resultados financeiros. .

No caso de um órgão público, como a SEMEF, prestador de serviços, o caminho para aumentar a receita seria desenvolver uma política tributária com expansão de sua base contributiva e combate à evasão e sonegação fiscal, todavia essa implementação envolveria os diversos departamentos da Secretaria, como também novos equipamentos e pessoal qualificado.

O PMAT (1997:52) registra que um dos entraves para o aumento da arrecadação é a própria legislação vigente, por não incorporar atividades recentes no mercado, tais como a TV a cabo e provedoras da Internet. De certa forma, isso contribui para a cultura de sonegação, pois não se recolhe o imposto devido sem que qualquer providência seja alinhavada, pois não se tem definido o caminho a ser seguido.

No entanto, KAPLAN e NORTON (1993) alertam que algumas empresas têm tentado materializar a sinergia entre diferentes unidades estratégicas de negócio, fazendo com que cooperem para o desenvolvimento de novos produtos ou venda de projetos integrados aos clientes e que a estratégia da empresa seja aumentar a transferência de tecnologia entre as divisões, aumentar as vendas para os clientes individuais das várias unidades de negócios da empresa, cujo objetivo poderá ser traduzido no volume de receitas geradas pelas relações de cooperação entre as unidades de negócios.

Poder-se-ia, então, desenvolver uma estratégia a partir das diretrizes corporativas, que representem o desdobramento do direcionamento estratégico da organização, e as unidades de negócios podem desenvolver seus planos específicos, alinhando aspectos relacionados, tais como *marketing*, finanças e recursos humanos. Dessa forma, convergem os esforços para as ações mais importantes e a importância das ações não será definida a partir de uma impressão pessoal da unidade de negócio, mas, sim, a partir do alinhamento das ações com a visão que se busca atingir.

Considerando que, nos órgãos governamentais, os indicadores financeiros não estão diretamente ligados à missão da organização, deve-se buscar a inserção de um objetivo abrangente, tal como a preservação da floresta amazônica ou a redução do analfabetismo, que represente um propósito de longo prazo. Nessas organizações, entendem-se como prioridade os doadores que fornecem os recursos financeiros, ou seja, os contribuintes.

2.4.2 Perspectiva do cliente

Nessa perspectiva, dentro do BSC, as empresas identificam os segmentos de clientes e o mercado nos quais desejam atuar. Esses segmentos representam os fatores que irão produzir o componente de receita dos objetivos financeiros da empresa.

Segundo KAPLAN e NORTON (1993:71-77), a perspectiva do cliente permite relacionar as medidas essenciais de resultados vinculadas aos clientes, comuns a todos os tipos de empresas: participação de mercado, retenção de clientes, captação de clientes, satisfação de cliente e lucratividade, definidas como:

- indicador de participação de mercado, reflete o percentual de negócios num determinado mercado em relação aos concorrentes;
- indicador de retenção de clientes, mede a intensidade com que uma unidade de negócios retém ou mantém relacionamentos contínuos com seus clientes;
- indicador de captação de clientes, gera um número que mede a intensidade com que uma unidade de negócios atrai ou conquista novos clientes ou negócios;
- satisfação dos clientes, mede o nível de satisfação dos clientes de acordo com critérios específicos de desempenho dentro da proposta de valor; e
- indicador de lucratividade dos clientes, mede o líquido de cliente ou segmento, depois de deduzidas as despesas específicas necessárias para sustentar esses clientes.

Esses indicadores também permitem a identificação e a avaliação das propostas de valor, indicadores de tendência, dirigidas a um determinado segmento.

Para os autores, as propostas de valor variam de acordo com o setor de atividade e os diferentes segmentos de mercado, mas observam atributos comuns em todos os setores. Estes atributos podem ser divididos em três categorias: atributos dos produtos/serviços, relacionamento com o cliente e imagem e reputação.

Dessa forma, os atributos dos produtos/serviços, de acordo com KAPLAN e NORTON (1997:77-81), correspondem à funcionalidade, preço e qualidade do produto e/ou serviço. A dimensão do relacionamento com os clientes correspondem à entrega do produto e/ou serviço ao cliente no tempo de resposta considerado e no requisito de conforto do cliente em relação à compra, sendo que a dimensão de imagem e reputação corresponde ao reflexo dos fatores intangíveis que atraem um cliente para a empresa.

Sobre essa perspectiva, em relação às transações do setor privado, o cliente, ao mesmo tempo em que paga pelo serviço, recebe o serviço de forma complementar. Porém, nas organizações sem fins lucrativos, no caso, as governamentais, os doadores fornecem os recursos financeiros, sem necessariamente receber o serviço.

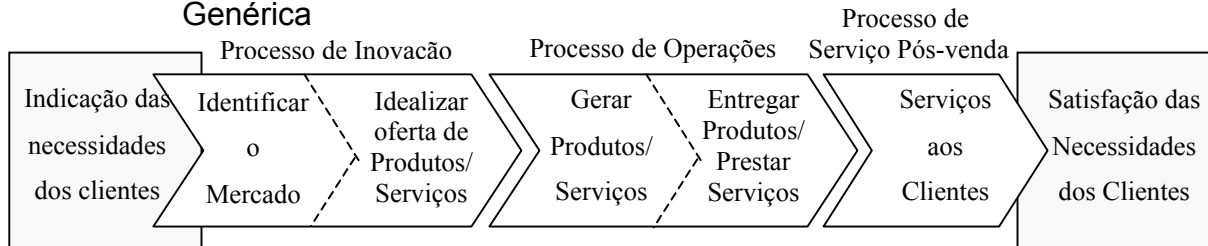
Sendo assim, para os órgãos públicos, seria preciso desenvolver objetivos tanto para os doadores quanto para os beneficiários, para que, dessa forma, se identifiquem os processos internos que fornecerão as desejadas proposições de valor para ambos os grupos de clientes (doadores e beneficiários).

2.4.3 Perspectiva dos processos internos

No BSC, os objetivos e medidas para esta perspectiva derivam de estratégias explícitas voltadas para o atendimento às expectativas dos acionistas e clientes. Para os criadores desse método, toda empresa tenta melhorar a qualidade, reduzir os tempos de ciclo, aumentar a produção, maximizar a produtividade e reduzir os custos de seus processos de negócios.

Cada empresa usa um conjunto específico de processos a fim de criar valor para os clientes e produzir resultados financeiros. Entretanto, KAPLAN e NORTON (1993:101-102) apresentam um modelo de cadeia de valor genérica para ser adequada à empresa ao construir a sua perspectiva dos processos internos. Na Figura 2, mostra-se o modelo da cadeia de valor genérica.

Figura 2 – A Perspectiva dos processos internos – O Modelo de Cadeia de Valores Genérica



Fonte: KAPLAN e NORTON (1997:102)

Esse modelo inclui três processos principais: inovação, operação e serviço pós-venda. O modelo mostra como tem sido historicamente o foco dos sistemas de medição de desempenho da maioria das empresas. Inicia-se no processo de inovação, em que a unidade de negócio pesquisa as necessidades emergentes ou latentes dos clientes e depois cria os produtos ou serviços que atenderão a essas necessidades. Na seqüência, os processos de operação, onde os produtos e serviços são criados e oferecidos aos clientes.

Sendo uma empresa estatal, destaca-se o processo de operação, que se inicia na solicitação do cliente e termina na entrega da prestação do serviço de forma eficiente, regular e pontual. O BSC reforça a atenção desses indicadores, identificando os atributos críticos de desempenho, como o tempo de resposta, a qualidade e o custo dos serviços a serem incorporados ao componente de processos operacionais da perspectiva dos processos internos.

Para KAPLAN e NORTON (1993:126), as empresas de serviços devem, principalmente, averiguar os defeitos de seus processos internos que possam afetar negativamente os custos, a capacidade de resposta ou o nível de satisfação dos clientes, podendo, com isso, desenvolver medidas customizadas de deficiências na qualidade. Exemplo disso foi o caso do Metro Bank, citado pelos autores, que, dentre os defeitos em seu processo interno, geradores da insatisfação de seus clientes, inclui longo tempo de espera, informações imprecisas, acesso negado ou retardado, solicitação não-atendida ou transação não-realizada, prejuízo financeiro para o cliente, cliente não-valorizado e comunicação ineficaz, medidas de qualidade exigente, que ajudarão o índice de acerto no processo interno investigado. À medida que a empresa utiliza a melhoria da qualidade contínua de processos internos, os três conjuntos de medidas baseados em custos, qualidade e tempo, oferecerão

dados que indicarão se as metas desses programas de melhorias estão sendo alcançadas.

2.4.4 Perspectiva do aprendizado e crescimento

Diante das transformações do mundo dos negócios, as pessoas tornaram-se o diferencial de qualquer organização. Assim, tornou-se imprescindível nas empresas a contratação de pessoas com grande capacidade intelectual.

As organizações precisam ter capacidade para o aprendizado em todos os níveis, visto que, ocasionalmente, precisam ser capazes de criar novas estratégias para aproveitar novas oportunidades, ou para neutralizar novas ameaças.

Para KAPLAN e NORTON (1997:132), “nada explica melhor a passagem revolucionária do pensamento da era industrial para o pensamento da era da informação do que a nova filosofia gerencial de como os funcionários contribuem para a empresa”. Além disso, a maioria dos trabalhos de rotina foram automatizados, possibilitando, assim, que as empresas de serviços admitam sempre mais o acesso direto dos clientes ao seu processo de transações mediante o sistema de informação e comunicação. Explicam os autores que não basta apenas manter a eficiência, mas é preciso melhorar continuamente, considerando que:

As idéias que permitem melhorar os processos e o desempenho para os clientes cada vez mais emanam dos funcionários da linha de frente, que se encontram mais próximos dos processos internos e dos clientes da organização (...) exigem grande reciclagem dos funcionários, para que suas mentes e capacidades criativas sejam mobilizadas no sentido dos objetivos organizacionais.

KAPLAN e NORTON (1997:135) relatam que, em algumas empresas, os funcionários avaliados em relação à sua satisfação, se mantiveram com maiores pontuações nas pesquisas de opiniões e tendiam a ter os clientes mais satisfeitos.

Portanto, pode-se vincular a satisfação do funcionário com a satisfação do cliente. Logo, uma organização que apresenta como principal, dentre as perspectivas citadas, a dos clientes, deve preocupar-se, essencialmente, com a satisfação de seus funcionários.

Nas empresas adeptas ao BSC, de acordo com KAPLAN e NORTON (1997:138), os funcionários devem deixar o papel de meros atendentes e agir de forma proativa a fim de antever as necessidades dos clientes.

O objetivo dessa perspectiva é facilitar e possibilitar a colocação em prática de todas as outras perspectivas. Assim, devem-se definir os indicadores de desempenho para orientar o aprendizado e o crescimento organizacional.

Deve-se revelar o desempenho passado e prever, com razoável nível, o desempenho futuro em relação à qualidade, prazos, custos e produtividade.

KAPLAN e NORTON (1997:119) ressaltam que o conjunto de indicadores deve responder a quatro questões básicas:

- a) Como os clientes nos vêem?
- b) Em que devemos ser excelentes?
- c) Seremos capazes de continuar melhorando e criando valor?
- d) Como parecemos para os acionistas?

Essas perguntas focalizam o desempenho da organização, abarcando as quatro perspectivas acima descritas. Segundo KAPLAN e NORTON (1997:10-11), empresas estão usando esses indicadores para gerenciar a estratégia de longo prazo, de forma a viabilizar quatro processos gerenciais críticos:

- a) esclarecer e traduzir a visão estratégica;
- b) comunicar e associar objetivos e medidas estratégicas;
- c) planejar, esclarecer metas e alinhar iniciativas estratégicas; e
- d) melhorar o *feedback* e o aprendizado estratégico.

Portanto, o *Balanced Scorecard* faz parte de um sistema de informação, pois fundamenta-se no fato de que todos os funcionários de uma empresa, sem exceção, precisam compreender as conseqüências financeiras de suas decisões e ações, assim como os altos executivos precisam reconhecer os vetores do sucesso a longo prazo.

Para os criadores do BSC, é o *feedback* em todos os níveis o aspecto mais importante a se destacar, uma vez que o *scorecard* se baseia numa série de relações de causa e efeito derivadas da estratégia. O instrumento utilizado deve capturar as informações de desempenho e capacitar rapidamente a organização a refinar a formulação das estratégias, sua implementação e as necessidades dos clientes.

2.4.5 Experiência da aplicação do BSC na cidade de Charlotte

A maioria das entidades governamentais e as sem fins lucrativos enfrentam dificuldade com a estruturação original do *Balanced Scorecard*, em virtude

de constar no topo de sua arquitetura a perspectiva financeira. Essa forma não corresponde à realidade dessas empresas, visto que o sucesso financeiro não é o seu principal objetivo.

É possível, contudo, reformular essa arquitetura para adequá-la à real necessidade dessas organizações, colocando os clientes no nível mais alto do *Scorecard*.

KAPLAN e NORTON (2001:146) apresentam a experiência da prefeitura da cidade de Charlotte, em Carolina do Norte, nos Estados Unidos, que, contrariando a maioria das organizações governamentais, adotou uma estratégia baseada no cliente, selecionando um conjunto integrado de temas estratégicos, com o propósito de criar valor para seus cidadãos.

Dessa forma, apresenta-se a seguir, passo a passo, essa experiência descrita por KAPLAN e NORTON (2001:150–200). Em 1990, a cidade de Charlotte, a partir de sua declaração de missão e visão, que determinava seu anseio em prestar serviços de alta qualidade aos cidadãos, de modo a transformar-se em comunidade preferida para moradia, trabalho e lazer, iniciou a implantação de uma estratégia focalizada nos cidadãos, adotando o *Balanced Scorecard*-BSC.

A seguir, será descrita em quatro etapas a experiência da aplicação do BSC na cidade de Charlotte:

Primeira Etapa

O pessoal sênior da cidade, Prefeito e Conselho Municipal, escolheu cinco temas, que norteariam a locação de recursos e os programas departamentais ao longo da década de 90:

- segurança da comunidade;
- transporte;
- cidade dentro da cidade (preservação e aprimoramento de velhos bairros urbanos);
- reestruturação do governo; e
- desenvolvimento econômico.

Para implementar esses cinco temas com eficiência, constituíram uma equipe para transformá-los em objetivos do *Balanced Scorecard*.

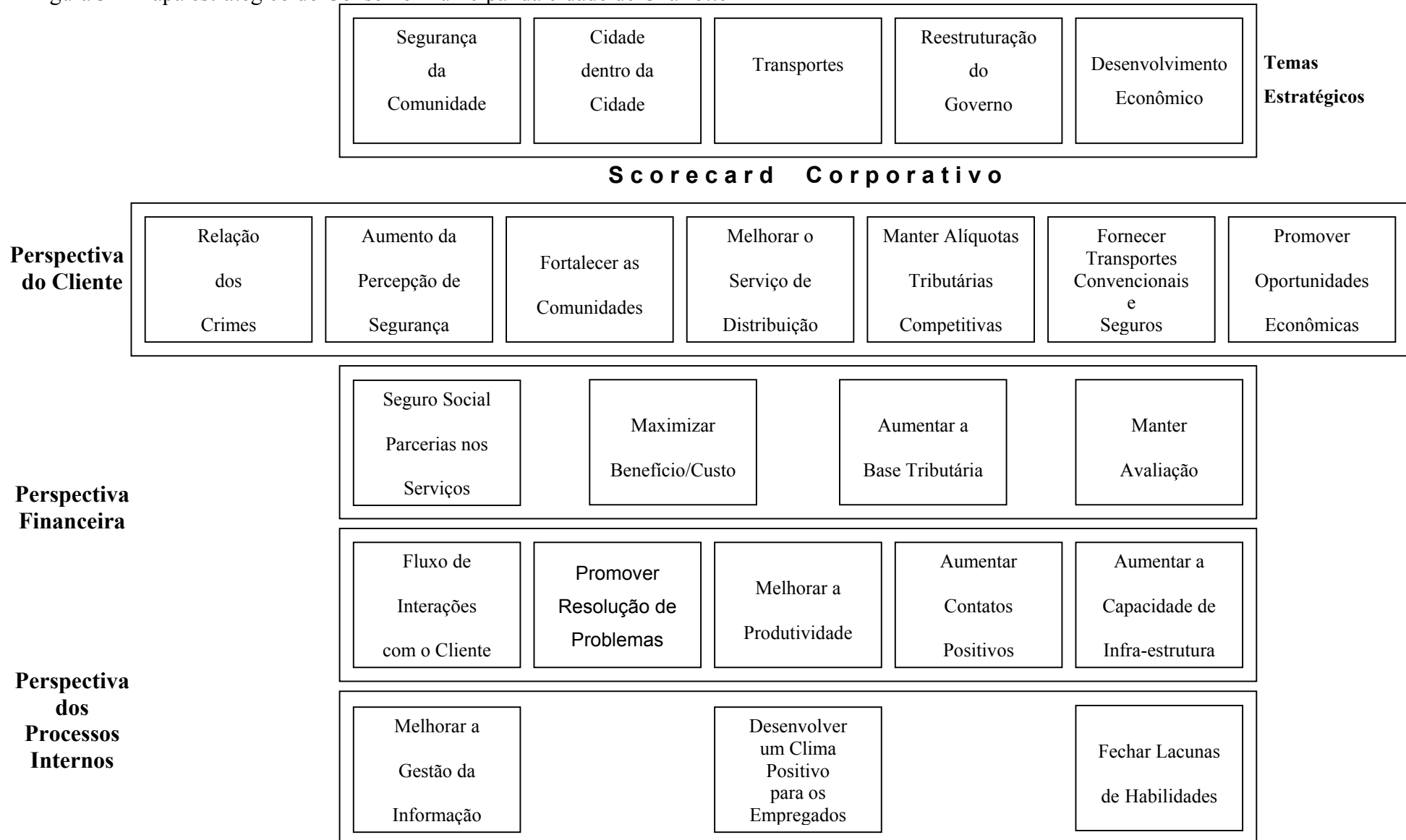
Segundo Etapa

Com o propósito de interpretar os cinco temas em objetivos estratégicos do *Balanced Scorecard*, elaborou-se o mapa estratégico. Na Figura 3, apresenta-se o mapa estratégico do Conselho Municipal da cidade de Charlotte.

Com o *Scorecard* adotado pela cidade como padrão, definiram os objetivos estratégicos relevantes, desenvolvendo *scorecard* para cada tema. Conforme consta no mapa estratégico, Figura 3, no topo do mapa, a perspectiva do cliente corresponde aos aspectos das cinco áreas de focos estratégicos, sendo que os objetivos representam os principais serviços que a cidade prestava aos cidadãos.

Nível subsequente, os objetivos financeiros converteram-se em capacitadores, que ajudavam a cidade a atingir os objetivos para os clientes, que consistiam em prestar serviços urbanos a prazos razoáveis, desenvolver parcerias externas para financiamento e serviços e preservação da sólida base tributária e do conceito creditício para o financiamento de projetos de alta prioridade.

Figura 3 – Mapa estratégico do Conselho Municipal da cidade de Charlotte



Fonte: KAPLAN e NORTON (2001, p.154).

Em seguida, os objetivos dos processos internos de aprendizagem e crescimento respaldavam os objetivos financeiros e cliente.

Assim, além dos objetivos dos processos internos, estimularam a cidade a mudar e a melhorar a maneira como prestava serviços, como também identificavam se a cidade desenvolvia a tecnologia e promovia o treinamento e as habilidades dos empregados, de modo a assegurar a melhoria contínua.

Terceira Etapa

A partir de discussões entre gestores da cidade e dos departamentos, essas estratégias se converteram em base para discussão ativa entre os gestores da cidade e dos diversos departamentos da estrutura governamental sobre como realizar esses objetivos comuns a todos os departamentos.

Para elaboração do BSC utilizam-se determinadas medidas genéricas, essencialmente de resultados que refletem as metas estratégicas. Assim, essas medidas tendem a ser indicadores de ocorrências (indicadores Lag), lucratividade, participação de mercado, satisfação dos clientes, retenção de clientes e habilidades dos funcionários. Os indicadores de tendências (indicadores Lead) geralmente são específicos para uma determinada unidade de negócio, refletem a singularidade da estratégia da unidade de negócio, como os processos internos específicos, os objetivos de aprendizado e crescimento que oferecerão propostas de valor a segmentos específicos de clientes e mercado.

O Departamento de Transporte, por exemplo, identificou os objetivos mais relevantes para suas operações nas perspectivas do *Balanced Scorecard* da cidade. Na Figura 4, mostra-se o *Balanced Scorecard* na cidade de Charlotte.

Verifica-se, desse exemplo, que o *Balanced Scorecard* do Departamento de Transportes da cidade de Charlotte, com esse processo, desenvolveu um conjunto equilibrado de indicadores, interligados aos objetivos de alto nível da cidade e consistentes com a missão e estratégia do Departamento.

Figura 4 – Balanced Scorecard do Departamento de Transporte da cidade de Charlotte

Perspectiva	Objetivos	Indicadores Lead	Indicadores Lag
Clientes	<p>C 1 – Manter Sistemas de Transportes</p> <p>C 2 – Operar Sistemas de Transportes</p> <p>C 3 – Desenvolver Sistemas de Transportes</p> <p>C 4 – Determinar Projeto de Sistema ótimo</p> <p>C 5 – Melhorar Qualidade dos Serviços</p> <p>C 6 – Fortalecer as Comunidades</p>	<p>C 1 – Respostas às necessidades de reparos: ação de respostas às necessidades de reparo</p> <p>C 1 – Velocidade de viagem: velocidade média de viagem por meio de transporte e localidade selecionados</p> <p>C 2 – Pontualidade dos ônibus: pontualidade de circulação</p> <p>C 3 – Lançamento de Programas: novos lançamentos de programas, pilotos ou especificações</p> <p>C 5 – Sensibilidade e Agilidade: % de reclamações ou pedidos do públicos resolvidos no nível do CDOT</p> <p>C 6 – Resposta a Questões: Situações definidas em que o CDOT identifica e soluciona questões de tráfego e mobilidade das comunidades</p>	<p>C 1 – Ruas de alta qualidade condições das pistas de rolamento ≥ 90</p> <p>C 2 – Segurança: índices de acidentes em toda a cidade, quantidade de localidades com muitos acidentes</p> <p>C 3 – Mobilidade Básica: disponibilidade de transporte público</p> <p>C 4 – Progresso no Plano: % de conclusão do Plano de Transportes de 2015</p> <p>C 5 – Tempo de Locomoção: Tempo de locomoção média em vias selecionadas</p> <p>C 6 – Programas voltados para as Comunidades: problemas implementados em consequência de soluções de problemas com a participação da comunidade</p>
Financeira	<p>F 1 – Ampliar financiamento de fontes não municipais</p> <p>F 2 – Maximizar custos/benefícios</p>	<p>F 2 – Custos: custos comparados com os de outras municipalidades e com concorrentes do setor privado</p>	<p>F 1 – Alavancagem dos Financiamentos: valor em dólar de fontes não-municipais</p> <p>F 2 – Novas Fontes de Financiamentos: valor em dólar de fundos provenientes de fontes até então indisponíveis</p>
Processos Internos	<p>I 1 – Aumentar capacidade de infra-estrutura</p> <p>I 2 – Conseguir parceiros para financiamentos e serviços</p> <p>I 3 – Melhorar a produtividade</p> <p>I 4 – Promover contatos positivos com a comunidade</p>	<p>I 1 – Investimento de Capital: \$ destinados a projetos de investimentos de capital em área-alvo</p> <p>I 2 – Alavancar Parceiros de Financiamentos e Serviços: identificação de novos parceiros de financiamentos e recursos</p> <p>I 3 – Abastecimento Competitivo: % da concorrência no orçamento</p> <p>I 3 – Identificação de Problemas: fonte e ação</p> <p>I 4 – Comunicação com os Clientes; #, tipo, frequência</p>	<p>I 1 – Índices de Capacidades: aumento de capacidade versus necessidades pelo Plano 2015</p> <p>I 2 – # de Parceiros: números de parceiros</p> <p>I 3 – Custo de Manutenção das Ruas: custos/km de faixa de rolamento</p> <p>I 3 – Custo do Passageiro em Trânsito: custo/passageiro</p> <p>I 4 – Pesquisas entre os Clientes: resultados de pesquisas referentes à qualidade dos serviços</p>
Aprendizado e Crescimento	<p>L 1 – Aprimorar sistemas de informação automáticos</p> <p>L 2 – Aprimorar tecnologia de “campo”</p> <p>L 3 – Fechar hiato de habilidade</p> <p>L 4 – Capacitar empregados</p>	<p>L 1 – Infra-estrutura de TI: complementar banco de dados relacional em todo o CDTO</p> <p>L 3 – Identificação de habilidades: principais habilidades identificadas nas funções estratégicas</p> <p>L 4 – Pesquisas de Clima entre os Empregados: número de pesquisa entre os empregados</p>	<p>L 1 – Acesso à informação: disponibilidade de informações estratégicas versus necessidades dos usuários</p> <p>L 2 – Ferramentas de informação: disponibilidade de ferramentas de informações versus necessidades dos usuários</p> <p>L 3 – Transferência de habilidades: demonstração de habilidade no trabalho</p> <p>L 4 – Alinhamento das metas dos empregados: alinhamento do treinamento/ desenvolvimento de carreiras com missão</p>

Fonte: KAPLAN E NORTON (2001:195).

Dessa forma, também o Departamento de Polícia desenvolveu seu *Balanced Scorecard*. Na Figura 5, consta o objetivo do Departamento de Polícia da cidade de Charlotte na concepção do BSC.

Figura 5 - Objetivos do Departamento de Polícia da Cidade de Charlotte na concepção do BSC.

