

O Espaço Funcamp de
Políticas Públicas:
Exemplo de Interação
Universidade-Sociedade



UNICAMP
Pró-Reitora de Extensão e
Assuntos Comunitários



Espaço Funcamp
de Políticas Públicas



FUNDAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO DA UNICAMP



UNICAMP

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

REITOR

CARLOS HENRIQUE DE BRITO CRUZ

COORDENADOR GERAL DA UNIVERSIDADE

JOSÉ TADEU JORGE

PRÓ-REITOR DE EXTENSÃO E ASSUNTOS COMUNITÁRIOS

RUBENS MACIEL FILHO

PROJETO GRÁFICO, CAPA E DIAGRAMAÇÃO

ALEX CALIXTO DE MATOS - PREAC - UNICAMP

APOIO EDITORIAL

LUCIANA VALENTIN DE SOUZA LIMA



**O Espaço Funcamp de
Políticas Públicas:
Exemplo de Interação
Universidade-Sociedade**



V71E

O ESPAÇO FUNCAMP DE POLÍTICAS PÚBLICAS:
UM EXEMPLO DE INTERAÇÃO UNIVERSIDADE-SOCIEDADE /
ROBERTO VILARTA (ORGANIZADOR) – CAMPINAS, SP:
IPES EDITORIAL, 2004.

142 p.

1. FUNDAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO DA UNICAMP.
2. POLÍTICAS PÚBLICAS. 3. UNIVERSIDADES E FACULDADES.
4. SOCIEDADE. I. TÍTULO.

CDD - 338.9
- 378
- 301

ISBN: 85-98189-06-5

ÍNDICES PARA CATÁLOGO SISTEMÁTICO

1. POLÍTICAS PÚBLICAS – 338.9
2. UNIVERSIDADES E FACULDADES -378
3. SOCIEDADE - 301

NENHUMA PARTE DESTA PUBLICAÇÃO PODE SER GRAVADA, ARMAZENADA EM SISTEMA
ELETRÔNICO, FOTOCOPIADA, REPRODUZIDA POR MEIOS MECÂNICOS OU OUTROS QUAISQUER
SEM AUTORIZAÇÃO DOS EDITORES.



Sumário

Apresentação.....	09
Espaço político e público na Unicamp.....	13
Formulação de políticas públicas: A importância da universidade.....	21
Agentes Sociais Comunitários: Prenúncio do período popular da história.....	25
A Responsabilização Administrativa e Penal dos Gestores Públicos na Lei de Responsabilidade Fiscal.....	29
A Lei de Responsabilidade Fiscal e as Finanças Municipais.....	61
Infovia Municipal - Colocando as Comunicações para Impulsionar o Desenvolvimento Comunitário.....	77
Considerações sobre a Parceria entre a UNICAMP e a Prefeitura Municipal da Estância Climática de Morungaba, Estado de São Paulo.....	95
Inclusão Digital: O Desafio do Século XXI.....	107
Desafios municipais na implantação da Estratégia de Saúde da Família.....	115





Tecendo a Rede de Municípios Potencialmente Saudáveis.....	121
Núcleo da Criança e do Adolescente: Uma Proposta de Transetorialidade.....	127
Vinhedo: A Caminho do Título de Cidade Saudável.....	137





Apresentação

EQUIPE ESPAÇO FUNCAMP DE POLÍTICAS PÚBLICAS

No final de 2001, a Fundação de Desenvolvimento da Unicamp - Funcamp - criou a Coordenadoria de Alianças e Parcerias Estratégicas - Cape - com o objetivo de estreitar o relacionamento entre Universidade e a Comunidade. A criação desta Coordenadoria, uma ação desafiadora para a Funcamp, mostrava a sensibilidade ao atendimento à demanda de uma importante ferramenta para a transferência da tecnologia produzida na academia. A nova Coordenadoria priorizou o relacionamento entre a Unicamp e as Administrações Públicas Municipais, aproximando a Universidade das Prefeituras, criando assim um ambiente propício para a concretização de novas parcerias.

Com esta proximidade, a Cape observou que o Estado estava sofrendo importantes transformações em sua gestão, tendo que se adaptar a novas regras. A Lei de Responsabilidade Fiscal, atingiu todos os níveis da administração pública e coibiu o uso de forma aleatória de seus recursos, bem como o Estatuto das Cidades, que impôs um novo ambiente de Planejamento de recursos naturais, entre outros. Estas transformações trouxeram à tona a necessidade de um “novo gestor público” que acompanhasse constantemente estas mudanças.

Dentro deste contexto, e impulsionado pelas importantes pesquisas realizadas pela Unicamp com temas vinculados à gestão pública, nasce o Programa Espaço Funcamp de Políticas Públicas para contribuir na melhoria das ações dos gestores públicos, incrementando sua eficácia, eficiência e efetividade.



O que é o Espaço Funcamp de Políticas Públicas

Lançado no final de agosto de 2002, o Espaço Funcamp de Políticas Públicas é um programa destinado a estreitar o relacionamento entre a Unicamp e os gestores públicos através de encontros presenciais, visitas aos municípios e a utilização da internet como uma nova ferramenta de comunicação entre estes públicos.

Sua criação responde tanto a uma demanda permanente das administrações municipais, quanto a uma forma inovadora de relacionar-se com a sociedade, em que o uso das potencialidades e idéias criadas pelos pesquisadores por meio de diversas pesquisas passa a encontrar campo para aplicação prática nas cidades, uma vez que diversos convênios são gerados entre os municípios e a Universidade.

Encontros com os Gestores Públicos

Com o objetivo de promover uma aproximação ainda mais forte entre a Unicamp e os gestores públicos, foram criados os encontros do Espaço Funcamp de Políticas Públicas, que colocaram numa mesma mesa, acadêmicos, prefeitos e dirigentes municipais para trocar experiências e conhecimento. Atualmente o Espaço Funcamp de Políticas Públicas pode ser considerado como parte do calendário da Universidade. Até 2003 foram realizados dois encontros presenciais com os gestores públicos: o primeiro entre os dias 30 e 31 de agosto de 2002 e o segundo no dia 19 de novembro de 2003.

O primeiro encontro teve como tema de destaque a Lei de Responsabilidade Fiscal, abordando também temas como





Estatuto da Cidade, Emenda Constitucional nº29, Alternativas de financiamento para projetos em políticas públicas e Ações estratégicas municipais em parceria com a Universidade para a geração de emprego e renda. O evento aconteceu no Centro de Convenções da Unicamp, teve pouco mais de 300 inscritos e contou a presença de prefeitos da região e deputados estaduais na sua abertura.

O segundo encontro destacou a gestão pública da Saúde nos municípios, apresentando os projetos: "A construção da rede de municípios potencialmente saudáveis", "O programa Comunidade Saudável e as experiências dos Agentes Sociais Comunitários", "O desafio para a implantação da estratégia de Saúde da Família nos municípios" e "A Infovia Municipal: aplicações tecnológicas para a melhoria da gestão do setor de saúde nos municípios". O encontro também ocorreu no Centro de Convenções da Unicamp, com cerca de 150 inscritos.

Internet

Outra ferramenta importante para a troca de experiências é o site do Programa (www.funcamp.unicamp.br/espacofuncamp), que pretende transformar a comunicação entre a Unicamp e os gestores municipais em algo permanente, instantâneo e sem barreiras.

O site traz em seu conteúdo: clipping diário de notícias relacionadas a políticas públicas de fontes de todo o país, artigos temáticos escritos por especialistas, projetos da Unicamp de interesse dos municípios, agenda de eventos de políticas públicas, informações e materiais relacionados aos encontros, além de reportagens especiais produzidas pela equipe do Espaço Funcamp sobre assuntos relevantes e atuais para a administração pública.



Após pouco mais de um ano no ar, o site passou por uma reformulação, fazendo com que ficasse mais leve e de fácil navegação. O acesso ao site responde a uma curva, cujo topo (média de 15 mil acessos mensais) ocorre nos períodos que antecedem os encontros.

Perspectivas

Com a transferência, no final de 2003, das ações promovidas pelo Espaço Funcamp de Políticas Públicas para a Inova - Agência de Inovação da Unicamp, uma nova perspectiva começa a ser traçada.

A Agência criada pela Unicamp tem como missão promover a interface entre a Universidade e a sociedade, visando ampliar o campo de pesquisa, a transferência de tecnologias e os avanços do conhecimento. Esta missão integra-se perfeitamente com os objetivos do Espaço Funcamp de Políticas Públicas, destacando-se a melhoria da sociedade, através da difusão do conhecimento.

Neste contexto, esta nova estrutura poderá definitivamente consolidar as ações a que o Programa se propõem, como importante elo entre a Administração Pública e a Universidade.



Espaço político e público na Unicamp

BERNARDINO RIBEIRO DE FIGUEIREDO
DIRETOR PRESIDENTE FUNCAMP

Os primeiros passos, primeiros encontros

O segundo encontro do Espaço Funcamp de Políticas Públicas reedita, ainda com mais brilho, o sucesso alcançado, há pouco mais de um ano, pelo primeiro encontro, então dedicado à discussão da Lei de Responsabilidade Fiscal. Mais de 60 administrações municipais se fizeram representar nesse primeiro encontro, que contou ainda com a presença do Presidente do Conselho da Região Metropolitana de Campinas, Presidentes de Câmaras Municipais, Vereadores, Membros do Tribunal de Contas do Estado e do Diretor do Instituto Brasileiro de Administração Municipal. O que se ouviu, então, foram palavras de estímulo à realização periódica de eventos e atividades que promovam a aproximação dos gestores municipais com a Universidade e que aprofundem o envolvimento desta com os problemas que acontecem no nível municipal, o que, reconhecidamente, apenas enriquece a atividade educacional e científica da Unicamp.

Este segundo encontro foi dedicado ao tema da saúde pública, escolhido mediante uma consulta aberta, realizada interativamente na página eletrônica do Espaço Funcamp de Políticas Públicas - www.funcamp.unicamp.br/espacofuncamp - há poucos meses atrás.

No transcorrer deste primeiro ano do programa, o que pode ser dito é que as parcerias e os projetos de cooperação da Unicamp com os gestores municipais passaram por um pro-



cesso de consolidação. Na verdade, no início deste trabalho, os contatos e as discussões com os gestores municipais ainda encontravam-se em um estágio embrionário, assim como as ferramentas de interação pela Internet. Portanto, além da consolidação de projetos de cooperação com vários municípios, o próprio portal do Espaço Funcamp de Políticas Públicas foi aperfeiçoado de modo a oferecer novas perspectivas de consulta e interação entre os gestores municipais e a comunidade da Unicamp.

Por meio destes encontros, importantes projetos de cooperação e ações comunitárias de diversos setores da Unicamp têm sido divulgados para a comunidade. Na discussão da Lei de Responsabilidade Fiscal e das opções que se abrem para a gestão fiscal dos municípios contribuíram vários pesquisadores do Instituto de Economia e do Núcleo Interno de Economia Social, Urbana e Regional - NESUR, além de convidados externos. Nessa oportunidade, a participação de membros do Tribunal de Contas do Estado, esclarecendo os aspectos de responsabilização administrativa e penal da nova lei, foi extremamente importante, pois possibilitou aos gestores municipais presentes dirimir dúvidas que surgem no dia-a-dia da aplicação da lei.

Embora esse tenha sido o tema central do primeiro encontro, vários outros assuntos de interesse vieram à luz, como as alternativas de financiamento para projetos de políticas públicas, com destaque para o programa vigente na Fapesp, os projetos de inclusão digital e de geração de emprego e renda que contam com o apoio da Pró-Reitoria de Extensão e Assuntos Comunitários – PREAC - da Unicamp, como o da Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares. Outros projetos em andamento na Unicamp, na área de saneamento urbano e informatização da gestão municipal, foram na ocasião apresentados por pesquisadores e profissionais da Faculdade de Engenharia Civil - FEC, Faculdade de Engenharia



Elétrica e de Computação - FEEC, Embrapa, Instituto Agrônômico de Campinas - IAC e de outras instituições.

No segundo encontro estiveram representadas aproximadamente cem prefeituras e vários prefeitos integraram as mesas redondas constantes da programação. As discussões sobre saúde pública, tema do encontro, foram alimentadas pelas informações sobre o Programa Comunidade Saudável, Rede de Municípios Saudáveis, Implantação do Programa Saúde da Família nos municípios, aplicações da Infovia Municipal para a gestão do setor de saúde e outros temas correlatos. Aqui, destacaram-se as contribuições dos pesquisadores e agentes comunitários do Instituto de Pesquisas e Estudos para a Sociedade - IPES, docentes da Faculdade de Medicina, FEEC e convidados externos.

No decorrer dos debates foram apresentados os resultados já alcançados nos diversos projetos de parceria universidade - prefeituras, muitos dos quais viabilizados graças às ações da PREAC - Unicamp, que respondeu pela programação do encontro, e da Coordenadoria de Alianças e Parcerias Estratégicas - CAPE – Funcamp, responsável pela criação do Espaço de Políticas Públicas e que, desta feita, continuou à frente da organização do encontro na Unicamp.

A ação universitária voltada para o público

É sabido que o envolvimento de docentes e estudantes da Unicamp na realização de atividades de pesquisa, cursos e trabalhos de extensão, relacionados às políticas públicas, é muito grande. Os projetos de cooperação com órgãos de governo e empresas públicas se desenvolvem nos três níveis, federal, estadual e municipal, e neles participam pesquisadores e alunos de praticamente todas as Unidades e setores da Unicamp.



O Núcleo de Estudos em Políticas Públicas (NEPP) da Unicamp, funcionando desde 1982, é uma das organizações acadêmicas mais ativas na abordagem multidisciplinar das políticas de governo, particularmente as que operam no campo das políticas sociais, e conta no seu corpo de pesquisadores com cientistas sociais, economistas, pesquisadores em educação e saúde pública, que já executaram mais de 130 projetos de pesquisa. Encontra-se em andamento na Unicamp um outro número importante de projetos e estudos, com assinaturas institucionais as mais diversas – CEDES, NEPO, NIPE, FE, FCM, IE, FEEC, FEA, FEC, IFCH, IG – para citar algumas unidades atuantes em áreas do conhecimento e pesquisa, as mais diversas, como: saúde, população, educação, saneamento, ambiente, segurança alimentar, energia, ciência e tecnologia etc.

O Espaço Funcamp de Políticas Públicas elegeu o município como unidade política de interesse e os gestores municipais como interlocutores preferenciais. Contudo é importante ressaltar que na solução de problemas sociais, que se manifestam nesse nível, concorrem projetos e ações de secretarias estaduais, ministérios, empresas públicas e empresas privadas, agências de fomento, organizações não governamentais, instituições internacionais e outras entidades. Portanto, não é possível imaginar as parcerias da universidade com as prefeituras de modo a dispensar a participação desses demais agentes públicos ou mesmo de empresas privadas.

Até aqui, a experiência revela que com os projetos de colaboração universidade – prefeituras ambas partes saem ganhando. As prefeituras, com o acesso a um enorme contingente de cientistas profissionais, estudantes de pós-graduação e alunos de graduação, e através desses, com o acesso ao conhecimento atualizado em todas as áreas e em quase todas as partes do mundo. A Unicamp por sua parte tem muitíssimo a ganhar - os municípios e as cidades são fonte inesgotável de



inspiração para novas pesquisas, cursos e ações junto às comunidades.

Muitos projetos de pesquisa, cujos objetos se relacionam a problemas urbanos os mais diversos e sócio-ambientais em geral, são abraçados com interesse por muitos jovens pesquisadores pois percebem neles a relevância científica e social que anseiam ver ligada aos seus trabalhos. E esse contingente de jovens pesquisadores é muito numeroso. Nos dois últimos anos, apenas nos congressos internos de iniciação científica da Unicamp, foram exibidos mais de 1200 trabalhos. O contingente de alunos envolvidos com pesquisas de pós-graduação na Unicamp superou o patamar de 13 mil estudantes em 2003.

Além dos projetos de pesquisa que brotam a cada momento, há ainda o acervo de conhecimento acumulado e as ferramentas tecnológicas que podem ser disponibilizados para as comunidades e gestores municipais. Um exemplo emblemático de transferência de conhecimento produzido na Unicamp para os municípios é o projeto da FEEC de construção de Infovias Municipais, atualmente, objeto de convênios com algumas prefeituras do Estado de São Paulo. Trata-se da adequação de novas tecnologias de comunicação e de equipamentos às necessidades específicas de modernização da gestão de municípios, com a conseqüente economia de recursos, facilitando o acesso da população aos serviços de educação, cultura, saúde, inclusão digital e outros.

A valorização do conhecimento junto à sociedade

Embora, como mencionado antes, o volume de atividades de pesquisa, realização de cursos, prestação de serviços e transferência de tecnologia seja imenso, a eficácia dessas ações na solução de problemas e na elevação da qualidade de



vida da população muitas vezes é comprometida pela dispersão ou duplicação de esforços, falta de financiamento, descontinuidade dos projetos e ausência de agentes capazes de dar conseqüência prática aos resultados alcançados.