Perspectiva do Cliente	<ul style="list-style-type: none"> • reduzir índice de criminalidade • melhorar percepção de segurança pela comunidade • responder imediatamente às chamadas telefônicas dos cidadãos • aumentar a segurança dos transportes nas ruas da cidade
Perspectiva de Responsabilidade Financeira	<ul style="list-style-type: none"> • obter fundos de fontes não-municipais
Perspectiva dos Processos Internos	<ul style="list-style-type: none"> • ampliar a solução de problemas com a participação da comunidade • desenvolver parcerias com organizações públicas e privadas • fazer a reengenharia dos serviços de patrulhamento policial • melhorar os serviços no setor de controle de animais • melhorar o recrutamento de policiais • desenvolver modelos de mão-de-obra para o policiamento comunitário • reforçar processos de auditoria sobre má conduta de policiais
Perspectiva de Aprendizagem e Crescimento	<ul style="list-style-type: none"> • explorar a tecnologia para assegurar informações e comunicações oportunas • aumentar a habilidade dos policiais no policiamento orientado para os problemas da comunidade • criar ambiente para que empregados motivados e capacitados sejam sensíveis e ágeis em relação aos objetivos de segurança da comunidade.

Fonte: KAPLAN e NORTON (2001:196).

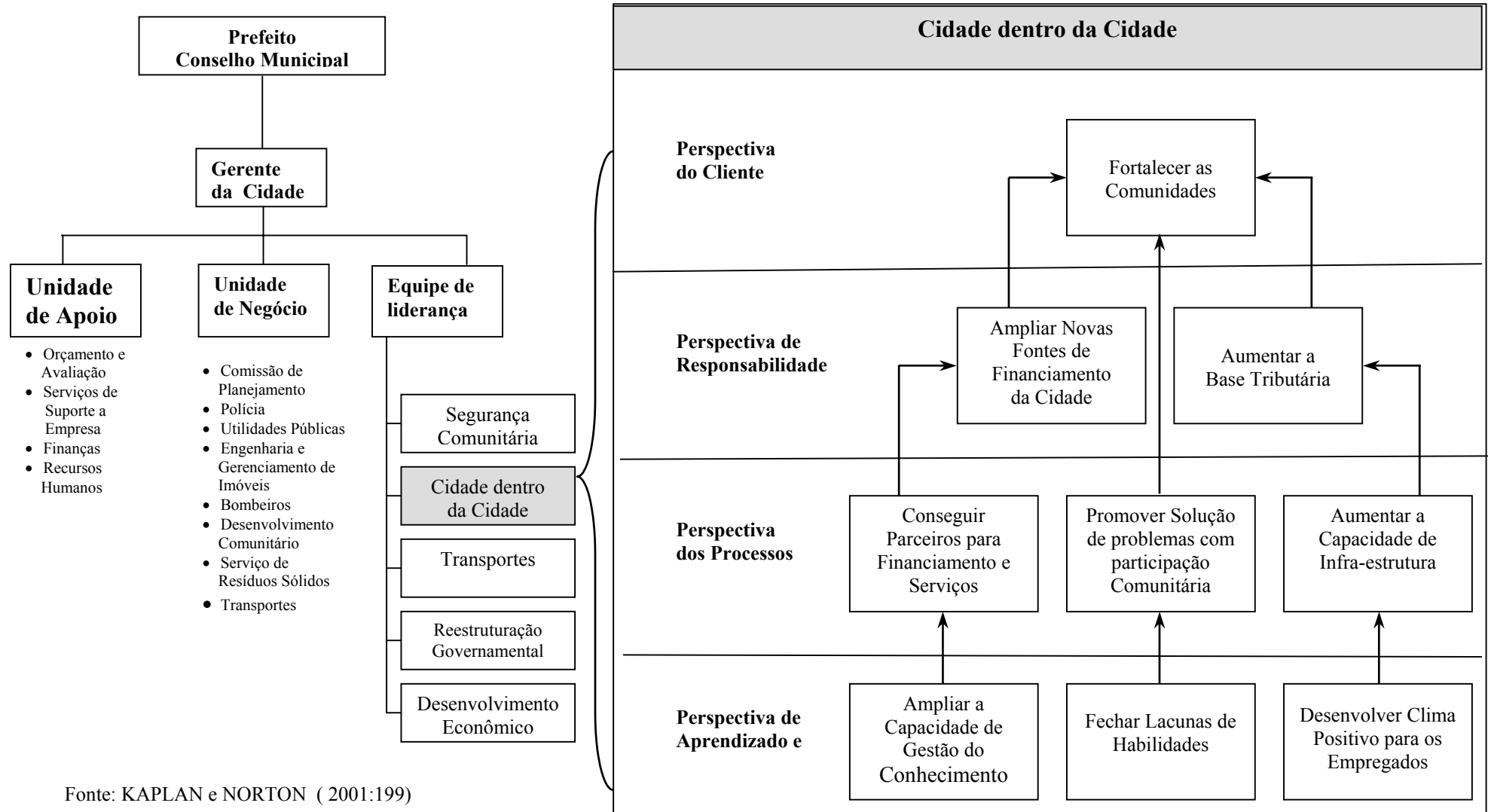
Na ênfase de alguns indicadores, previa-se redução de respostas às chamadas de emergências, redução da criminalidade e maior confiança na habilidade da polícia local.

Quarta Etapa

O Departamento de Polícia trabalhou no desenvolvimento de uma pesquisa que indicou o índice da percepção de segurança pela comunidade. Em decorrência dessa pesquisa, surgiu a necessidade de formar equipe interdepartamental. O *Balanced Scorecard* permitiu o conhecimento exato dos resultados pretendidos pela cidade e, assim, foram definidas prioridades, redistribuídos recursos e mudança de método de operação.

Foram constituídos grupos de trabalho para cada um dos cinco temas estratégicos da cidade, com o objetivo de avaliar o progresso de melhoria de desempenho, resultando para cada grupo de trabalho um *Balanced Scorecard* respectivo a cada tema estratégico, conforme se mostra na Figura 5, definição *Balanced Scorecard* para os temas estratégicos da cidade de Charlotte.

Figura 6 – Definição do *Balanced Scorecard* para os temas estratégicos da Cidade de Charlotte



Os grupos de trabalho usavam esse *Balanced Scorecard* para desenvolver seu próprio *score*, porém nenhum gestor era avaliado em função do seu, assim o grupo de trabalho fornecia o referencial que reunia os chefes de departamento uma vez por mês para avaliar o processo como um todo. Dessa forma, usavam *Scorecard* para o enquadramento da discussão sobre o impacto dos principais projetos da cidade, tais como um novo centro de convenções e a construção de uma nova rodovia ou melhoria no aeroporto, em relação ao tema estratégico do grupo de trabalho.

Para KAPLAN e NORTON (2001:201), a experiência vivenciada pela cidade de Charlotte ilustra como é possível criar *Scorecards* estratégicos, mesmo que não exista uma unidade organizacional exclusivamente responsável pela implementação da estratégia, sendo necessário, para cada segmento de cliente, que se definam as estratégias em *Scorecard* separados, nos diferentes departamentos.

As diferentes unidades organizacionais definem suas próprias estratégias *Scorecard*, que incluem as respectivas contribuições para o objetivo explicitado no *Scorecard* do tema estratégico.

Portanto, mesmo que a construção do BSC envolva um sistema de gestão estratégico em quatro perspectivas de avaliação – finanças, clientes, processos internos e aprendizado e crescimento –, é possível requerer análise em perspectivas adicionais, como também alterar sua seqüência original. As organizações que tenham importante papel social a cumprir podem optar por uma seqüência das perspectivas de modo exclusivo. São exemplo disso as organizações governamentais que têm, no topo do mapa estratégico, os clientes, sendo apresentada, neste Capítulo, a experiência da Prefeitura de Charlotte.

Segundo KAPLAN e NORTON (2000:145), a migração do *Balanced Scorecard* para os setores governamentais ainda se encontra em estado embrionário. No entanto, o conceito tornou-se amplamente aceito e adotado nesse tipo de organização em todo o mundo, mesmo enfrentando dificuldades na definição de suas estratégias.

Na experiência da Prefeitura da cidade de Charlotte, foi adotada uma estratégia baseada no cliente, com o propósito de criar valor para sua população, mostrando-se eficiente. Iniciativas como essas possibilitam desenvolver modelos modernos de gerenciar órgãos públicos.

Essa experiência foi apresentada na expectativa de evidenciar as inovações no setor público, que também poderiam ser implementadas no Brasil para administrar a coisa pública.

Nessa mesma perspectiva, mas ainda em fase inicial de modernizar a administração pública municipal, apresenta-se, no Capítulo 3 deste Trabalho, o Programa de Modernização da Administração Tributária, desenvolvido pela Secretaria Municipal de Economia e Finanças de Manaus/AM – SEMEF, com o apoio do BNDES. Esse Programa teve como finalidade obter resultados qualitativos na gestão da administração tributária, visando à melhoria da qualidade dos serviços prestados à população.

3. DESCRIÇÃO DO PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO DA SEMEF DE MANAUS/AM

Neste Capítulo, será descrito, de forma sucinta, o Programa de Modernização da Administração Tributária do Município de Manaus, realizado em convênio com o BNDES, em 1997, além de sua finalidade e seus objetivos. Vale lembrar que apenas as ações propostas, comuns a todos os tributos municipais, serão apresentadas na seqüência, uma vez que elas constituem o foco do presente estudo.

3.1 PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA DA SEMEF DE MANAUS/AM

O Programa de Modernização da Administração Tributária do Município de Manaus/AM foi implantado em 1997, pela Secretaria Municipal de Economia e Finanças – SEMEF com recursos próprios, e do BNDES, com a finalidade de obter resultados qualitativos na gestão da administração tributária, visando, com a modernização da Secretaria, ao melhoramento da qualidade dos serviços prestados à população e, conseqüentemente, ao incremento da receita municipal.

Consta no Relatório das Atividades do Programa de Modernização da Administração Tributária de Manaus - PMAT, de março de 1999, apresentado no 2.º Seminário de Integração da SEMEF, que o referido Programa de Modernização possibilitou a informatização da Secretaria, aplicando, inicialmente em dois anos, R\$ 2.5000.000,00 em tecnologia de informação, além de viabilizar a capacitação dos servidores fazendários – Quadro de Pessoal da SEMEF. O prefeito de Manaus, presente no seminário, Alfredo Nascimento, salientou a importância de promover a melhoria da qualidade dos serviços prestados aos contribuintes, como também o incremento da receita na geração de recursos necessários para implantação de outros projetos que viessem a dinamizar o serviço público.

No Relatório das Atividades do PMAT, de janeiro de 2001, consta que a redução da atividade econômica no Distrito Industrial de Manaus acarretou uma redução drástica do recolhimento do ICMS e do ISS e, com isso, houve queda na Receita Própria, afetando o Alvará e, em parte, o IPTU – Pessoa Jurídica. Na Tabela 3, apresenta-se a evolução dos tributos municipais de 1997 para 2000.

Tabela 3 - Evolução dos Tributos Municipais de 1997 para 2000

TRIBUTOS	ANO-BASE 1997	EXERCÍCIO 2000	INCREMENTO %
ALVARÁ	8.428	8.443	0,18
ISS	63.093	80.860	28,16
IPTU	22.604	26.206	15,94
ITBI	3.834	4.446	15,96
DÍVIDA ATIVA	8.274	11.354	37,23
OUTROS	5.787	5.959	2,97
TOTAL	112.020	137.268	22,54

Fonte: Relatório de Atividades do Programa de Modernização (janeiro de 2001)

Observa-se o recolhimento do alvará, que ficou praticamente estagnado, o ISS teve um desempenho satisfatório, enquanto o IPTU apresentou um crescimento modesto. Note-se, também, que, em 2000, a arrecadação tributária experimentou um crescimento. Segundo consta do relatório de 2001, esse crescimento efetivou-se em decorrência do Programa de Modernização.

O objetivo geral apresentado no Programa de Modernização da Administração Tributária é promover ações que visem ao aumento das receitas tributárias do Município, bem como à melhoria da qualidade do serviço oferecido à população. Para tanto, estabelece:

- aumentar o universo de contribuintes;
- adequar os procedimentos tributáveis-fiscais à realidade econômica;
- promover um atendimento de melhor qualidade aos contribuintes;
- desburocratizar e tornar mais eficientes os procedimentos e rotinas internas;
- dotar a Secretaria de uma estrutura física adequada à demanda dos usuários internos e do público em geral;
- dotar a fiscalização de estrutura operacional para sua atuação;
- integrar todos os sistemas de acompanhamento, controle e gerenciamento municipal das finanças;
- dar tratamento específico a cada categoria de contribuintes, micros e pequenos, médios e grandes;
- formar um grupo de inteligência fiscal;

- acelerar a cobrança administrativa dos créditos tributários;
- valorizar e capacitar os recursos humanos dos servidores fazendários;
- incrementar em especial a receita do ISS e IPTU;
- aumentar a participação da receita própria no cômputo tributário;
- aplicar plenamente a informática no controle de arrecadação, fiscalização e tributação;
- redefinir funções, trâmites e responsabilidades; e
- revisar a legislação tributária.

Dessa forma, os objetivos direcionam a Secretaria Municipal de Economia e Finanças para a obtenção de uma gestão tributária mais eficaz.

3.2 AÇÕES COMUNS A TODOS OS TRIBUTOS PROPOSTOS PELO PROGRAMA

O Programa de Modernização da Administração Tributária da SEMEF de Manaus/AM estabelece ações para cada um dos tributos municipais, como também ações, as quais se denominam de comuns, pois seus objetivos atingem a todos os tributos. Essas ações comuns serão apresentadas nos subtópicos seguintes.

3.2.1 Reestruturação da informática

O Centro de Informática-CI da Secretaria Municipal de Economia e Finanças - SEMEF, antes da implantação do Programa de Modernização da Administração Tributária, estava aparelhado e controlava dois tipos de equipamentos: um computador de grande porte (*Main Frame*) da IBM e uma rede de microcomputadores baseada em Novell Netware. Esses equipamentos atuavam de maneira complementar e atendiam a cerca de quarenta usuários.

O primeiro equipamento fornecia serviços em lotes (*batch*), o segundo, *on-line*, mas não conseguia atender a todos as solicitações dos usuários. Os equipamentos instalados no prédio da sede da Secretaria forneciam serviços de processamento *on-line* para alguns usuários do mesmo prédio e, aos remotos, mediante teleprocessamento, além de receber também serviços de processamento de dados fornecidos pela Processamento de Dados Amazonas - PRODAM, provedor externo.

A Tabela 4 apresenta os equipamentos existentes na SEMEF antes da implantação do Programa.

Tabela 4 – Equipamentos existentes na SEMEF anteriores ao PMAT

Tipo de equipamento	Quantidade
Microcomputadores	53
Terminais burros	93
Impressoras	63
Total	209

Fonte: Projeto de Modernização da Administração Tributária do Município de Manaus (outubro de 1997)

Note-se que a quantidade de equipamentos era bastante reduzida, informação apresentada ao BNDES. Os terminais denominados de burros eram considerados os terminais apenas de consultas, em que não era possível inserir ou alterar nenhum dado. Trata-se de um equipamento para processamento centralizado, cuja capacidade de processamento reside no equipamento central.

Na Tabela 5, apresenta-se o movimento de registros da SEMEF em 1997, que, dessa forma, quantifica os volumes e atividades dos principais cadastros.

Tabela 5 – Movimento de Registros

Item analisado	Mercantil	Imobiliário
Total de contribuintes	69.914	299.156
Total de débitos lançados no ano	194.742	1.140.080
Média mensal de inclusões	2.390	451
Média mensal de alterações	466	2.517
Média mensal de débitos	8.568	8.903

Fonte: Fornecido pela direção do Centro de Informática-CI

Verifica-se que, em termos de uma organização de porte da SEMEF, os volumes de processamento são relativamente baixos.

Os setores informatizados da SEMEF estão espalhados fisicamente em diversos prédios, tendo acesso aos serviços de processamento de dados em três modalidades básicas:

- a) Processamento em lote ou *batch*, por meio do qual o usuário envia um lote de documentos a serem processados. Esse tipo de modalidade de processamento determina que o serviço de incorporação e atualização das informações não seja efetuado pelo próprio usuário, porque é ele quem conhece o serviço a ser efetuado, mas, sim, por profissionais da digitação, dos quais se espera velocidade e não capacidade de análise para a resolução de eventuais problemas.

- b) Emissão remota de relatórios (*batch*), modalidade pela qual o usuário solicita ao CPD/CI os relatórios de que precisar. O CPD/CI emite estes relatórios no equipamento central e envia-os para aqueles usuários que os solicitaram.
- c) Atualização e consulta de dados *on-line*, modalidade a que o usuário tem acesso via terminais de computador e pode efetuar determinado tipo de incorporação de dados, atualização de dados e/ou consulta.

Para cada ação, foi estabelecida uma justificativa, bem como o objetivo e as atividades relacionadas.

a) Justificativa da ação

Sendo a informática a base de qualquer iniciativa de modernização da administração fazendária, pois todos os processos, procedimentos e rotinas se fundamentam sobre esse sistema tecnológico, eliminando ou facilitando a consecução das ações, torna-se imprescindível a intervenção mediante um amplo programa de reestruturação do Centro de Informática da SEMEF.

b) Objetivo da ação

O objetivo desta ação está em dar o apoio e o suporte adequados, principalmente à área tributária.

c) Atividades propostas

As atividades propostas no Programa para a efetivação dessa ação foram as seguintes: adequação da estrutura física, aquisição de equipamentos, aquisição de *software*, redução de tempo de resposta aos contribuintes, redução de custo de manutenção dos equipamentos e ampliação do quadro de recursos humanos.

A Figura 7 apresenta o material previsto para a aquisição com suas respectivas quantidades, conforme estabelecido no Programa de Modernização.

Figura 7 – Material e equipamentos previstos para aquisição no Programa de Modernização.

Aquisição de máquinas e equipamentos	Proposto
Computador servidor principal de rede	02
Dispositivo de disco externo – 20 GB	01
Computador servidor de Exchange	01
Computador de Proxy	01
Computador servidor de SNA	01

Computador estação de trabalho	365
Impressoras matriciais – baixa capacidade	30
Impressoras matriciais – alta capacidade	02
Impressora laser – alta capacidade	02
Hub's – gerenciáveis, 16 portas ethernet 10/1000	17
Switches – 16 portas	02
Roteadores – gerenciáveis via snmp	02
Notebooks	25
Sistema operacional win NT- versão 4.0	01
Sistema gerenciador de banco de dados – oracle enterprise	01
Gerenciador de correio – Exchange server – versão 5.0	01
Gateway com IBM – SNA – versão 3.0	01
Gateway com Internet – Proxy server – versão 1.0	01
Gerenciamento de Internet – IIL –versão 3.0	01
Gerenciamento da rede –SMS – versão 1.2	01
Linguagem de programação delphi – versão 4.0	01
Gerenciamento – SNMP/MIB II – optivity	01

Fonte: Projeto de Modernização da Administração Tributária de Manaus (outubro de 1997).

A aquisição dos materiais e equipamentos previstos no Programa tinham por finalidade modernizar o Centro de Informática da SEMEF e, conseqüentemente, dar suporte adequado aos serviços prestados à população.

3.2.2 Escaneamento e gravação de cds roms

Em outubro de 1997, o Cadastro Imobiliário da SEMEF possuía 70.000 boletins de Cadastro Imobiliário. Em relação às Plantas de Quadras, tinha 15.000 registros. No que diz respeito à quantidade de boletins de Cadastro Mercantil, a Secretaria possuía 17.500 boletins, sendo que toda essa documentação era atualizada manualmente, o que dificultava o atendimento ao contribuinte e tornava deficitária a manutenção desses cadastros.

Também para a ação de escaneamento e gravação de cds roms foi estabelecida uma justificativa do objetivo da ação e as atividades previstas.

a) Justificativa da ação

O atendimento ao contribuinte era lento, pois era necessário que o servidor se dirigisse a outras divisões, situadas em áreas distintas da cidade, uma vez que a Secretaria não possuía toda essa documentação informatizada, dificultando o atendimento, a manutenção cadastral, os serviços de auditoria, além da distribuição rotineira provocada por agentes intempéricos.

b) O objetivo da ação

A digitalização de todos os documentos serviria para efetuar com maior rapidez e melhor qualidade o atendimento ao contribuinte, facilitando a pesquisa das imagens dos boletins de cadastro imobiliário mercantil e plantas de quadras por meio de acesso informatizado em rede com consulta *on-line* através de *jukebox* (servidor ótico).

c) Atividades propostas

As atividades propostas no Programa para a efetivação dessa ação foram as seguintes: contratação de empresa especializada para escaneamento, criptografia dos documentos fiscais, aquisição de um servidor óptico e *software* específico.

Essas atividades tinham como finalidade a digitalização de toda a documentação cadastral da Secretaria.

3.2.3 Divulgação dos Dados Cadastrais dos Contribuintes

Os contribuintes, para obterem qualquer informação cadastral, antes da implantação do Programa, tinham de deslocar-se ao Setor de Atendimento Cadastral e solicitar uma cópia de suas informações cadastrais, o que raramente conseguiam na primeira consulta, sendo exigida uma solicitação formal do contribuinte para serem entregues as informações cadastrais solicitadas.

Para a ação de divulgação dos dados cadastrais dos contribuintes também houve a proposição de uma justificativa, o objetivo da ação e as atividades propostas.

a) Justificação da ação

Visa a informar antecipadamente o contribuinte sobre os dados cadastrais, permitindo, em caso de discordância, a revisão imediata dos seus dados, evitando que seja protelado o pagamento, o que ocorria todos os anos, face aos milhares de pedidos de revisão dos dados cadastrais.

b) Objetivo da ação

Reduzir o número de pedidos de revisão, evitando protelar o pagamento do tributo.

c) Atividades propostas

As atividades propostas no Programa para a efetivação dessa ação foram as seguintes: contratação de consultoria, sistema de acesso via Internet, envio de mala-direta e *software* específico.

As atividades dessa ação, previstas no Programa de Modernização da Administração Tributária da SEMEF de Manaus/AM, objetivaram a prestação de serviços aos contribuintes com maior rapidez e eficiência.

3.2.4 Reforma do Código Tributário do Município de Manaus

Nos últimos cinco anos, de 1992 a 1997, o Município alcançou avanço extraordinário em sua base tributária. Avanço no cadastro de 282 mil imóveis, contra cerca dos 300 mil imóveis existentes, o que representa, em termos percentuais, setenta por cento dos imóveis urbanos com registro informatizado.

Ressalta-se que essa percentagem de setenta por cento pode ser vista como pouco eficaz, em razão da expansão da Cidade de forma desorganizada e do grande número de invasões resultantes do êxodo rural e da migração de outros Estados da União, de forma tal, que os setenta por cento de imóveis cadastrados não espelham a realidade urbana do Município de Manaus.

Quanto ao cadastro mobiliário, o novo recadastramento, efetuado até o mês de agosto de 1997, registrou a existência de mais de dezessete mil empresas em pleno funcionamento, sendo que, ainda naquele ano, foram emitidos cerca de 24 mil alvarás. Essa divergência demonstra que ainda faltam apresentar-se para o recadastramento desenvolvido cerca de sete mil empresas.

Estima-se a existência de, aproximadamente, 28 mil empresas, sendo 12.000 sujeitas ao pagamento do ISS, em funcionamento na cidade. A expedição de 24 mil alvarás abrange um registro de oitenta por cento das empresas ainda a serem recadastradas.

As sete mil empresas ainda não cadastradas deixaram de sê-lo, na sua maioria, por burocracia demasiada, criada por outros órgãos governamentais, que impedem a sua regularização junto ao Município.

Assim, para a ação a que visava a Reforma do Código Tributário do Município de Manaus, houve uma asserção de justificativa, objetivo da ação e as atividades propostas.

a) Justificativa da ação

A reformulação do Código Tributário do Município de Manaus foi justificado, no relatório, devido à necessidade de implementação de conceitos e técnicas modernas, que visem a incrementar a política de fiscalização, reavaliando todos os tributos municipais com a finalidade de aumento de arrecadação.

b) Objetivo da ação

- unificar toda a legislação com o intuito precípua de simplificá-la e desburocratizá-la, tendo como consequência a elaboração de um novo Código Tributário Municipal, assim como seus respectivos regulamentos.
- facilitar o cumprimento das obrigações tributárias pelo contribuinte, com um mínimo de custo;
- permitir à Fiscalização Tributária Municipal uma atuação coercitiva, quando se fizer necessária;
- implantar uma política tributária arrojada, contemporânea, capaz de atender ao constante desenvolvimento das relações que envolvam o Fisco Municipal e contribuintes;
- estabelecer critérios para isenções de acordo com a capacidade econômica do contribuinte;
- expandir a base contributiva e o combate à evasão e sonegação fiscal;
- reavaliar os critérios adotados para concessão de imunidades;
- proporcionar, após estudos detalhados, incentivos fiscais mediante uma legislação mais flexível; e
- ampliar o universo de contribuintes.

c) Atividades propostas

As atividades propostas no Programa para a efetivação dessa ação foram as seguintes:

- Reforma do Código Tributário de Manaus relativo ao (IPTU);
 - elaboração da planta de valores;
 - determinação de obrigações para cadastramento e alterações;
 - fixação de penalidades específicas ao descumprimento das obrigações;
 - determinação legal das penalidades específicas; e
 - reformulação da legislação referente a isenção e remissão.

- Reforma do Código Tributário de Manaus relativo ao ITBI
 - implementação da cobrança do imposto;
 - determinação das obrigações acessórias aos cartórios;
 - fixação das penalidades específicas;
 - criação de mecanismos de fiscalização nos cartórios; e
 - determinação legal das penalidades específicas, aplicáveis aos cartórios.

- Reforma do Código Tributário de Manaus relativo ao ISS
 - redimensionamento dos encargos moratórios;
 - criação da compensação automática;
 - revogação do termo de opção, que reduz em sessenta por cento a base de cálculo da atividade de construção civil, com possível redução da alíquota para trinta por cento;
 - regulamentação da emissão de documento fiscal;
 - criação do selo fiscal;
 - reavaliação geral da lei de microempresas;
 - definição do local da prestação de serviços;
 - regulamentação das obrigações dos modelos de livros e documentos fiscais e sua escrituração;
 - fixação de penalidade pela falta de emissão de nota fiscal e recibo de profissional autônomo;
 - definição legal da incidência e base de cálculo de diversas atividades;
 - reavaliação das leis de isenção e incentivos fiscais;
 - instrumentalização legal para a administração das atividades ligadas a diversão pública;

- fixação de penalidades pela reutilização de ingressos para diversão pública;
 - redefinição das informações que compõem a declaração mensal de serviços e previsão legal para entrega em meio magnético;
 - definição legal dos critérios de emissão da certidão negativa de débitos para vistoria documental interna sem caráter homologatório;
 - reavaliação da legislação relativa à alíquota reduzida para atividades hoteleiras;
 - reformulação legal do regime de estimativa; e
 - regulamentação dos critérios para emissão do recolhimento de imunidade.
- Reforma do Código Tributário de Manaus relativo a Taxas de Serviços Públicos
 - formulação legal para determinação das taxas;
 - regulamentação da arrecadação;
 - regulamentação de uma comissão mista, composta por representantes da SEMEF; e
 - determinação legal dos encargos moratórios incidentes.
 - Reforma do Código Tributário de Manaus relativo à Coleta de Lixo
 - formulação legal para cobrança da taxa; e
 - reavaliação de todas as demais taxas com análise dos critérios de isenções concedidas;

A ação que corresponde à reforma do Código Tributário do Município de Manaus tinha como finalidade desestimular a sonegação fiscal, além de reavaliar todos os procedimentos e mecanismos para a fiscalização dos tributos municipais, a partir da implementação das atividades propostas.

3.2.5 Unificação do atendimento ao contribuinte com a criação do Centro do Atendimento ao Contribuinte - CAC

O Departamento de Tributação, que abrange a Divisão de Cadastro Fiscal, Divisão de Arrecadação, Divisão de Fiscalização e Divisão de Tributação, funcionava

antes da implantação do Programa em prédios distintos, o que dificultava quando o contribuinte precisava resolver problemas que dependessem de duas ou mais divisões diferentes.

Para a ação de unificação do atendimento ao contribuinte com a criação do Centro de Atendimento ao Contribuinte – CAC, houve a proposição de uma justificativa, objetivo da ação e das atividades propostas.

a) Justificativa da ação

A partir do Seminário de Integração, realizado e coordenado pelo SEBRAE, ocorrido no Tropical Hotel em fevereiro de 1997, com todos os dirigentes da SEMEF, foi considerada como prioridade número um a unificação de todas as Divisões do Departamento de Administração Tributária. Essa ação permitiria uma economia, tanto em relação à redução de dispêndio com aluguéis, quanto, concomitantemente, à redução de custos de manutenção. A par disso, o aumento de área útil para o atendimento seria imprescindível, a fim de proporcionar um atendimento digno aos contribuintes do Município.

b) Objetivo da ação

Criar um centro de atendimento ao contribuinte, possibilitando-lhe obter todos os serviços oferecidos pela SEMEF.

c) Atividades propostas

As atividades propostas no Programa para a efetivação dessa ação foram as seguintes: instalar em um único prédio todas as divisões que compõem o Departamento de Tributação, centralizar todos os serviços prestados pela Secretaria, triplicar o número de atendimento/dia, oferecer conforto ao contribuinte, o CAC com vinte guichês, auto-atendimento ligado ao Sistema Integrado Tributário, atendimento por meio de fichas com chamada pelo painel eletrônico, posto do Banco do Estado do Amazonas e a possível instalação da Procuradoria Fiscal do Município.

Portanto, a ação que estabelecia a criação de um Centro de Atendimento ao Contribuinte se destinava a centralizar, em um único local, todos os serviços disponíveis pela SEMEF, o que possibilitaria oferecer melhor condição de atendimento aos contribuintes.

3.2.6 Desburocratização do Processo Administrativo-Fiscal

Segundo o Relatório das Atividades do Programa de Modernização da Administração Tributária, de março de 1999, essa ação foi proposta devido à carência de instrumentos normativos capazes de agregar a eficiência e o controle na cobrança dos tributos municipais, além de apoio logístico (material de expediente, equipamentos adequados, suporte técnico-científico e recursos humanos) para permitir uma otimização das tomadas de decisões e julgamento do processo administrativo.

A legislação vigente, mais especificamente o Decreto n.º 681, que institui o procedimento fiscal no Município de Manaus, não sistematiza a atividade adequada que normatize a ação administrativa.

Para a ação de desburocratização do Processo Administrativo-Fiscal houve proposta de uma justificativa, objetivo da ação e atividade proposta.

a) Justificativa da ação

Pretendia-se vislumbrar um procedimento administrativo não na sua utilidade instrumental, mas sim no seu aspecto substancial, com uma consideração objetiva sobre o procedimento, entendida essa como enfoque que buscaria tornar evidente a idéia de “valor”, garantia do administrado e eficiência administrativa presente nesse elemento, ou seja, substancialidades que se compenetraram no próprio processo.

b) Objetivo da ação

Elaborar um Procedimento Administrativo-Fiscal que, ao adequar-se juridicamente às formas do agir estatal, funcione como mecanismo de eficiência da atividade administrativa da SEMEF.

c) Atividades propostas

As atividades propostas no Programa para a efetivação dessa ação foram as seguintes:

- realizar pesquisa bibliográfica relacionada com a atividade administrativa do Estado sobre procedimentos administrativo-fiscais, estrutura, princípios e fundamentos históricos;

- realizar estudos das decisões tomadas pelos Tribunais Superiores do País;
- elaborar projeto de procedimento administrativo-fiscal, que dê eficiência na análise dos processos administrativos fazendários;
- regulamentação adequada que normatize a ação administrativa;
- incrementar com material de apoio as instâncias administrativas encarregadas da efetivação do procedimento administrativo-fiscal;
- adaptar os procedimentos do Estado ao Município; e
- reduzir os prazos de tramitação e a burocracia a fim de aumentar a espontaneidade.

Portanto, a ação de desburocratização do procedimento administrativo-fiscal tinha como objetivo adequar seus procedimentos aos do Estado, a fim de melhorar os mecanismos da atividade do fisco da SEMEF.

3.2.7 Capacitação e qualificação dos servidores fazendários

Antes do Programa de Modernização, não consta, em relatório algum, qualquer controle de treinamento ou capacitação implementado pela Secretaria.

Assim, foi previsto, a partir do relatório de 1997 do Programa de Modernização, o treinamento dos servidores distribuídos entre os departamentos que compõem a estrutura orgânica da SEMEF, com cursos de atualização e de formação profissional.

A meta da administração é elevar o nível dos servidores, em busca de eficiência e efetividade administrativa.

Para a ação de capacitação e qualificação de servidores fazendários, também houve a proposição de uma justificativa, objetivo da ação e atividades propostas.

a) Justificativa da ação

A qualificação e capacitação profissional seriam voltadas para o desenvolvimento do servidor, que visa a ampliar, desenvolver e aperfeiçoar o homem para seu crescimento profissional para que se torne mais eficiente e produtivo no seu cargo, com vistas a proporcionar ao servidor conhecimentos que transcendem o que é exigido no cargo atual, preparando-o para assumir funções mais complexas e numerosas. A Secretaria, voltada para esse fim, objetiva,

precipuamente, mediante o Programa de Modernização, dentro da atividade de treinamento, atender aos três fatores fundamentais para o incremento de suas ações: objetivos do órgão, desenvolvimento tecnológico e objetivos pessoais.

b) Objetivo da ação

Buscar o desenvolvimento e a valorização dos servidores da SEMEF no que concerne ao conhecimento, habilidades e atitudes, a fim de proporcionar um melhor desempenho de suas tarefas, notadamente das relacionadas à qualidade de atendimento ao público externo e interno, que fazem parte de seu ambiente de trabalho.

c) Atividades propostas

As atividades propostas no Programa para a efetivação dessa ação foram as seguintes: treinar todos os servidores do Quadro da SEMEF, desenvolver atividades de interação entre as equipes de trabalho, promover reuniões mensais entre as chefias e direção e seus subordinados, realizar seminários de interação semestral entre as chefias e os subordinados de diversos níveis, implementar a Seção de Serviço Social, elaborar boletim informativo e confeccionar caixa de sugestões.

Assim, a ação de capacitação e qualificação de servidores fazendários destinou-se a desenvolver e a aperfeiçoar os funcionários para o seu crescimento profissional, tornando-os mais eficientes e produtivos.

De forma geral, as sete ações comuns aos tributos, propostas no Programa de Modernização da Administração Tributária da SEMEF de Manaus/AM, descritas neste Capítulo, tinham o intuito de alavancar, significativamente, a arrecadação municipal, buscando obter resultados qualitativos na gestão tributária.

3.3 RESULTADOS ESPERADOS AO TÉRMINO DA EXECUÇÃO DO PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO

O Programa de Modernização da Administração Tributária do Município de Manaus, apresentado ao BNDES, previa que os resultados a serem alcançados ao término da implementação das ações descritas neste Capítulo seriam:

a) Melhoramento na qualidade do atendimento aos contribuintes

A Secretaria Municipal de Economia e Finanças funcionava, antes da implementação do Programa de Modernização, em prédios distintos, o que dificultava quando o contribuinte precisava resolver problemas que dependessem de endereços diferentes, além de que toda a documentação da Secretaria era consultada manualmente. Essas dificuldades tornavam a forma de atendimento precária, sendo necessário alterar essa realidade. Nesse sentido, as principais ações que visavam ao melhoramento na qualidade do atendimento foram a reestruturação do Centro de Informática e a criação do Centro de Atendimento ao Contribuinte.

b) Aumento da eficiência administrativa

Tendo o Programa de Modernização como um dos objetivos o aumento da receita tributária e considerando que um dos entraves para atingir essa meta consistia no descontrole da sonegação e evasão fiscal, foram elaboradas ações a fim de criar uma política tributária municipal adequada para coibir tais entraves. Nesse sentido, apresentam-se no programa ações diretamente relacionadas a uma política tributária, tais como a desburocratização do processo administrativo-fiscal e a reforma do Código Tributário Municipal.

c) Incremento na arrecadação na ordem de 66%

No diagnóstico da situação econômica que consta no Programa de Modernização da Administração Tributária da SEMEF, a leitura feita desse cenário traduzia a situação como favorável para o crescimento da economia regional, possibilitando, assim, o aumento do consumo interno de bens e serviços. Estabelecia que, ao final do terceiro ano da implementação das ações proposta no Programa, se previa uma receita adicional de R\$ 188,4 milhões, incremento que corresponde a 66% até o fim do terceiro ano, tomado como base o ano de 1996.

Portanto, os resultados previstos ao término da execução do Programa de Modernização Tributária do Município de Manaus estavam em conformidade com as ações propostas por este Programa.

Verificou-se que, pela descrição do Programa de Modernização apresentado neste Capítulo, as ações comuns a todos os tributos municipais poderiam promover o aumento das receitas tributárias, bem como a melhoria da qualidade do serviço oferecido à população.

4. METODOLOGIA DA PESQUISA

Este Capítulo visa a descrever a metodologia utilizada para a realização da pesquisa. Assim, primeiramente se apresentam as perguntas de pesquisa e as definições estrutural e operacional de termos e variáveis. Na seqüência, evidencia-se o delineamento da pesquisa, o objeto de estudo e os elementos de observação, a coleta e análise dos dados, bem como as limitações da pesquisa.

4.1 PERGUNTAS DE PESQUISA

A investigação do problema proposto neste estudo busca responder às seguintes perguntas:

- a) Quais são as ações comuns aos tributos municipais, propostas no Programa de Modernização da Administração Tributária, no Município de Manaus/AM, voltadas à melhoria da arrecadação?
- b) Quais das ações comuns aos tributos municipais, propostas no Programa de Modernização da Administração Tributária de Manaus/AM, foram efetivadas na SEMEF de Manaus?
- c) Quais as principais mudanças ocorridas na SEMEF com a implantação das ações comuns aos tributos, estabelecidas no Programa, na percepção dos dirigentes/coordenadores dessas ações?
- d) Quais os aspectos positivos e negativos percebidos pelos dirigentes no processo de gestão da SEMEF, decorrentes desse Programa?

4.2 DEFINIÇÃO ESTRUTURAL E FUNCIONAL DE TERMOS E VARIÁVEIS

Pretendeu-se, nesta Seção, estabelecer definições nos níveis estruturais e operacionais dos termos e variáveis de pesquisa para melhor compreensão do objeto de estudo. FACHIN (2001:92) afirma que o conceito deve ser expresso para ser entendido com clareza.

Conforme FACHIN (2001:96), para melhor entendimento da função do termo, faz-se necessária a distinção dos aspectos estruturais e funcionais, presentes na definição operacional do objeto estudado.

O aspecto estrutural refere-se à matéria de que o objeto em estudo é formado e às manifestações de que o objeto pode ser passível, enquanto o aspecto funcional se refere àquilo que “produz” no objeto definido, seus produtos e seus usos.

- **Administração pública**

A administração pública pode ser definida “como conjunto orgânico, ao falar em administração pública direta, indireta e funcional dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Como atividade administrativa, quando determina sua submissão aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, licitação e os de organização do pessoal administrativo”. (TEIXEIRA e SANTANA, 1995:34).

- **Administração Tributária**

Administração tributária “é a parte da administração pública referente à atividade financeira do Estado que trata da obtenção da receita tributária” (ROSA JÚNIOR, 1993:400).

- **Tributo**

Tributo “é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não se constitua em sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”. (art. 3.º do Código Tributário Nacional).

- **Contribuinte**

Contribuinte “é a pessoa que tenha relação pessoal e direta com a situação que constitua o fato gerador do tributo”. (MARTINS, 2000:191)

- **Modernização da administração pública**

Pode ser definida como “processo voluntariamente induzido de transformação do aparelho administrativo (...) engloba a preocupação com a obtenção de eficácia, eficiência e efetividade por parte da administração pública. Os mesmos mecanismos que devem proporcionar-lhe impessoalidade e racionalidade,

também devem ser os instrumentos para que seja erigido um aparelho administrativo que atenda da melhor maneira possível aos fins que são a razão de sua existência. (COUTO, 1993:112-113).

- **Capacitação**

Capacitação pode ser definida como “processo para desenvolver as habilidades das pessoas para habilitá-la e capacitá-la no seu trabalho” (CHIAVENATO, 1999:296).

- **Qualificação**

Capacidade inata ou adquirida que habilita uma pessoa para um cargo ou emprego. (MICHAELI, 1998:1739)

- **Hardware**

Conjunto de unidades físicas componentes, circuitos integrados, discos e mecanismos que compõem um computador ou seus periféricos. (MICHAELI, 1998:1070)

- **Software**

Qualquer programa ou grupo de programas que instruem o *hardware* sobre a maneira como se deve executar uma tarefa, inclusive sistemas operacionais, processadores de textos e programas de aplicação. (MICHAELI, 1998:1963)

- **Escaneamento de imagem**

“Digitalização de uma imagem, foto ou texto”. (Manual de Instrução Scanner)

- **Reforma Administrativa**

A reforma administrativa compreende “as mudanças estimuladas pelas elites políticas nos mecanismos de tomada de decisão do aparelho do Estado que alteram os critérios tradicionais de formação da burocracia e introduzem novos mecanismos contratuais nas organizações públicas”. (COSTA, *apud* PETRUCCI e SCHWAARZ, 1999:223).

4.3 DELINEAMENTO DA PESQUISA

O delineamento da pesquisa, de acordo com SELTIZ *et al.* (1974:59), corresponde à “organização das condições para a coleta e análise dos dados, de maneira que procure combinar a significação para o objeto da pesquisa com a economia no processo”. É no delineamento que se estabelecem os contornos que caracterizam o trabalho de pesquisa, determinam o que vai ser pesquisado e quais as questões argüidas.

O objetivo geral do presente trabalho caracteriza-o como um estudo de caráter exploratório-descritivo, em que se utilizou a abordagem qualitativa. No que concerne a GIL (1994:45), explica o autor que “pesquisas deste tipo têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis (...) são incluídas neste grupo as pesquisas que têm por objetivo levantar as opiniões, atitudes e crenças de uma população”.

GOLDENBERG (1997:33) explica que a modalidade qualitativa é “uma análise holística, a mais completa possível, que considera a unidade social estudada como um todo, seja um indivíduo, uma família, uma instituição ou uma comunidade, com o objetivo de compreendê-los em seus próprios termos”. De acordo com BRUYNE (1977:23), o método qualitativo caracteriza-se pelo emprego da qualidade tanto na forma da coleta de informações, quanto no tratamento desses mediante técnicas metodológicas.

Por concentrar-se na investigação de uma única organização, este trabalho caracterizou-se como um estudo de caso. PRESSMAN e WILDAVSKI *apud* ROESCH (1999:204) enfatizam que, na área de Administração Pública, o estudo de caso é uma estratégia tradicional e ajusta-se especialmente ao estudo de eventos ou ações e à implementação de políticas ou processos complexos de gestão.

GODOY (1995:25) destaca que o estudo de caso é essencialmente uma pesquisa de caráter qualitativo com enfoque exploratório e descritivo. A abordagem qualitativa pressupõe que um fenômeno possa ser mais bem compreendido no contexto em que ocorre e do qual é parte, devendo, assim, ser analisado numa perspectiva integrada. Nesse sentido, o pesquisador vai a campo para captar o fenômeno em estudo a partir da perspectiva das pessoas nele envolvidas.

Adotou-se, neste estudo, uma perspectiva transversal e longitudinal. Segundo RICHARDSON (1999:148), um estudo de corte transversal tem dados coletados em um ponto no tempo, com base em uma amostra selecionada para descrever uma população em determinado momento. Por sua vez, o estudo longitudinal, conforme ROESCH (1999:132), refere-se a um estudo de séries temporais.

O presente estudo caracterizou-se como longitudinal porque a pesquisa compreende o período de janeiro de 1994 a dezembro de 2001. Esse intervalo de tempo diz respeito ao período que antecede e ao que sucede a implantação do Programa de Modernização da Administração Tributária da SEMEF de Manaus/AM. A perspectiva também é transversal porque se seccionou o período anterior e posterior à implementação do referido Plano.

A pesquisa proposta distinguiu-se, portanto, por seu caráter exploratório-descritivo e sua abordagem qualitativa. Caracterizou-se como um estudo de caso com cortes transversal e longitudinal.

4.4 OBJETO DE ESTUDO E ELEMENTOS DE OBSERVAÇÃO

De acordo com CASTRO (1990:88), o objeto da atividade científica é a classificação metódica dos fatos, nos quais se busca sua regularidade ou padrões de associação comuns a toda a categoria de fatos semelhantes. Um trabalho científico pode buscar a identificação desses padrões a partir do estudo de frações de diferentes tamanhos do universo dos fatos considerados.

O universo do presente estudo delimitou-se à Secretaria Municipal de Economia e Finanças de Manaus/AM – SEMEF, que desempenha função de apoio ao sistema maior, que é a Prefeitura Municipal de Manaus, com a finalidade, segundo o disposto no artigo 9.º do Decreto n.º 1.589, de 25 de junho de 1993, de gerir as atividades tributárias e financeiras da contabilidade pública e dos sistemas de finanças e de planejamento do Município de Manaus.

Os elementos de observação correspondem às estratégias comuns a todos os tributos municipais para melhoria da arrecadação, propostas no Programa de Modernização da Administração Tributária do Município de Manaus.

As unidades de análise compreendem os dirigentes/coordenadores responsáveis pelas ações propostas no Programa de Modernização da Administração Tributária, em suas respectivas áreas de responsabilidade.

RUDIO (1986:50) afirma que uma pesquisa geralmente não é feita com todos os elementos de um universo em virtude de restrições de tempo, pessoal e recursos financeiros, ou quando há a impossibilidade de se estudar todos os seus elementos.

Neste estudo, buscou-se abordar parte dos componentes do universo. Privilegiaram-se os coordenadores responsáveis pela implementação das ações comuns aos tributos municipais propostas no Programa, devido a sua compreensão da realidade no período estudado.

Portanto, dos sete coordenadores, seis concederam entrevista, sendo que um dos entrevistados respondeu por duas ações em estudo, devido ao fato de pertencer à equipe de dirigentes responsáveis por essas ações.

Considerando-se que a pesquisadora faz parte do Quadro de Pessoal da organização, houve também a observação participante. Para RICHARDSON (1999: 261), “na observação participante, o observador não é apenas o espectador do fato que está sendo estudado, ele se coloca na posição e ao nível dos outros elementos humanos que compõem o fenômeno a ser observado”.

4.5 COLETA E ANÁLISE DOS DADOS

Nesta Seção, faz-se a descrição da técnica aplicada na pesquisa desenvolvida. São apresentados, na seqüência, os tipos de dados, os instrumentos de pesquisa e a coleta dos dados utilizados.

4.5.1 Tipos de dados

Para a coleta de dados, neste trabalho, fez-se uso de fontes primárias e secundárias. MARTINS (1979:47) explica que “os dados coletados em publicações, cadastros e fichários (...) são denominados dados secundários”. Os dados primários, por sua vez, são “obtidos diretamente com o informante através de questionários ou entrevistas”.

Os dados primários foram coletados por meio de entrevistas com os dirigentes/coordenadores responsáveis pela implementação das ações comuns a todos os tributos municipais, propostos no Programa de Modernização da Administração Tributária da SEMEF de Manaus/AM, bem como da observação participante da pesquisadora.

As entrevistas foram conduzidas pela própria pesquisadora nos meses de novembro e dezembro de 2001. Foram gravadas, com a autorização do entrevistado e transcritas para posterior análise dos dados.

Os dados secundários foram coletados por meio de pesquisa documental e pesquisa bibliográfica. Para MARTINS (1979:28), a pesquisa documental tem por finalidade reunir, classificar e distribuir documentos de todo gênero. Neste estudo, a pesquisa documental corresponde à análise de documentos (planos, regimentos, normas, relatórios, leis), que permitam caracterizar a organização estudada, bem como a investigação dos relatórios de avaliação do Programa pelos dirigentes da SEMEF.

A pesquisa bibliográfica, conforme MARTINS (1979:28), “trata-se do estudo para conhecer as contribuições científicas sobre determinado assunto”. Corresponde ao referencial teórico encontrado em livros e periódicos, que dá suporte para esclarecer a realidade praticada em estudo.

4.5.2 Instrumentos de pesquisa

Para a realização deste estudo, identificou-se como necessário um instrumento de pesquisa que permitisse levantar informações e conhecer a opinião de um grupo de indivíduos. Para isso, identificou-se a entrevista semi-estruturada como instrumento mais adequado.

GODOY (1995:26) menciona que os estudos de caso têm como técnicas fundamentais de pesquisa a entrevista e a observação.

Para ROESCH (1999:159), a entrevista é a técnica da pesquisa qualitativa e seu objetivo primário é entender o significado que os entrevistados atribuem a questões e situações em contexto que não foram estruturados anteriormente a partir das suposições do pesquisador. Explica que, nas entrevistas semi-estruturadas, utilizam-se questões abertas, que permitem ao entrevistador entender e captar a perspectiva dos participantes da pesquisa.

A observação, enquanto método de investigação, pode ser mais ou menos sistematizada. A observação assistemática, conforme RICHARDSON (1998:215), é aquela em que a tarefa de observar é mais livre, sem fichas ou listas de registro. A observação sistemática, ao contrário, sugere uma estrutura determinada, em que serão anotados os fatos observados.

No intuito de sistematizar este trabalho, elaborou-se um roteiro para a investigação de cada ação, que este estudo se propõe analisar, caracterizando-se como sendo um roteiro de entrevista semi-estruturada para cada ação comum aos tributos municipais, proposta no Programa de Modernização da Administração Tributária do Município de Manaus/AM (Anexos).

4.5.3 Análise dos dados

MILES e HUBERMAN (1999:260) consideram três fluxos de atividades no processo de análise dos dados:

- a) Redução de dados – forma de análise que acentua, separa, focaliza, descarta e organiza os dados de modo tal que permita extrair e verificar conclusões;
- b) Apresentação dos dados – forma de organizar os dados para permitir extrair conclusões e alternativas para a ação, sugerem o uso de matrizes, gráficos ou diagramas para compactar os dados; e
- c) Extração de conclusões e verificação – o analista qualitativo começa, desde o início da coleta de dados, a decidir sobre o significado dos dados, anotando suas regularidades, padrões, explicações, configurações possíveis, fluxos causais e proposições, o que permitirá a construção de uma cadeia lógica de evidência nas suas ponderações e conclusões.

Dada a natureza deste estudo, parte dos dados foi obtida por meio de análise documental. FORSTER (1999) argumenta que documentos têm valor em si mesmos, pois representam sistemas e estruturas da organização e, sendo assim, permitem entender situações e conceituar a organização com base em uma visão de dentro, em contraste com métodos que se propõem testar hipóteses e partem de uma visão de fora, em que o pesquisador se distancia da realidade pesquisada e utiliza instrumentos estruturados em conceitos externos (teóricos).

Por sua vez, os dados coletados a partir das entrevistas foram analisados por meio da análise descritiva, que, de acordo com OLIVEIRA (1997:60), tem por finalidade observar, registrar e analisar os fenômenos, sem, entretanto, entrar no mérito de seu conteúdo.