A atenuação desses problemas não depende apenas das instituições de pesquisa. Porém, de parte da universidade um passo importante foi dado no ano passado com a criação da Agência de Inovação da Unicamp. A Inovacamp, cuja implantação teve início apenas no segundo semestre de 2003, representa, na verdade, a concretização de um projeto que incorpora idéias cultivadas na Unicamp durante as duas últimas décadas. Ligada diretamente à Reitoria, a Agência foi concebida para integrar e coordenar ações voltadas para o estabelecimento de parcerias estratégicas com os setores público e privado, gerenciamento da propriedade intelectual, da incubadora de empresas de alta tecnologia, e interação com os pólos tecnológicos de Campinas.

Ao lidar, portanto, com a questão extremamente complexa da valorização do conhecimento, da atividade de pesquisa científica, artística e acadêmica, em geral, a Unicamp passa a acompanhar atentamente a evolução de certos indicadores como: número de empresas (faturamento, empregos) criadas a partir de pesquisas da Unicamp ou em processo de incubação; número de licenciamentos (valor auferido pela Universidade e inventores) de patentes registradas pela Unicamp; montante de recursos extra-orçamentários captados pela universidade, etc.

Porém, à luz das experiências divulgadas nos encontros do espaço de políticas públicas, parece evidente que aqueles indicadores são insuficientes para quantificar o valor do conhecimento, produzido na Unicamp, quando se considera o conjunto de projetos de políticas sociais e culturais que são realizados em cooperação com o setor público.



Apesar de incomuns, mereceriam ser listados: o número de professores de ensino básico que freqüentam cursos de aperfeiçoamento na Unicamp (montante de recursos gastos com essa atividade); número de pessoas que passaram a ter acesso à Internet graças a projetos de inclusão digital em curso; número de empresas de auto-gestão criadas ou em processo de incubação a partir de convênios com prefeituras; número de agentes comunitários formados em projetos com participação da Unicamp; número de docentes e alunos participantes de trabalhos voluntários junto às populações carentes; número de projetos (montante de recursos) nas áreas de cultura, esporte e lazer, voltados para o público externo; número de projetos de inclusão de estudantes de baixa renda e negros nos cursos regulares e de extensão da Unicamp; montante de recursos utilizado em projetos de gestão ambiental do campus e Hospital de Clínicas etc.

Muitas pessoas tenderão a concordar que a utilização de um conceito mais amplo de valor do conhecimento, inovação e transferência de tecnologias, que dê a devida importância aos impactos ambientais, sociais e culturais desses processos, contribuirá para sintonizar ainda mais a gestão universitária com as mudanças já em curso nas práticas de ensino, pesquisa e extensão. É mesmo provável que, visto que esses aspectos reais da prática acadêmica foram levados em sua devida conta durante a concepção da nova Agência de Inovação da Unicamp, esta venha a se constituir na realização mais importante da atual Reitoria.

Rearranjos institucionais

O Espaço Funcamp de Políticas Públicas foi concebido pelos profissionais da CAPE (Coordenadoria de Alianças e Projetos Estratégicos), os quais também foram felizes ao dotar a página “espacofuncamp” do dinamismo e atualização que fi-



zeram dela uma das mais consultadas pelo público visitante do portal da Unicamp.

Com a criação da Inovacamp, esses profissionais passaram a responder à Diretoria de Desenvolvimento de Parcerias e Projetos Cooperativos da nova Agência, incorporando assim a filosofia de integração e coordenação das atividades de cooperação externa da Unicamp, em busca de uma maior eficácia também no âmbito interno da universidade.

Paralelamente e tendo em vista a realização do segundo encontro do Espaço de Políticas Públicas, foi assinado um termo de cooperação com a Pró-Reitoria de Extensão e Assuntos Comunitários, segundo o qual, tanto a definição do conteúdo e programação do evento como a coordenação dos órgãos e projetos participantes, passaram a ser responsabilizadas exclusivamente da Pró-Reitoria. Sugestões de temas para os próximos encontros do Espaço que serão realizados em 2004 bem como toda e qualquer proposta que vise o enriquecimento desta atividade são bem vindas e devem ser dirigidas à PREAC.

Alguns aspectos relacionados à gestão deste projeto e à delimitação de atribuições entre as entidades envolvidas estão sendo tratados nesta atual etapa de consolidação da Agência de Inovação da Unicamp. Essas providências virão ao encontro do desejo da comunidade de ver fortalecida ainda mais esta iniciativa vitoriosa da Unicamp que é o seu Espaço de Políticas Públicas.



Formulação de políticas públicas: a importância da universidade

PROF. DR. JOSÉ TADEU JORGE
COORDENADOR GERAL DA UNICAMP
VICE-REITOR DA UNICAMP

A UNICAMP tem uma grande satisfação de, juntamente com a FUNCAMP, consolidar a iniciativa do Espaço Funcamp de Políticas Públicas. Geralmente quando se realiza um segundo evento, passa-se, de certa forma, a consolidar este evento como algo periódico e característico de determinada instituição. Sempre quando se realiza um primeiro evento há uma expectativa da continuidade e se o recebimento do modelo e da proposta vai ser bem sucedido. Ao se realizar um segundo evento esta resposta é dada.

Do ponto de vista institucional há uma intenção de perenizar este Espaço Funcamp de Políticas Públicas, de trazer este evento para uma periodicidade que faça dele um instrumento para o aporte de sugestões, de intercâmbio e troca de conhecimento, principalmente para o debate da formulação de políticas públicas.

Neste ano, talvez tenhamos um dos temas mais caros, mais queridos pela UNICAMP, devido à importância que a nossa área de saúde ocupa nesse cenário, tendo em conta o aspecto do atendimento social existente no nosso país. É desnecessário discorrer aqui sobre a importância da área da saúde na UNICAMP, que se estabelece pelas ações do Hospital das Clínicas, do Hemocentro, do Gastrocentro, do Centro de Atenção Integral à Saúde da Mulher, da Faculdade de Ciênci-



as Médicas e das demais áreas correlatas que formam um complexo de atendimento à saúde, sem precedentes no país com tal abrangência, magnitude e complexidade. Dificilmente vamos encontrar estrutura semelhante em outro local do Brasil. Este conceito está difundido dentro da UNICAMP e na sociedade de uma forma geral, razão pela qual a UNICAMP considera esta como uma área de expressão, onde a universidade tem muito a contribuir e tem feito isso da melhor forma possível.

Ter esse complexo dentro da universidade permite que ela gere conhecimento dentro dessa área. Inserir atendimento e assistência no lugar onde se faz, permanentemente, formação de recursos humanos através do ensino de graduação, pós-graduação, extensão e pesquisa de maneira intensa, haja visto os números conhecidos de matrículas e, considerando que a UNICAMP tem mais estudantes de pós-graduação do que de graduação, é uma grande oportunidade de trabalho, desenvolvimento de conhecimentos na área, em toda a sua amplitude, desde o desenvolvimento do conhecimento mais metodológico, técnico ou mesmo do atendimento e desenvolvimento de sistemas de gestão, extremamente importantes na área.

No entanto, o trabalho da universidade não se encerra aí. É preciso que se incorpore um novo item: a transmissão desse conhecimento. Esse Espaço Funcamp de Políticas Públicas permite que isto possa se dar de uma forma viável. Mas isto apenas não basta. É preciso que o sistema de informações seja re-alimentado com visões que sejam apontadas à universidade e este evento cumpre também esta finalidade.

É uma oportunidade de discutir, transmitir e informar aquilo que a universidade tem produzido e trabalhado, mas é também uma oportunidade de receber dos participantes aportes e contribuições que certamente vão enriquecer a continuidade do trabalho desenvolvido pela UNICAMP. Este



é o momento no qual a UNICAMP realiza, de forma plena, sua missão de trazer à sociedade os conhecimentos que conseguiu adquirir, desenvolver, receber sugestões e críticas, informações de realidade que permitam que se qualifique cada vez mais esse trabalho.

Este evento favorece à UNICAMP cumprir um dos seus objetivos dentro dessa missão. Importante lembrar do papel de uma universidade pública, como é o caso da UNICAMP. Esse objetivo de ser um agente formulador, indutor e construtor de políticas públicas em todas as áreas, especificamente neste evento na área de saúde. Esse é um dos papéis fundamentais que cabe à UNICAMP, especialmente à universidade pública, o de agente crítico, de contribuição para que se construa no país as políticas públicas mais adequadas ao desenvolvimento social e à qualidade de vida da população brasileira.

Muito importante neste evento é a interação de uma instituição pública com outras instituições públicas, representadas pelas prefeituras e áreas que tratam da questão da saúde. Cumprimos assim um papel fundamental dos órgãos públicos, que é o de contribuir para a melhoria da qualidade de vida da sociedade como um todo. Isso traz extrema satisfação à universidade por poder sediar este evento e receber todos aqui, esperando que tenhamos o máximo envolvimento, a troca de informações e conhecimento.





Agentes Sociais Comunitários: Prenúncio do período popular da história

PROF. DR. HUMBERTO DE ARAÚJO RANGEL

PRESIDENTE DO INSTITUTO DE PESQUISAS ESPECIAIS PARA A SOCIEDADE
DE
IPES

Durante largo tempo da história a sociedade humana foi governada de forma monárquica. Organizada em pequenos grupos ou em grandes impérios, a sociedade entregava o seu destino ao poder de decisão a um único homem - o monarca – aceito, seja como o líder de um grupo ou o imperador de vários povos e vastas regiões. O monarca assumia o posto como um direito natural e divino e era confundido, muitas vezes, com a própria divindade. Esse sistema, com algumas variantes, vigorou por toda a antigüidade clássica, atravessou a idade média e chegou aos nossos dias.

Não é necessário um grande esforço para reconhecer este modelo na história recente. Seja nas grandes ditaduras ou no sistema republicano representativo é possível reconhecer estruturas onde há sempre um monarca: o general e seus soldados, o político e seus seguidores, o místico e seus acólitos, o catedrático e seus assistentes. Este modelo, de poder fortemente hierarquizado, incentiva a luta competitiva e desestimula a solidariedade.

Esse modelo vem sendo questionado porque ele privilegia poucos e discrimina a grande maioria. Sucessivas rebeliões dos discriminados, exigindo ampliação dos direitos e



maior equidade, tem amenizado o sistema. Hoje, por exemplo, a escravatura explícita está abolida e os direitos sociais dos trabalhadores não é mais um caso de polícia como na década de vinte do século passado. Contudo, sabemos que esses direitos ainda não são tacitamente reconhecidos pelas elites governantes e só são obtidos apenas quando há uma forte pressão do excluídos.

A alternância no poder, através do voto universal, é seguramente uma grande conquista da sociedade. Mas não se pode negar que, mesmo nesse regime, com um alto grau de democracia, a discriminação não esteja presente. A distribuição de cargos visa antes de tudo a ampliar as bases de governabilidade do partido para sua manutenção no poder. Programas de outros partidos, por mais eficientes que tenham sido no atendimento das necessidades sociais, via de regra são desmontados, desativados, para dar lugar a novas propostas do partido no poder.

A evolução dos conhecimentos nos dois últimos séculos vem estimulando a democratização e propiciando uma mudança radical nas relações entre governantes e governados. Bernard Shaw, perguntado sobre se tinha havido uma mudança da religiosidade do povo nos primeiros decênios do século XX, respondeu de forma categórica: “Absolutamente não. Apenas o povo transferiu a crença no padre da paróquia para a crença no serviço médico britânico” sintetizou ele.

Esta frase caracteriza a enorme e profunda mudança no comportamento dos governados. Os avanços da ciência e da tecnologia foram incorporados ao cotidiano. Eles sabem que a vacina evita a doença, que o antibiótico cura e que se pode ter uma vida mais longa e feliz aqui e agora. Eles não precisam ouvir o relato de terceiros sobre o 11 de setembro, a guerra do Iraque ou a atuação dos políticos: a televisão traz as imagens diretamente para o seu barraco. Eles sabem, eles pleiteiam, querem, exigem, eles atuam politicamente, orga-



nizando-se em grupos que buscam preencher os vazios do poder público.

O século XX assistiu, a par das duas hecatombes provocadas pelo choque de interesses de sistemas monárquicos, os maiores movimentos de organização popular da história. As organizações não governamentais representam hoje uma força econômica política considerável, atuando em áreas onde os governos não tem interesse ou não conseguem chegar. Isoladamente ou em parceria com os governos, essas ONGs movimentam a opinião pública, lutam por causas consideradas impossíveis ou desesperadas, são transnacionais como os Médicos Sem Fronteiras, a Anistia Internacional, o Fórum Social Mundial, e conseguem o que parecia impensável: salvar vidas de doentes desvalidos em regiões longínquas, obter a revogação de condenações iníquas e mostrar que um outro mundo é possível.

Este amplo movimento trouxe à luz o importante papel do voluntário, do homem comum que atua na sua comunidade como o agente social que utiliza a solidariedade como o instrumento básico de sua ação. O Agente Social Comunitário transmite conhecimentos, estimula ações para melhoria da qualidade de vida e afirmação dos direitos de cidadania. A sociedade está abandonando a arena da luta pelo poder, da conquista e do domínio sobre os demais e ingressando no campo da solidariedade e da cooperação, reconhecendo a unidade da vida na grande variedade dos seres vivos e seu ambiente.

Considero que este amplo e profundo movimento das organizações da sociedade civil é um prenúncio da fase popular da história, prevista pelo geógrafo Milton Santos, onde se espera que cada ser humano seja valorizado pela sua própria condição humana, independentemente de suas características pessoais de etnia, de crenças, ou de valor econômico para um determinado sistema de governo.



Obviamente a Universidade tem um papel importante nesse esforço para construção de um mundo melhor, atuando como um espaço apropriado para a reflexão permanente e desenvolvimento de pesquisas para gerar novos conhecimentos sobre os diferentes assuntos que interessam a própria sociedade.

O IPES, Instituto de Pesquisas Especiais para a Sociedade, uma organização não governamental que desenvolve projetos em parceria com a UNICAMP para construção de uma COMUNIDADE SAUDÁVEL tem o prazer de dar as boas vindas aos presentes. Esperamos que este momento seja o início de uma interação solidária envolvendo universidade, poder público e organizações da sociedade civil para o desenvolvimento de projetos que melhorem a condição de vida da comunidade.



A Responsabilização Administrativa e Penal dos Gestores Públicos na Lei de Responsabilidade Fiscal

WILSON ROBERTO MATEUS

RESPONSÁVEL POR EQUIPE TÉCNICA DO E. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, PROFESSOR DAS FACULDADES DE VALINHOS, E ADVOGADO.

O Papel dos Tribunais de Contas

Ao homem comum, acostumado com o *ouvir* falar do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, soa estranha a existência de um “Tribunal de Contas”. É que mesmo em cidades pequenas, as pessoas têm contato com as autoridades daqueles Poderes, vez ou outra em sua vida, mas pouco ou nada habituadas com o trabalho dos Tribunais de Contas. Ou melhor dizendo, pouco ou nada sabiam sobre os Tribunais de Contas, eis que na verdade, nos últimos anos, a imprensa tem começado a dar destaque ao seu trabalho. Destarte, mesmo muitos profissionais do Direito ou outros tantos ligados à Administração Pública não têm a noção firme do papel dos Tribunais de Contas.

Final, para que serve um Tribunal de Contas?

Primeiramente, é de se salientar que existem diversos tribunais administrativos, tais como os de competência tributária, previdenciária e de trânsito, somente para exemplificar, mas o Tribunal de Contas tem o status de previsão constitucional. Conforme já decidido pelo TRF 1ª Região “O TCU (Tribunal de Contas da União) só formalmente não é órgão do Poder Judiciário. Suas decisões transitam em julga-

do e têm, portanto, natureza prejudicial para o juízo não especializado”¹. Na verdade, os Tribunais de Contas têm competência explícita na Constituição Federal, na acepção de limite da jurisdição, como também têm atribuições ou competências de cunho meramente administrativo, e aqui sim, cabível a ação de controle, pela falta de definitividade de suas decisões. No que tange ao julgamento das Contas, havendo lesão ou ameaça a direito, somente quanto ao aspecto formal, em face de falha processual, poderá o Judiciário apreciar as decisões das Cortes de Contas, sem no entanto observar o mérito da decisão. Vejamos a seguir:

"Quando funciona na tomada de contas dos demais administradores e ordenadores de despesas públicas, que não as do Executivo², o tribunal pratica ato que não pode ser revisto pelo Poder Judiciário, a não ser quanto ao seu aspecto formal. "Inteiramente livre para examinar a legalidade do ato administrativo, está proibido o Poder Judiciário de entrar na indagação do mérito, que fica totalmente fora do seu policiamento".