Portanto, a investigação do problema proposto neste trabalho usou por método a análise descritiva e a documental.

4.6 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

As limitações deste trabalho estão associadas à sua natureza exploratória e ao estudo de caso. O estudo exploratório, conforme MARTINS (1979: 28), tem por objetivo detectar problemas e formular hipóteses para estudos posteriores. Não permite, portanto, estabelecer generalizações.

No que concerne ao estudo de caso, BRUYNE *et al.* (1977:225) afirmam que este “só pode aspirar à cientificidade integrado num processo de pesquisa global”.

Dado o caráter exploratório e particularizante dos estudos de caso, as conclusões deste trabalho foram limitadas à Secretaria Municipal de Economia e Finanças de Manaus/AM.

Além disso, este estudo abordou a organização somente pela perspectiva dos dirigentes/coordenadores da Secretaria Municipal de Economia e Finanças de Manaus. Adicionalmente, sua abordagem limitou-se à Implantação do Programa de Modernização da Administração Tributária da SEMEF, no período que o antecede e procede.

5. ANÁLISE DO IMPACTO DO PMAT NA GESTÃO DA SEMEF DE MANAUS/AM

Neste Capítulo, apresenta-se a Secretaria Municipal de Economia e Finanças-SEMEF, sua finalidade, missão e estrutura organizacional, além da relação dos serviços prestados à população.

A partir da apresentação da SEMEF, mostra-se o resultado obtido em entrevistas aplicadas a uma amostra de seis pessoas, coordenadores/dirigentes da Secretaria Municipal de Economia e Finanças - SEMEF, responsáveis pelas ações comuns a todos os tributos municipais, conforme previsto no Programa de Modernização da Administração Tributária do Município de Manaus -PMAT.

Essas respostas estão transcritas segundo as ações do Programa de Modernização Administrativa Tributária – PMAT. Ressalte-se que o objetivo das entrevistas era identificar quais dessas ações propostas foram executadas ao longo do período de execução do Programa, de 1997 a 2001, e quais as principais mudanças ocorridas na SEMEF com a implantação dessas ações, na percepção dos seus dirigentes/coordenadores. Além disso, investigaram-se os aspectos positivos e negativos percebidos pelos dirigentes nas alterações do processo de gestão da SEMEF, decorrentes desse Programa.

5.1 APRESENTAÇÃO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE ECONOMIA E FINANÇAS-SEMEF DE MANAUS/AM

A Lei n.º 1.687, de 27 de outubro de 1983, transforma a nomenclatura da Secretaria Municipal de Fazenda para Secretaria Municipal de Economia e Finanças. Órgão da administração direta da Prefeitura Municipal de Manaus - PMM, de atividade-meio, subordinada diretamente ao gabinete do Prefeito, é dirigida por um Secretário com auxílio do Subsecretário, do Diretor-Adjunto e dos demais diretores de departamento.

De acordo com o Decreto n.º 1.589, de 25 de junho de 1993, disposto no artigo 9.º, tem a finalidade de gerir as atividades tributárias e financeiras, da contabilidade pública e dos sistemas de finanças e de planejamento do Município de Manaus. Tem por missão implementar a melhoria contínua da qualidade dos serviços oferecidos ao contribuinte, promovendo uma gestão eficaz dos recursos financeiros provenientes das transferências constitucionais e das receitas tributárias

municipais, disponibilizando-os ao atendimento das ações sociais desenvolvidas pelo Município.

Apresenta-se a finalidade da SEMEF e sua estrutura organizacional, como também os serviços executados pela Secretaria.

5.1.1 Finalidade do órgão e estrutura organizacional da SEMEF

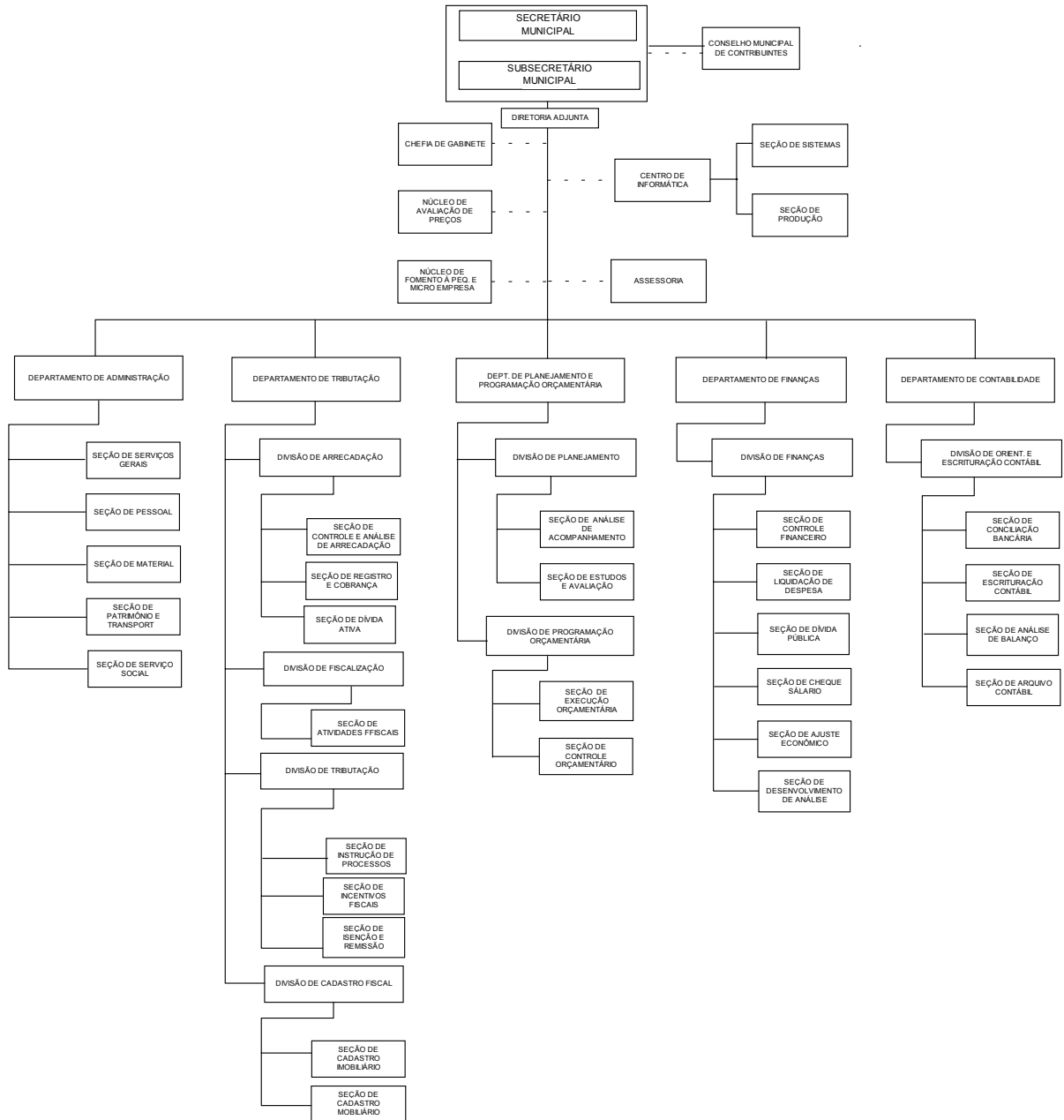
A Secretaria Municipal de Economia e Finanças-SEMEF desempenha funções de apoio para os objetivos da Instituição da qual faz parte, cumpre com sua missão utilizando uma estrutura organizacional verticalizada e um Quadro de Pessoal bastante diversificado.

Na estrutura atual da SEMEF, há setenta e seis chefes, distribuídos hierarquicamente em departamentos, divisões, seções e serviços. O nível superior, nos cargos de técnico fazendário, auditor fiscal e assessor; no nível médio, assistente fazendário e, nos demais, auxiliar fazendário e auxiliar de serviço. Ressalta-se que alguns servidores no cargo de assistente fazendário são portadores de diploma de nível superior. Na Figura 6, apresenta-se o organograma da Secretaria Municipal de Economia e Finanças – SEMEF.

O organograma da SEMEF está distribuído em sete níveis: departamentos, divisões, seções e serviços e conta com o Conselho Municipal do Contribuinte, como órgão colegiado e Assessoria, Diretoria Adjunta, Núcleo de Avaliação de Preço e Centro de Informática, como atividade de apoio. No organograma da Secretaria, o Departamento de Gestão de Pessoas e o Centro de Atendimento ao Contribuinte não são contemplados legalmente na sua estrutura.

Figura 8 – Organograma da Secretaria Municipal de Economia e Finanças

ORGANOGRAMA SEMEF



G:\FLOW4\CMA\DI\SEMEF4.GFC

Decisão Colegiada: - - - - -
 Vinculação: - - - - -
 Assessoramento: - - - - -
 Atividade Meio e Fim: - - - - -
 Decreto nº 4.934, de 4.4.2000

A seguir, apresenta-se a finalidade de cada órgão da SEMEF:

- a) Conselho Municipal do Contribuinte, órgão de deliberação coletiva, cuja finalidade é o julgamento dos recursos, objetos de decisão na área de segunda instância sobre a aplicação da legislação tributária do Município.
- b) Diretor-Adjunto, presta atendimento às reivindicações dos contribuintes municipais, obedecendo à legislação tributária pertinente, desempenhando outras atividades afins que lhe forem determinadas pelo Secretário.
- c) O Centro de Informática organiza, coordena e controla as atividades de informática desenvolvidas no âmbito dos órgãos.
- d) O Núcleo de Avaliação de Preço planeja, coordena, controla, executa as atividades relativas às pesquisas de preços, bem como mantém atualizadas as informações, visando a atender a necessidades de aquisição de materiais e serviços.
- e) O Departamento de Tributação coordena a política tributária e fiscal desenvolvida pela SEMEF, de acordo com as diretrizes traçadas pelo Secretário.
- f) O Departamento de Administração supervisiona e executa as atividades relativas às seções de serviços gerais, pessoal, material, patrimonial, transportes e serviço social.
- g) O Departamento de Finanças elabora e controla a programação financeira, coordena o sistema contábil na parte relativa à liquidação e ao pagamento de todas as despesas contraídas pela administração municipal.
- h) O Departamento de Contabilidade registra, controla, orienta, promove a execução da contabilidade municipal, coordena o sistema contábil na parte relativa à liquidação e ao pagamento de todas as despesas contraídas pela administração municipal.
- i) O Departamento de Planejamento e Programação Orçamentária elabora planos e projetos de natureza econômica, bem como a programação orçamentária, acompanhando e controlando a sua execução no âmbito do Município.

Dessa forma, esses órgãos descritos com suas respectivas finalidades desenvolvem atividades de apoio à Secretaria, desempenhando atribuições voltadas diretamente para o cumprimento da missão, sendo que apenas o Departamento de Tributação e seus setores colaboram com a sustentação da atividade-fim da SEMEF.

5.1.2 Serviços executados pela Secretaria

Diante da diversidade dos serviços executados pela Secretaria, sua classificação será feita em dois grupos: os específicos e os gerais.

Por serviços específicos, compreendem-se os Cadastros Imobiliários e Mercantil e os Impostos estabelecidos por lei. Vale ressaltar que o cadastro imobiliário contém informações relativas aos imóveis (topografia, área, tipos, entre outros), enquanto no mobiliário estão as informações relativas às atividades comerciais, industriais, profissionais autônomos e responsáveis pelas empresas.

Assim, os serviços executados pela SEMEF estão dispostos em:

a) Específicos

- Cadastro Mercantil de Pessoa Física;
- Cadastro Mercantil de Pessoa Jurídica;
- Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial-IPTU;
- Imposto sobre a Venda a Varejo de Combustível Líquido - IVVC;
- Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza -ISSQN; e
- Imposto sobre a Transmissão Intervivos por ato oneroso de bens imóveis e de direito real a eles relativos - ITBI.
- Taxas de Serviços Públicos e Taxas de Verificação de Funcionamento Regular.

Para os Serviços Gerais, foram considerados os oferecidos aos contribuintes.

b) Gerais

- Emissão de guias de recolhimento de tributos municipais;
- Emissão de extratos de débito e histórico de recolhimento;
- Parcelamentos de débitos tributários municipais;
- Emissão de certidão negativa de débito;
- Emissão de notas fiscais de serviços avulsos;

- Informações sobre o cadastro mercantil e/ou imobiliário, com emissão de extrato de dados;
- Atualização de dados cadastrais imobiliários;
- Alteração de dados cadastrais mercantis;
- Recebimento de denúncias sobre sonegação de ISS e funcionamento irregular de empresas;
- Julgamento de recursos a autos de infração pela primeira instância administrativa;
- Autorização de impressão de documentos fiscais;
- Autenticação de livros fiscais;
- Filigração de notas fiscais de serviços e de ingressos;
- Inscrição e baixa de empresas na Fazenda Municipal;
- Formalização de processos de solicitação de remissão de IPTU;
- Informações sobre situação de processos de matéria tributária, originários de requerimentos dos contribuintes;
- Procuradoria Fiscal; e
- Outras informações inerentes à missão da SEMEF.

Toda a prestação desses serviços executada pela Secretaria Municipal de Economia e Finanças está vinculada ao Departamento de Tributação.

5.1.3 Comportamento da Arrecadação do Município de Manaus/AM

Segundo consta do Programa de Modernização Tributária do Município de Manaus (1997), num primeiro momento, pós-Constituição de 1988, o Município experimentou um acréscimo significativo na sua arrecadação, todavia, em razão do ICMS de o Estado depender fundamentalmente, cerca de oitenta por cento, do nível de importação de insumos e da exportação de bens de consumo da Zona Franca de Manaus, com a crise nela ocorrida de 1991 a meados de 1994, o Município experimentou um franco decesso.

Na Tabela 6, evidencia-se a evolução das transferências do ICMS ao Município de Manaus, período de 1989 a 1996 (em milhões de dólares).

Tabela 6 - Evolução das Transferências do ICMS ao Município de Manaus, período de 1989 a 1996, em milhões de dólares

ANOS	VALORES
1989	42,5
1990	93,2
1991	74,6
1992	46,7
1993	54,9
1994	92,2
1995	162,7
1996	193,2

Fonte: Relatório de Evolução da Receita - Secretaria Municipal de Economia e Finanças de Manaus/AM (1997:44)

Em relação à Receita Tributária Própria, a evolução apresentou situação semelhante à do Estado, diferenciando-se um pouco, porém, em relação ao exercício de 1991, quando foi implementada a nova planta de valores do Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU, que elevou em quase noventa por cento a arrecadação daquele ano, comparativamente ao anterior.

Vale salientar que, nesse período, apesar do crescimento da receita, o IPTU registrou uma inadimplência recorde de setenta por cento do lançado e inúmeros mandados de segurança obrigaram o Município a retificar os valores para os adotados anteriormente.

A despeito dos resultados do IPTU, sempre foi o Imposto Sobre Serviços - ISS a principal receita do elenco municipal que, apesar de ter sido instituído desde 1983 no Código Tributário Municipal, somente foi efetivamente cobrado a partir de 1987. Este tributo, como o ICMS, apresentou um crescimento, retomando a ascensão a partir de 1993. Na Tabela 7, apresenta-se a evolução da receita do ISS e IPTU no período de 1989 a 1996 (em milhões de dólares).

Tabela 7 - Evolução da Receita do ISS e IPTU no período de 1989 a 1996, em milhões de dólares

Ano	Valores do ISS	Valores do IPTU
1989	10,5	1,8
1990	15,8	8,05
1991	15,3	14,6
1992	9,4	9,1
1993	11,7	6,8
1994	23,4	7,7
1995	44,7	17,2
1996	54,1	20,5

Fonte: Relatório da Evolução da Receita Tributária da Secretaria Municipal de Economia e Finanças de Manaus/AM (1997:45)

Por outro lado, além da questão conjuntural da retração da economia regional, agregam-se, para influenciar decisivamente, a época, a desarticulação e a falta de estrutura da Fazenda Municipal, com destaque:

- a) à ausência de uma política tributária;
- b) à fragilidade organizacional da Secretaria Municipal de Economia e Finanças;
- c) à legislação tributária desatualizada;
- d) à insuficiência de quadros funcionais para as tarefas técnicas e operacionais;
- e) ao sistema de arrecadação e controle, em sua maioria, cerca de oitenta por cento manuais;
- f) à escassez de fiscais, à época, o quadro efetivado era apenas de 54;
- g) à falta de investimento em qualificação e capacitação de pessoal;
- h) ao baixo nível de informatização e à ausência de relatórios gerenciais.

O resultado foi contundente, pois, em 1992, o Município teve seu pior desempenho, após o advento da Constituição de 1988, arrecadando apenas US\$ 9,4 milhões do Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza – ISS.

A mudança começou a ser efetivada a partir de 1993, quando foi iniciado um projeto de reestruturação fazendária, com os seguintes objetivos:

- aumento da Arrecadação Própria, oriunda, principalmente, do ISS;
- expansão da base contributiva;
- combate à evasão e à sonegação fiscal;
- diminuição do estoque de Dívida Ativa, inclusive com sua depuração.

Conforme consta no Programa de Modernização da Administração Tributária do Município de Manaus (1997:46), as diretrizes foram definidas e, após o envolvimento de praticamente todos os segmentos ligados à tributação, alinhou-se o que viria a ser o “Programa de Incremento da Arrecadação Própria”, que teve como fulcro as seguintes ações:

- a) Mudança da legislação tributária, modernizando-a e dando instrumentos eficazes para tributação, fiscalização e arrecadação. Tem-se como exemplos:

- Lei n.º 224/93 - que estabeleceu incentivos ao recolhimento espontâneo de créditos tributários já vencidos, mediante parcelamento;
 - Lei n.º 231/93 - que estabeleceu a retenção na fonte do imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN, pelo contribuinte substituto;
 - Lei n.º 238/94 - Indexou os tributos, atrelando-os à UFIR;
 - Lei n.º 243/94 - Estendeu a substituição tributária a concessionárias de serviço público;
 - Lei n.º 254/94 - Estabeleceu normas complementares ao Código Tributário Municipal, principalmente no tocante a multas, domicílio, sujeição passiva, entre outros;
 - Lei n.º 323/95 - Instituiu a Declaração de Serviços e Regulamento - DMS sobre atividade de Diversões Públicas.
- b) Valorização profissional - processo iniciado em 1993, de caráter contínuo, embora alguns atos tenham ajudado a melhorar o nível da organização, principalmente a instituição da carreira fazendária no Município e o programa de capacitação, que tornou a Secretaria de Economia e Finanças, na estrutura municipal, como a de melhor qualificação;
- c) Aumento do número de Auditores Fiscais - feito mediante concurso público em 1995, elevando em quarenta por cento o seu efetivo;
- d) Informatização de todos os processos da arrecadação, tributação e fiscalização - foram informatizadas cerca de 98% das rotinas da área tributária. Somente no período de 1993 a 1996, foi ampliado o número de terminais (estações e remotos) de 38 para 146;
- e) Recuperação e cobrança da Dívida Ativa - estabeleceu-se, juntamente com a Procuradoria-Geral do Município - PGM, uma política de cobrança administrativa e judicial, que apresentou alguns resultados; e
- f) Recadastramento Mercantil e Imobiliário - atingiu com trabalho de pesquisa de campo o recadastramento e cadastramento de 282 mil imóveis e 17 mil empresas.

Todas essas questões apresentadas foram analisadas pelos dirigentes da SEMEF, no sentido de viabilizar um Programa de Modernização da Administração Tributária. Assim, foi analisada também a evolução dos tributos municipais.

Na Tabela 8, apresenta-se a evolução de lançamento e pagamento do IPTU e Alvará (em dólares).

Tabela 8 - Evolução de Lançamento¹ e Pagamento² do IPTU³ e Alvará (em US\$ milhões).

	89		90		91		92		93		94		95		96		97 ⁽⁴⁾	
	IPTU	ALVARÁ	IPTU	ALVARÁ	IPTU	ALVARÁ	IPTU	ALVARÁ	IPTU	ALVARÁ	IPTU	ALVARÁ	IPTU	ALVARÁ	IPTU	ALVARÁ	IPTU	ALVARÁ
LANÇAMENTO (A)	10,3	4,6	16,3	4,5	33,3	6,8	20,1	4,8	17,8	4,1	18,3	3,8	28,9	7,9	34,5	8,3	36,1	10,1
PAGAMENTO (B)	1,8	3,9	8,1	3,7	14,7	6,0	9,1	4,0	6,8	2,3	7,7	2,6	17,2	6,8	20,5	7,5	20,0	8,0
ADIMPLÊNCIA (B/A)	17%	85%	50%	82%	44%	88%	45%	83%	38%	56%	42%	68%	60%	86%	58%	90%	55%	80%

(1) Lançamento com Desconto

(2) Em Cota Única e Parcelamento

(3) Incluindo as Taxas lançadas com o IPTU

(4) Preliminar até 31 de julho de 1997

Fonte: Programa de Modernização da Administração Tributária de Manaus, 1997.

Demonstra o comportamento do IPTU e Alvará, em decorrência da política de cobrança administrativa e judicial realizada pela SEMEF juntamente com a Procuradoria-Geral do Município.

Na Tabela 9, apresenta-se a evolução do número de contribuinte do IPTU no período de 1989 a 1997 (em milhões).

Tabela 9 - Evolução do número de contribuintes do IPTU no período de 1989 a 1997 (em milhões).

DISCRIMINAÇÃO	89	90	91	92	93	94	95	96	97
TRIBUTÁVEIS	52,8	108,0	166,0	162,0	110,0	152,7	174,4	203,0	208,1
ISENTOS/IMUNES	21,1	68,0	14,0	14,0	72,0	71,2	96,0	71,0	74,3
T O T A L	73,9	176,0	180,0	176,0	182,0	223,9	270,4	274,0	282,4

Fonte: Programa de Modernização da Administração Tributária de Manaus, 1997

Verifica-se o aumento do número de contribuintes no período de 1989 a 1997. Quanto ao número de isentos, não ocorreu uma homogeneidade no seu crescimento. Conforme consta no Programa de Modernização, em função do Recadastramento Mercantil e Imobiliário, realizado por grupos de trabalho, registrou-se um acréscimo do número de contribuintes do IPTU.

Na Tabela 10, apresenta-se evolução do número de contribuintes do ISS no período de 1990 a 1997.

Tabela 10 - Evolução do número de contribuintes do ISS no período de 1990 a 1997

DISCRIMINAÇÃO	90 ⁽³⁾	91	92	93	94	95	96	97
CONTRIBUINTES REGULARES ⁽¹⁾	183	354	212	315	835	1414	1528	2050
CONTRIBUINTES IRREGULARES ⁽²⁾	301	650	890	1300	1808	2402	2503	3021
T O T A L	484	1.004	1.102	1.615	2.643	3.816	4.031	5.071

⁽¹⁾ Contribuintes Regulares são os que recolheram um mínimo de nove meses do exercício

⁽²⁾ Contribuintes Irregulares são os que recolheram pelo menos uma vez no exercício

⁽³⁾ Os dados deste ano são imprecisos em função da deficiência do sistema de informação anterior

Fonte: Programa de Modernização da Administração Tributária de Manaus (1997:48).

Os resultados obtidos são inconteste. Em relação a 1992, a Receita Própria Tributária do Município cresceu 370,02%, enquanto as Transferências Constitucionais do Estado e da União cresceram, respectivamente, 340,74% e 136,15%. Na Tabela 11, mostra-se a comparação da Evolução da Receita Própria e as Transferências Estaduais e Federais em US\$ milhões.

Tabela 11 - Comparação da Evolução da Receita Própria e as Transferências Estaduais e Federais em US\$ milhões

CATEGORIA	1992	1996	INCREMENTO (%)
Receita Própria	22,02	104,7	370,02%
Transferências Estaduais ⁽¹⁾	46,71	193,2	340,74%
Transferências Federais ⁽²⁾	11,03	20,4	136,15%

⁽¹⁾ excluindo receita oriunda de Aplicação Financeira

⁽²⁾ excluindo Transferência de Convênios

Fonte: Programa de Modernização da Administração Tributária de Manaus (1997:48).

Quando se comparam os dois principais itens de Receita do Município, a Transferência do ICMS e a Receita do ISS, verifica-se que este último item teve um crescimento expressivo. Em relação à Receita obtida no exercício de 1992, a receita do ISS de 1996 cresceu 476,16%, bem superior ao crescimento das Transferências do ICMS, que foi de 323,60%.

Na Tabela 12, apresenta-se comparação do ISS com a transferência do ICMS.

Tabela 12 - Comparação do ISS com a transferência do ICMS

TRIBUTOS	1992	1996	INCREMENTO
ISS	9,39	54,1	476,16%
ICMS	45,61	193,2	323,60%

Fonte: Programa de Modernização da Administração Tributária de Manaus (1997:49).

O esforço fiscal realizado pelo Município conseguiu quintuplicar a receita do ISS e quadruplicar a Receita Tributária própria, porém vale lembrar que a retomada do crescimento do Pólo Industrial também ajudou nesse incremento, além das medidas estabelecidas no Programa de Modernização.

5.2 PRIMEIRA AÇÃO: REESTRUTURAÇÃO NA INFORMÁTICA

A análise da situação atual, resultante da implementação dessa ação comum a todos os tributos municipais, foi realizada a partir das respostas obtidas por meio de entrevista à pessoa que respondia pela gerência do Centro de Informática da SEMEF e responsável pela implementação dessa ação estabelecida no PMAT, no período de referência da pesquisa, estando nesse posto desde 1993 .

5.2.1 Efetivação das atividades propostas no PMAT

Com base nas respostas obtidas na entrevistas, elaborou-se a Figura 9, que servirá de referencial para exibir os resultados da primeira ação.

Figura 9 – Procedimentos para a reestruturação do Centro de Informática da SEMEF.

Reestruturação da informática (Instalação da rede cooperativa)	Sim	Não	Em parte
Adequações na estrutura física	X		
Aquisição de <i>hardware</i>	X		
Aquisição de <i>software</i>	X		
Reduzir o tempo de resposta ao contribuinte	X		
Reduzir os custos de manutenção	X		
Recursos humanos			X
Troca da plataforma	X		

A Prefeitura de Manaus, seguindo o PMAT, transformou toda a estrutura do Centro de Informática da SEMEF. O objetivo foi possibilitar, principalmente à área tributária, um suporte tecnológico adequado e, para isso, foi necessária uma nova estrutura de rede e de gerenciamento, como relata a entrevistada:

Mudou toda a estrutura e implementou outra, objetivando a transformação de uma rede de serviço local para uma rede metropolitana, onde todos os serviços prestados pelo Município estivessem compartilhados entre todos os órgãos da Prefeitura (diretos e indiretos) com o objetivo de trabalhar em tempo real. A redução do tempo de resposta de vinte segundos em média para menos de um segundo.

De acordo com o PMAT, a estrutura do Centro de Informática refere-se à instalação de rede cooperativa em toda a SEMEF. Nesse aspecto, a coordenadora dessa ação afirmou que houve a adequação da infra-estrutura física, aquisição de equipamentos - *hardware* e *software*, redução de tempo de resposta no atendimento

ao contribuinte, redução dos custos de manutenção e troca da plataforma. Algumas mudanças de configurações dos equipamentos ocorreram devido ao avanço da tecnologia, segundo a entrevistada.

Em relação aos recursos humanos do Centro de Informática, o PMAT previa a contratação de pessoal para posterior qualificação específica desses servidores, de maneira que a permanência deles pudesse dispor de um quadro efetivo de servidores capacitados. Entretanto, a entrevistada observou que, na área de informática, são necessários treinamentos permanentes, uma vez que o avanço da tecnologia faz com que os equipamentos se tornem rapidamente obsoletos.

No que diz respeito às aquisições de máquinas e equipamentos, constam na Figura 10 as quantidades propostas no Programa e as que a entrevistada estima terem sido adquiridas.

Figura 10 – Aquisição de máquinas e equipamentos de informática.

Reestruturação da informática (Aquisição de máquinas e equipamentos)	Proposto no PMAT	Informação da Entrevistada
Computador servidor principal de rede	02	02
Dispositivo de disco externo – 20 GB	01	01
Computador servidor de <i>exchange</i>	01	01
Computador de Proxy	01	01
Computador servidor de SNA	01	01
Computador estação de trabalho	365	360
Impressoras matriciais – baixa capacidade	30	30
Impressoras matriciais – alta capacidade	02	02
Impressora laser – alta capacidade	02	30
Hub's – gerenciáveis, 16 portas ethernet 10/1000	17	30
Switches – 16 portas	02	24
Roteadores – gerenciáveis via snmp	02	34
Notebooks	25	75
Sistema operacional win NT- versão 4.0	01	01
Sistema gerenciador de banco de dados– oracle enterprise	01	01
Gerenciador de correio – Exchange server – versão 5.0	01	01
Gateway com IBM – SNA – versão 3.0	01	01
Gateway com Internet – Proxy server – versão 1.0	01	01
Gerenciamento de Internet – IIS –versão 3.0	01	01
Gerenciamento da rede –SMS – versão 1.2	01	01
Linguagem de programação delphi – versão 4.0	01	01
Gerenciamento – SNMP/MIB II – optivity	01	01

Observa-se que, para algumas quantidades, as aquisições ficaram bem acima do previsto. Conforme a coordenadora da ação, essa alteração se deu devido ao Centro de Informática ter ampliado seu universo de atendimento, passando a atender aos órgãos da Prefeitura Municipal de Manaus da administração direta, como também da administração indireta, além dos PACs - Pronto Atendimento ao

Cidadão. Esse Programa, desenvolvido pelos governos municipal, estadual e federal, prestando vários serviços à população, foi criado com o objetivo de otimizar a prestação de serviços essenciais, tais como água, luz e telefone, de vários órgãos dos diversos setores. A SEMEF possui posto de atendimento nos três PACs localizados na cidade. De acordo com a entrevistada:

Além dos serviços/procedimentos determinados no PMAT para serem executados, a SEMEF criou ambiente de informática nos PACs para que estes também funcionassem como postos de serviços.

Ainda em relação aos materiais adquiridos, por meio do Programa, o Relatório das Atividades do Centro de Informática (2000:4-14) apresenta os equipamentos que fazem parte da nova estrutura de informática da SEMEF. Na Figura 11, constam os equipamentos da estrutura do Centro de Informática da SEMEF.

Figura 11 – Equipamentos da Estrutura do Centro de Informática da SEMEF

Equipamentos da estrutura atual da PMM/SEMEF	Quantidades
Computador – servidores	15
Computador estação de trabalho	272*
Impressoras matriciais	34
Impressoras jato de tinta	55
Impressora laser	29
Scanners	3
Hub's	7
Switches	38
Roteadores – gerenciáveis via snmp	08
Modems	18
Notebooks	81
Estabilizadores	227
Quiosque de multimídia	05
Sistema operacional WIN NT- versão 4.0	01
Sistema gerenciador de banco de dados- oracle enterprise	01
Gerenciador de correio – Exchange server – versão 5.0	01
Gateway com IBM – SNA – versão 3.0	01
Gateway com internet – Proxy server – versão 1.0	01
Gerenciamento de Internet – IIL –versão 3.0	01
Gerenciamento da rede –SMS – versão 1.2	01
Linguagem de programação delphi – versão 4.0	01
Gerenciamento – SNMP/MIB II – optivity	01
* Destes 272, 45 computadores ligados à rede estão em outros órgãos	

FONTE: Relatório das atividades do Centro de Informática da SEMEF (2000:4-14).

Quanto aos dados descritos, percebem-se algumas divergências, tanto nas quantidades, quanto nas aquisições de materiais não-previstos no PMAT.

5.2.2 Principais mudanças ocorridas na SEMEF com o PMAT

Outra questão formulada foi em relação às mudanças ocorridas na SEMEF com a implantação dessa ação. A entrevistada relatou que as alterações foram substanciais. Ressaltou a confiabilidade das informações no atendimento aos contribuintes em tempo hábil e a redução no custo da manutenção que, após treinamento, passou a ser realizada pelos servidores fazendários, com ressalva, segundo a coordenadora, da manutenção relacionada ao Sistema Tributário implantado no CAC, serviço ainda terceirizado.

Ressaltou, também, o aumento do número de funcionários de 64 para 84, mediante concurso público, além das contratações das consultorias do Instituto Superior de Administração e Economia - ISAE e da MCM, tecnologia contratadas como suporte gerencial da estrutura de rede para projetar a instalação física adequada à nova estrutura, respectivamente.

Conforme JONES (1997:148-150), dada a rapidez com que a tecnologia avança, torna-se necessário que as organizações estejam aptas a responder às mudanças com maior quantidade de informações, novas capacidades para controlar seu processo produtivo e assegurar a qualidade contínua de seus serviços ou produto.

Nesse sentido, tornou-se essencial a reestruturação do Centro de Informática para a modernização da SEMEF. Essa ação tornaria possíveis todas as outras ações apresentadas no Capítulo 3 deste trabalho.

No que diz respeito à aquisição de *software* - sistema de banco de dados e, principalmente, o desenvolvimento do sistema tributário, ficou evidente o avanço tecnológico da Secretaria. Aquisição de equipamentos, capacitação e treinamento do seu quadro de servidores e demais procedimentos previstos no PMAT, proporcionaram a ampliação de seus serviços, inclusive para outras secretarias e para os PACs - Pronto Atendimento ao Cidadão.

Em relação ao sistema de rede, a modernização tecnológica permitiu compartilhar informações cliente/servidor dos diversos setores da SEMEF, possibilitando a melhoria do atendimento ao contribuinte, visto que o tempo de resposta passou de vinte segundos para um segundo, em média.

Portanto, o investimento em máquinas, equipamentos e recursos humanos no Centro de Informática, feito pela SEMEF, acarretou maior qualidade dos serviços prestados à população. Sendo assim, a reestruturação do Centro de

Informática permitiu à SEMEF/PMM ter suas informações com maior confiabilidade e agilidade, além de novos serviços oferecidos.

5.2.3 Aspectos positivos e negativos percebidos pelos dirigentes na gestão da SEMEF com o PMAT

No que diz respeito aos aspectos positivos e negativos, percebidos pela gerente dessa ação, no processo da gestão da SEMEF, a entrevistada citou a confiabilidade no processo desenvolvido pelo Centro, a credibilidade nos técnicos, o investimento em tecnologia e a capacitação dos recursos humanos.

No entanto, alerta quanto ao risco da descontinuidade do investimento na capacitação do quadro funcional e em tecnologia. Acredita que poderá causar um retrocesso bastante dispendioso à Secretaria, para ser recuperada, se não houver continuidade, em razão da velocidade com que os equipamentos tecnológicos se tornam obsoletos.

5.3 SEGUNDA AÇÃO: ESCANEAMENTO E GRAVAÇÃO DE TODA DOCUMENTAÇÃO

A análise da situação atual, resultante da implementação dessa ação comum a todos os tributos municipais, foi realizada com base nas respostas obtidas na entrevista da pessoa, que respondia pela gerência dessa ação, estabelecida no PMAT, Chefe do Cadastro Imobiliário Mercantil, no período de referência da pesquisa, estando neste posto de 1993 a 2001.

5.3.1 Efetivação das atividades propostas no PMAT

Com base nas respostas obtidas na entrevista, apresenta-se a Figura 12, que servirá de referencial para exibir os resultados da segunda ação.

Figura 12 – Procedimentos para viabilizar o escaneamento e a gravação de toda a documentação

Escaneamento e gravação (Digitalização de toda a documentação)	Sim	Não	Em parte
Contratação de empresa especializada	X		
Digitalizar todos PQ, BCI e BIM			X
Aquisição de um servidor ótico específico	X		
Software específico	X		

A Prefeitura, seguindo o PMAT, efetuou todos os procedimentos necessários a essa ação tática, comum a todos os tributos. Com relação ao primeiro

procedimento, a contratação de uma empresa especializada para proceder ao escaneamento e à criptografia de todos os documentos fiscais existentes nos arquivos da SEMEF, foi contratada, durante o período de 1998 e 2001, a empresa BITMAGEM, especializada no serviço.

Àquela época, foi proposto que fossem escaneadas as Plantas de Quadras (PQs), os Boletins de Cadastro Imobiliário (BCIs) e o Boletim Imobiliário Mercantil (BIM).

O responsável dessa ação afirmou que desses três serviços que deveriam ser disponibilizados aos contribuintes, só poderia responder às questões relativas ao Boletim Imobiliário Mercantil. Até o início do PMAT, esses eram microfilmados por uma empresa contratada pela SEMEF e foram filmados até oitenta por cento dos Boletins, porém com a implantação do Programa, a Secretaria percebeu a incompatibilidade entre o sistema (microfilmagem versus sistema informatizado). Decidiu-se, então, proceder apenas à digitalização dos boletins, dos quais, segundo o entrevistado, somente vinte por cento deles já foram processados:

Com a microfilmagem, tínhamos de trabalhar com aparelho que não dava acesso ao sistema informatizado. Não chegou a ser terminado porque a SEMEF já tinha outra visão, não interessava microfilmagem, ela queria colocar as informações no sistema, tendo acesso direto a elas, permitida a mudança no boletim quando houvesse necessidade (...) com o “escaneamento”, nós teríamos uma manutenção mais rápida e mais fácil, pois estaria direto no sistema.

A etapa seguinte dessa ação consistiu na aquisição, pela SEMEF, de um servidor ótico específico denominado *jukebox*. A esse respeito, o entrevistado afirmou que somente o setor de informática poderia responder a essa pergunta.

Também fazia parte dessa ação a aquisição de um *software* específico. Como anteriormente, o responsável pela ação afirmou que somente o setor de informática poderia responder a tal pergunta.

De acordo com a gerente do Centro de Informática da SEMEF, entrevistada a respeito das questões a respeito das quais o coordenador dessa ação alegou não ter condições de responder, mencionou que o servidor ótico, adquirido em 2001, permitiu agilidade das informações. Ressaltou que o transporte dos dados passou a ser realizado por fibras óticas. Quanto ao *software* específico utilizado, informou que foi o OCR (*optical character recognition*) faz o reconhecimento óptico

em caracteres, ou seja, transforma imagem em texto, tornando possíveis alterações dos dados contidos nos boletins, quando necessário.

Ao longo do percurso do desenvolvimento dessa ação, conforme previsto no PMAT, deveriam ser disponibilizados esses Boletins em rede para consulta *on-line*. A empresa contratada teria de digitalizar todos os Boletins.

Verificou-se que a transposição dos microfilmes para o sistema que estava em desenvolvimento encarecia sobremaneira a execução dessa ação, resultando, assim, que a Secretaria optou por não terminar o serviço de microfilmagem, decidindo apenas pelo escaneamento dos Boletins, por entender que a SEMEF teria uma manutenção mais rápida e de mais fácil acesso ao sistema.

5.3.2 Principais mudanças ocorridas na SEMEF com o PMAT

Pode-se verificar que a SEMEF não efetuou completamente todos os procedimentos propostos no Programa, mas nem por isso deixou de alterar a situação anterior, pois a melhoria de qualidade no atendimento ao contribuinte, que era o objetivo dessa ação, representou significativa mudança no sistema.

Destacou que a modernização do sistema de consulta de dados trouxe agilização no atendimento ao contribuinte e, conseqüentemente, no processo de cobrança dos tributos.

É relato do coordenador dessa ação que:

Primeiro ela alterou o atendimento ao contribuinte, tornando muito mais rápido, porque tínhamos um sistema de consulta mais rápido, poderíamos fornecer informações confiáveis ao contribuinte, tornou mais rápida a cobrança do tributo [...] com a modernização, solicitações como um alvará, cujo boleto, antes, era emitido em 72 horas, com a mudança, passou a ser emitido em 24 horas. A certidão negativa, que antes era entregue em 48 horas, pode ser feita em vinte minutos.

Portanto, as mudanças provocadas pela implementação dessa ação possibilitaram à Secretaria maior presteza no atendimento e confiabilidade nas informações dos boletins cadastrais.

5.3.3 Aspectos positivos e negativos percebidos pelos dirigentes na gestão da SEMEF com o PMAT

O entrevistado salientou como ponto positivo o fato de os servidores não terem de manusear documentação arquivada, dado que essa documentação se

encontrava arquivada de forma arcaica, acarretando, inclusive, problemas de saúde para alguns funcionários.

Outra questão evidenciada pelo entrevistado foi a necessidade de os funcionários atualizarem seus conhecimentos e participarem de treinamentos para a adaptação da nova tecnologia. Essa tecnologia, conforme o entrevistado, também inibiu a prática da corrupção dentro da Secretaria.

O parágrafo acima descrito pode ser computado como um dos aspectos positivos da implantação do PMAT na SEMEF. Dessa mesma forma, pode-se avaliar quais os pontos negativos na percepção do coordenador da ação.

Nesse aspecto, o entrevistado menciona o fato de ainda não terem sido totalmente processados todos os documentos necessários para o bom andamento da Secretaria em termos de tributos, mas afirmou que o motivo desse atraso não foi operacional e sim administrativo, em face de um desacerto contratual entre a SEMEF e a empresa contratada para a execução do serviço.

5.4 TERCEIRA AÇÃO: DIVULGAÇÃO DOS DADOS CADASTRAIS DOS CONTRIBUENTES

Essa ação visava a informar antecipadamente ao contribuinte sobre os dados cadastrais, permitindo, em caso de discordância, a revisão imediata dos seus dados, evitando, assim, que fosse protelado o pagamento, o que ocorre todos os anos em face dos milhões de pedidos de revisão cadastral. Em outras palavras, a redução do número de pedidos de revisão evitaria a protelação do pagamento do tributo.

A análise da situação atual, resultante da implementação dessa ação comum a todos os tributos municipais, foi realizada a partir das respostas obtidas do coordenador/dirigente responsável pela implementação dessa ação estabelecida no PMAT, no período de referência da pesquisa, e que chefiava o Setor de Cadastro Mobiliário Mercantil, estando nesse posto de 1993 a 2001.

5.4.1 Efetivação das atividades propostas no PMAT

Com base nas respostas obtidas na entrevistas, apresenta-se a Figura 13, que servirá de referencial para exibir os resultados da terceira ação.

Figura 13 – Procedimentos para a divulgação dos dados cadastrais dos contribuintes.

Divulgação dos dados cadastrais dos contribuintes	Sim	Não	Em parte
Contratação de consultoria			X
Acesso à Internet	X		
Envio de mala-direta		X	
Software específico	X		
Redução do pedido de revisão dos dados cadastrais	X		

A SEMEF, segundo o PMAT, para o desenvolvimento dessa ação comum a todos os tributos, procedeu ao recadastramento mercantil de todas as empresas de Manaus, para que fosse possível atualizar o seu sistema, uma vez que o objetivo era que houvesse agilização na fiscalização e aumento da arrecadação.

A execução dessa ação consistiu, primeiramente, da revisão do cadastro feito no recadastramento global. Como segundo passo, a SEMEF, por meio de pessoal devidamente treinado, procedeu à atualização dos dados das empresas que não efetuaram o seu cadastramento e, concomitantemente, cadastrando novas empresas que haviam aparecido no mercado. Adicionalmente, a fiscalização precedia de forma pedagógica, somente autuando os contribuintes que estavam ilegalmente no mercado.

Em relação à convocação dos contribuintes, em vez da mala-direta, foi utilizada a mídia, porém o entrevistado ressaltou que a Secretaria não obteve o índice de recadastramento esperado. No sentido de solucionar esse problema, a SEMEF realizou convênio com o Instituto Euvaldo Lodi – IEL, objetivando a contratação de estagiários, que, em trabalho de campo, efetuavam a atualização dos dados cadastrais. O dirigente também salientou que os dados cadastrais poderiam ser consultados pelos contribuintes nos postos de atendimento da SEMEF ou via Internet.

Quanto à contratação de consultoria, segundo o coordenador dessa ação, ficou restrita à informatização, pois a SEMEF contou com seu quadro próprio de pessoal, cujos integrantes faziam parte de setores como Cadastro Fiscal, Fiscalização e Tributação, que procediam a treinamentos e acompanhamento aos estagiários contratados via IEL.

Finalmente, contavam com o Centro de Informática da SEMEF para a elaboração do *software* (Oracle), utilizado para a atualização dessa base cadastral. Esta, por sua vez, contou com empresas especializadas no assunto, que, mediante

contrato efetuado com a Secretaria, trabalharam o sistema, sendo citados pelo entrevistado o PRODAM e o ISAE.

5.4.2 Principais mudanças ocorridas na SEMEF com o PMAT

O objetivo do PMAT, que contava com esse conjunto de procedimentos relativo à terceira ação, era o de reduzir significativamente o volume de solicitações dos contribuintes na questão da revisão de seus dados cadastrais.

O diferencial estabelecido com a implantação dessa ação diz respeito a que a PMM passou a conhecer o potencial em termos de tributos de cada contribuinte, fazendo a SEMEF trabalhar com dados atualizados.

No tocante à mudança ocorrida na SEMEF, decorrente dessa ação, ocorreu um aumento significativo na arrecadação, destacando-se o ISS.

5.4.3 Aspectos positivos e negativos percebidos pelos dirigentes na gestão da SEMEF com o PMAT

Um ponto positivo citado pelo entrevistado foi a oportunidade de todos os funcionários passarem por uma atualização em termos de qualificação profissional, como é observado em:

Fomos obrigados a atualizar-nos, fazer cursos para nos adaptarmos à nova tecnologia, a nos empenharmos melhor no atendimento ao contribuinte e passamos a ser mais bem fiscalizados, o que provocou redução significativa quanto à possibilidade de o funcionário ser tentado a cometer algum tipo de ato ilícito contra o orçamento do Município.

Como ponto negativo, foi citada a questão da adaptação dos funcionários, imposta pela modernização, e, no que diz respeito a essa ação, a mudança de comportamento dos servidores fazendários, conforme relato do entrevistado:

O negativo dessa ação foi que muitos funcionários tiveram que ser mudados de Setor, pois não se adaptaram à nova tecnologia, ao crescimento do Setor e à nova ética que a modernização impôs a ele. Tiveram de ser remanejados, pois não se adaptaram a essa nova situação.

Ainda nessa avaliação das mudanças na SEMEF, decorrentes da implantação do PMAT, o entrevistado apontou como ponto negativo o fato do afastamento de alguns funcionários depois de longo tempo de convivência, ainda que alguns deles tenham sido afastados por tentar burlar o sistema de dados:

Tivemos alguns casos de demissão, porque, dentro dessa modernização, a questão do controle dos funcionários era mais efetiva e, por causa disso, alguns foram flagrados em atos ilícitos, o que, dentro do aspecto humano, faz com a gente também se doa, por ver nossos amigos prejudicando a si próprios.

Sobre esse aspecto negativo, referido pelo entrevistado, ressalta-se a sua preocupação com a ocorrência do fato em relação aos outros membros da equipe que, não compreendendo todo o processo de automação, ficavam temerosos devido à ligação afetiva entre eles. Todos foram afetados de alguma forma, em consequência do tempo de convívio no mesmo Setor.

Quanto à implementação dessa ação, somente o procedimento referente ao envio de mala direta aos contribuintes não foi contemplado.

5.5 QUARTA AÇÃO: REFORMA DO CÓDIGO TRIBUTÁRIO DE MANAUS - IPTU, ITBI, ISS E TAXAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS E COLETA DE LIXO

A análise da situação atual, resultante da implementação dessa ação comum a todos os tributos municipais, foi realizada com base nas respostas obtidas da Chefia da Divisão de Tributação e responsável pela implementação dessa ação estabelecida no PMAT, no período de referência da pesquisa, estando nesse posto desde 1996.

Essa ação visou a unificar toda a legislação com o intuito precípua de simplificá-la e desburocratizar, tendo como consequência a elaboração de um novo Código Tributário Municipal, assim como seus respectivos regulamentos.

A referida ação também tinha o objetivo de facilitar o cumprimento das ações tributárias pelo contribuinte, com um mínimo de custo e permitir à Fiscalização Tributária Municipal uma atuação coercitiva, quando se fizesse necessária, além de implantar uma política tributária arrojada, contemporânea, capaz de atender ao constante desenvolvimento das relações que envolvam o Fisco Municipal e Contribuintes.

Tinha, ainda, como finalidade estabelecer critérios para isenções de acordo com a capacidade econômica do contribuinte, expandir a base contributiva e o combate à evasão e à sonegação fiscal e reavaliar os critérios adotados para concessão de imunidades, além de proporcionar, após estudos detalhados,

incentivos fiscais por meio de uma legislação mais flexível e assim ampliar o universo de contribuintes.

5.5.1 Efetivação das atividades propostas no PMAT

Com base nas respostas obtidas na entrevista, apresentam-se os quadros sintéticos referentes a cada tributo, propostos no PMAT, com seu respectivo procedimento para alteração. A descrição a seguir servirá de referencial para exibir os resultados da quarta ação, apresentando-se um de cada vez.

a) Imposto Predial Territorial Urbano - IPTU

Na Figura 14, evidenciam-se os procedimentos para a reforma do Código Tributário de Manaus relativo ao IPTU

Figura 14 – Procedimentos para a reforma do Código Tributário de Manaus. relativo ao IPTU

Reforma do Código Tributário de Manaus relativo ao IPTU	Sim	Não	Em parte
Elaboração da planta de valores		X	
Determinação de obrigações para cadastramento e alterações			X
Fixação de penalidades específicas ao descumprimento das obrigações		X	
Determinação legal das penalidades específicas		X	
Reformulação da legislação referente à isenção e remissão		X	

De acordo com o chefe da Divisão de Tributação, a SEMEF constatou que, em face do crescimento da cidade de Manaus no fim da última década, muitos bairros, que não tinham valor há dez anos, agora são considerados áreas nobres da cidade. Essa constatação, que se deve ao tamanho da cidade, com uma população de, aproximadamente, 1 milhão e 500 mil habitantes, fez com que a SEMEF, segundo o entrevistado, efetuasse a aerofotogrametria, tornando-se possível visualizar o tamanho da cidade, além de atualizar as características de seus imóveis, no que diz respeito à área construída. Procedeu-se, até agora, à atualização do cadastro imobiliário e não à planta de valores, como relata o entrevistado:

A planta de valores precisa ser revista o quanto antes, mas depende de uma decisão político-administrativo da PMM. A planta fará com que determinados imóveis, hoje em situação vantajosa de tributação, passem a ter a mesma cobrança, de maneira justa, é claro. No entanto, isso provocaria uma certa antipatia por parte de alguns contribuintes, pois seus imóveis não sofreram reajuste algum nos últimos anos.

Relativamente à implantação de novas penalidades com o objetivo de reduzir a inadimplência, o PMAT nada alterou. De acordo com o entrevistado, isso

decorre em razão de definições políticas, haja vista que o imposto lida tanto com pessoas jurídicas como com físicas, ressaltando ainda que:

Em geral, é complexo para uma administração alterar uma realidade e apresentar uma nova realidade, mesmo sendo com o objetivo de fazer justiça. Dessa forma, em relação a penalidades, nada foi incluído na nossa legislação.