(Conforme Nelson Medeiros Teixeira, Contas do Legislativo: soberania do parecer do Tribunal de Contas, em: <http://www1.jus.com.br/pecas/texto.asp?id=524>, citando J.Cretella Jr. Dos Atos Administrativos Essenciais- 1ª Ed. 1995-forense, pág. 448)

¹ BRASIL. Tribunal Regional Federal 1ª Região, 3ª Turma, Apelação Cível nº 9.0.3993-0/MG

² Justifica-se a assertiva, eis que a análise das Contas do Executivo, cuja conclusão é o Parecer, sofrerá a análise final pelo Poder Legislativo.



Ou seja, não pode o Tribunal de Contas julgar determinadas contas regulares ou irregulares e, posteriormente, o Poder Judiciário, dizer que o julgamento fora incorreto. *A reavaliação somente será possível, em havendo falhas de cunho formal na condução do processo, pela falta de observância ao devido processo legal, e dos princípios processuais a ele inerentes, tais como a ampla defesa e o contraditório, mas nunca quanto ao mérito.* Ultrapassadas estas informações preliminares, podemos lembrar que consta no Art. 2º da CF/88:

“São Poderes da União, independentes harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

Ou seja, as funções de cada Poder estão limitadas pelo Texto Constitucional, o qual repete a regra comum de que, *preponderantemente*, ao Executivo cabe a administração; ao Judiciário a guarda e controle das normas; e ao Legislativo, elaborar o ordenamento jurídico e proceder a fiscalização geral da Administração.

No caso do Legislativo, especificamente quanto ao papel fiscalizatório, tal atribuição é exercida com o auxílio do Tribunal de Contas. É interessante afirmar que em relação às Contas dos Chefes do Executivo, em todos os níveis de Poder, os Tribunais emitirão Parecer prévio, o qual sofrerá a análise pelo Poder Legislativo pertinente, podendo ser modificado, somente por *quorum* qualificado.

No que tange ao julgamento das contas dos administradores das demais entidades, inclusive do próprio Legislativo, a decisão dos Tribunais de Contas será final.

Continuando, é a própria Constituição Federal quem definiu o controle das entidades da Administração Pública, direta e indireta, por mecanismos de controle interno, além do sistema de controle externo, exercido pelo Poder Legislativo,

órgão de natureza política, com o auxílio do Tribunal de Contas, órgão de natureza técnica.

Enfocando o papel dos Tribunais de Contas, lembramos que o TCU (Tribunal de Contas da União) foi criado pelo Decreto 966-A de 07.11.1890, por iniciativa de Rui Barbosa, devendo ser dito, que dificilmente exista um Estado democrático sem um órgão encarregado de fiscalizar a aplicação do dinheiro público. Além do Tribunal de Contas da União (TCU), todos os Estados-membros contam com um TCE (Tribunal de Contas do Estado), havendo ainda, alguns municípios, a exemplo da cidade de São Paulo, que contam com um TCM (Tribunal de Contas do Município). Consta no extenso rol de atribuições ao Tribunal de Contas elencadas pela Constituição Federal/88:

“Art. 71.O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para

cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências Onecessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º - No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º - Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º - As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo”.

Frise-se ainda, que o Tribunal de Contas tem competência para sustar atos, conquanto pertença ao Legislativo o poder para sustar contratos:

Brasil. Estado de São Paulo. Lei Complementar 709/93

“Artigo 2º - Ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, nos termos da Constituição Estadual e na forma estabelecida nesta lei, compete:

XIII - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada a ilegalidade;

XIV - sustar, se não atendido nos termos do inciso anterior, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Assembléia Legislativa ou à Câmara Municipal competente;

XV - comunicar à Assembléia Legislativa ou à Câmara Municipal competente qualquer irregularidade verificada nas contas ou na gestão públicas, enviando-lhe cópia dos respectivos documentos;

XVI - encaminhar à Assembléia Legislativa ou à Câmara Municipal, conforme o caso, para sustação, os contratos em que se tenha verificado ilegalidade”.

Em razão de tal disposição, o E.Tribunal de Contas do Estado mantém em suas Instruções (01 - Área Estadual e 02 - Área Municipal), o regramento para o exame prévio de edital, com base na Lei de Licitações, situação em que poderá determinar a correção do instrumento convocatório:

Brasil. Lei 8666/93

Art. 113. O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto.

§ 1º Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregulari-

dades na aplicação desta lei, para os fins do disposto neste artigo.

§ 2º Os Tribunais de Contas e os órgãos integrantes do sistema de controle interno poderão solicitar para exame, antes da abertura das propostas, cópia de edital de licitação já publicado, obrigando se os órgãos ou entidades da Administração interessada à adoção das medidas corretivas que, em função desse exame, lhes forem determinadas.

Na verdade, como dito pelo próprio Texto Constitucional, as decisões do Tribunal têm eficácia de título executivo³, o que chama por demais a atenção, em especial para aqueles mais céticos, que não enxergam o alcance do poder atribuído a essa Corte especializada.

É também preciso salientar, em face de corriqueira confusão, que o *Tribunal de Contas não é órgão vinculado ao Legislativo*, quer seja administrativa ou politicamente, muito embora existam leis infraconstitucionais que o coloquem, incorretamente, ao lado daquele Poder. Aliás, é preciso salientar que as contas do Legislativo também passam pelo crivo do Tribunal de Contas, e por esse raciocínio, não se submete este à vontade daquele Poder.

Destarte, houve explícita opção constitucional pela adoção de uma Corte de Contas com poderes específicos para agir diretamente com propositura de sanções administrativas ou sustação de atos, mas contudo, via de regra, determinando que após a apuração de irregularidade, proceda-se a repre-

³ Sobre o assunto o Tribunal de Justiça da Paraíba firmou a Súmula nº 28 – “Tem eficácia de título executivo, decisão do Tribunal de Contas do Estado de que resultar imputação de débito ou multa”

sentação ao órgão competente para que esse tome as medidas necessárias.

Regularmente, essa representação é feita ao Legislativo para que possa atuar no campo político, com a possibilidade de promoção das chamadas comissões parlamentares de inquérito (ou comissões especiais de inquérito), ou mesmo ao Ministério Público, para que proceda a interposição de ações pertinentes junto ao Judiciário.

É que via de regra, as decisões dos *Tribunais de Contas não são auto-executáveis*.

Conforme já dito, de modo geral, os Tribunais de Contas não executam suas decisões, e assim sendo, ocorrendo situação de irregularidade, as Cortes remeterão representações aos Órgãos competentes para tomada de providências.

A exemplo, a L.C. 709/93, Lei Orgânica do E.TCESP, prevê a possibilidade de imposição direta de multas

Brasil. Estado de São Paulo. Lei Orgânica E.TCESP - L.C.709/93

Art. 104. O Tribunal de contas poderá aplicar multa de até 2.000 (duas mil) vezes o valor da unidade fiscal do Estado de São Paulo (UFESP) ou outro valor unitário que venha a substituí-la, aos responsáveis por:

I - contas julgadas irregulares de que não resulte débito;

II - ato praticado com infração à norma legal ou regulamentar;

III - não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, de diligência do Conselheiro Relator ou Conselheiro Julgador Singular, ou de decisão do Tribunal de Contas;

IV - obstrução ao livre exercício das inspeções e auditorias determinada;

V - sonegação de processo, documento ou informação, em inspeções ou auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas;

VI - reincidência do descumprimento de determinação ou Instruções do Tribunal de Contas.

cuja destinação dos recursos arrecadados servirão ao Fundo Especial de Despesa do E.TCESP, criado pela Lei Estadual nº 11.077/02⁴, certo que a falta de seu recolhimento importará em crédito executivo.

Desta feita, contrariamente a um Município que impõe uma multa administrativa, e ato contínuo, propõe sua inscrição e execução por meio de sua própria Procuradoria Jurídica, no caso dos Tribunais de Contas, tais créditos serão levados à inscrição de dívida ativa, para que a Procuradoria Geral do Estado, Órgão ligado ao Executivo, possa propor a competente execução fiscal. Situação idêntica, quando o E.Tribunal imputar débito a servidor, conforme dispõe a L.C.709/93:

"Artigo 88 - Quando a caução ou fiança for insuficiente para cobrir o montante do alcance, restituição ou pagamento, ou quando não a tiver prestado o responsável, extrair-se-á cópia da decisão e das peças do processo julgadas necessárias, as quais serão remetidas dentro de 15 (quinze) dias, por intermédio da Procuradoria da Fazenda do Estado, ao Pro-

⁴ Referida lei consiste em grande avanço para a sociedade, pois determina que os recursos serão aplicados no aperfeiçoamento da fiscalização

curador Geral do Estado, para cobrança judicial da dívida".

No plano infraconstitucional, ante ao Direito pátrio, arriscamos a elaborar o singelo quadro seguinte, sobre os principais instrumentos jurídicos dispostos na análise levada a efeito pelos Tribunais de Contas.

Leis Orgânicas e Regimentos Internos	Normas específicas editadas para cada Tribunal de Contas, sendo no caso do Estado de São Paulo, a L.C. 709/93
Lei Complementar nº 64/90	Lei das Inelegibilidades
Lei nº 8429/92	Lei de Improbidade Administrativa
Lei Complementar 101/00	Lei de Responsabilidade Fiscal
Lei 10.028/00	Lei de Crimes Fiscais (alterando disposições do Código Penal, da Lei 1.079/50 e Decreto-lei 201/67)

Continuando, as decisões dos Tribunais de Contas sobre a regularidade ou não das contas dos gestores públicos têm outro efeito fulminante e temido. Trata-se da possibilidade de inelegibilidade para cargo público. Reza o Texto Constitucional:

Art.14 A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

(...)

§ 9º. Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

Por sua vez, a Lei Complementar nº 64/90, disciplinando o preceito inserto na Carta Política:

“Art.1º. São inelegíveis:

I – para qualquer cargo:

(...)

g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se a questão houver sido ou estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 5 (cinco) anos seguintes, contados a partir da data da decisão”.

E mais, a Lei 9504/97, de 30.09.97, determina que os Tribunais e Conselhos de Contas devem tornar disponíveis à Justiça Eleitoral relação dos que tiveram suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecorrível do órgão competente, ressalvados os casos em que a questão estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário, ou que haja sentença judicial favorável ao interessado.

Quanto à aplicação da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8429/92), eis que poderoso instrumento à disposição da sociedade, em face das verificações levadas a efeito sobre os atos da Administração, sendo observadas situações que constringam a sua boa ordem, deverão ser colocadas em relevo pelas Cortes de Contas, e representadas ao Ministério Público para as providências devidas.

Não é preciso dizer que a representação do Tribunal de Contas ao Ministério Público para, ao final ser proposta ação por improbidade administrativa, é motivo de fundado respeito às verificações levadas a efeito. Frise-se que entre as cominações impostas pela Lei 8429/92, sanções de ordem

penal, civil e administrativa, esta a suspensão dos direitos políticos, podendo vir a atingir, não somente as Autoridades, como também os servidores e pessoas estranhas à Administração. Mais recentemente, em face do ajuste fiscal que o País está passando, foi editada a Lei de Responsabilidade Fiscal (L.C. 101/00), a qual atribui especial importância aos Tribunais de Contas para o acompanhamento concomitante da desenvoltura de entrada de receitas e assunção de despesas pelos Municípios, Estados e União, tendo o poder-dever de alertar (formalmente) aqueles entes quando estiverem em descompasso com o Novel Diploma:

Brasil. Lei de Responsabilidade Fiscal - LC 101/00

“Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

I - atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;

II - limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;

III - medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23;

IV - providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;

V - destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;

VI - cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

§ 1o Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:

I - a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do art. 4o e no art. 9o;

II - que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;

III - que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites;

IV - que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei;

V - atos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

§ 2o Compete ainda aos Tribunais de Contas verificar os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder e órgão referido no art. 20.

§ 3o O Tribunal de Contas da União acompanhará o cumprimento do disposto nos §§ 2o, 3o e 4o do art. 39.

Mais ainda, na esteira do ajuste fiscal, fora editada a Lei de Crimes Fiscais (Lei 10.028/00, de 19.10.00), a qual, entre outras situações, determina:

“Art.5º. Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:

I - deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei;

II - propor lei de diretrizes orçamentárias anual que não contenha as metas fiscais na forma da lei;

III - deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidas em lei;

IV - deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos de lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.

§ 1º. A infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

§ 2º. A infração a que se refere este artigo será processada e julgada pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida”. (grifamos)

A estrutura do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo em relação à sua missão constitucional e forma de trabalho

Passamos a seguir, a procurar passar breve noção da estrutura do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, e por extensão, uma idéia da dificuldade enfrentada ante a sua hercúlea missão, na perseguição de suas atribuições outorgadas pela Constituição Federal e derivadamente, pela Constituição do Estado de São Paulo, e demais leis infraconstitucionais.

Sobre o TCESP podemos dizer que é composto por sete conselheiros, como todos os demais Tribunais de Contas Estaduais, nomeados nos termos dispostos pela Constituição Federal/88. Os processos dentro do TCESP são distribuídos aleatoriamente aos Conselheiros, havendo disciplina estabelecida pela Lei Orgânica e Regimento Interno para competência de julgamento por Câmaras, formadas por 03 (três) Conselheiros, ou pelo Pleno, composto por todos os membros. Dentro de um organograma, na área fim, temos:

- Assessorias Técnica-Jurídica, a Técnica-Econômica e a Técnica de Engenharia, diretamente ligadas aos Conselheiros, tendo a alta missão de avaliar os processos, em especial cotejo dos argumentos da Auditoria com os da Defesa, os documentos que instruem os autos, as razões de recurso etc, antes de remessa para julgamento;
- Secretaria Diretoria-Geral, diretamente ligada à área de fiscalização;
- Departamentos de Supervisão de Fiscalização I e II;

- 11 Diretorias de Fiscalização junto à Sede (Capital) e congêneres 11 Unidades Regionais, espalhadas pelo interior do Estado.

Cada um desses órgãos internos têm uma lotação específica de servidores, e uma estrutura própria. As Unidades Regionais estão situadas nas cidades de Campinas, Bauru, Araçatuba, Sorocaba, Araras, Presidente Prudente, Ribeirão Preto, Fernandópolis, Marília, Rio Preto e São José dos Campos, e tem jurisdição sobre os Municípios e Órgãos do Estado localizados na sua área de abrangência.

Rígida na competência, é a distribuição aleatória ao Conselheiro, não existindo no TCESP um *juízo natural por Unidade Regional ou Diretoria de Fiscalização*, em que o Município obrigatoriamente seja fiscalizado pela sua Regional ou Diretoria respectiva. Menos ainda, a *existência do Auditor natural*. Assim, a organização em Diretorias na Sede, e no Interior do Estado, trata-se tão somente de melhor distribuição de trabalhos, que poderão ser revistos na medida das necessidades do Órgão.

É importante destacar esta estrutura do TCESP, a fim de que se dê a dimensão da vontade do Órgão de estar próximo aos entes jurisdicionados, posto que são 645 Municípios fiscalizados, e nestes, incluem-se além das Prefeituras e Câmaras, também as Autarquias, Fundações, Empresas Públicas, Economia Mista, Consórcios Intermunicipais, Organizações Sociais, e também os órgãos da estrutura do Estado. Na verdade, a soma chega a 3.000 (três mil) órgãos fiscalizados, os quais são visitados todos os anos, sendo gerados processos respectivos para análise das contas.

A rigor, não somente processos de contas, eis que outros processos, a exemplo dos acessórios, como se verá adiante, e bem assim os contratos, auxílios-subvenções, admissão



de pessoal etc, multiplicando em muito aquele número anual. Antes da inauguração das Regionais, o que aconteceu gradativamente nos últimos 10 (dez) anos, contam os funcionários mais velhos do TCESP, que as auditorias eram feitas à *base de charrete*... Na verdade, não dá para saber, honestamente, se é puro folclore ou se é apenas conversa para impressionar os auditores mais novos.

Mas a verdade, é que quem conhece o TCESP há algum tempo, deve ter percebido nitidamente o empenho para o aperfeiçoamento de seu trabalho, em que pese as dificuldades materiais aqui relatadas. Além das atuais Instruções, as quais regulam a relação entre o TCESP e os Órgãos Estaduais (Instruções nº 1) e Municípios (Instruções nº 2), hoje a E.Corte está empenhada na busca pela modernização, tendo na Informática, um meio hábil e eficaz para a obtenção e transferência rápidas e precisa de informações. Já é possível acessar a página do TCESP junto à Internet (www.tce.sp.gov.br) e obter informações sobre a atuação do Órgão, e bem assim, muitas informações pertinentes aos órgãos jurisdicionados. Aliás, é pela página da Internet, que os jurisdicionados tem acesso aos comunicados do TCESP, e lá podem baixar os programas (*softwares*) desenvolvidos para a análise entre outros, da ordem cronológica, admissão de pessoal, aplicação no ensino, lei de responsabilidade fiscal, adiantamentos etc. Esta opção pelo aperfeiçoamento não é gratuita, decorre de uma cobrança firme da sociedade, a qual se tornou mais consciente e exigente nos últimos anos. Só para ilustrar, indicamos a especial atenção que o TCESP passou a dar nos últimos anos, respectivamente a:

- Licitações e contratos, com o advento da Lei 8666/93;

- Ordem Cronológica de Pagamentos, com o advento da Lei de Licitações e denúncias de pagamento de pedágios junto à Administração;
- Déficit da execução orçamentária, com o advento do plano de estabilização econômica;
- Venda de ações e ordem cronológica de precatórios, em face das impropriedades cometidas, noticiadas pela imprensa.
- Aplicação no Ensino e recursos do FUNDEF (Funde de Desenvolvimento e Valorização do Ensino Fundamental), com o advento da Emenda 14;
- Aplicação na Saúde, com o advento da Emenda 29;
- Aplicação dos recursos advindos das multas de trânsito, em face do advento do CNT (Código de Nacional de Trânsito), e reclamo popular pela imposição de uma indústria de multas;
- E finalmente, a grande vedete do momento, a aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar n° 101/00, de 04.05.00.

Sobre a sistemática de trabalho do TCESP, e bem assim, de grande parte dos Tribunais de Contas, temos a dizer, que via de regra, a análise será sempre a *posteriori*. É que a prestação de contas das Prefeituras, Câmaras e Autarquias será entregue até 31 de março do ano seguinte ao final do Exercício econômico-financeiro, nos termos da Lei Complementar Estadual n°709/93. No caso de empresas, a apresentação das

contas será sempre 30 (trinta) dias após a publicação da Assembléia Geral Ordinária, via de regra, protocoladas no Tribunal até 30 de maio.

E finalmente, a prestação de contas das Unidades Gestoras de Despesa do Estado é feita até 31 de janeiro do Exercício seguinte. Exceção a esta regra é o Exame Prévio de Edital, disciplinado pelas Instruções baixadas pelo TCESP, situação em que mediante representação de interessado, a E.Corte procede a análise da legalidade de edital de licitação, antes de findo o procedimento licitatório, não sendo rara, a determinação para correção de rota, visando o cumprimento dos princípios constitucionais da Administração Pública, quais sejam, da legalidade, moralidade, eficiência, publicidade e impessoalidade.

Evidentemente, a análise a posteriori traz inconvenientes de ordem prática, uma vez que pode ser apontada uma situação de irregularidade, a qual já se consumou e não reste mais tempo para correção efetiva. Além disso, os prazos de prescrição já foram disparados, e por extensão, o estreitamento de tempo para a perseguição em juízo para a sua correção .

Assim, o TCESP vem lançando mão de processos denominados *acessórios*, que residem no envio de documentação para uma análise, ainda que posterior, mas contemporânea ao ato, ou pelo menos, em data próxima.

O Acessório 1 se presta à análise do cumprimento da Ordem Cronológica, de Pagamentos, e está relacionada com a determinação constante na Lei Federal 8666/93,

BRASIL. Lei Federal nº 8666/93.

“Art. 5º Todos os valores, preços e custos utilizados nas licitações terão como expressão monetária a moeda corrente nacional, ressalvado o disposto no art. 42 desta lei, devendo cada

unidade da Administração, no pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, obedecer, para cada fonte diferenciada de recursos, a estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades, salvo quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada”.

sendo as informações prestadas semestralmente; o Acessório 2 cumpre à análise da aplicação constitucional no ensino, que deve ser, como sabemos, pelo menos de 25% (vinte e cinco por cento) da transferência e arrecadação de impostos, mediante envio trimestral de documentos; e o Acessório 3, à análise do cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal. Neste último caso, há o envio bimestral, pelo Executivo, do Relatório Resumido da Execução Orçamentária; e envio quadrimestral, do Relatório de Gestão Fiscal por parte das Prefeituras e Câmaras, além dos Poderes do Estado e Ministério Público. Toda a documentação enviada ao TCESP, quanto ao seu conteúdo formal e material, bem como os prazos, têm lastro nas Instruções da E.Corte, conforme já mencionado. Especificamente quanto à análise do cumprimento da LRF, sendo detectada qualquer anomalia, nos termos do Art.59 daquele Diploma, aos Tribunais de Contas caberá a responsabilidade de emitir Ofício de Alerta ao jurisdicionado, para correção de rota. Findo o período de análise, todos os *acessórios* (1,2 e 3) servirão de subsídio para a análise geral da gestão econômico-financeira do Órgão pertinente, em conjunto com as informações prestadas por ocasião da prestação de contas anual, e auditorias in loco, as quais, no E.TCESP, são realizadas em todos os órgãos.

A Auditoria, via de regra, não se satisfaz com as informações prestadas isoladamente, e procura por outros meios, quer seja pela análise de contratos, procedimentos licitatórios,

registros contábeis, despesas, apontamentos de pessoal, registro de atos do órgão, enfim, todos os documentos possíveis, a fim de aferir os dados informados. Neste momento, a auditoria faz um cotejo de todas as informações prestadas, formulando um relatório, do qual é dada ciência ao órgão jurisdicionado para apresentar sua defesa.

Assim, em síntese, e de forma bastante simplista, demos uma noção da estrutura do TCESP, sobre a sua busca pela modernização, e a sua forma de interagir com os jurisdicionados.

Breve comentário ao trâmite dos processos no Tribunal de Contas

Junto aos processos judiciais, predomina o princípio da inércia, ou seja, há necessidade de que o Judiciário seja provocado, para que se manifeste. É o que determina o Art.2º do Código de Processo Civil: *“Nenhum juiz prestará a tutela jurisdicional senão quando a parte ou o interessado a requerer, nos casos e forma legais”*. No caso dos processos junto aos Tribunais de Contas, a sistemática é diferente.

Ao contrário, a regra é que todo aquele que administra bens ou valores públicos, ainda que seja o particular, tem o dever de prestar contas, e desta feita são os Tribunais que baixam Instruções específicas para a formalização dessa prestação de contas. Conforme já foi dito, as Instruções nº 1 (Área Estadual) e nº 2 (Área Municipal), definem os prazos e documentos que deverão ser ofertados, e bem assim, a obrigatoriedade de guarda, manutenção e apresentação daqueles solicitados quando das inspeções in loco. Importante observar, dentro do tema deste trabalho, que os processos de competência dos Tribunais de Contas estão regulados pelas suas Leis Orgânicas e pelos seus Regimentos Internos, além das Instruções pertinentes, e não dispensam, sob pena de nu-

lidade, o acompanhamento dos interessados, a fim de que exerçam a ampla defesa.

É importante salientar, que no cumprimento de sua missão constitucional de órgão de controle, além das contas dos gestores públicos, as quais verificadas e julgadas anualmente, e de outros tantos processos formalizados, em face do amplo leque de suas atribuições, é comum a oferta de denúncias propostas por cidadãos, acerca de malversação do dinheiro público. Na verdade, tais denúncias são muito comuns, e muito úteis na busca da verdade material quando da análise da administração econômico-financeira de um Órgão (quando não assumem verdadeiro papel de jogo de intrigas entre os adversários políticos locais).

As denúncias guardam sua importância, posto via de regra, ser formuladas por pessoas que estão mais próximas dos fatos.

Sobre tais expedientes, poderíamos fazer um parâmetro com o Inquérito Policial, no qual não há o contraditório, eis que assumem, ainda que de uma forma mitigada em comparação àquele, um caráter inquisitorial. Fazemos questão de frisar que tais expedientes têm um certo sentido de Inquérito, pois buscam a verdade material pela narração de fatos e busca de informações sobre documentos, não sendo dada a ciência da origem de tais informações ao órgão fiscalizado antes de completada a verificação, exatamente para não gerar constrangimentos que pudessem atrapalhar a colheita de dados ou constranger pessoas :

Brasil. Lei Complementar Estadual nº 709/93 – Lei Orgânica do TCESP:

“Art.110. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de contas.

Art.111. A denúncia, sobre matéria de competência do Tribunal de Contas, deverá referir-se ao administrador ou responsável sujeito a sua jurisdição, conter o nome legível, a qualificação e o endereço do denunciante e estar acompanhada, de prova ou indício concernente ao fato denunciado ou a existência de ilegalidade ou irregularidade.

Parágrafo único – O Regimento Interno disporá sobre a tramitação do processo de denúncia.

Art.112. A denúncia será apurada em caráter sigiloso, até que se comprove a sua procedência, e somente poderá ser arquivada após efetuadas as diligências pertinentes, mediante despacho fundamentado do Conselheiro designado.

Parágrafo único. Reconhecida a existência de dolo ou má-fé do denunciante, o processo será remetido ao Ministério Público para as medidas legais cabíveis”.

Mas evidente, é uma investigação mitigada, não gerando o constrangimento próprio das ações policiais, mesmo porque os gestores públicos, e também os particulares que recebem verbas públicas, a exemplo de entidades assistenciais, têm por corriqueira, ordinária mesmo, a prestação de informações aos agentes do Tribunal de Contas, a qualquer tempo, com base nas Leis Orgânicas que as disciplinam:

“Brasil. Estado de São Paulo. Lei Complementar Estadual 709/93 – Lei Orgânica do TCESP:

Art.25. No exercício das funções de auditoria contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos Poderes

Públicos estaduais e municipais, o Tribunal de Contas, através de inspeções e verificações, acompanhará a execução orçamentária a patrimonial dos órgãos da administração direta e autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações instituídas ou mantidas direta ou indiretamente pelos Poderes supracitados, inclusive a aplicação de subvenções e renúncia de receitas quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, devendo:

(...)

§ 1º. Nenhum processo, documento ou informação poderá ser subtraído às inspeções do Tribunal de Contas, a qualquer pretexto, sob pena de responsabilidade.”

As denúncias são recebidas em caráter sigiloso, e são processadas e instruídas assim, até o momento em que fazem parte integrante do processo:

“ Brasil. Lei Complementar Estadual 709/93 – Lei Orgânica do TCESP

Art. 112. A denúncia será apurada em caráter sigiloso, até que se comprove a sua procedência, e somente poderá ser arquivada após afetadas as diligências pertinentes, mediante despacho fundamentado do Conselheiro designado”.

A partir daí, instruídas, será dada oportunidade do exercício da ampla defesa para a parte interessada. Neste instante, tal processo perde caráter de sigilo e ganha a publicidade natural dos feitos públicos. Ocorre que essas representações serão instruídas dentro do próprio processo de contas, como subsídio à análise geral, sendo-lhes verdadeiro apêndice, ou mesmo, ao alvedrio do Conselheiro Relator, como processo próprio, convertendo-se no denominado Processo de Tomada de Contas, ou Tomada de Contas Especial.

No que tange aos demais processos, ante ao princípio do devido processo legal, o Regimento Interno do E.TCESP prevê a plena defesa dos direitos dos interessados :

Brasil. Estado de São Paulo. Regimento Interno E.TCESP:

Artigo 208 - A defesa dos direitos dos interessados nos processos é assegurada pela forma seguinte, além de outras modalidades constantes deste Regimento Interno:

I - vista dos autos, na Secretaria do Tribunal, por si ou por procurador, legalmente constituído;

II - permissão aos interessados de apresentação de documentos e alegações escritas, endereçadas ao julgador do feito;

III- extração de certidões de ato ou termo processual, mediante pedido escrito, dirigido ao Presidente, ao Relator ou Julgador Singular;

IV - sustentação oral perante o Tribunal Pleno ou às Câmaras, na forma estabelecida no artigo 104 deste Regimento Interno.

§ 1º - Iniciado o julgamento, não se concederá vista aos interessados, nem será ele suspenso para o fornecimento de certidões.

§ 2º - Eventual pedido de juntada de documentos e alegações escritas poderá ser indeferido se o processo já estiver incluído em pauta.

Apenas complementando, conforme foi fartamente aqui demonstrado, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, assim como as demais Cortes de Contas, além da atribuição de verificação anual das contas, também avalia outras maté-

rias definidas no Texto constitucional. Desta feita, a E.Corte perfaz análise em autos próprios para análise das seguintes matérias⁵ :

- Representações / Denúncias, remetidas por interessados, sendo avaliadas em auditoria específica ou em subsídio à análise geral das Contas, no limite da gravidade afirmada.
- Exame prévio de Edital, quando suscitado por interessado, remetidos antes da abertura dos pleitos em sua Origem.
- Ordem Cronológica, Ensino e Lei de Responsabilidade Fiscal, por meio dos citados Acessórios 1, 2 e 3, pela periodicidade já indicada;
- Contratos e atos jurídicos análogos, incluindo-se contratos de gestão e concessão de serviço público, quando levados a efeito, sendo remetidos à E.Corte no mês seguinte à sua elaboração;
- Auxílios, subvenções e contribuições, pela periodicidade anual;
- Atos de aposentadoria e Pensão, pela periodicidade anual;
- Atos de admissão de pessoal, pela periodicidade anual.

⁵ Conforme Instruções TCESP nº 1 (Área Estadual) e nº 2 (Área Municipal)

O Tribunal de Contas do Estado e a Lei de Crimes Fiscais

Com relação aos crimes fiscais propriamente ditos, o que podemos dizer, é que o Tribunal, após a elaboração dos Relatórios, e após o exercício da ampla defesa, verificando indícios de materialidade e presunção de autoria, representará tal situação ao Órgão do Ministério Público para propor as ações pertinentes, inclusive para os casos de improbidade administrativa, no campo cível.

Sobre este assunto, podemos afirmar que o E.TCESP enviou ao MP (até setembro/02) cerca de 200 representações, todas com base na falta de cumprimento ao Art.42, parágrafo único da lei:

Lei Complementar 101/00 - Lei de Responsabilidade Fiscal

"Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

Código Penal - Alterado pela Lei 10.028/00

"Assunção de obrigação no último ano do mandato ou legislatura"

"Art. 359 C. Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercí-

cio financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa:"

"Pena reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos."

ou seja, a assunção de despesas nos dois últimos quadrimestres do mandato, sem previsão de recursos financeiros.

Contudo, não se deve esquecer que o E.TCESP, em meio a qualquer dos procedimentos aqui citados, também poderá vir a representar ao Ministério Público, quanto às demais hipóteses previstas no ordenamento penal, eis que são passíveis de ação penal pública incondicionada.

Outra situação importante, diz respeito à aplicação de multas pela E.Corte, pelo não cumprimento da entrega da documentação pertinente à Lei de Responsabilidade Fiscal. Senão vejamos. Devemos lembrar que a Lei 10.028/00 de 19.10.00, a qual inseriu os crimes contra as finanças públicas e alterou dispositivos da Lei 1079/50 e Decreto-Lei 201/67, ambos tratando de crimes de responsabilidade, previu como infração administrativa contra as leis de finanças públicas as seguintes situações:

- Deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao TC o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei;
- Propor lei de diretrizes orçamentárias anual que não contenha as metas fiscais na forma da lei;
- Deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.

Nestes casos, a citada lei, prevê a cominação de multa de 30% dos vencimentos anuais do agente que der causa a qualquer dessas situações, sendo a multa de responsabilidade pessoal, processada e julgada pelo Tribunal de Contas. No caso do TCESP, têm-se observado, de forma mais amena, a previsão contida na sua Lei Orgânica, Art.104, com aplicação de multa, invariavelmente, no limite de 100 UFESP's. Tomando a exemplo o período do 2º e 3º Quadrimestre de 2000 ao 1º Quadrimestre de 2001, há apenas um registro de aplicação de multa de 300 UFESP's. Apenas para ilustrar, o site TCESP indica o seguinte registro:

2º e 3º Quadrimestres de 2000	Multa a 64 câmaras
	Multa a 51 prefeituras
1º quadrimestre de 2001 ⁶	Multa a 05 câmaras
	Multa a 09 prefeituras
2º quadrimestre de 2003	Nada consta - câmaras
	01 - prefeitura ⁷

É fácil perceber que a imposição de multas reduziu consideravelmente a falta de observância ao princípio legal, e bem demonstrou o caráter pedagógico do instrumento.

Ora, é evidente, pelo exemplo colhido, que somente uma ação firme e permanente poderá forçar ao Administrador e a todos os que têm compromisso com a Administração Pública, ao cumprimento dos preceitos constitucionais e infraconstitucionais pertinentes.

⁶ Pesquisa efetuada em agosto/2002.

⁷ Não há indicação de aplicação de multa até a presente data.



Conclusão

A fim de concluir este trabalho, não podemos deixar de dizer que de nada valerá a sistemática criada pelo Legislador, quer seja por mandamento constitucional ou infra-constitucional, e bem assim, todo o empenho e dedicação dos Órgãos/pessoas responsáveis pelos controles interno e externos, se o verdadeiro órgão fiscalizador, que é a sociedade, e em última análise, o cidadão comum, não engajar-se no processo de construção de uma sociedade democrática. É a sociedade quem determina o engajamento das instituições, quer pela crítica séria, quer seja pelo apoio.