O PMAT estabelece alguns procedimentos com o intuito de reduzir a inadimplência, além da aplicação de penalidades, porém nenhuma alteração foi efetivada. Também cita modificações no procedimento para a concessão de isenção e remissão de IPTU, embora nesse ponto a SEMEF não tenha efetuado modificação alguma, fazendo-se, tão-somente, o controle maior no reconhecimento das isenções. O entrevistado explica:

Salvo aquelas que já são de ofício e se baseiam nas características do imóvel, nós passamos a ter um controle maior por meio da informatização dos procedimentos na SEMEF (...) passamos a criar instrumentos para observar se, de fato, os contribuintes que solicitaram tais benefícios, realmente têm direito a isso, verificando se o contribuinte só tem um imóvel, se mora nele e se a renda familiar não ultrapassa o valor de três salários mínimos e é de uso residencial, informações obtidas pelo Sistema Tributário Integrado - STI.

Na avaliação dos procedimentos que resultaram no aumento significativo da arrecadação do Município, para o entrevistado, a aerofotogrametria tem uma participação significativa nesse aumento, uma vez que, agora, a PMM cobra o IPTU com base nessa informação, sendo dados considerados confiáveis e que definem a característica do imóvel.

No tocante às alterações aprovadas no Código Tributário, com relação ao aumento na arrecadação, conforme o entrevistado, elas não foram efetivadas, como pode ser visto em:

Infelizmente, a administração chegou ao entendimento de que não havia condições de fazê-lo e não cabe a mim interpretar tal gesto, pois são questões de entendimento político-administrativo.

Portanto, os procedimentos para a reforma do Código Tributário de Manaus relativo ao IPTU não foram regulamentados em lei e, em decorrência, sua implementação não foi efetivada.

b) Imposto de Transmissão Intervivos de Bens Imóveis – ITBI

O Quadro 10 apresenta o resumo das respostas do coordenador da quarta ação, proposta no PMAT, referente ao Imposto de Transmissão Intervivos de Bens e Imóveis – ITBI. Na Figura 15, constam os procedimentos para a Reforma do Código Tributário de Manaus relativo ao ITBI

Figura 15 – Procedimento para a reforma do Código Tributário de Manaus relativo ao ITBI.

Reforma do Código Tributário de Manaus relativo ao ITBI	Sim	Não	Em parte
Implementação dos procedimentos para a cobrança do imposto	X		
Determinação das obrigações acessórias aos cartórios	X		
Fixação das penalidades específicas	X		
Criação de mecanismos de fiscalização nos cartórios	X		
Determinação legal das penalidades específicas, aplicáveis aos Cartórios	X		

De acordo com o Código Tributário do Município de Manaus (2001:117), o ITBI incide sobre operações imobiliárias, mudança de propriedade de bens imóveis ou de direitos a eles relativos, sujeito a transcrição, conforme estabelece a Lei n.º 459/98.

A SEMEF, segundo esclarece o entrevistado, enviou à Câmara Municipal de Manaus várias mudanças significativas, desde a exigência aos Cartórios em relação ao controle dos documentos a eles apresentados na hora da transmissão, assim como a apresentação por parte deles ao fisco municipal.

Nesse mesmo contexto, o entrevistado ressaltou a Declaração Mensal de Transmissão - DMS, aprovada pelo Decreto n.º 4824/2000 - Regulamento da DMS, que obriga os cartórios a entregar, até o dia 20 do mês subsequente, informações de todas as transmissões e as escrituras que foram lavradas no mês. A DMS, conforme o chefe da Divisão de Tributação, foi criada como mecanismo de fiscalização.

O coordenador dessa ação salienta que, antes, os cartórios guardavam os documentos pertinentes às transmissões e a própria cópia do documento de arrecadação. Com a nova legislação, de acordo com o entrevistado, os cartórios tiveram de guardar parte dessa documentação, em ordem cronológica (ordem extremamente importante para o fisco na hora de fazer a fiscalização), obrigação que o cartório não tinha anteriormente.

Quanto a penalidades aos cartórios pelo descumprimento da Lei, o entrevistado cita que elas foram criadas e algumas delas bastante rigorosas, não somente em relação ao descumprimento da obrigação principal, que é o pagamento

do tributo, como também em relação às obrigações acessórias (obrigações dos cartórios em relação ao fisco municipal para fazer a comprovação de que as transações realizadas estavam de acordo com a legislação específica).

No entanto, mesmo com essas penalidades, apenas um cartório na cidade de Manaus está entregando a DMS. Da mesma forma, o entrevistado refere-se às penalidades, objetivando reduzir a inadimplência, as quais, apesar de terem sido aprovadas e regulamentadas, ainda não foram efetivadas, esclarecendo nesse sentido que:

Nós temos a Lei, temos o respaldo legal para cobrar, fiscalizar e até mesmo autuar. Agora, tem de haver uma decisão administrativa para que essas determinações legais sejam colocadas em prática.

Quanto ao aumento da arrecadação em decorrência dessas inovações, segundo o entrevistado, ainda não deslançou devido à falta de algumas medidas operacionais administrativas, embora o instrumento legal exista.

Os procedimentos para a Reforma do Código Tributário de Manaus relativo ao ITBI foram todos executados, porém não houve aplicabilidade efetiva em relação à arrecadação municipal.

c) Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza - ISS

Na Figura 16, apresenta-se o resumo das respostas do coordenador da quarta ação, proposta no PMAT, referente ao Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza - ISS.

Figura 16 – Procedimentos para a reforma do Código Tributário de Manaus relativo ao ISS

Reforma do Código Tributário de Manaus relativo ao ISS	Sim	Não	Em parte
Redimensionamento dos encargos moratórios		X	
Criação da compensação automática			X
Revogação do termo de opção de 60% para 30%		X	
Regulamentação da emissão de documento fiscal		X	
Criação do selo fiscal		X	
Reavaliação geral da lei de microempresas		X	
Definição do local da prestação de serviços		X	
Regulamentação das obrigações dos modelos de livros e documentos fiscais e sua escrituração	X		
Fixação de penalidade pela falta de emissão de nota fiscal e recibo de profissional autônomo		X	
Definição legal da incidência e base de cálculo de diversas atividades			X
Reavaliação das leis de isenção e incentivos fiscais			X
Instrumentalização legal para a administração das atividades ligadas a	X		

diversão pública			
Fixação de penalidades pela reutilização de ingressos para diversão pública	X		
Redefinição das informações que compõem a declaração mensal de serviços e previsão legal para entrega em meio magnético	X		
Definição legal dos critérios de emissão da certidão negativa de débitos		X	
Reavaliação da legislação relativa à alíquota reduzida para atividades hoteleiras		X	
Reformulação legal do regime de estimativa		X	
Regulamentação dos critérios para emissão do recolhimento de imunidade		X	

O Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza, de acordo com o Código Tributário do Município de Manaus (2001:142), “tem como hipótese de incidência a prestação, por empresa ou profissional autônomo, com ou sem estabelecimento fixo, de serviço não-compreendido na competência impositiva da União ou do Estado”.

O procedimento sobre o redimensionamento dos encargos moratórios tinha por objetivo o reajuste com o propósito de facilitar o recolhimento deste tributo. No caso do ISS, as multas foram reduzidas à metade, as quais, antes do PMAT, eram de 40% e passaram a ser de 20%, o que, no entender do entrevistado, constituiu um ato justo do Município para com o contribuinte, já que a fase econômica do País se encontra estabilizada.

No tocante à criação da compensação automática no pagamento indevido, o entrevistado afirma que, para tanto, isso já existe, e o decreto de regulamentação desse procedimento, apesar de já ter sido elaborado, ainda não foi assinado pelo Prefeito. O chefe da Divisão de Tributação relata o seguinte:

Esse Decreto vai facilitar muito a vida do contribuinte, uma vez que vai diminuir o número de processos de solicitação de restituição no âmbito municipal. A lei que respalda a restituição automática já existe, só estamos dependendo da assinatura da regulamentação.

Outro procedimento estabelecido nessa ação foi a revogação do termo de opção de sessenta para trinta por cento. Segundo o entrevistado, os técnicos da Divisão de Tributação apresentaram a proposta com a alteração de percentuais, mas uma decisão administrativa superior fez manter esse termo de opção com o percentual de sessenta por cento, instituído pela Portaria n.º 058/95 – do Gabinete do Secretário da SEMEF (CTMM 2001:340).

Também não foram efetivados os procedimentos de regulamentação da emissão de documento fiscal, criação do selo fiscal e reavaliação da lei de microempresa. Dentre esses procedimentos, na avaliação do entrevistado, no que diz respeito à criação do selo fiscal, sua implementação seria bastante positiva,

afirmando ele ter informações de que a adoção do selo fiscal pelo Governo do Estado, por meio da Secretaria Estadual da Fazenda, acarretou redução significativa de falsificação de notas fiscais com emissão em duplicidade.

O entrevistado considera que o selo fiscal pode ser implementado pela SEMEF no primeiro semestre de 2002.

Segundo o PMAT, o procedimento que definia o local da prestação de serviço como critério para a cobrança desse tributo deveria estabelecer em lei que o Imposto Sobre Serviço fosse devido ao Município onde foi executado o serviço. O entrevistado acredita que isso acabaria com a guerra entre municípios próximos:

Os Municípios que se encontram próximos um do outro, um oferecendo alíquotas menores que o outro, atraem para si domicílio fiscal de alguns prestadores de serviços, que, na verdade, só utilizam aqueles endereços como fachada. Continuam prestando serviços em grandes municípios, que são grandes tomadores de serviços.

De acordo com o entrevistado, a SEMEF está trabalhando em um projeto de lei para encaminhar à administração superior com vistas a alterar a lei vigente. O chefe da Divisão de Tributação, sobre esse procedimento, relata também que a Secretaria utiliza a questão da jurisprudência e a Lei Municipal n.º 231/93, portanto nada de novo foi implementado.

Em relação à regulamentação das obrigações dos modelos de livros e documentos fiscais e sua escrituração, conforme descrito pelo Código Tributário do Município de Manaus (2001:88-91), elas constam como obrigações acessórias. Para o entrevistado, essas obrigações, se regulamentadas, significam que o contribuinte passa a apresentar a documentação pertinente à atividade de prestação de serviço de maneira clara e organizada, a começar pela apresentação do livro fiscal, da escrituração do livro fiscal de forma cronológica, coordenada em relação à Declaração Mensal de Serviço - DMS. Para ele, a DMS é um instrumento extremamente eficiente em todo e qualquer prestador de serviço, efetivada em decorrência do PMAT.

O procedimento para fixação de penalidade pela falta de emissão de nota fiscal e recibo de profissional autônomo ainda não foi implementado. Segundo o entrevistado, os autônomos são obrigados a emitir, em substituição à nota fiscal, um RPA, que é o Recibo Profissional Autônomo. O objetivo da criação desse recibo foi o de organizar essa atividade do profissional autônomo, tendo em vista que a SEMEF

detectava, até então, que alguns profissionais autônomos possuíam (ou possuem) empresa cadastrada no Município de Manaus, firmas virtuais, ou mesmo de sociedade limitada.

Dessa forma, afirma o entrevistado, está em elaboração um projeto de mudança nos tributos fiscais e também nas notas fiscais de serviços, inclusive com a previsão de que a nota fiscal será pré-impressa pelo próprio contribuinte no ato da prestação de serviço.

Em seqüência, a apresentação dos procedimentos para viabilizar a reforma do Código Tributário de Manaus, em relação ao ISS, apresenta a definição legal da incidência, isto é, a base de cálculo de diversas atividades, tais como banco, escolas, incorporadoras, gravadoras de fitas de vídeos, dentre outras, que não constam no Código Tributário de Manaus. Conforme o chefe da Divisão de Tributação, a SEMEF tem muito a extrair delas, principalmente sobre as incorporadoras. Para ele, tem-se o instrumento jurídico devido às decisões do Judiciário favoráveis à cobrança desse tributo. No entanto, relata que:

Depende de alguma decisão administrativa no sentido de permitir que essa atividade da construção civil (incorporadoras) venha a ser fiscalizada e que os impostos venham a ser cobrados através de respaldo jurídico.

Com relação aos bancos e escolas, o entrevistado afirmou que existe a preocupação da administração em preparar os auditores fiscais para atuarem nessas instituições e salientou, ainda, que os serviços prestados por essas organizações constam na lista de ISS na lei em vigência, porém as suas alíquotas não são regulamentadas.

Quanto à reavaliação das leis de isenção e incentivos fiscais, procedimento também estabelecido no PMAT, o entrevistado informou que das leis reavaliadas pela administração superior, somente houve alteração no que se refere aos artesões, sendo regulamentada pelo Decreto n.º 4.878/2000. Segundo o coordenador dessa ação, as demais leis de isenção e incentivos fiscais permanecem como estavam antes do Programa de Modernização.

A quarta ação apresenta também dois procedimentos para viabilizar a reforma do Código Tributário de Manaus-ISS, restritamente sobre atividades ligadas às diversões públicas. A primeira em relação à instrumentalização legal para a administração dessas atividades e a segunda, sobre fixação de penalidades pela

reutilização de ingressos. Conforme o entrevistado, esses dois procedimentos foram efetivados, regulamentados pelo Decreto n.º 4.237/98.

Contatou-se também que, em relação ao procedimento para a redefinição das informações que compõem a Declaração Mensal de Serviços e previsão legal para entregar em meio magnético, foi ele efetivado. O entrevistado explica que:

A princípio, a aceitação dos contribuintes foi um tanto negativa, porém superada quando percebeu a comodidade de poder entregar através de meios magnéticos, ou via Internet, as informações acrescidas na declaração e permitem que haja confronto, antes impossível, com as informações que tínhamos na declaração anterior. Com a nova DMS, o prestador informa a nota fiscal que emitiu, e vai-se junto ao tomador para ver se ele fez o repasse do tributo, tendo campo específico para justificar, caso não tenham feito o repasse. Há, inclusive, a possibilidade de contactarmos com a pessoa certa dentro da empresa, caso haja algum problema. Temos condições de verificar empresas que não se recadastraram. Tudo isso possibilita ao fisco municipal detectar empresas trabalhando de forma irregular, como também empresas utilizando notas fiscais falsas.

Ainda em relação a esta Declaração Mensal de Serviço, o entrevistado destacou que tanto as redefinições das informações, quanto sua entrega em meios magnéticos, foram regulamentadas pelo Decreto n.º 4.824/2000.

Os três últimos procedimentos, estabelecidos pelo PMAT, para viabilizar a reforma do Código Tributário do Município de Manaus, no que diz respeito ao ISS, foram: definição legal dos critérios de emissão da certidão negativa de débito para vistoria documental interna, sem caráter homologatório, reavaliação da legislação relativa à alíquota reduzida para as atividades hoteleiras e regulamentação dos critérios de recolhimento de imunidade.

Segundo o entrevistado, em relação a esses três procedimentos, nenhum deles foi efetivado, porém fez algumas considerações:

- no que se refere à emissão de certidão negativa, houve alteração de procedimento na liberação desse documento, agora condicionado à quitação de todos os débitos tributários, junto ao fisco municipal; e
- sobre os outros dois procedimentos, afirma que a Divisão de Tributação está trabalhando em suas regulamentações.

Dentre os procedimentos relativos ao ISS sobre a efetivação das atividades propostas no PMAT, executaram-se quatro dos dezoito procedimentos estabelecidos no Programa de Modernização.

d) Taxa de Serviços Públicos e Coleta de Lixo

Na Figura 17, apresenta-se o resumo das respostas do chefe da Divisão de Tributação/Coordenador da quarta ação proposta no PMAT, referente à Taxa de Serviço Público e Coleta de Lixo.

Figura 17 – Procedimentos para a reforma do Código Tributário de Manaus relativo à Taxa de Serviços Públicos e Coleta de Lixo

Reforma do Código Tributário de Manaus referente à Taxa de Serviços Públicos	Sim	Não	Em parte
Formulação legal para determinação das taxas			X
Regulamentação da arrecadação		X	
Regulamentação de uma comissão mista, composta por representantes da SEMEF		X	
Determinação legal dos encargos moratórios incidentes		X	
Reforma do Código Tributário de Manaus referente à Coleta de Lixo	Sim	Não	Em parte
Formulação legal para cobrança da taxa			X
Reavaliação de todas as demais taxas com análise de critérios de isenções concedidas		X	

O chefe da Divisão de Tributação argumentou que a mensuração dessas taxas (iluminação pública e lixo) são motivos de discussão em nível nacional. Nesse sentido, a PMM propôs a criação de uma comissão mista, composta por representantes da SEMEF, com o objetivo de administrar a arrecadação e a aplicação desses tributos. O entrevistado informou que o Diretor do Departamento de Tributação da SEMEF faz parte da comissão e informou, ainda, que a cobrança dessas taxas é regulamentada por decreto no início de cada ano. O relato a seguir confirma essas afirmativas:

Por meio de Decreto e do Código Municipal vigente, a população recolhe de forma habitual e por reconhecer que é um serviço necessário, útil (...) o questionamento nacional é principalmente sobre a legalidade dessas taxas em razão da questão da divisibilidade da cobrança, ou seja, como mensurar o que cabe a cada imóvel (...) o que corresponde em termos de valores na divisão do custo da PMM pela prestação desse serviço.

Segundo o entrevistado, não houve qualquer reavaliação em relação a critérios de isenções sobre as taxas de Coleta de Lixo, Limpeza Pública e Conservação de Vias e Logradouros Públicos, após a implementação do Programa de Modernização Tributária do Município de Manaus.

Sendo assim, os procedimentos para a reforma do Código Tributário de Manaus, relativos à Taxa de Serviços Públicos e Coleta de Lixo, não foram efetivados.

5.5.2 Principais mudanças ocorridas na SEMEF com o PMAT

Essa ação tinha como meta a reformulação do Código Tributário de Manaus para adequá-lo à expansão da Cidade. Conforme consta neste Capítulo, das doze mil empresas sujeitas ao pagamento do ISS, sete mil delas ainda não se haviam cadastrado em agosto de 1998. Em relação a esse imposto, muitos dos procedimentos previstos no PMAT não foram executados.

No entanto, observa-se, nos quadros relativos a essa ação, que somente o Imposto Sobre a Transmissão Intervivos a Qualquer Título, por Ato Oneroso, de Bens Imóveis -ITBI, teve todos seus procedimentos executados.

Quanto às alterações a serem implementadas ao Imposto Territorial Urbano-IPTU, apenas um dos cinco procedimentos propostos foi efetivado.

O Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza -ISS implicou maior incremento na arrecadação no período de 1997 a 2000, porém somente parte de seus procedimentos foram efetivados, porque, das dezoito alterações propostas, apenas quatro foram executadas.

As principais mudanças ocorridas na SEMEF com o PMAT relativo a essa ação foram: o controle de cobrança do ITBI, as alterações contidas na DMS e a regulamentação da entrega da DMS por meios magnéticos e via Internet.

5.5.3 Aspectos positivos e negativos percebidos pelos dirigentes na gestão da SEMEF com o PMAT

Conforme declaração do entrevistado, dirigente da SEMEF que coordenava a quarta ação, as mudanças ocorridas na Secretaria com a implementação dessa ação foram bastante significativas. Para o entrevistado, o incremento da arrecadação própria, no período de 1997 a 2000, de 22% foi, em parte, decorrência dessa ação.

Considerou, ainda, que o PMAT possibilitou a atualização tecnológica, atualização dos dados cadastrais, centralização dos serviços, revisão da legislação, aquisição de veículos, informatização do sistema de controle de processos administrativos e cadastramento mercantil.

O entrevistado relatou não haver percebido aspecto negativo algum, porém lamentou a não-implementação de todos os procedimentos previstos no PMAT e, segundo ele, a SEMEF poderia ter tido uma arrecadação bastante superior

ao esperado, observando, contudo, que, considerados os aspectos positivos e negativos, houve melhoria na gestão da SEMEF.

5.6 QUINTA AÇÃO: UNIFICAÇÃO DO ATENDIMENTO AO CONTRIBUINTE POR MEIO DA CRIAÇÃO DO CAC

Essa ação tinha como objetivo a criação de um centro de atendimento ao contribuinte, interagindo no mesmo espaço físico, principalmente nas quatro divisões que compõem o Departamento de Tributação da SEMEF: divisão de arrecadação, tributação, cadastro fiscal e fiscalização, possibilitando ao contribuinte auferir de todos os serviços oferecidos pela Secretaria Municipal de Economia e Finanças em um mesmo ambiente.

A análise da situação atual, resultante da implementação dessa ação comum a todos os tributos municipais, foi realizada com base nas respostas obtidas da entrevista com o coordenador/dirigente responsável pela implementação dessa ação estabelecida no PMAT, no período de referência da pesquisa e que chefia o Departamento de Tributação desde 1997.

5.6.1 Efetivação das atividades propostas no PMAT

Com base nas respostas obtidas na entrevista, apresenta-se a Figura 18, que servirá de referencial para exibir os resultados da quinta ação.

Figura 18 – Procedimentos para viabilizar a criação do Centro de Atendimento ao Contribuinte - CAC.

Criação do Centro de Atendimento ao Contribuinte – CAC	Sim	Não	Em parte
Instalar em um único prédio todas as divisões que compõem o Departamento de Tributação	X		
Centralizar todos os serviços prestados pela Secretaria	X		
Triplicar o número de atendimento/dia	X		
Oferecer conforto ao contribuinte	X		
CAC com 20 guichês	X		
Auto-atendimento ligado ao Sistema Integrado Tributário	X		
Atendimento através de fichas com chamada pelo painel eletrônico	X		
Ter Posto do Banco do Estado do Amazonas	X		
Poderá ser instalada a Procuradoria Fiscal do Município	X		

Observa-se que os procedimentos previstos no Programa de Modernização da Administração Tributária, para essa ação, foram executados. A idéia de unificar as divisões do Departamento de Tributação já existia antes do Programa de Modernização e, conforme o entrevistado, os problemas acarretados

ao contribuinte, devido ao fato de o Departamento estar dividido em diversas áreas da cidade, eram bastante sérios.

Quando a PMM aprovou o Programa de Modernização da Administração Tributária, tornou possível a unificação dessas divisões e o Chefe do Departamento de Tributação relatou que a dificuldade foi encontrar um prédio localizado no Centro da Cidade para implementar essa ação, mas a partir do momento em que se definiu o prédio que concentraria as divisões, começaram as adequações para transformá-lo no Centro de Atendimento ao Contribuinte - CAC. Quanto aos objetivos da unificação, o entrevistado expôs os seguintes:

Aumentar o número de atendimentos, a eficiência e a eficácia dos serviços oferecidos pelas divisões, facilitar a comunicação entre as divisões e a gerência do departamento e o aumento da arrecadação.

No que diz respeito ao número de atendimentos, o entrevistado afirmou que, após a criação do CAC, passou de 150 para 900, em média, por dia. Salientou ainda que, em dia de vencimento de determinados tributos, aumenta para 1200 contribuintes.

Para o coordenador dessa ação, o número de atendentes é insuficiente e existe a necessidade de aumentar a quantidade de guichês. A previsão para fevereiro de 2002, segundo o entrevistado, é que estejam disponibilizados mais cinco guichês, passando para trinta atendentes.

Em relação às mudanças ocorridas com a implementação do Programa para proporcionar conforto ao contribuinte, o entrevistado menciona que, antes do PMAT, os contribuintes aguardavam o atendimento em pé, mas, agora, o ambiente, onde funciona a sala de espera, apresenta disponíveis aos contribuintes cem poltronas, ar refrigerado e som, embora ressalte que:

Tem de melhorar ... vamos colocar em fevereiro dois bebedouros, reformar o salão dos guichês para melhores acomodações, pois, na época em que foi projetada, era outra realidade e, hoje, temos outro nível de clientes.

Observou o entrevistado que todos os serviços oferecidos no Centro de Atendimento ao Contribuinte são relativos à área tributária, citando como os mais importantes: a emissão de certidão negativa, mercantil e imobiliária, emissão de guias de impostos, atualização cadastral, qualquer tipo de processo ou recuo em

relação à fiscalização das empresas e/ou qualquer informação de fiscalização, além dos processos de remissão e isenção de IPTU, que são, aproximadamente, vinte mil por ano.

Quanto ao terminal de auto-atendimento, o entrevistado afirmou o que segue:

Estavam sendo utilizados até o final de novembro de 2001, tanto no CAC, como no *shopping*, porém, foi suspenso por detectarmos que bastava a pessoa ter a matrícula ou a senha do imóvel para tirar a tela de débito, o que contraria o Código Tributário Nacional no que diz respeito ao sigilo fiscal (...) estamos refazendo o programa para que a pessoa, ao utilizar o serviço, se identifique e só o responsável tenha acesso.

Ao ser indagado sobre a forma de organizar o atendimento no Centro de Atendimento ao Contribuinte, o entrevistado relatou que o meio utilizado são fichas com chamada pelo painel eletrônico e acrescenta que isso também foi definido pelo Programa.

Além de todos os procedimentos já mencionados, foram estabelecidas no PMAT, para viabilizar essa ação, as possibilidades de instalar no Centro de Atendimento ao Contribuinte a Procuradoria Geral do Município - PGM e um Posto do Banco do Estado do Amazonas - BEA. O Chefe do Departamento de Tributação, a esse respeito, ressalta que tanto a PGM quanto o BEA, funcionando no CAC, serviram para acelerar todos os recolhimentos dos tributos municipais.

Portanto, os procedimentos propostos no PMAT para viabilizar a criação do Centro de Atendimento ao Contribuinte foram todos efetivados.

5.6.2 Principais mudanças ocorridas na SEMEF com o PMAT

A criação do Centro de Atendimento ao Contribuinte - CAC emergiu de uma necessidade latente, anterior ao Programa de Modernização da SEMEF, isto é, quando a prestação dos serviços da SEMEF ainda se encontrava distribuída por várias localidades da cidade, utilizando-se de processos bastante arcaicos.