De nada valerão os Órgãos Democráticos, tais como Ministério Público, Tribunais de Contas, Poder Legislativo e Judiciário, pilares do Estado de Direito, ou o esforço individual de cada Membro que lhes compõe, se o povo, fim ao qual a norma se destina, não exigir a efetividade da intenção do Legislador, que em última análise, visa o bem comum e o desenvolvimento social, para construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantindo o desenvolvimento nacional e erradicando a pobreza e a marginalização, nos exatos termos das regras programáticas instituídas em 1988, junto ao Artigo 3º da Constituição Federal, as quais todos nós sonhamos um dia alcançar.

Bibliografia e fontes de pesquisa

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacob. Eficiência e Eficácia dos Tribunais de Contas. Medeiros Adilson Moreira de. Controle Externo e os Tribunais de Contas, "L & C - Revista de Direito e Administração Pública", Editora Consulex, Ano III, nº 27, setembro/2000



MATEUS, Wilson Roberto. Palestra proferida no "Espaço Funcamp de Políticas Públicas" - Unicamp, 31.08.02, representando o TCESP, Mesa 5- Tema: "A responsabilização Administrativa e Penal dos Gestores Públicos na Lei de Responsabilidade Fiscal".

TCESP - Instruções nº 1 (Área Estadual) e nº 2 (Área Municipal)

_____ www.tce.sp.gov.br

_____ Regimento Interno

TEIXEIRA, Nelson Medeiros. Contas do Legislativo: soberania do parecer do Tribunal de Contas, em <http://www1.jus.com.br/pecas/texto.asp?id=524>, citando J.Cretella Jr. Dos Atos Administrativos Essenciais- 1ª Ed. 1995-forense.



A Lei de Responsabilidade Fiscal e as Finanças Municipais

FRANÇOIS E. J. DE BREMAEKER
ECONOMISTA E GEÓGRAFO DO IBAM
COORDENADOR DE ARTICULAÇÃO POLÍTICO-INSTITUCIONAL
bremaeker@ibam.org.br

Introdução

Importantes transformações no cenário político-administrativo do País foram introduzidas com a Constituição promulgada em outubro de 1988. Os efeitos práticos, que se fizeram sentir a partir do ano seguinte, mostraram que os Governos Municipais tiveram reforçada a sua autonomia, passando a assumir um papel de maior importância na prestação de serviços de interesse local, como também de serviços sociais de âmbito regional, para aqueles de maior porte demográfico.

É inegável que o texto constitucional aprovado fortaleceu financeiramente os Municípios, o que se deu muito mais pelo aumento da sua participação nas transferências constitucionais, do que pela ampliação da sua capacidade tributária. De fato, a Constituição inovou muito pouco em relação à competência tributária municipal, mantendo basicamente os mesmos impostos destinados pelas Constituições anteriores. Os Municípios têm à sua disposição tributos que se aplicam sobre atividades eminentemente urbanas: o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS). Entretanto, a grande maioria dos Municípios do País é de base econômica rural.



Quanto às transferências constitucionais os ganhos dos Municípios se deram em duas frentes: através do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que é a principal transferência da União para os Municípios; e através do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), que é a principal transferência dos Estados para os Municípios.

Quanto ao FPM, sua participação cresceu de 17% para 20% a partir de outubro de 1988, com adicionais de 0,5% ao ano desde 1989 até alcançar os atuais 22,5% em 1993; enquanto que, em relação ao ICMS, este não só evoluiu de 20% do antigo ICM para 25% do novo ICMS, que teve sua base de incidência ampliada, com a incorporação da tributação sobre a energia elétrica, os combustíveis e os minerais, que antes eram de competência da União.

Obviamente que o ganho financeiro em favor dos Municípios provocou uma redução dos recursos à disposição da União e dos Estados. Isto fez com que estas esferas de Governo reagissem no sentido de procurar encontrar uma solução para a nova situação em que se encontravam.

Os Estados, pura e simplesmente, foram transferindo parte das suas responsabilidades para os Municípios, sem a correspondente transferência de recursos, enquanto a União, além de adotar este mesmo procedimento, ainda criou uma série de mecanismos financeiros que viriam a retirar recursos dos Estados e Municípios, criando novas contribuições e aumentando as alíquotas daquelas já instituídas, sem repartir os recursos com os Estados e Municípios.

Com isto, reduziu-se ao longo do tempo a participação relativa dos Municípios frente às receitas tributárias e às transferências constitucionais, a tal ponto que, entre 1998 e 2002, a massa de recursos disponíveis para os Municípios, reduziu-se em 1 ponto percentual, caindo de 15,8% em 1998 para 14,8% em 2002. Em 1992 esta participação era de 18,5%.

TABELA 1
EVOLUÇÃO DA RECEITA TRIBUTÁRIA DISPONÍVEL
PARA AS ESFERAS DE GOVERNO,
NO PERÍODO ENTRE 1998 E 2002.

(Em R\$ milhões correntes)

ANOS	TOTAL	UNIÃO		ESTADOS		MUNICÍPIOS	
		Disponível	%	Disponível	%	Disponível	%
1998	271.856	160.880	59,2	67.983	25,0	42.993	15,8
1999	309.420	185.682	60,0	76.314	24,7	47.424	15,3
2000	357.646	213.635	59,7	90.396	25,3	53.615	15,0
2001	406.118	241.439	59,5	103.949	25,6	60.730	14,9
2002	473.844	286.175	60,4	117.290	24,8	70.380	14,8

FONTE: Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal. Coordenadoria Geral de Política Tributária. Coordenadoria de Estudos Econômicos. Divisão de Estudos Tributários. Carga tributária no Brasil – 2002. Brasília, 2003. 19p. (Estudos tributários, 11).

O resultado fiscal dos municípios

A redução na participação relativa dos recursos disponíveis aliada à pressão exercida sobre as finanças municipais para a manutenção das ações e serviços de competência dos Estados e da União têm contribuído para o elevado número de Municípios que apresentam resultado fiscal negativo.

Isto acontece porque quando a população reclama pelo não atendimento das suas necessidades, a instância de Governo procurada é a municipal, por estar mais próxima do cidadão, que vê o Prefeito como o responsável direto pelo bom andamento de todos os serviços públicos de que usufrui e



mesmo daqueles que poderia vir a usufruir. O cidadão não faz distinção de qual esfera de Governo é a competência da prestação do serviço. O que o cidadão quer é ter o serviço a sua disposição.

Levantamentos realizados pelo Banco de Dados Municipais do IBAM mostram que a manutenção dos serviços de competência de outras esferas de Governo tem contribuído decisivamente para a formação de déficits fiscais.

O custo para os Municípios representado pela manutenção dos serviços de competência das demais esferas de Governo era de pelo menos R\$ 3,1 bilhões em 1998, chegando a pelo menos R\$ 3,8 bilhões em 2000, atingindo a R\$ 4,2 bilhões em 2001 e alcançando a R\$ 5,0 bilhões em 2002.

A confirmação desta afirmativa é dada pelo resultado de pesquisa de opinião realizada há dois anos pelo Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (IBOPE), quando ficou constatado que 61% dos entrevistados apontavam o Município como a esfera de Governo mais importante no dia-a-dia de cada um. Mais significativo ainda é o fato de que entre as pessoas de maior nível de instrução, este percentual subia para 71% (Giglio, 1997).

Um aspecto importante a observar é o fato de que a absorção dos encargos das demais esferas de Governo ocorre com maior intensidade relativa nos Municípios de menor porte demográfico, o que torna este processo extremamente perverso. Na prática, se o Município não assumir a execução destes serviços, dificilmente, senão jamais, a comunidade terá acesso aos mesmos, pois as demais esferas de Governo alegam que seria por demais oneroso mantê-los.

TABELA 2

**GASTOS EFETUADOS PELOS GOVERNOS MUNICI-
PAIS COM SERVIÇOS DE COMPETÊNCIA EXCLUSI-
VA DA UNIÃO E DOS ESTADOS, SEGUNDO OS
GRUPOS DE HABITANTES (*).**

BRASIL - 2002

Grupos de Habitantes (por mil)	Número de Municípios	Gastos com serviços da União e dos Estados		
		% sobre a receita total	Média municipal (em R\$)	Total dos Municípios (em R\$)
BRASIL	5.560	4,50	900.042	5.004.231.758
até 10	2.686	10,85	447.857	1.202.943.069
10 l-- 20	1.384	7,13	568.778	787.189.225
20 l-- 50	965	5,62	883.694	852.764.632
50 l-- 100	300	4,55	1.740.441	522.132.242
100 l-- 200	119	4,02	3.769.428	448.561.909
200 l-- 500	75	3,35	6.339.055	475.429.110
500 l-- 1000	19	3,12	14.261.054	270.960.033
1000 e mais	12	1,62	37.020.961	444.251.538

FONTES: Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. – 2002.

IBAM. Banco de Dados Municipais (IBAMCO) – levantamento dos gastos municipais.

(*) Dados expandidos a partir de uma amostra de 4.130 Municípios para um universo de 5.560 Municípios.

Observação: não foram levados em consideração os dados de Brasília (DF).

O desempenho fiscal dos municípios

O resultado fiscal dos Municípios, mesmo antes da vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, já vinha apresentando resultados auspiciosos, entretanto, esta tendência reverteu-se em 2002.

Em 1995, o primeiro ano pleno após a implantação do Plano Real, 82,2% dos Municípios encontrava-se em déficit fiscal. Certamente esta situação se devia ao fato deles ainda se encontrarem influenciados pelo descontrole financeiro provocado pela elevada inflação que existia nos anos anteriores, época em que o orçamento municipal podia ser considerado uma verdadeira peça de ficção.

A situação melhorou significativamente em 1998, depois de passados quatro anos sob um ambiente de inflação em níveis civilizados. Neste ano pouco mais da metade dos Municípios (55,5% do total) apresentavam déficit fiscal.

Os resultados encontrados para o ano de 2000, já sob o império da Lei de Responsabilidade Fiscal, são bastante promissores. Neste ano apenas quatro em cada 10 Municípios ainda se encontravam em situação de déficit fiscal (41,5%). Em 2001 continuava se mantendo esta mesma tendência, quando se reduzia a 31,5% a participação de Municípios que apresentavam déficit fiscal.

Em 2002 ocorreu uma significativa reversão da tendência verificada nos anos anteriores, quando 44,0% dos Municípios se apresentaram em situação de déficit fiscal, ou seja, um percentual mais elevado do que o ocorrido no ano de 2000.

TABELA 3
DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS QUE
APRESENTAM DÉFICIT FISCAL, SEGUNDO OS
GRUPOS DE HABITANTES, EM 2000, 2001 E 2002.

GRUPOS DE HABITANTES	MUNICÍPIOS COM DÉFICIT FISCAL					
	2000 (*)		2001 (**)		2002 (***)	
	Número	%	Número	%	Número	%
(por mil)						
TOTAL	2.287	41,5	1.750	31,5	2.423	44,0
até 2	40	38,2	31	25,8	52	43,7
2 – 5	473	38,6	327	26,1	476	37,9
5 – 10	609	46,4	413	31,5	600	45,8
10 – 20	568	41,2	504	36,4	630	45,5
20 – 50	406	42,4	317	32,9	441	45,7
50 – 100	117	38,7	96	31,9	127	42,3
100 – 200	43	37,0	34	28,8	44	37,0
200 – 500	23	30,4	18	23,7	34	45,3
500 – 1000	3	17,6	7	38,9	13	68,4
1000 e mais	5	41,7	3	25,0	6	50,0

FONTES: Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional – 2000, 2001 e 2002. TABULAÇÕES ESPECIAIS: IBAM. Banco de Dados Municipais (IBAMCO).

(*) Dados expandidos a partir de uma amostra de 4.192 Municípios para um universo de 5.506 Municípios.

(**) Dados expandidos a partir de uma amostra de 4.884 Municípios para um universo de 5.506 Municípios.

(***) Dados expandidos a partir de uma amostra de 4.130 Municípios para um universo de 5.560 Municípios.



Dados referentes às despesas realizadas pelos Municípios com os serviços de competência exclusiva dos demais entes da Federação mostram que caso houvesse a compensação dos recursos, apenas 9,2% dos Municípios brasileiros continuariam em situação de déficit fiscal. A maior parte dos Municípios nesta situação seriam aqueles de maior porte demográfico.

A situação financeira dos municípios em 2002

No ano de 2002 a receita total dos Municípios brasileiros, em média, é constituída por 68,4% de transferências, por 17,1% de receitas tributárias e por 14,5% de outras receitas.

Estes números mostram que existe uma forte dependência dos Municípios em relação às transferências de recursos provenientes das outras esferas de Governo, fazendo com que o desempenho das finanças municipais esteja atrelado ao desempenho delas.

TABELA 4
DISTRIBUIÇÃO DAS RECEITAS MUNICIPAIS
MÉDIAS SEGUNDO AS GRANDES REGIÕES NO
ANO DE 2002(*)

BRASIL E GRANDES REGIÕES	RECEITA ORÇAMENTÁRIA (R\$)	RECEITA TRIBUTÁRIA (R\$)	RECEITAS DE TRANSFERÊNCIA (R\$)	OUTRAS RECEITAS (R\$)
BRASIL	19.826.496	3.386.635	13.570.429	2.869.432
Norte	14.869.657	1.280.893	12.572.913	1.015.851
Nordeste	13.005.978	1.087.067	10.686.703	1.232.208
Sudeste	33.287.526	7.746.092	19.946.314	5.595.120
Sul	15.259.290	2.214.786	10.166.254	2.878.250
Centro-oeste	14.253.763	1.629.188	11.466.764	1.157.811

FONTE: Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional – 2002. TABULAÇÕES ESPECIAIS: IBAM. Banco de Dados Municipais (IBAMCO)

(*) Dados expandidos a partir de uma amostra de 4.130 Municípios.

A distribuição dos Municípios segundo os grupos de habitantes expõe as grandes diferenças encontradas entre estas unidades. Em linhas gerais o que se constata é que os Municípios até 50 mil habitantes apresentam resultados médios abaixo da média nacional, em todos os grandes itens de receitas.

TABELA 5**DISTRIBUIÇÃO DAS RECEITAS MÉDIAS MUNICIPAIS SEGUNDO OS GRUPOS DE HABITANTES NO ANO DE 2002 (*)**

GRUPOS DE HABITANTES (por mil)	RECEITA ORÇAMENTÁRIA (R\$)	RECEITA TRIBUTÁRIA (R\$)	RECEITAS DE TRANSFERÊNCIA (R\$)	OUTRAS RECEITAS (R\$)
TOTAL	19.826.496	3.386.635	13.570.429	2.869.432
até 2	2.754.613	66.665	2.564.648	123.300
2 – 5	3.460.895	89.238	3.178.682	192.975
5 – 10	4.891.188	201.403	4.397.702	292.083
10 – 20	7.977.253	361.224	7.125.166	490.863
20 – 50	15.724.091	1.119.360	13.142.487	1.462.244
50 – 100	38.251.448	4.545.375	29.150.788	4.555.285
100 – 200	93.766.857	13.547.653	62.959.295	17.259.909
200 – 500	189.225.513	40.378.292	115.048.275	33.798.946
500 – 1000	457.085.082	92.426.302	275.084.289	89.574.491
1000 e mais	2.285.316.584	751.288.137	1.062.686.237	471.342.210

FONTE: Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional – 2002. TABULAÇÕES ESPECIAIS: IBAM. Banco de Dados Municipais (IBAMCO).

(*) Dados expandidos a partir de uma amostra de 4.130 Municípios.

Com o advento do Plano Real, surgido após uma sucessão de planos econômicos que não obtiveram o sucesso esperado, foi conseguido o controle da inflação, que passou a



apresentar índices anuais considerados civilizados. Com o passar dos anos ficou flagrante a herança de descontrole das finanças públicas no âmbito das três esferas de Governo. As dificuldades financeiras herdadas do passado faziam com que esta prática, antes usual, de deixar para o exercício seguinte a quitação de parte das despesas efetuadas no exercício anterior continuasse prevalecendo.

Esses fatos levaram à introdução da Lei de Responsabilidade Fiscal, que objetiva corrigir os problemas advindos do déficit público crônico, estabelecendo regras que levam a um maior controle sobre a gestão de suas finanças.

Entretanto, era uma ilusão pensar que os Municípios, principalmente, iam se ajustar da noite para o dia. A previsão era de que deveria ter havido um período de adaptação de pelo menos três anos, para minimizar os traumas sobre as finanças municipais, além de se estabelecer um processo de compensação das despesas que os Municípios efetuavam com a prestação de serviços de exclusiva responsabilidade das demais esferas de Governo.

Muito embora os ingredientes contidos na Lei de Responsabilidade Fiscal sejam no sentido de que venha a ser adotado um processo de planejamento, com transparência na elaboração e divulgação dos documentos orçamentários e contábeis, dando amplo acesso à sociedade das informações sobre as contas públicas, além da introdução de medidas corretivas e punitivas de eventuais desvios, ao contrário do esperado, o artigo 62 da Lei de Responsabilidade Fiscal abriu as portas para que a União e os Estados se eximissem de suas responsabilidades e continuassem repassando uma série de encargos para os Municípios.