Com os resultados decorrentes da implementação de todos os procedimentos estabelecidos no Programa de Modernização, relativos a essa ação, verificou-se que eles ultrapassaram as expectativas dos dirigentes, visto que todas as adequações realizadas na estrutura da Secretaria para viabilizar o CAC, possibilitaram a participação da SEMEF nos Prontos Atendimentos ao Cidadãos - PACs.

Vale ressaltar que o CAC pertence à estrutura organizacional do Departamento de Tributação, ainda a ser legalizado, e, além disso, foi a ação que concretizou a melhoria dos serviços prestados à população, oferecendo, sobretudo, um ambiente mais confortável no atendimento a seus clientes.

As principais mudanças ocorridas na SEMEF com o PMAT, referentes à implementação dessa ação, foram a redução do tempo de resposta aos contribuintes, disponibilidade de informação em tempo hábil e melhoria no ambiente de atendimento aos contribuintes.

5.6.3 Aspectos positivos e negativos percebidos pelos dirigentes na gestão da SEMEF com o PMAT

Conforme declaração do entrevistado que coordenava a quinta ação, a agilidade da comunicação entre as divisões dos Departamentos de Tributação, a integração entre os sistemas administrativos e a qualificação funcional foram os aspectos positivos na gestão da SEMEF com a implementação do PMAT. Quanto aos aspectos negativos, citou o aumento do quadro funcional, dificultando o controle gerencial. Para o entrevistado, quando as divisões do Departamento de Tributação eram situadas em diferentes endereços, cada diretor de divisão se responsabilizava pelos funcionários lotados em sua respectiva divisão, mas, depois da unificação, o diretor do departamento assumiu essa responsabilidade.

5.7 SEXTA AÇÃO: DESBUROCRATIZAÇÃO DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO-FISCAL

Essa ação tinha como objetivo a elaboração de um projeto regulamentado, que determinasse os procedimentos administrativos fiscais e funcionasse como mecanismo de eficiência da atividade administrativa da Secretaria Municipal de Economia e Finanças.

A análise da situação atual, resultante da implementação dessa ação comum a todos os tributos municipais, foi realizada com base nas respostas obtidas da Chefe da Seção de Incentivos Fiscais - SIF, que ocupa esse cargo desde outubro de 2001. Cabe esclarecer que essa Seção tem a competência de julgar os processos tributários em primeira instância administrativa, sendo, assim, responsável pelos procedimentos administrativo-fiscais, além do fato de que todo os

servidores indicados no PMAT para gerenciar essa ação não pertencem mais ao quadro de funcionários.

5.7.1 Efetivação das atividades propostas no PMAT

Com base nas respostas obtidas na entrevista, apresenta-se a Figura 19, que servirá de referencial para exibir os resultados da sexta ação.

Figura 19 – Procedimentos para viabilizar a desburocratização do processo administrativo-fiscal

Desburocratização do procedimento administrativo-fiscal	Não	Sim	Em parte
Realizar pesquisa bibliográfica relacionada com a atividade administrativa do Estado sobre procedimentos administrativo-fiscais, estrutura, princípios e fundamentos históricos		X	
Realizar estudos das decisões tomadas pelos Tribunais Superiores do País		X	
Elaborar projeto de procedimento administrativo-fiscal, que dê eficiência na análise dos processos Administrativos Fazendários		X	
Regulamentação adequada que normatize a ação administrativa	X		
Incrementar com material de apoio as instâncias administrativas encarregadas da efetivação do procedimento administrativo-fiscal			X
Adaptar os procedimentos do Estado ao Município		X	
Reduzir os prazos de tramitação e a burocracia a fim de aumentar a espontaneidade			X

Note-se que o procedimento relativo à regulamentação dessa ação não foi efetivado. O objetivo era a adequação jurídica às formas de agir do Estado, mas, segundo a entrevistada, foram realizadas pesquisas bibliográficas sobre procedimentos administrativo-fiscais, estruturais, princípios e fundamentos históricos relacionados às atividades desenvolvidas pelo Estado, como também estudos das decisões tomadas pelos Tribunais Federais do País.

Com base nos estudos realizados e nas comparações de processos existentes nos diversos órgãos municipais, estaduais e federais, buscou-se elaborar um anteprojeto de lei. A entrevistada explicou que:

O Procedimento Administrativo-Fiscal – PAF, apesar de não ter sido legalizado, orienta-nos quando vamos julgar e fiscalizar os processos (...) o PAF, elaborado por nós para suprir lacunas na lei, como os princípios que devem ser respeitados. A observância do princípio administrativo e de todos os passos que devem ser tomados, em relação à intimação (o que o contribuinte mais usa na defesa dele é que não tomou conhecimento), a lei vigente não prevê. O que existe na lei atual é o caso de recusa, (...) quando categoricamente o contribuinte está se esquivando de receber o fisco; nossa lei tem uma lacuna e o auditor fica sem saber como se portar... e, muitas vezes, o auto de infração tem de ser julgado improcedente (...) colocamos também intimação por hora certa, os impedimentos (em que momento o próprio auditor está impedido de exercer uma atividade de fiscalização) e alteramos também as questões dos prazos.

Em relação às medidas adotadas para viabilizar os estudos das decisões tomadas pelos Tribunais Superiores do País, a chefe do SIF informou que existe um grupo de funcionários da Divisão de Tributação responsável pela elaboração de alterações das leis da SEMEF e ressaltou que o Setor acompanha as decisões dos Tribunais Superiores no sentido de orientar suas decisões.

No que diz respeito ao acréscimo de material de apoio colocado à disposição da instância administrativa encarregada de efetivar o procedimento administrativo-fiscal, a SIF, a entrevistada lamentou a falta de apoio e argumentou ainda que tudo quanto foi realizado se deve ao esforço próprio.

Sobre as alterações no aspecto burocrático da análise dos processos e sua possível redução no prazo de tramitação, a chefe do SIF mencionou que são estabelecidas metas para julgar e fiscalizar processos. Lamentou, ainda, não utilizar o PAF elaborado por eles devido a sua ilegalidade. Para ela, a retidão do Plantão Fiscal do Setor agilizou o trâmite de processos, considerando que mais fiscais passaram a analisá-los.

Quanto aos procedimentos estabelecidos nessa ação, somente a atividade que regulamentaria sua implementação não foi efetivada.

5.7.2 Principais mudanças ocorridas na SEMEF com o PMAT

As alterações na SEMEF, decorrentes da implementação dessa ação foram inexistentes, visto que não promoveram instrumentos normativos para agregar eficiência e controle na cobrança dos tributos municipais, tampouco permitiram apoio logístico satisfatório com o objetivo de otimizar a tomada de decisões e julgamento do processo administrativo-fiscal.

5.7.3 Aspectos positivos e negativos percebidos pelos dirigentes na gestão da SEMEF pelo PMAT.

Verifica-se, segundo depoimento da entrevistada, que os pontos positivos no processo de gestão da SEMEF, decorrentes do PMAT, foram a retirada do plantão fiscal do SIF e a autonomia adquirida pelo Setor, devido à responsabilidade do trabalho desenvolvido.

Em referência aos aspectos negativos, cita o espaço reduzido, carência de material e equipamentos para o funcionamento da Seção. Quanto aos aspectos positivos, a retirada do plantão fiscal e a autonomia do SIF foram considerados os mais relevantes, sendo considerados aspectos negativos as condições inadequadas de trabalho no Setor.

O aspecto positivo ocorrido na SEMEF com o PMAT, decorrente dessa ação, foi a criação de procedimentos normativos concernentes à fiscalização.

5.8 SÉTIMA AÇÃO: CAPACITAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DOS SERVIDORES FAZENDÁRIOS

Essa ação tinha como objetivo elevar o nível de capacitação e qualificação dos servidores fazendários em busca de eficiência e efetividade administrativa. A finalidade era o desenvolvimento e a valorização dos servidores da SEMEF no que concerne ao conhecimento, habilidades e atitudes, a fim de proporcionar melhor desempenho de suas tarefas, notadamente as relacionadas à qualidade de atendimento ao público externo e interno, de que faz parte seu ambiente de trabalho.

A análise da situação atual, resultante da implementação dessa ação comum a todos os tributos municipais, foi realizada com base nas respostas obtidas da coordenadora/dirigente, responsável pela implementação dessa ação estabelecida no PMAT, no período de referência da pesquisa e que chefia o Departamento de Gestão de Pessoa - DGP desde 1996.

5.8.1 Efetivação das atividades propostas no PMAT

Com base nas respostas obtidas na entrevista, apresenta-se a Figura 20, que servirá de referencial para exibir os resultados da sétima ação.

Figura 20 – Procedimentos para viabilizar a capacitação e qualificação dos servidores fazendários.

Capacitação e qualificação de servidores fazendários	Não	Sim	Em parte
Treinar todos os servidores do Quadro da SEMEF		X	
Desenvolver atividades de interação entre as equipes de trabalho		X	
Promover reuniões mensais entre as chefias e direção e seus subordinados			X
Realizar seminários de interação semestral entre as chefias e os subordinados de diversos níveis			X
Implementar a Seção de Serviço Social		X	
Elaborar boletim informativo		X	
Confeccionar caixa de sugestões		X	

Verifica-se que a maioria dos procedimentos previstos no Programa de Modernização da Administração Tributária para essa ação foram executados, sendo que dois deles apenas em parte. Para a entrevistada, esses procedimentos foram parcialmente realizados devido à sua frequência, pois a idéia seria um número maior

de seminários e reuniões. Mencionou que, com o passar do tempo, tem sido menor a quantidade de seminários realizados na SEMEF.

De acordo com a Chefe do Departamento em questão, antes dos treinamentos, foi realizada uma pesquisa para identificar as deficiências dos diversos Setores com a participação dos funcionários, incluindo os dirigentes superiores, diretores e demais chefes. Relata, ainda, que o treinamento abrangeu as áreas comportamental, gerencial e operacional. Essa pesquisa foi efetuada por meio de consultoria contratada, acompanhada pelo Departamento.

Em relação às alterações no desempenho dos servidores após a implementação dessa ação, a entrevistada relatou que percebeu uma melhoria:

Percebemos uma mudança até no nosso comportamento, para melhor (...) ainda precisa trabalhar muito a mentalidade das pessoas. Por exemplo, a maioria dos chefes não querem participar de cursos (...) o treinamento gerencial deixou muito a desejar (...) o nosso objetivo é continuar a qualificação até percebermos de forma mais nítida essa mudança.

Ao ser questionada sobre a participação dos demais chefes em treinamentos, relatou que:

Primeiramente, por não existir uma imposição. Eu não sou muito a favor do autoritarismo, mas, em determinado momento, tem que se impor, delegando para uma pessoa a chefia, a responsabilidade. Tem de mostrar cada vez melhor o trabalho dele (...) vamos treinar e, se não quiser receber treinamento, ou ele é obrigado a receber treinamento ou a cair fora, mas isso não acontece no setor público.

No que tange à conduta profissional dos funcionários qualificados, a chefe do DGP informou a realização de pesquisa de clima organizacional em 2000, na SEMEF, em que a maioria dos chefes relata mudanças pouco significativas. Para a chefe, isso se justifica, pois “mudar comportamento das pessoas é difícil e requer tempo”. Afirma que as mudanças só serão percebidas a longo prazo.

A entrevistada considera que a maioria dos servidores recebeu treinamento e quantifica em setenta a oitenta por cento o número de funcionários treinados. Lamentou a desistência sem justificativa por parte dos servidores durante os cursos promovidos pela SEMEF.

Em relação à efetivação das atividades propostas no PMAT para essa ação, todas foram implementadas, porém a atividade que previa reuniões mensais e seminários de integração foi parcialmente executada.

5.8.2 – Principais mudanças ocorridas na SEMEF com o PMAT

Como alteração decorrente do PMAT na SEMEF, é citada pela entrevistada a percepção dos funcionários em reconhecerem a oportunidade de participar de cursos promovidos pela Secretaria, até então, atividade permitida apenas para alguns privilegiados, relatando também que os funcionários se sentem valorizados pelo Órgão.

Sendo assim, a principal mudança ocorrida na SEMEF com o PMAT foi em relação ao Quadro de Pessoal, que passou a sentir-se parte integrante no sistema SEMEF.

5.8.3 – Aspectos positivos e negativos percebidos pelos dirigentes na gestão da SEMEF pelo PMAT.

Para a entrevistada, quanto aos aspectos positivos, considerou a melhoria das condições de trabalho, dos serviços prestados pela Secretaria e no desempenho dos funcionários.

Cita como aspectos negativos a pouca valorização em relação à atividade-fim da Secretaria, ausência de imposição por parte da direção superior na participação de treinamento, a falta de comprometimento quanto às sugestões dos contribuintes, gestão pouco comprometida com relação às mudanças na SEMEF e, ainda, o descompromisso com as metas fixadas no Programa de Modernização.

Assim, os aspectos positivos relacionam-se aos funcionários do ponto de vista comportamental e os aspectos negativos revelaram questões consideradas entraves na busca de uma administração pública comprometida com o cidadão.

5.9 RESUMO DAS SETE AÇÕES

Observou-se que todas as sete ações comuns aos tributos municipais, propostas no PMAT, promoveram, total ou parcialmente, melhoria na arrecadação da PMM.

Na primeira ação, referente à reestruturação do Centro de Informática da SEMEF, constatou-se que todos os procedimentos para a instalação da rede corporativa foram efetivados e, com isso, aceleraram-se os processos dos tributos, bem como o favorecimento da cobrança deles.

A segunda ação determinou a digitalização de toda a documentação relativa aos contribuintes com o objetivo de alimentar o sistema de informação da Secretaria. De fato, foram executados todos os procedimentos e verificou-se, com isso, um significativo aumento no atendimento. Essas medidas tornaram as informações mais rápidas e confiáveis.

A terceira ação visou a informar antecipadamente o contribuinte sobre os dados cadastrais, permitindo, em caso de discordância, a revisão imediata. Todos os procedimentos foram executados, além de organizar um grupo devidamente treinado, que, *in loco*, procedeu à atualização dos dados das empresas que não haviam feito recadastramento. Concomitantemente a esse grupo, a equipe de fiscalização autuou os contribuintes em situação ilegal.

A quarta ação tratou da reforma do Código Tributário Municipal em relação ao IPTU, ITBI, ISS, Taxas de Serviços Públicos e Coleta de Lixo. Cumpriu-se apenas em parte tal ação e constatou-se ainda que, mesmo sem a devida regulamentação, alguns procedimentos foram efetivados na prática, como a cobrança do imposto mediante a planta de valores com base no levantamento aerofotogramétrico e elaboração de ortofotos na zona urbana, além de, aproximadamente, mil pontos geodésicos, implantados em locais estratégicos da Cidade. Esses dados foram incluídos nos Boletins de Cadastro Imobiliário.

A quinta ação unificou as divisões que fazem parte do Departamento de Tributação e executam todos os procedimentos para a criação de um Centro de Atendimento ao Contribuinte, que possibilitou ao contribuinte obter todos os serviços oferecidos pela SEMEF, em um mesmo local, relativo à área tributária. Dessa forma, a Secretaria passou a atender diariamente a cerca de 750 contribuintes a mais do que na forma de atendimento anterior.

Em relação à sexta ação, que objetivou a desburocratização do processo administrativo-fiscal, verificou-se que alguns procedimentos foram colocados em prática, mesmo sem a regulamentação do Projeto adequado à nova realidade da SEMEF.

Para a sétima ação, que se refere à capacitação e qualificação dos servidores fazendários, constatou-se que os procedimentos foram executados na sua totalidade. Em relação ao treinamento, alcançaram-se, aproximadamente, oitenta por cento dos servidores, resultando em melhor desempenho e produtividade.

Para resumir todas as ações propostas no Programa de Modernização apresenta-se a Figura 21 com os principais aspectos positivos e negativos percebidos pelos coordenadores entrevistados responsáveis pela implementação do PMAT.

Figura 21 – Principais aspectos positivos e negativos percebidos na implantação do PMAT

Ação	Atividades efetivadas	Principais mudanças	Aspectos	
			Positivo	Negativo
Reestruturação da informática	<ul style="list-style-type: none"> - Adequações na estrutura física; - Aquisição de hardware; - Aquisição de software; - Reduzir o tempo de resposta ao contribuinte; - Reduzir os custos de manutenção; - Recursos humanos; - Troca da plataforma. 	<ul style="list-style-type: none"> - redução do tempo de resposta; - redução no custo de manutenção; - informação em tempo hábil; - agilidade na cobrança dos tributos; - aumentos do quadro funcional; - ampliação dos serviços. 	<ul style="list-style-type: none"> - confiabilidade no processo; - credibilidade nos técnicos; - investimento em tecnologia; - capacitação dos recursos humanos. 	<ul style="list-style-type: none"> - descontinuidade do programa.
Scaneamento e Gravação Documentação	<ul style="list-style-type: none"> - Contratação de empresa especializada, - Digitalizar todos P.Q, B.C.I., e B.I.M; - Aquisição de um servidor ótico específico; e - Software específico; 	<ul style="list-style-type: none"> - agilidade nas cobranças dos impostos; - confiabilidade nas informações 	<ul style="list-style-type: none"> - rede de informações integradas; - agilidade no atendimento; - informatização do processo; - redução no manuseio de arquivo; - entrega de documentos em tempo hábil; - qualificação profissional. 	<ul style="list-style-type: none"> - scaneamento incompleto; - ineficiência nas decisões administrativas; - incerteza na continuidade do processo.
Divulgação Dados Cadastrais	<ul style="list-style-type: none"> - Contratação de consultoria - Acesso à internet - Software específico - Redução do pedido de revisão dos dados cadastrais 	<ul style="list-style-type: none"> - atualização dos dados cadastrais; - aumento da arrecadação. 	<ul style="list-style-type: none"> - cadastros imobiliários; - informação em tempo hábil; - agilidade na cobrança; - aumento da arrecadação; - qualificação profissional; - comprometimento ético; - recadastramentos 	<ul style="list-style-type: none"> - remanejamento/demissão.
Reforma do Código Tributário de Manaus	<p>IPTU</p> <ul style="list-style-type: none"> - determinação de obrigações para cadastramento e alterações. <p>ITBI</p> <ul style="list-style-type: none"> - implementação da cobrança do imposto; - obrigações acessórias aos cartórios; - fixação das penalidades específicas; - mecanismos de fiscalização nos cartórios; - penalidades específicas aos Cartórios; <p>ISS</p> <ul style="list-style-type: none"> - compensação automática - regulamentação das obrigações assessorias; - incidência e base de cálculo-atividades; - reavaliação das leis, isenção/incentivos; - mecanismo legal-diversão pública; - penalidades-reutilização ingressos; - redefinição das informações/entrega-DMS. <p>Taxas de Serviços e Coleta de Lixo</p> <ul style="list-style-type: none"> - Formulação legal-taxas público; - Formulação legal-coleta de lixo. 	<ul style="list-style-type: none"> - controle cobrança do ITBI; - alterações na DMS; - regulamentação da entrega da DMS (meios magnéticos e internet). 	<ul style="list-style-type: none"> - incremento da receita; - atualização tecnológica; - atualização dados cadastrais; - centralização dos serviços; - revisão da legislação; - qualificação dos servidores; - aquisição de equipamento; - informatização dos processos administrativos e fiscal; - reestruturação do sistema tributário integrado (STI); - recadastramento mercantil. 	<ul style="list-style-type: none"> - Nenhum

Criação do Centro de Atendimento ao Contribuinte - CAC	<ul style="list-style-type: none"> - Instalar em único prédio, todas as divisões que compõem o Departamento de Tributação - Centralizar todos os serviços prestados pela Secretaria - Triplicar o número de atendimento/dia - Oferecer conforto ao contribuinte - CAC com 20 guichês - Auto atendimento ligado ao Sistema Integrado Tributário - Atendimento através de fichas com chamada pelo painel eletrônico - Ter Posto do Banco do Estado do Amazonas - Poderá ser instalada a Procuradoria Fiscal do Município 	<ul style="list-style-type: none"> - redução do tempo de resposta; - informação em tempo hábil; - melhora no ambiente de atendimento. 	<ul style="list-style-type: none"> - agilidade na comunicação; - integração entre sistemas; - qualificação funcional; - presença da PGM no CAC. 	<ul style="list-style-type: none"> - dificuldade administrativa; - aumento do desperdício de material.
Desburocratização do Proced. Adm. Fiscal	<ul style="list-style-type: none"> - realizar pesquisa procedimentos fiscais, estrutura, princípios e fundamentos históricos, no Estado; - realizar estudos das decisões, Tribunais Superiores; - projeto de procedimento administrativo fiscal; - incrementar com material de apoio-SIF; - Adaptar os procedimentos do Estado ao Município - Reduzir os prazos de tramitação e a burocracia. 	<ul style="list-style-type: none"> - criação de procedimento normativo para a fiscalização. 	<ul style="list-style-type: none"> - retirada do plantão fiscal; - autonomia do SIF. 	<ul style="list-style-type: none"> - precárias condições de trabalho.
Capacitação e Qualificação Servidores	<ul style="list-style-type: none"> - Treinar todos os servidores; - atividades de interação entre as equipes de trabalho; - reuniões mensais entre as chefias/subordinados; - seminários de interação semestral; - implementar a seção de serviço social - elaborar boletim informativo - confeccionar caixa de sugestões 	<ul style="list-style-type: none"> - melhora no desempenho dos servidores 	<ul style="list-style-type: none"> - melhoria das condições de trabalho; - melhora dos serviços prestados; - melhora no desempenho. 	<ul style="list-style-type: none"> - não priorizar atividade fim; - ausência de imposição; - descomprometimento: caixa de sugestão; - descompromisso com as mudanças e metas do PMAT.

6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Este Capítulo consta de duas partes. Na primeira, descrevem-se as conclusões deste estudo, com base na pesquisa realizada. Na segunda, apresentam-se recomendações para futuras pesquisas.

6.1 Conclusões

O objetivo do presente trabalho consistiu em verificar o impacto do Programa de Modernização da Administração Tributária do Município de Manaus/AM. De forma mais específica, buscou-se descrever as ações comuns aos tributos municipais, propostos no Programa, para a melhoria da SEMEF, identificar quais dessas ações foram efetivadas, verificar as mudanças ocorridas na SEMEF, com a implantação dessas ações, na percepção de seus dirigentes/coordenadores e averiguar os aspectos positivos e negativos percebidos por esses dirigentes nas alterações no processo de gestão da SEMEF, decorrentes do Programa de Modernização.

A partir dos dados coletados na pesquisa empírica, seguem as inferências que procuraram responder às perguntas de pesquisa.

a) Quais as ações comuns aos tributos municipais propostas no Programa de Modernização da Administração Tributária do Município de Manaus para a melhoria da arrecadação?

O Programa de Modernização da Administração Tributária da SEMEF de Manaus/AM tinha como finalidade o aumento das receitas tributárias do Município e, para tanto, foram estabelecidas sete ações comuns aos tributos.

De forma geral, todas essas ações contribuíram para o aumento das receitas tributárias, sendo que alguns dos procedimentos dessas ações, de forma mais direta, promoveram a melhoria da arrecadação, como é o caso da

reestruturação da informática, cuja implementação foi imprescindível. No entanto, outras ações contribuíram de forma indireta, como a ação destinada à capacitação e qualificação dos servidores fazendários.

Constatou-se que alguns procedimentos previstos no PMAT não foram implementados por falta de iniciativa dos dirigentes das ações, que aguardaram um posicionamento incisivo dos dirigentes superiores.

b) Quais das ações comuns aos tributos municipais propostas nesse Programa foram efetivadas na SEMEF de Manaus?

Dentre todas as ações comuns aos tributos municipais, propostas no Programa de Modernização da SEMEF, observou-se que a quarta e a sexta ações não conseguiram alcançar as metas previstas.

Em relação à quarta ação, verificou-se que alguns procedimentos estabelecidos no Programa não foram efetivados, como é o caso das taxas públicas, da coleta de lixo e do IPTU. Quanto ao ISS, executaram-se apenas 27,7% dos procedimentos previstos no PMAT.

No que diz respeito à sexta ação, observou-se que alguns dos procedimentos previstos no PMAT efetivaram-se em decorrência do comprometimento de certos servidores. No entanto, a principal meta dessa ação, que era a regulamentação de um procedimento administrativo-fiscal, não foi alcançada.

c) Quais as principais mudanças ocorridas na SEMEF com a implementação das ações comuns aos tributos, estabelecidas no Programa, na percepção dos dirigentes/coordenadores dessas ações?

De acordo com a análise dos resultados obtidos na pesquisa, verificou-se que as principais mudanças ocorridas na SEMEF com a implantação das ações comuns aos tributos estabelecidos no Programa, foram as seguintes:

- redução do tempo de resposta aos contribuintes;
- disponibilidade de informação em tempo hábil;
- agilidade na cobrança dos tributos;
- controle de cobrança do ITBI;
- alterações das informações contidas na DMS;
- regulamentação da entrega da DMS por meio magnético ou via Internet;
- melhoria no ambiente de atendimento ao contribuinte;
- centralização das divisões do Departamento de Tributação;
- melhoria no desempenho dos servidores fazendários.

No entanto, apesar da significativa mudança ocorrida na Secretaria, evidenciada pelos coordenadores das ações, visando à modernização, observaram-se duas questões. A primeira foi a preocupação desses coordenadores na continuidade e manutenção da melhoria. A segunda, a ausência, por parte dos dirigentes superiores, de decisão administrativa efetiva, capaz de executar determinados procedimentos propostos no PMAT, considerados importantes para o incremento da arrecadação.

d) Quais os aspectos positivos e negativos percebidos pelos dirigentes no processo de gestão da SEMEF, decorrentes do Programa de Modernização?

Em relação aos aspectos positivos e negativos percebidos pelos entrevistados no processo de gestão da SEMEF, decorrentes desse Programa, observou-se que a maioria desses aspectos estavam vinculados à informatização da Secretaria.

Observou-se que alguns dos coordenadores relacionaram aspectos relativos às alterações ocorridas somente em seus setores, em particular, a coordenadora da Ação de Desburocratização do Procedimento Administrativo-fiscal, por fazer parte recente do quadro funcional, estando o Programa em fase avançada de implementação. Contudo, evidenciou-se o seu comprometimento

com o órgão diante de sua preocupação com a eficiência nos procedimentos fiscais.

Notou-se que tanto o Coordenador da Unificação do Atendimento ao Contribuinte (quinta ação), como o da Capacitação e Qualificação dos Servidores Fazendários (sétima ação) possuem, na forma de gerenciar, traços da administração burocrática, uma vez que esta é caracterizada, principalmente, pelo controle rígido dos processos e pela desconfiança prévia dos funcionários públicos.

Em relação à informatização da SEMEF, constatou-se que a maioria dos coordenadores reconheceu a real necessidade do investimento em tecnologia. Em face da elevada obsolescência dos *softwares/hardwares* e preocupam-se com a continuidade do processo de modernização da Secretária. Além disso, há uma preocupação com o investimento permanente na qualificação do seu quadro funcional, devido à ausência de uma planejamento voltado para o aperfeiçoamento contínuo de seus funcionários.

Assim, conclui-se que o impacto ocasionado pelo PMAT na gestão da SEMEF provocou mudanças tanto na prestação de seus serviços, quanto na arrecadação dos tributos.

6.2 RECOMENDAÇÕES

A modernização do setor público tem exigido mudanças profundas na administração da coisa pública e, nesse sentido, dando-se continuidade ao desenvolvimento deste estudo, sugere-se:

- ampliar a pesquisa, buscando experiências em outras administrações municipais que desenvolvam tecnologia moderna de avaliação de desempenho;
- realizar novos trabalhos sobre a modernização do setor público e sua influência na cultura organizacional, a fim de identificar os fatores motivacionais de mudanças;

- realizar estudos comparativos que permitam identificar as dificuldades ocorridas nos processos de modernização nas administrações municipais da Região Norte;
- ampliar estudos com o intuito de verificar a eficiência dos programas de modernização nas administrações tributárias, desenvolvidos nos diversos municípios brasileiros;
- avaliar o desempenho do PMAT enquanto programa de apoio ao desenvolvimento da administração municipal.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando. Profissionalização. *In* VELLOSO, J. P. dos Reis. **O Leviatã Ferido**: a reforma do Estado brasileiro. Rio de Janeiro: José Olympio, 1991.

ALBUQUERQUE, R. Cavalcanti. Revisão do Estado brasileiro: visão de síntese. *In* VELLOSO, J. P. dos Reis. **O Leviatã Ferido**: a reforma do Estado brasileiro. Rio de Janeiro: José Olympio, 1991.

ANDRADE, Maria Margarida de. **Introdução à metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Atlas, 1993.

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/noticiais/not363.htm>. Acesso em 22/10/2001.

BERGAMINI, Cecília W. **Motivação**. São Paulo: Atlas, 1990.

BERNARDES, Cyro. **Sociologia aplicada à administração**: gerenciando grupos nas organizações. 4.^a ed. São Paulo: Atlas, 1990.

BRASIL, Constituição de 25 de março de 1824.

BRASIL, Constituição de 16 de julho de 1934.

BRASIL, Constituição de 24 de janeiro de 1967.

BRASIL, Constituição de 1.^o de setembro de 1969.

BRASIL, Constituição de 5 de outubro de 1988.

BRASIL, Código Tributário Nacional. São Paulo: Saraiva, 1995.

BRASIL, DECRETO-LEI n.º 579, 30 de julho de 1938.

BRASIL, DECRETO-LEI n.º 39.855, de 24 de julho de 1956.

BRASIL, DECRETO-LEI n.º 39.510, de 14 de julho de 1956.

BRASIL, DECRETO-LEI n.º 200, de 24 de fevereiro de 1967.

BRASIL, DECRETO-LEI n.º 51.705, fevereiro de 1998.

BRUNE, Paul de. **Dinâmica da pesquisa em ciências sociais**: os pólos da prática metodológica. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1977

CASTRO, A. **Estruturada publicação de publicações científicas**. São Paulo, Mcgraw-Hill, 1990.

COLLINS, J. C; PORRAS, J. I. **Feitas para durar**: práticas bem-sucedidas em empresas visionárias. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

COUTO, C. G. Modernização. In. ANDRADE, R; JACCOUD, L. **Estrutura e organização do Poder Executivo**. Brasília: Centro de Documentação, Informação e Difusão Graciliano Ramos, 1993. v.2.

CARNEIRO, J. Geraldo Piquet. A revitalização do setor público. In VELLOSO, J. P. dos Reis. **O Leviatã Ferido**: a reforma do Estado brasileiro. Rio de Janeiro: José Olympio, 1991.

CERVO, A. Z.; BERVIAN, P. A. **Metodologia científica**. São Paulo: Makrom Books, 1996.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. 3.^a ed. São Paulo: McGraw-Hill, 1999.

CHIAVENATO, Idalberto. **Gestão de pessoas**: o novo papel dos recursos humanos nas organizações. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

DRUCKER, Peter Ferdinand. **Administração em tempos de grandes mudanças**. São Paulo: Pioneira, 1995.

FACHIN, Odília. **Fundamentos de metodologia**. São Paulo: Saraiva, 2001.

FADUL, É. M. Cavalcanti. Reforma do Estado e serviços públicos: transformação de um modelo ou adaptação a uma nova ordem social? **Revista de Administração Pública**, São Paulo, v. 34, n.º 11, págs.70-77, 1999.

FEIGENBAU, Armand V. **Controle da qualidade total**. São Paulo: Makrom Books, 1994.

FOSTER, N. The analysis of company documentation. In: ROESCH, Sylvia. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração**: guia para estágio, trabalhos de conclusão, dissertações e estudo de caso. São Paulo: Atlas, 1999.

GAPARIN, Diógenes. **Direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 1999.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1994.

GODOY, A. Schmidt. A pesquisa qualitativa e sua utilização em administração de empresa, **Revista de Administração de Empresa**, São Paulo, v.35, n.4, p.65-71, julho/agosto, 1995.

GOLDEMBERG, Miriam. **A arte de pesquisar**: como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais. Rio de Janeiro: Record, 1997.

HAMMER, M. Criando organizações com espírito de liderança e uma missão educativa. In: HESSELBEIM, Frances. *et al.* **A Organização do futuro**: como preparar hoje as empresas de amanhã. São Paulo: Futura, 1997.

HARADA, K. **Direito financeiro e tributário**. São Paulo: Atlas, 1998.

INSTITUTO MUNICIPAL DA ADMINISTRAÇÃO. IBAM. Evolução dos municípios brasileiros, disponível em [http://www.ibam.org.br/municipio htm.acesso](http://www.ibam.org.br/municipio.htm). Acesso em: 25 de agosto de 2000.

JONES, Glenn R. Criando organizações com espírito de liderança e uma missão educativa. In HESSELBEIM, Frances. *et al.* **A Organização do futuro**: como preparar hoje as empresas de amanhã. São Paulo: Futura, 1997.

KAPLAN, Robert. Balanced scorecard. **HSM – MANEGEMENT**, n.11, ano 2, págs.120-5, 1998.

KAPLAN, Robert; NORTON, David. **Organizações orientadas para a estratégia**: como as empresas que adotaram o balanced scorecard prosperam no novo ambiente de negócios. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

KHAIR. A. Amir. **Manual de orientação para o crescimento da receita própria municipal**. São Paulo: FGV, 2000.

KOHAMA. H. **Contabilidade Pública : teoria e prática**. São Paulo, 1998.

LAKATOS, E. Maria; MARCONI, M. de Andrade. **Metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 1992.

LEITE, A. Dias. Revisão do Estado: uma avaliação terra-a-terra. In VELLOSO, J. P. dos Reis. **O Leviatã Ferido**: a reforma do Estado brasileiro. Rio de Janeiro: José Olympio, 1991.

LOBO, R. J. Haddock. **História econômica e administrativa do Brasil**. São Paulo: Atlas, 1995.

MANUAL, Scanner MK600u. TCE Indústria Eletrônica da Amazônia S/A.

MARTINS, Joel. **Subsídio para redação de tese de mestrado e de doutoramento**. São Paulo: Cortez & Moraes, 1979.

MARTINS, L. **Estado capitalista e burocracia no Brasil pós – 64**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

MARCELINO, G. e SOUZA, E. Lucas. **A proposta de reforma administrativa na Nova República**: algumas reflexões. *In* 15.º ENANPAD, anais, vol 6: Administração Pública. Salvador, 23 a 25 de setembro de 1991.

MARTINS, S. Pinto. **Manual do imposto sobre serviços**. São Paulo: Atlas, 2000.

MEIRELLES, H. Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1990.

MELO, D. Lordello de. **Panorama da administração municipal brasileira**. Caderno de administração pública. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

MICHAELI: **Moderno dicionário da língua portuguesa**. São Paulo: Companhia Melhoramentos, 1998.

MILES e HUBERMAN. **Qualitative data analysis**. In: ROESCH, Sylvia. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração**: guia para estágio, trabalhos de conclusão, dissertações e estudo de caso. São Paulo: Atlas, 1999.

MINISTÉRIO da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, disponível em: <http://www.mare.gov.br>. Acesso em 5 de junho de 2001.

MINISTÉRIO do Planejamento e Orçamento. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/publicações/plano_diretor/portugues.htm. Acesso em 9 de junho de 2001.

MONTORO, E. Franco. **O município na Constituição Brasileira**. São Paulo: EDUC, 1995.

MORAES, Bernardo. R. de. **Compêndio de Direito Tributário**. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

NUNES, J. Castro. **Do Estado Federal e sua organização municipal**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1982.

NASCIMENTO, Carlos Valter. **Curso de Direito Tributário**: para os cursos de direito, economia, administração e ciências contábeis. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

PACHECO, 1999.

PEREIRA, J. Matias. **Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil**. São Paulo: Atlas, 1999.

PEREIRA, L. C Bresser; SPINK, P. **Reforma administrativa e administração pública gerencial**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

PEREIRA, L. C. Bresser; SPINK. P. **Reforma do estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

PEREIRA, L. C. Bresser. **Reforma do estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34, 1998.

PEREIRA, L. C. Bresser. A coisa pública. **Jornal O Estado de São Paulo**, 1.º de setembro de 1995.

PETRUCCI, Vera; e SCHWARZ, Leticia. **Administração pública gerencial**: a reforma de 1995: ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI. Brasília: Editora Universidade de Brasília: ENAP, 1999.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública**. São Paulo: Atlas, 1999.

Prêmio Qualidade Total do Governo Federal. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/temas/info/dsi/qualid/pqgf.html>. Acesso em: 29 de novembro de 2001.

PROGRAMA de Modernização da Administração Tributária do Município de Manaus, de outubro de 1997.

KOTTER, J. HERKET, J. **A cultura corporativa e o desempenho empresarial**. São Paulo: Makron, 1994.

RELATÓRIO do 2.º Seminário de Integração da Secretaria Municipal de Economia e Finanças de Manaus, de janeiro de 1999.

REITZ, Adjaim e BEUREN, Ilse. **Revista Brasileira de Contabilidade**. A gestão dos mecanismos básicos para a cobrança de tributos de competência municipal. Ano XXXI – n.º 133, janeiro/fevereiro de 2002.

RICHARDSON, R. Jarry. **Pesquisa social**: método e técnicas. São Paulo: Atlas, 1999.

ROESCH, Sylvia. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração**: guia para estágio, trabalhos de conclusão, dissertações e estudo de caso. São Paulo: Atlas, 1999.

ROSA JÚNIOR, L. Emygdio F. **Novo manual de direito financeiro e direito tributário**. Rio de Janeiro: Renovar, 1993.

RUDIO, Franz. **Introdução ao projeto de pesquisa**. Rio de Janeiro: Vozes, 1986.

SELTIZ, C. **Método de pesquisa nas relações sociais**. São Paulo: EPU, 1974.

SENGE, Peter M. Conduzindo organizações voltadas para o aprendizado. *In* HESSELBEIM, Frances. *et al.* **O líder do futuro**: visões, estratégias e práticas para uma nova era. São Paulo: Futura, 1996.

Sistema de Administração de Recursos Humanos – SIAPE. *In* Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Disponível em: <http://www.mare.gov.br>. Acesso em 15 de junho de 2001.

SCHEIN, Edgar H. Liderança e cultura organizacional. *In* HESSELBEIM, Frances *et al.* **O líder do futuro**: visões, estratégias e práticas para uma nova era. São Paulo: Futura, 1996.

TEXEIRA, H. Janny e SANTANA, S. Maria *et al.* **Remodelando a Gestão Pública**: uma revisão dos princípios e sistemas de planejamento, controle e avaliação de desempenho. São Paulo: Edgard Blucher Ltda., 1995.

VELLOSO, J. P. dos Reis. **O Leviatã Ferido**: a reforma do Estado brasileiro. Rio de Janeiro: José Olympio, 1991.

APENDICE
ROTEIRO DE ENTREVISTAS

APENDICE A

PRIMEIRA AÇÃO

I. Dados do Entrevistado

Nome:

Função:

Desde quando ocupa essa função:

Formação acadêmica:

Data da entrevista:

II. Questões para a entrevista

1. Quais ações para a reestruturação do Centro de Informática da SEMEF foram executadas objetivando a adequação da infra-estrutura necessária à instalação da rede corporativa?
2. Dos itens de *hardware* e *software* previstos para a reestruturação da informática da SEMEF, quais foram adquiridos?
 - () Computador servidor principal de rede
 - () Dispositivo de disco externo – 20 GB
 - () Computador servidor de exchange
 - () Computador de proxy
 - () Computador servidor de SNA
 - () Computador estação de trabalho
 - () Impressoras matriciais – baixa capacidade
 - () Impressoras matriciais – alta capacidade
 - () Impressora laser – alta capacidade
 - () Hub's – gerenciáveis, 16 portas ethernet 10/1000
 - () Switches – 16 portas
 - () Roteadores – gerenciáveis via snmp
 - () Notebooks
 - () Sistema operacional win NT- versão 4.0
 - () Sistema gerenciador de banco de dados – oracle enterprise
 - () Gerenciador de correio – Exchange server – versão 5.0
 - () Gateway com IBM – SNA – versão 3.0
 - () Gateway com Internet – proxy server – versão 1.0
 - () Gerenciamento de Internet – IIL – versão 3.0
 - () Gerenciamento da rede –SMS – versão 1.2
 - () Linguagem de programação delphi – versão 4.0

- () Gerenciamento – SNMP/MIB II – optivity
- () Outros. Quais?

3. Quais os procedimentos da área tributária que atualmente estão disponíveis de forma *on-line*?
4. É possível perceber se houve alteração no tempo de resposta do sistema para atendimento do contribuinte? Explique.
5. Houve alguma alteração nos custos de manutenção da informática da SEMEF? Qual (is)?
6. Qual o número de contratações, por especialidade, realizadas para atender aos serviços da nova demanda?
7. Que tipo de consultoria foi contratada como suporte para essa nova estrutura?
8. Relacione os pontos positivos percebidos no processo de gestão da SEMEF, comuns a todos os tributos, decorrentes do Programa de Modernização da Administração Tributária.
9. Relacione os pontos negativos percebidos no processo de gestão da SEMEF, comuns a todos os tributos, decorrentes do Programa de Modernização da Administração Tributária.

APENDICE B

SEGUNDA AÇÃO

I. Dados do Entrevistado

Nome:

Função:

Desde quando ocupa essa função:

Formação acadêmica:

Data da entrevista:

II. Questões para a entrevista

1. Que empresas foram contratadas para execução do escaneamento, criptografia dos documentos fiscais existentes nos arquivos da SEMEF?
2. Foi realizado o escaneamento das Plantas Quadradas (P.Qs), Boletins de Cadastro Imobiliário (BCIs), do Boletim Imobiliário (BIMs) ou outros documentos?
3. Descreva o tipo de servidor ótico adquirido, pela SEMEF, para permitir a consulta *on-line* dos serviços prestados pela Secretaria.
4. Descreva o *software* e *hardware* adquiridos para operacionalizar esta ação?
5. Quais alterações na SEMEF, na sua percepção, foram decorrentes dessa ação?
6. Relacione os pontos positivos percebidos no processo de gestão da SEMEF, comuns a todos os tributos, decorrentes do Programa de Modernização da Administração Tributária.
7. Relacione os pontos negativos percebidos no processo de gestão da SEMEF, comuns a todos os tributos, decorrentes do Programa de Modernização da Administração Tributária.

APENDICE C

TERCEIRA AÇÃO

I. Dados do Entrevistado

Nome:

Função:

Desde quando ocupa essa função:

Formação acadêmica:

Data da entrevista:

II. Questões para a entrevista

1. Quais os procedimentos utilizados para atualizar os dados cadastrais dos contribuintes?
2. De que maneira ocorre a revisão dos dados cadastrais para mantê-los atualizados?
3. Como os contribuintes podem ter acesso aos seus dados cadastrais?
4. Descreva o *software* e *hardware* adquiridos para operacionalizar esta ação.
5. Que tipo de consultoria foi contratada como suporte para execução dessa ação?
6. É possível perceber uma redução no volume de solicitações de contribuintes, no que concerne à revisão dos dados cadastrais?
7. Relacione os pontos positivos percebidos no processo de gestão da SEMEF, comuns a todos os tributos, decorrentes do Programa de Modernização da Administração Tributária.
8. Relacione os pontos negativos percebidos no processo de gestão da SEMEF, comuns a todos os tributos, decorrentes do Programa de Modernização da Administração Tributária.

APENDICE D

QUARTA AÇÃO

I. Dados do Entrevistado

Nome:

Função:

Desde quando ocupa essa função:

Formação acadêmica:

Data da entrevista:

II. Questões para a entrevista

IPTU

1. Qual a necessidade de elaborar uma planta de valores?
2. Qual a eficiência da planta de valores no aumento da arrecadação?
3. Além das penalidades já existentes, antes da execução do Programa de Modernização, quais outras foram implementadas, com o objetivo de reduzir a inadimplência?
4. Quais as penalidades específicas previstas no Programa de Modernização e quais foram implementadas com a finalidade de reduzir a inadimplência?
5. Quais as modificações, sugeridas e aprovadas, no procedimento para a concessão de isenção e remissão do IPTU?
6. Que ações executadas proporcionaram aumento significativo na arrecadação?
7. Quais alterações aprovadas no Código Tributário proporcionaram aumento significativo na arrecadação?

ITBI

1. Houve alguma alteração no Código Tributário, sugerido no Programa de Modernização com respeito à cobrança do ITBI?

2. Que procedimentos foram definidos aos cartórios para viabilizar a cobrança pela Prefeitura do ITBI?
3. Que penalidades específicas foram definidas aos cartórios, quanto ao descumprimento das obrigações acessórias?
4. Quais os mecanismos utilizados para fiscalização nos cartórios?
5. Quais as penalidades aplicáveis aos cartórios previstas na alteração do Código Tributário e como são executadas?
6. Além das penalidades já existentes, antes da execução do Programa de Modernização, quais outras foram implementadas com o objetivo de reduzir a inadimplência?
7. Em relação às inovações implementadas a partir do Programa de Modernização, quais resultaram no aumento da arrecadação desse tributo?

ISS

1. Foi realizado algum reajuste nos encargos moratórios para facilitar o recolhimento?
2. Como se processou a compensação automática no pagamento indevido?
3. Quais os resultados observados com a revogação do termo de opção de sessenta para trinta por cento?
4. Quais as medidas implementadas na regulamentação da emissão de documento fiscal para atividades com grande demanda de serviços?
5. Foi criado o selo fiscal? Qual sua importância?
6. Quais as propostas de alterações, sugeridas e aprovadas, da Lei de Microempresas?
7. Quais os critérios definidos para a cobrança desse tributos quanto à área de localização da prestação do serviço?
8. Como a regulamentação das obrigações acessórias contribuiu para a arrecadação desse tributo?
9. Quais as penalidades aprovadas e implementadas a serem aplicadas aos autônomos pela falta de emissão de nota fiscal?

10. Como foram identificadas as atividades tais como bancos, escolas, incorporadoras, gravadoras de fitas de vídeo, entre outras, que não constavam no Código Tributário e como foi elaborada sua base de cálculo?
11. Quais os critérios de reavaliação das leis de isenção e incentivos fiscais?
12. Quais os instrumentos legais criados para a regulamentação fiscal da administração de atividades ligadas à diversão pública?
13. Que penalidades foram aprovadas e viabilizadas devido à reutilização de ingressos para diversão pública?
14. Foi aceita a proposta de entregar a DMS em meios magnéticos e quanto à sua aceitação pelo contribuinte?
15. Foram feitas modificações quanto às informações contidas na DMS? Essas modificações contribuíram para o aumento da arrecadação?
16. Houve alguma alteração relativa aos procedimentos de emissão da certidão negativa de débitos?
17. Foi realizada a reavaliação da alíquota reduzida para a atividade hoteleira?
18. Foi realizada a reformulação legal do regime de estimativa? Essa reformulação contribuiu para o aumento da arrecadação?
19. Quais os critérios propostos para a regulamentação da concessão de imunidade contributiva?

TAXA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA

1. De que forma se concretizou a legalidade da cobrança da taxa de iluminação pública? Qual o critério aplicado na alíquota?
2. Quais os critérios definidos para a aplicação de forma eficiente dos recursos oriundos dessa taxa?

TAXA DE LIXO

1. De que forma se concretizou a legalidade da cobrança da taxa de lixo? E qual o critério aplicado na alíquota?

OUTRAS TAXAS

1. Relacione, além dessas, as outras taxas de serviços públicos cobradas pelo Município?
2. Houve alguma reavaliação destas taxas quanto a possíveis concessões de isenção?

APENDICE E

QUINTA AÇÃO

I. Dados do Entrevistado

Nome:

Função:

Desde quando ocupa essa função:

Formação acadêmica:

Data da entrevista:

II. Questões para a entrevista

1. Qual a estratégia usada para unificar todas as Divisões que compõem o Departamento de Tributação?
2. Qual o objetivo da unificação das Divisões ?
3. Qual o número de guichês à disposição dos contribuintes?
4. Descreva as mudanças ocorridas com a implementação do Programa no que diz respeito ao conforto oferecido aos clientes.
5. Qual o incremento no número de atendimentos realizado por dia no Centro de Atendimento ao Contribuinte - CAC?
6. Relacione os tipos de serviços oferecidos aos contribuintes desse Centro.
7. O terminal de auto-atendimento no CAC, previsto no Programa de Modernização, está sendo utilizado pelo contribuinte efetivamente?
8. A forma de atendimento por meio de fichas com chamadas pelo painel eletrônico tornou o atendimento organizado como definido pelo Programa?
9. Que tipo de acomodações o CAC oferece aos contribuintes?
10. Que tipo de benefícios trouxe a instalação da Procuradoria-Geral do Município – PGM na estrutura do CAC?

11. Relacione as principais mudanças percebidas no atendimento ao contribuinte com a criação do CAC.
12. Relacione os pontos positivos percebidos no processo de gestão da SEMEF, comuns a todos os tributos, decorrentes do Programa de Modernização da Administração Tributária.
13. Relacione os pontos negativos percebidos no processo de gestão da SEMEF, comuns a todos os tributos, decorrentes do Programa de Modernização da Administração Tributária.

APENDICE F

SEXTA AÇÃO

I. Dados do Entrevistado

Nome:

Função:

Desde quando ocupa essa função:

Formação acadêmica:

Data da entrevista:

II. Questões para a entrevista

1. Quais as alterações sugeridas implementadas nos procedimentos administrativos para melhor eficiência na análise dos processos da Administração Tributária?
2. Quais as alterações sugeridas quanto ao aspecto burocrático da análise dos processos da Administração Administrativa? Essas alterações foram regulamentadas?
3. Com a implementação desses procedimentos administrativos, foi possível perceber a redução no prazo de tramitação dos processos?
4. Relacione os pontos positivos percebidos no processo de gestão da SEMEF, comuns a todos os tributos, decorrentes do Programa de Modernização da Administração Tributária.
5. Relacione os pontos negativos percebidos no processo de gestão da SEMEF, comuns a todos os tributos, decorrentes do Programa de Modernização da Administração Tributária.

APENDICE G

SÉTIMA AÇÃO

I. Dados do Entrevistado

Nome:

Função:

Desde quando ocupa essa função:

Formação acadêmica:

Data da Entrevista:

II. Questões para a entrevista

1. Cite as atividades propostas no Programa de Modernização da SEMEF que tinham como objetivo o desenvolvimento e a valorização dos servidores.
2. Quais das atividades propostas no Programa de Modernização da SEMEF foram executadas? Foi feita alguma avaliação no final das atividades?
3. Foi possível perceber alguma alteração no desempenho dos servidores após a sua qualificação e capacitação?
4. Foi citado no projeto de qualificação e capacitação que sua principal meta se relacionava à qualidade de atendimento ao público externo e interno. Pôde-se perceber que o objetivo foi alcançado?
5. Foram treinados todos os servidores que fazem parte do Quadro de Pessoal da Secretaria?
6. É possível perceber alguma modificação na conduta profissional dos funcionários que receberam treinamento?
7. Quais alterações na SEMEF, na sua percepção, foram decorrentes dessa ação?
8. Relacione os pontos positivos percebidos no processo de gestão da SEMEF, comuns a todos os tributos, decorrentes do Programa de Modernização da Administração Tributária.

9. Relacione os pontos negativos percebidos no processo de gestão da SEMEF, comuns a todos os tributos, decorrentes do Programa de Modernização da Administração Tributária.