Perspectivas futuras para os municípios

O modesto desempenho das receitas tributárias dos Municípios ainda faz com que, em termos relativos, aumentasse o grau de dependência financeira em relação às receitas de transferências.

As expectativas para 2003 são pouco alentadoras. O quadro fiscal dos Municípios piorou significativamente. As receitas municipais, sejam as tributárias, sejam as provenientes de transferências constitucionais praticamente se mantiveram nos mesmos patamares de 2002 ou cresceram abaixo da inflação registrada no ano.

Também contribuiu para a delicada situação financeira dos Municípios o aumento dos custos operacionais: 20% de aumento para o salário mínimo e valores médios próximos de 17% para os preços administrados, o que seguramente faz crescer o número de Municípios que deverá fechar o ano em situação de déficit fiscal. Estima-se que 70% dos Municípios venham a encerrar o exercício financeiro em déficit fiscal.

O atual grau de dependência financeira dos Municípios não passa de um grande mito, pois tudo depende da estrutura tributária vigente. Se realmente fosse desejada a ampliação da autonomia tributária dos Municípios, deveria ser aproveitado o momento da reforma tributária para lhes entregar tributos mais simples de cobrar e de maior valor arrecadatório. Porém estes tributos têm sido reservados à União e aos Estados.

Mas esta fórmula não atenderia à grande maioria dos Municípios, pois o problema para eles é a baixa capacidade contributiva da sociedade, em decorrência da má distribuição de renda. Basta dizer que para 81,3% dos Municípios brasileiros o Fundo de Participação dos Municípios representa sua principal fonte de receita. Isto se deve ao fato de que a tribu-

tação sobre a propriedade ou sobre o consumo é pouco expressiva.

Espera-se que uma melhora da participação das receitas tributárias ocorra apenas a partir de 2004, quando entrar em vigor a Lei Complementar nº 116/2003, a nova lei do Imposto sobre Serviços (ISS), que amplia a lista de serviços sujeitas à sua tributação, muito embora já se saiba de antemão que os beneficiários serão apenas os Municípios de grande porte demográfico, ficando à margem do benefício a maioria dos Municípios brasileiros.

Além do mais as perspectivas para 2007 são preocupantes, visto que na terceira etapa da reforma tributária recentemente aprovada pelo Congresso Nacional, ao se constituir o Imposto sobre Valor Agregado (IVA), os Municípios perderiam a competência sobre o Imposto sobre Serviços (ISS), o principal tributo Municipal, além de estarem ameaçados de vir a perder o próprio Fundo de Participação dos Municípios, devendo se “socorrer” de transferências vindas do IVA, o que representaria uma incognita para os Municípios de menor porte demográfico.

A única solução é a construção de um novo pacto federativo cooperativo e compreensivo por parte dos demais entes da Federação, oportunidade em que os Municípios passariam a ser compensados financeiramente pelo custeio dos serviços das outras esferas de Governo.

Referências bibliográficas

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal. Coordenadoria Geral de Receita Tributária. Coordenadoria de Estudos Econômicos. Divisão de Estudos Tributários. Carga tributária no Brasil – 2002. Brasília, SRF, 2003. 19p. (Estudos tributários, 11).

-----, -----, Secretaria do Tesouro Nacional. Finanças do Brasil - Receita e despesa dos municípios - ano de 2000. Brasília, STN, 2001. (meio eletrônico).

-----, -----, -----, Finanças do Brasil - Receita e despesa dos municípios - ano de 2001. Brasília, STN, 2002. (meio eletrônico).

-----, -----, -----, Finanças municipais – Dados Contábeis dos Municípios – 2002. Brasília, STN, 2002. (meio eletrônico).

BREMAEKER, François E. J. de. A situação fiscal dos municípios brasileiros em 2002. Rio de Janeiro, IBAM / APMC / NAPI / IBAMCO, 2003. 28p. (Estudos especiais, 55).

-----, Propostas para reduzir os impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal nas finanças municipais. Rio de Janeiro, 2000. 37p.

-----, Despesas municipais com as funções de competência da União e dos Estados em 2002. Rio de Janeiro, IBAM / APMC / NAPI / IBAMCO, 2003. 17p. (Estudos especiais, 56).

-----, de. O município e a reforma fiscal. in: Relatório de Atividades 1997. Rio de Janeiro, IBAM. p. 53-70. 1988.

-----, O que os Prefeitos esperam dos Governos federal e estaduais a partir de 2003. Rio de Janeiro, IBAM / APMC / NAPI / IBAMCO, 2002. 84p. (Estudos especiais, 42).

-----, Panorama das finanças municipais em 2002. Rio de Janeiro, IBAM / APMC / NAPI / IBAMCO, 2002. 24p. (Estudos especiais, 57).



-----, A receita tributária dos Municípios brasileiros em 2002. Rio de Janeiro, IBAM / APMC / NAPI / IBAMCO, 2003. 29p. (Estudos especiais, 58).

GIGLIO, Celso. O recado dos brasileiros. Diário do Comércio, São Paulo. 1997.







Infovia Municipal - Colocando as Comunicações para Impulsionar o Desenvolvimento Comunitário

PROF. DR. LEONARDO DE SOUZA MENDES
DECOM/FEEC/UNICAMP

Introdução

A era da comunicação elétrica e eletrônica começou com a experiência telegráfica de Samuel Morse em 1838. Nas décadas seguintes o telefone, o rádio, a TV, além de outras formas de comunicação de massa, pavimentaram seu caminho no interesse do público e fazem hoje parte da vida diária de, virtualmente, cada cidadão do planeta. O fim da década de 60 do século 20 viu surgir as chamadas comunicações de dados. O representante mais famoso deste modelo é a rede que hoje chamamos Internet.

Os diversos sistemas de comunicação foram criados e evoluíram para otimizar a prestação do serviço específico ao qual eles se prestavam. Assim, a rede pública de telefonia foi criada para otimizar o oferecimento de canais de voz entre usuários que desejam conversar. Por outro lado, a rede de distribuição (broadcast) dos sinais de TV é construída para permitir que uma central geradora do sinal o distribua para uma audiência espectadora e, geralmente, passiva. Já a Internet foi construída para permitir a troca de pacotes (pequeno agrupamento de bytes formando uma mensagem com significado definido) entre os equipamentos (computadores, mainframes, impressoras, telefones IP, etc) da rede. Enquanto as duas pri-



meiras redes citadas acima estão fortemente vinculadas aos serviços aos quais se prestam, a Internet possui um alto grau de generalização que a permite oferecer, com desenvoltura, serviços nas mais diversas áreas. Em uma outra definição poder-se-ia dizer que a rede de telefonia é uma rede monomídia interativa, a rede de distribuição de TV é uma rede multimídia não interativa e a Internet é uma rede multimídia interativa. Só esta definição já abre um abismo entre as redes de telefonia e TV e a Internet.

Com o atual desenvolvimento tecnológico das redes de comunicações de dados, todos os serviços que são atualmente oferecidos em outras redes poderão ser obtidos diretamente da Internet e em condições técnicas melhores. Esta nova encarnação da Internet costuma ser chamada de Internet 2 ou supervia de informação. Para que a Internet 2 chegue ao público comum, existem ainda vários obstáculos a serem removidos. Podemos dizer que as principais dificuldades são três: velocidade de transmissão dos dados, custo e regulamentação.

Por ser uma rede multimídia interativa e por prestar uma gama de serviços extensamente mais ampla do que as redes tradicionais, a Internet 2 tem uma grande demanda por taxa de transmissão de dados. Os modelos de acesso oferecidos pela Internet atualmente, tanto ao usuário residencial quanto ao usuário corporativo, são apenas paliativos. Estes modelos são caros e de baixa qualidade técnica. Além disso, o interesse comercial das empresas de Telecom tem imposto limitações no uso dos recursos da Internet. Por exemplo, as empresas de telefonia costumam oferecer o acesso banda larga via Adsl, mas fazem o que podem para impedir o usuário de usar os recursos de VoIP, mesmo quando estes são legalmente autorizados.

O custo é sempre um obstáculo inicial para as empresas que prestam serviço público de Comunicações. Geralmen-



te, o investimento na rede é alto e o retorno é lento. Isto restringe as empresas que podem atuar no setor àquelas que possuem o apoio do grande capital. A competição no setor de Telecomunicações para as empresas brasileiras é quase proibitiva. Os empresários das empresas espelinhos costumam se referir à rede como o “Mico” do sistema.

Finalmente, a regulamentação é um problema quando devia ser solução. O consumidor deveria esperar uma regulamentação voltada para a defesa do seu direito. Em vez disto, ela é historicamente voltada para a defesa do direito da grande corporação do setor, seja ela estatal ou privada. Muitas vezes os interesses das empresas e dos consumidores são paralelos e então este modelo regulamentador não causa muitos danos. Entretanto, no caso da Internet, que é uma tecnologia nova e fortemente baseada no princípio de redes autônomas cooperativas, o interesse das grandes empresas operadoras de telecomunicações é francamente não permitir que a Internet passe a prover, de maneira independente, os serviços clássicos de Telecom. Assim, desregulamentar o mercado de Telecom é do interesse comum, mas conflita com o interesse das grandes empresas.

Para que o modelo de Internet como ambiente de convergência de todos os serviços possa se tornar viável, é necessária a criação de redes de teste que possam servir como referência para o estabelecimento de padrões, estudos de viabilidade técnica e econômica, além do desenvolvimento de novas aplicações e tecnologias. Com este objetivo a Universidade Estadual de Campinas e a Prefeitura Municipal de Morungaba estabeleceram uma cooperação para a criação na cidade de Morungaba de uma Infovia Municipal baseada nos padrões da Internet de alta velocidade ou Internet 2. Esta infovia irá inicialmente conectar as escolas, os postos de saúde e os prédios públicos do município.



O projeto prevê a instalação de uma infraestrutura de rede de comunicações de alta velocidade baseada em tecnologia de fibra óptica e de redes sem fio. Esta rede seguirá o padrão da Internet 2 e serão implantados e/ou desenvolvidos sistemas e aplicações para informatização municipal e melhoria do serviço público em áreas como saúde e educação. Na área social, o projeto prevê a instalação de quiosques públicos para que a população tenha acesso aos novos recursos que serão disponibilizados. Na área de pesquisa de novas tecnologias o projeto prevê desenvolvimento de soluções tecnológicas destinadas ao mercado de Telecom da Internet, tais como painéis de VoIP para redes metropolitanas, além de estudos de viabilidade técnica, econômica e social da utilização da rede metropolitana na prestação dos serviços de telecomunicações. Os resultados destes estudos irão orientar a sociedade, as empresas, os governos e os órgãos reguladores nas decisões a serem tomadas no setor nos próximos anos.

Para a execução deste projeto a UNICAMP e a Prefeitura de Morungaba estão atuando juntas na convocação dos setores público e privado para colaborar no projeto. Várias empresas já manifestaram seu interesse não apenas em participar no desenvolvimento do projeto mas também em contribuir com grupos de trabalho para o desenvolvimento das diversas soluções. Várias autoridades e especialistas do setor público também manifestaram seu grande interesse na execução do projeto como no conhecimento de seus resultados e seu impacto na construção das comunicações do Brasil para o futuro.

O projeto de rede metropolitana é um modelo que certamente irá mudar a maneira como o mundo faz comunicações. O barco está no ancoradouro pronto para partir. As nações que saírem primeiro certamente colherão no futuro os frutos do controle desta tecnologia. Cabe ao Brasil decidir: sai na frente desta vez ou espera e paga como tem feito até ago-



ra. Este projeto quer levar o Brasil para frente. E a cidadezinha de Morungaba poderá marcar para o nosso país o seu nome na história.

As comunicações modernas

Comunicação é o processo que envolve a geração, a transmissão e a recepção de uma mensagem por elementos comunicantes em um sistema de comunicações. Por exemplo, a sociedade humana forma um sistema de comunicações. Neste sistema, o ser humano é um elemento comunicante que, diariamente, gera uma enorme quantidade de mensagens que são trocadas com outros elementos comunicantes do sistema. Na comunicação entre humanos, pode-se dizer que o processo da comunicação segue o padrão: 1. Geração do pensamento; 2. Descrição do pensamento num formato físico (a voz por exemplo); 3. Codificação da mensagem em um padrão comum (a Língua Portuguesa por exemplo); 4. A transmissão dos códigos até o destino através de um canal de transmissão (o ato de falar para o espaço); 5. A recepção da mensagem no destino (alguém escuta); 6. A decodificação da mensagem no destino (uma pessoa versada no Português entende a mensagem); 7. Finalmente a mensagem recebida gera um pensamento no elemento destino que está mais ou menos de acordo com a mensagem original.

Um dos grandes problemas dos sistemas de comunicações naturais para os humanos é a sua curta distância de ação. Em geral, pelos sistemas naturais, não conseguimos nos comunicar a distâncias maiores do que algumas dezenas de metros. Isto leva à necessidade do desenvolvimento de *sistemas de comunicação a distância*. *Comunicação a distância ou Telecomunicações* são os sistemas que nos permitem estender os limites de distância que existem nos sistemas naturais de comunicações. Assim, os sistemas de telecomunicações são sistemas



adjuntos, não possuindo em si, do ponto de vista da comunicação, qualquer participação ativa no processo, tendo como única função quebrar as limitações físicas naturais para a comunicação entre os elementos comunicantes. Um dos exemplos modernos de sistemas de telecomunicações é a Telefonia. O sistema global de telefonia atual se desenvolveu com a função de quebrar a limitação de distância na comunicação via fala. Através dele, pessoas a milhares de quilômetros de distância podem se comunicar como se estivessem lado a lado. O conceito de “*como se estivessem lado a lado*” é fundamental no desenvolvimento da PSTN (Public Service Telephone Network), a rede de telecomunicações de cobertura global que permite que os serviços de telefonia sejam prestados sobre o mundo todo. Este conceito determina que a voz seja transmitida de um ponto ao outro com um máximo de *fidelidade* e um mínimo de atraso. A fidelidade mede o quão fielmente o sinal de voz no destino imita o sinal original, e o atraso é o tempo decorrido entre o momento em que a voz é emitida pelo elemento comunicante na origem e o instante em que ela é ouvida pelo elemento comunicante no destino.

Após a Segunda Guerra Mundial começou o desenvolvimento de um sistema que iria revolucionar o nosso século. Ele recebeu o nome de *Computador* por ter como principal função na época a tarefa de realizar cálculos. O computador hoje é uma máquina de processamento de informação no formato digital ou de informação que possa ser colocada neste formato. As informações no formato digital são conhecidas como estando no formato de dados. O enorme desenvolvimento tecnológico das últimas décadas, sobretudo na Eletrônica, permitiu que estas máquinas alcançassem o estado de sofisticação que nós vemos hoje. Inicialmente os computadores eram máquinas autônomas construídas para realizar independentemente todas as funções que se exigia delas. Com o seu desenvolvimento, os computadores foram ficando mais



e mais potentes e foram chamados a realizar tarefas cada vez mais complexas, além de um número cada vez maior destas tarefas. Logo verificou-se que estes equipamentos seriam muito melhor aproveitados se pudessem atuar de forma cooperativa. Surgiu então a necessidade de se desenvolver para os computadores um sistema de comunicações. Nele, os computadores são os elementos comunicantes e a comunicação se faz pela troca de mensagens entre os computadores usando uma técnica em muito similar à utilizada pelas pessoas para se comunicarem entre si. Assim, para se comunicarem, os computadores usam um Sistema de Comunicações conhecido como Rede de dados.

Inicialmente, as redes de dados serviam para interligar computadores, e outros elementos de apoio à computação, colocados juntos num mesmo local. Assim, a rede de dados foi chamada de rede local ou LAN (Local Area Network). Nas LANs os computadores compartilham um meio comum de comunicação trocando as informações entre si usando protocolos (um conjunto de regras que gerenciam a comunicação entre elementos das redes de comunicações) adequados para este compartilhamento. A especialização das atividades e o aumento vertiginoso do número de computadores nas redes provocou a multiplicação das LANs e surgiu a demanda por um protocolo de interligação entre as LANs que permitisse, ao mesmo tempo, isolar o tráfego especializado mas ainda permitir que os computadores de LANs diferentes trocassem informações entre si. Surgiram assim os protocolos de inter-redes ou de internet. O protocolo de internet permite o tráfego dos dados entre LANs. O mais famoso destes protocolos é o TCP/IP (Transport Control Protocol/Internet Protocol). A partir da utilização em larga escala do TCP/IP foi possível a interligação entre as LANs espalhadas no mundo inteiro dando origem à Internet. A Internet é, então, a rede global de



comunicações de dados formada pelo conjunto de LANs interligadas utilizando o protocolo TCP/IP.

A internet e suas aplicações

Conceitualmente, a Internet surgiu com o advento, em 1969, da Arpanet. A Arpanet entrou em operação interconectando quatro nós em 3 sites utilizando um protocolo de inter-redes conhecido por NCP (Network Control Protocol). Em 1974 Vinton G. Cerf e Robert E. Kahn publicam a primeira versão do protocolo TCP/IP. Em 1979 é introduzida a versão 4 do TCP/IP que é a versão usada até hoje. A rede de comunicações de dados global que hoje chamamos Internet é construída em cima da família de protocolos aos quais se deu o nome de TCP/IP.

O objetivo de redes como a Internet é permitir a troca de dados entre os computadores. Esta comunicação, similarmente ao que ocorre na comunicação oral dos seres humanos, é essencialmente assíncrona, isto é, não possui uma relação temporal rigorosa entre as suas mensagens. Entretanto, na comunicação oral em uma conversa por exemplo, uma vez que a mensagem é gerada ela deve atingir seu destino em um tempo mínimo, exigindo assim que um serviço de entrega de mensagens em tempo real seja estabelecido para a comunicação oral a distância.

As mensagens trocadas na Internet se originam em programas aplicativos que rodam nos computadores e que precisam trocar informações com programas aplicativos que rodam em outros computadores. Então, podemos dizer que em uma rede de computadores são os aplicativos que precisam se comunicar. Para a transmissão destas mensagens os computadores as dividem em mensagens menores com tamanho máximo limitado que recebem o nome de pacotes. Nas redes de comunicações de dados os pacotes são transferidos de compu-



tador para computador, usando somente as informações contidas nos próprios pacotes, até chegar ao destino final. Por isso as redes de dados são também chamadas de “Redes de comutação de pacotes”.

Existe uma grande variedade de programas aplicativos de rede desenvolvidos para os computadores. Alguns deles, como por exemplo os programas de e-mail, trabalham trocando os pacotes que transportam mensagens de um usuário para o outro. Estes programas precisam que suas mensagens sejam enviadas e que cheguem ao destino exatamente como foram geradas, mas não fazem qualquer exigência sobre o exato momento em que isto deva ocorrer. Estes eram o tipo de aplicativos dominantes no início da Internet. Outros aplicativos, como os de videoconferência ou os de VoIP, precisam garantir a ordem dos pacotes e um sincronismo no envio da informação mas podem admitir um certo grau de erro na entrega da informação. Estas são chamadas aplicações de tempo real. Estas aplicações ganharam mais atenção a partir da popularização da Internet quando esta passou a ser utilizada como uma rede de multiserviços.

Como foi dito, os aplicativos de rede se comunicam trocando pacotes de dados pela rede. Estes pacotes são seqüências de bits. Para enviar os pacotes os aplicativos vão precisar de serviços de transferência de pacotes que devem ser oferecidos pela rede. O protocolo TCP/IP é desenvolvido para atender a quatro níveis de serviços ou camadas. A primeira camada oferece o serviço de comunicação entre os computadores na rede local. O protocolo mais comumente utilizado nesta camada é chamado Ethernet. A segunda camada oferece os serviços de encaminhamento dos pacotes entre as redes locais. O protocolo IP é o protocolo do TCP/IP utilizado para esta função. A terceira camada tem como função estabelecer as conexões entre os aplicativos que se comunicam. Esta camada garante os padrões de transferência exigidos pelos aplicativos



e é conhecida como camada de transporte. A quarta camada, conhecida como camada de aplicação, abriga os programas que fazem uso da infraestrutura de comunicação do TCP/IP. Aplicativos tais como Telnet, FTP, SNMP e VoIP são exemplos dos programas da camada de aplicação.

A arquitetura do TCP/IP prevê que o pacote será transportado pela rede de maneira autônoma, ou seja, mesmo que dois pacotes transportem partes de uma mesma mensagem, eles são encaminhados pela rede de maneira totalmente independente. Para que isto ocorra, cada pacote deverá carregar em seu corpo os endereços de internet (endereços IP) da origem e do destino para que os computadores da rede responsáveis pelos encaminhamentos dos pacotes, também chamados roteadores, possam saber para onde enviá-los. Como os roteadores encaminham os pacotes a partir das informações que eles retiram de tabelas locais, chamadas tabelas de roteamento, e como estas tabelas são atualizadas constantemente, não existe nenhuma garantia que pacotes originários da mesma mensagem seguirão sempre pelo mesmo caminho. É interessante notar como este modelo é diferente do utilizado para interconexão de dois telefones a distância. Na comunicação telefônica, um canal de comunicação a distância é estabelecido exclusivamente para a transferência do sinal de voz. Todos os bits gerados pela digitalização da voz irão seguir em seqüência através deste canal, fluindo sempre pelo mesmo caminho. Já na Internet, os pacotes de voz tem que disputar o tempo dos roteadores com outros pacotes de voz e/ou com pacotes de outras aplicações.

Município digital

A grande revolução que está por vir nas comunicações está relacionada com a possibilidade da construção da Sociedade da Informação. Este nome é utilizado para indicar



um estado que, se espera, será alcançado pela sociedade mundial em breves tempos. Neste estado, o acesso aos recursos oferecidos pela implantação da Tecnologia da Informação será universal.

Existem muitos modelos propostos para permitir a criação das condições físicas e tecnológicas que permitam a construção da Sociedade da Informação. Um modelo mais clássico prevê que as empresas operadoras dos serviços de Telecomunicações irão evoluir sua tecnologia e reduzir seus custos até permitir que o cidadão comum, mesmo aquele com poucos recursos financeiros, possa ter acesso aos conteúdos da Sociedade da Informação. Um outro cenário prevê a construção de redes nacionais e/ou globais que serviriam de estruturas básicas para o fluxo da informação. Estas poderiam ser operadas pelas próprias empresas operadoras de Telecom ou por outras empresas, talvez especializadas na tecnologia da Internet. Talvez estas pudessem também ser redes estatais, seguindo modelos que acreditavam-se superados.

Não é difícil mostrar que a maioria destes modelos terá grande dificuldade de ser implantado em um curto prazo. O principal fator limitante é o alto custo associado à realização destes empreendimentos em escala nacional ou global. Assim, a abordagem que buscamos tem um grande diferencial com relação aos outros modelos. Ela permite a implantação da inclusão digital e dos serviços da Sociedade da Informação através de um ambiente universalizado dentro do contexto municipal, e tudo isto a um custo baixo e com entrega imediata. Esta abordagem baseia-se na implementação do Município Digital através da construção das Infovias Municipais.

A Infovia Municipal é composta pelos recursos de comunicações necessários para interligar todas as instituições públicas, tais como o paço municipal, os centros de saúde, os hospitais e as escolas municipais. A Infovia Municipal é uma rede de comunicações de alta velocidade baseada numa infra-



estrutura física formada por uma rede óptica passiva, PON (passive optical network), complementada por células de acesso sem fio ou através de rede de cabos de cobre. Sobre esta infraestrutura é instalada uma camada lógica de comunicação de dados baseada nos protocolos da Internet.

A Infovia Municipal compreende toda a infra-estrutura de comunicações necessária para possibilitar ao município a interligação de suas unidades através de uma rede de alta velocidade, sobre a qual irá operar um ambiente de comunicações baseado nos protocolos da Internet.

A infra-estrutura de cabeamento das Infovias Municipais ou Metropolitanas pode ser baseada em diferentes tecnologias, dependendo das características físicas das infovias e dos requerimentos de capacidade de transmissão para as mesmas. Dentro das tecnologias disponíveis, a mais promissora é uma infra-estrutura de transmissão utilizando uma rede de fibras ópticas como meio físico. No futuro, prevê-se que as infovias municipais poderão disponibilizar aos cidadãos os mais diferentes serviços (acesso de alta velocidade à internet, VoIP, vídeo-conferência, vídeo sobre demanda, Web TVs, Web Rádios, acesso do cidadão aos serviços públicos, e-business, e-learning, etc), assim, a utilização de sistemas de alta capacidade é uma exigência fundamental, tanto pela demanda de serviços como pela necessidade de atendimento desta demanda por muitos anos. Nos dias de hoje, a tecnologia mais adequada para atender esses requisitos são as redes ópticas, em particular as redes WDM (Wavelength Division Multiplexing – sistemas multiplexados por divisão de comprimento de onda). Além das vantagens na capacidade de transmissão (sistemas comerciais com taxa de 100 Gbps já são usuais, possuindo interfaces ópticas com taxas variáveis de 2 Mbps até 2,5 Gbps), estes sistemas são transparentes em relação ao protocolo de transmissão que está sendo utilizado, seja ele, ATM, SDH ou Ethernet.

Serviços e soluções para o município digital

O Município Digital Permite integrar e modernizar todos os aspectos da administração pública, através da implantação de um Governo Eletrônico, além de oferecer inúmeros serviços de alta tecnologia aos cidadãos. Essa solução utiliza-se das infra-estruturas de telecomunicações e tecnologia da informação para oferecer um ambiente tecnológico adequado para a implantação de diversos sistemas ou aplicativos. No Município Digital é possível implementar os seguintes serviços e soluções:

- Governo Eletrônico – Utiliza as infra-estruturas de TI e de Telecom para dinamizar o relacionamento do município com a sociedade, com órgãos dos governos estadual e federal, com fornecedores, etc, reduzindo custos, melhorando processos e diminuindo desigualdades. Permite a prestação eletrônica de informações e serviços, a aquisição de bens e serviços por meio da Internet, a prestação eletrônica de contas públicas, o monitoramento da execução orçamentária, a disponibilização de quiosques de auto-atendimento, a implantação de sistemas de certificação digital, o auto-atendimento via Internet, entre outros. O governo eletrônico permite integrar outros sistemas de gestão pública, como por exemplo os sistemas de administração de serviços de saúde, administração escolar, educação à distância, etc.
- Administração Financeira e Contábil – Permite gerir as finanças do município, incluindo orçamentos e lançamentos contábeis. Tipicamente estes

sistemas funcionam de acordo com a Lei 4.320/64, e exigências legais dos Tribunais de Contas e do Tesouro Nacional.

- Administração dos Serviços de Saúde – Permite gerir os serviços de saúde públicos, otimizando o atendimento da população, a marcação de consultas e exames, os recursos disponíveis, tais como equipamentos, materiais, medicamentos e pessoal. Permite a compra, distribuição e controle dos medicamentos através da rede de saúde do município, pela implantação de um sistema gestão de estoque de medicamentos. Permite também a administração, pela Secretaria Municipal de Saúde, das unidades de saúde do município através da Infovia Municipal assim como a interoperação entre as unidades do serviço municipal de saúde e clínicas, farmácias, consultórios médicos e outros elementos da saúde do município.
- Administração Escolar – Permite gerir os serviços de educação do município, informatizando e integrando através da Infovia Municipal as atividades das Secretarias de Educação, escolas e outros estabelecimentos de ensino. Permite também a otimização e a modernização das atividades escolares, tais como matrículas, transferências, controle de vagas, conferência de documentos, desempenho escolar, cronograma de atividades e todos os processos associados com a administração escolar.
- Administração do Fornecimento de Serviços – Permite gerir o sistema de faturamento de água, esgoto e serviços através do controle dos sistemas de distribuição de água do município, incluindo o aten-

dimento ao consumidor, a manutenção das ligações e o gerenciamento das contas.

- Administração dos Recursos Humanos – Permite gerir o setor de recursos humanos da rede pública municipal, visualizando e gerenciando o quadro de pessoal, seus índices, correções para cálculos, classes e salários.
- Administração da Arrecadação Fiscal – Permite gerir a arrecadação fiscal do município, incluindo o cálculo de impostos e taxas municipais, o acompanhamento do crédito tributário, o lançamento de dívidas ativas e a execução judicial. Com a utilização de bases de dados multimídia, permite que um cadastro completo dos imóveis e recursos do município possa ser mantido e utilizado para a administração dos processos fiscais.
- Educação a Distância – Permite desenvolver comunidades de aprendizado eletrônico (e-Learning) de professores e estudantes, que trabalharão conjuntamente enquanto progredem no processo educacional. Eles estarão ligados entre regiões pela Internet, utilizando recursos como áudio e vídeo-conferência, e poderão conjuntamente projetar, julgar e implementar os projetos.
- Acesso à Internet Banda Larga para os Cidadãos – Fornece um acesso à Internet extremamente rápido. Isto garantirá que os recursos disponíveis na rede possam estar disponíveis com confiabilidade, robustez e eficiência.

- Serviços de Comunicação Multimídia – Este serviço permite a transmissão e recepção de informações multimídia (voz, dados e imagens) através da Infovia Municipal, como por exemplo em aplicações de vídeo-conferência e vídeo-telefonía.
- Serviços de Telefonia sobre Internet – Possibilitará a utilização da Internet para o escoamento de tráfego telefónico, o que comumente chamamos de VoIP ou voz sobre o protocolo Internet. Isto possibilita que uma rede de telefonia virtual seja criada, ou seja, teremos chamadas, entre dois ou mais pontos, trafegando sobre a Internet, com ótica qualidade e custos menores do que na telefonia convencional.
- Serviços de Vídeo sobre Demanda – Distribuição de programas de vídeo segundo o interesse da comunidade. Poderão ser utilizados em parceria com sistemas pay-per-view a cabo e via satélite.
- Web TVs e Web Rádios Comunitárias – Distribuição gratuita de vídeo e áudio de televisões e rádios comunitárias através da Internet. Poderão ser utilizados para aproximar a prefeitura da comunidade, divulgando notícias de interesse público e programas educativos.

Conclusões

Existem muitos benefícios decorrentes de uma solução como a das Infovias Municipais, conforme observamos no decorrer do texto. Como dissemos, trata-se de uma solução inovadora que vem para a construção de novos paradigmas e para estabelecer um novo conceito de uso das infra-estruturas



de Telecomunicações e de Tecnologia da Informação. Seu impacto será relevante levando os municípios que a implantarem um passo adiante na revolução digital. Esta nova abordagem possui importantes impactos econômicos, políticos e sociais. Dentre os principais podemos destacar:

- Inclusão Digital;
- Economia com sistema próprio de telefonia;
- Universalização dos serviços de telecomunicações;
- Prestação eletrônica de informações e serviços;
- Modernização da máquina pública;
- Transparência na execução orçamentária e na prestação de contas públicas;
- Melhora na qualidade dos serviços prestados aos cidadãos, facilidade no acesso aos serviços e redução dos custos da administração pública;
- Estímulo aos negócios eletrônicos;
- Possibilidade de difusão universal da cultura local com projeção estadual, nacional e internacional dos municípios envolvidos;
- Visibilidade global para a economia local;
- Projeção do ensino a distância, implantação



da alfabetização digital e manutenção das bibliotecas virtuais;

- Criação de novos empregos com a atração de empresas para os municípios;
- Aperfeiçoamento do relacionamento entre governos e cidadãos;
- Fortalecimento do processo democrático;
- Maior transparência na gestão pública e outros.





Considerações sobre a Parceria entre a UNICAMP e a Prefeitura Municipal da Estância Climática de Morungaba, Estado de São Paulo

PROF^a MARIA CECÍLIA PRETTI ROSSI
PREFEITA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA CLIMÁTICA DE MORUNGABA.

O município da Estância Climática de Morungaba foi instalado há 38 anos, sendo assim, em comparação aos demais da região na qual se insere, de existência recente. Antes disso, integrava-se como distrito de paz criado em 1.891, ao município de Itatiba. Desmembrado através de plebiscito acontecido em 1.964, começou sua vida independente no dia 29 de março de 1.965, com a instalação da sua primeira câmara de vereadores e seu primeiro prefeito. A emancipação, como não poderia deixar de ser, desencadeou um processo de desenvolvimento lento no início mas que vem se acelerando segura e gradativamente nas últimas duas décadas. Também trouxe igualmente uma série de problemas, a começar pela infra-estrutura, precaríssima àquela época, mas que hoje estão sanados em sua imensa maioria. Na contramão da maioria dos municípios brasileiros, o município goza de boa saúde financeira, com equilíbrio nas contas. O orçamento para 2.004 é de aproximadamente R\$ 15.950.000,00.

Morungaba situa-se em região privilegiada do Estado de São Paulo, com clima de excelência e um relevo que se caracteriza pelo “mar de morros” a partir das elevações da Serra de Cabras, o que propicia uma paisagem belíssima. Ocupa



uma área de 143 quilômetros quadrados e tem atualmente uma população de 10.445 habitantes, segundo estimativa de IBGE, com quase 8.000 deles na sede do município e o restante na zona rural. A transformação do município em estância climática ocorreu por força da lei 8.830, de 25 de julho de 1994, durante a minha primeira gestão. O Atlas da Exclusão Social, publicado em 2.003 e elaborado a partir dos dados auferidos pelo censo de 2.000, coloca Morungaba na invejável posição de 16ª melhor cidade brasileira em qualidade de vida.

O município tem seus limites geográficos pelo lado oeste com Campinas demarcados no alto da serra de Cabras e reparte com a metrópole campineira alguns interesses públicos, como por exemplo a bacia do Rio Piracicaba, formado pelos rios Jaguari e Atibaia (o primeiro servindo como larga delimitação geográfica com vários outros municípios), e uma área de proteção ambiental nas cercanias do Observatório de Capricórnio, que está localizado a aproximadamente 5 quilômetros do centro da cidade. O município caracteriza-se por uma economia mista, com predomínio de indústrias de porte médio e pequeno sobre a produção hortifrutigranjeira. O turismo começa a se evidenciar como fonte geradora de recursos. O fato de ser município-estância propicia um repasse anual de verbas emanadas do governo do Estado, para serem aplicadas em obras de exclusivo interesse turístico. É oportuno acrescentar que esse repasse, intermediado pelo Departamento de Apoio ao Desenvolvimento das Estâncias – DADE, nem sempre se concretiza. É, porém, bastante promissor o futuro que se descortina para o desenvolvimento do município: um distrito industrial está em vias de instalação e vários empreendimentos imobiliários de significativa importância se anunciam, possibilitando prever um crescimento cujos limites são imprevisíveis.



Caracterizado o município, algumas considerações devem ser tecidas quando à natureza de sua administração, pelo meu ponto de vista. Exerci um primeiro mandato de prefeito na gestão 1.993/1.996. Fui reeleita para o quadriênio que se iniciou em 2.001 e se encerrará a 31 de dezembro de 2.004. Pude constatar uma enorme diferença entre os dois mandatos, notadamente pela imposição de um novo modelo administrativo que privilegia a necessidade de planejamento em todas as áreas administrativas, em decorrência da promulgação da Lei Complementar nº 101, de 5 de maio de 2.000, popularizada como a Lei de Responsabilidade Fiscal, que revolucionando os processos administrativos, trouxe como principal vantagem a transparência nos atos públicos, além de um norteamento objetivo do alcance desses atos e seus desdobramentos. Se por um lado isso significa segurança para o administrador, por outro acarretou uma espécie de engessamento que, às vezes, emperra a fluência da execução de obras por problemas causados por empreiteiras nem sempre cumpridoras dos itens dos editais, emperrando também os procedimentos legais até contra a vontade do administrador, dadas as rigorosas exigências da lei. A ação exercida pelo Tribunal de Contas do Estado esmiuça com severa atenção os documentos comprobatórios dos atos públicos. Houve inicialmente um período de imensas cautelas, burocratizando ainda mais as decisões e a adaptação da vida administrativa aos termos da Lei 101 demandou apreciável esforço dos prefeitos e de todos os envolvidos na administração.

É do conhecimento público que as decisões político-econômicas do governo federal na última década e, pelo que se vem depreendendo das posturas do poder central vão continuar por tempo indeterminado, vêm empobrecendo os municípios brasileiros. Para confirmar a afirmação, basta verificar que no último exercício, mais da metade das prefeituras do país encerraram o ano com extrema dificuldade, apresen-



tando déficits de orçamento. As arrecadações municipais são insuficientes para a demanda interna das estruturas de funcionamento e para a realização de obras. Não é o caso de Morungaba, felizmente, conforme afirmei acima.

Diante de um quadro que vem se agravando, as soluções administrativas tiveram que ingressar no terreno da criatividade, do apelo a parcerias com as entidades privadas, de um intercâmbio de interesses. As consultorias custam caro e é impossível não recorrer a elas para um perfeito andamento de conduta pública. Foi dando largas às possibilidades de estabelecer parcerias que vislumbrei a exploração do potencial do saber acadêmico, eminentemente teórico a muitas vezes restrito às salas de aula e/ou laboratórios de pesquisa, sem imaginar que esse potencial estivesse disponível para utilização. Minha primeira aproximação desse valioso recurso, deu-se em 1.995, logo após a transformação do município em estância climática. Naquele ano, procurei o Departamento de Turismo da Pontifícia Universidade Católica de Campinas para me orientar basicamente sobre os rumos de desenvolvimento turístico da recém criada estância. Após seis meses de minucioso trabalho, com pesquisa junto à população e visitantes, um levantamento rigoroso das características físico-geográficas e do inventário das possíveis atrações existentes em Morungaba, obtivemos um valioso documento pelo qual se confirmou uma das nossas expectativas, que era a de que o turismo em nosso município deveria enveredar para a vertente do eco-turismo. Esse documento, que propunha inclusive medidas práticas e modelos de legislação para a implantação dessas medidas, tem nos servido até hoje como base de ação. Atualmente, uma nova parceria celebrada com a Faculdade de Turismo Anglo-Latino, de São Paulo, fez uma reavaliação com novas pesquisas de campo em fase de tabulação, que nos fornecerão subsídios que permitirão estabelecer comparações entre os dois



momentos (o da criação do município-estância e a resultante das ações postas em prática pela administração municipal).

Neste meu segundo mandato, ao mesmo tempo em que adquirei um terreno onde instalaremos um distrito industrial visando a geração de empregos e utilização da mão-de-obra disponível, principalmente entre os que ingressam no mercado de trabalho, intensifiquei ao máximo o trabalho visando consolidar a indiscutível vocação turística do município, valorizado pela sua localização junto ao Circuito das Águas e pela proximidade com mercados potenciais representados por São Paulo, a 104 quilômetros, e a Região Metropolitana de Campinas. O êxito da parceria com a PUCCAMP fez-nos buscar experiências semelhantes.

Durante o ano de 2.001, enviei ofícios à UNICAMP, mais especificamente aos Departamentos de Engenharia, Arquitetura e Urbanismo, solicitando que alunos das classes mais adiantadas ou que estivessem trabalhando teoricamente nas soluções urbanísticas, e que certamente poderiam ampliar seus conhecimentos se pudessem, ao mesmo tempo, aplicá-los em situações reais, realizassem alguns projetos para nós. Ofereci o município como campo de experimentação buscando a elaboração de dois programas que considero fundamentais para o destino futuro de Morungaba: um plano diretor para organizar cientificamente o crescimento da cidade e um projeto para reurbanizar a Rua Araújo Campos que, por suas peculiaridades, representa um problema que exige reflexão e solução. Trata-se de uma rua central, na qual se concentram as casas comerciais mais procuradas pelos turistas, como docerias, loja de especiarias, antiguidades e artesanato, além de fábricas, escolas, residências, lanchonetes, oficinas, igrejas evangélicas, ao mesmo tempo em que é o trecho urbano da Rodovia Constâncio Cintra, a SP 360, conhecida como Rodovia das Estâncias. Para se avaliar o tamanho do problema, basta se verificar que, comprovadamente em média, por ali trafegam



cerca de 180.000 veículos, nos sentidos capital-interior e vice-versa.

Foi com enorme surpresa e satisfação que recebi no início daquele ano, em meu gabinete, a visita de dois professores da UNICAMP, atuantes na área requisitada, dispostos a atender meu pedido. Discutimos a idéia, explanamos as nossas necessidades e estabelecemos de comum acordo os termos em que se firmaria a parceria informal e se desenvolveriam os trabalhos. No início de 2.002, um grande grupo de alunos, acompanhados de seus professores, nos visitaram. Foram recebidos por mim e pelos diretores municipais mais ligados aos problemas que desejávamos discutir. No encontro, reiteramos mais amplamente quais os objetivos que pretendíamos alcançar com o trabalho que desenvolveriam e os diretores municipais responderam as diversas questões suscitadas na ocasião, informando sobre a história da cidade, aspectos de sua infraestrutura, de sua dinâmica funcional e até da situação financeira do município. Com esse encontro e com a visita à Rua Araújo Campos, foi claramente estabelecida a problemática para a qual buscávamos soluções. Ao encerramento do ano letivo, acompanhada do Diretor de Obras e Serviços e do Diretor de Turismo e Cultura, assisti na própria UNICAMP à exposição dos diversos grupos de alunos, admirada com algumas das sugestões apresentadas e que, certamente, em tempo hábil, serão aproveitadas na execução dos projetos finais por parte da prefeitura.

Acreditamos que os exemplos de parceria acima relatados servem de base para a afirmação de que o expediente da parceria vai ao encontro das interesses do município e da universidade. As administrações municipais, valendo-se de acordos dessa natureza, racionalizam os projetos dotando-os das mais modernas técnicas disponíveis, através dos professores que mantêm em constante reciclagem o seu conhecimento, seja pelos cursos com que se atualizam e pela sua própria



experiência profissional e docente. O custo, muitas vezes, limita-se ao oferecimento de condições elementares, como hospedagem, alimentação e transporte. As parcerias mostram-se adequadas às limitações orçamentárias dos municípios que se beneficiam com o aparato acadêmico atualizado. Por outro lado, envolve entranhadamente o interesse de alunos e professores que podem dispensar o campo virtual e teórico da experimentação e vivenciar empiricamente as situações e proposições, tendo a satisfação de observar o resultado do trabalho que elaboraram. Para esses alunos, cremos que a utilização do conhecimento adquirido nos bancos escolares concomitantemente aplicado, enriquecerá sobremaneira a bagagem com que deixam a universidade e partem para a vida profissional.

Atualmente a Prefeitura Municipal de Morungaba e a Universidade de Campinas estão empenhadas num novo e ambicioso projeto, pioneiro pelas suas características e que já ultrapassou o primeiro momento da entabulação da conjunção de interesses, da discussão de estratégias e ajustamento de metas, e começa a dar os primeiros passos na sua implantação: a Infovia Municipal.

No final do ano de 2.001, recebemos do jornalista José Aparecido Miguel um projeto de informática para implantação a médio e longo prazo, que propunha “possibilitar acesso à informática em geral e à Internet em particular a toda a população local, a partir dos estudantes de escolas públicas, com pelo menos 10 anos de idade, gratuitamente, e de todos os adultos interessados, mediante pagamento de taxa simbólica à Prefeitura, que também poderá ser cobrada de unidades particulares de ensino. O projeto, assim, poderia ser chamado de *MORUNGABANET*.” A exposição falava ainda de dois enfoques básicos: o primeiro, consideraria uma *linha de política social e educacional*, assim definida: “o Morungabanet ficaria vinculado predominantemente a institutos de pesquisa, ór-



gãos públicos e receberia apoio de empresas na prestação de serviços, a exemplo de telecomunicações e provedores. O apoio pedagógico, o desenvolvimento das teses, a manutenção, viriam de centros universitários (o grifo é nosso). A visibilidade do projeto ficaria concentrada em sua (da prefeita em exercício) liderança política, na Prefeitura e na estância”.

O segundo enfoque básico dizia respeito à *linha de implantação mercadológica*, assim explanada: “ os recursos de patrocínio viriam de várias empresas, a visibilidade seria distribuída entre elas e a Prefeitura. Assim, em hipótese, a Microsoft anunciaria que o projeto tem seu apoio; o Bradesco idem, etc. Os interesses comerciais precisariam ser avaliados caso a caso”.

Era o embrião, a válvula de propulsão daquilo que evolui para um desenvolvimento mais complexo e abrangente, e que atualmente chamamos de *INFOVIA MUNICIPAL*. A descrição do projeto inicial do jornalista, morungabense de nascimento embora tenha feito toda a sua vida profissional em Campinas e São Paulo e que, como filho pródigo, prepara-se para retornar ao local de origem, ainda oferecia o seguinte conceito: “a estruturação de um programa assim – com apoio pedagógico adequado – poderá transformar o perfil de Morungaba, dando-lhe base de desenvolvimento de turismo e, ainda, possibilidade de implantação de um pólo de prestação de serviços e de indústria na área de tecnologia – situação facilitada pela proximidade de Campinas, que já tem história na área de informática. A formação de monitores, com rotatividade anual de participantes, geraria empregos para a juventude local, ainda que sua renda venha a ter um valor equivalente a estágio. Outra formação seria a de técnicos em manutenção de computadores. Centros de estudos teriam interesse em acompanhar o nível de mudança que ocorrerá na comunidade com o acesso amplo à tecnologia da informação. A informatização e Internet, estudantes e moradores de



Morungaba poderão assimilar rapidamente a cultura de uma cidade turística, bem como atingir um nível de informação – por meio de ensino à distância – elevado. Instituições de educação, se motivadas, têm interesse em desenvolver projetos do gênero, com dezenas de variáveis (novamente o grifo é nosso). Ao mesmo tempo, criar-se-ia um ambiente capaz de atrair empresas de ponta para o município.”

Não posso deixar de afirmar que, à primeira vista, a coisa toda adquiriria uma feição utópica, de uma grandiosidade incompatível com quaisquer possibilidades que o município pudesse oferecer. Ao mesmo tempo, era tentadora e atraente a idéia de imaginar o município transformado em vasto e fervilhante laboratório de experiências e com isso tornando-se uma referência atraente numa área de aplicação da informática ainda pouquíssimo explorada no Brasil. O projeto apresentado indiciava, conforme nossos grifos, que para sua implantação, seria necessário buscar na vida acadêmica o apoio técnico necessário. É impossível prescindir dessa tecnologia que evolui espantosamente como instrumento de racionalização e organização, de inimaginável rapidez e admirável eficiência. Cada vez mais nosso cotidiano se cerca das benesses que a informática traz na forma de serviços, no abreviamento de esforço e de tempo. Os equipamentos se popularizam e se constituem progressivamente em recursos de extrema praticidade em todos os setores, seja na vida pessoal e, principalmente, na vida empresarial e industrial.

Nosso desejo de tornar realidade um projeto dessa envergadura nos fez procurar nas instâncias possíveis os profissionais dotados de conhecimento e competência para realmente implantar a nossa infovia. Quase naturalmente fomos à procura da UNICAMP, de cujos recursos já nos servimos há muito tempo na área de saúde, com o seu Hospital de Clínicas e de onde, ainda há pouco, havíamos buscado auxílio para problemas urbanísticos.



O professor Leonardo Mendes, da UNICAMP, altamente qualificado e especializado nessa área de pesquisa, à frente de uma equipe da Faculdade de Engenharia Elétrica e de Computação, desenvolvia trabalhos na área de nosso interesse imediato. Contatado, assumiu prontamente o projeto, dando-lhe uma nova dimensão e atribuindo-lhe características muito mais abrangentes. A intermediação vem sendo conduzida pelo Espaço FUNCAMP de Políticas Públicas, um fórum destinado a propiciar parcerias entre a universidade e os possíveis interessados em valer-se do conhecimento acadêmico e suas aplicações, nas mais diversas áreas de estudo. Pela FUNCAMP a UNICAMP se abre inaugurando um novo modelo nas relações entre a universidade e os município, estabelecendo novos veículos para condução dos interesses comuns entre essas duas instâncias. A parceria que estabelecemos, que já data de mais de um ano, vem sendo muito produtiva. Já nos mobilizamos – representantes da UNICAMP, FUNCAMP e prefeitura municipal – para buscar novos interessados no projeto, seja na iniciativa privada, seja nos órgãos federais ligados às telecomunicações e informática, reunindo-nos com representantes desses órgãos, em São Paulo, Brasília e Rio de Janeiro. Também de contatos com a iniciativa privada resultam demonstrações de claro interesse.

A Infovia Municipal, quando totalmente implantada, e pela configuração que adquiriu por meio das tratativas levadas a efeito e pelo direcionamento do professor Leonardo Mendes e sua equipe, trará uma revolução completa na relação dos munícipes e o poder público que lhe é imediatamente afeto. Entre os serviços que oferecerá, estão a criação de uma rede de telefonia autônoma, o acesso direto à Internet, a possibilidade de realização de aulas à distância e vídeo-conferências, a interligação das instituições públicas municipais como a prefeitura, os postos de saúde, as escolas, o hospital da cidade, os serviços do comércio eletrônico, transmissões de tevê,



rádios comunitários. A aproximação do cidadão comum a esses benefícios far-se-á pela instalação de quiosques ou cabines em pontos estratégicos da cidade. A segurança, através de um monitoramento por câmeras de vídeo e acompanhamento ininterrupto de uma central, será outro dos serviços disponíveis. Nos terminais instalados na cidade, qualquer pessoa poderá se inteirar sobre impostos, tarifas, serviços de saúde, inclusive com marcação de consultas. Nesses mesmos terminais, poderão ser obtidas todas as informações de interesse dos municípios, dando assim uma enorme transparência aos atos administrativos. A população beneficiar-se-á inclusive com um expressivo barateamento nos serviços.

Por essa parceria, Morungaba será transformada num modelo que poderá ser imitado por outras comunidades. Ao mesmo tempo, constituir-se-á num amplo laboratório que a prefeitura oferece à UNICAMP para a implantação, desenvolvimento e todos os desdobramentos que o projeto possa permitir. Nesse particular, o fato de Morungaba ser uma cidade pequena, com uma estrutura não complexa de serviços, torna-se um argumento definitivo para toda a experimentação que será posta em prática. Ganhará a UNICAMP por ter toda a cidade à disposição para instaurar uma revolução tecnológica no uso da informática, saindo à frente nesse vasto campo e ganharemos nós, morungabenses, não apenas por todos os serviços de que poderemos nos servir, mas para o projeto de consolidar um prestígio que fugirá em muito da regionalidade, transpondo fronteiras e tornando-se objeto de, no mínimo curiosidade, além de tornar-se referência na matéria.

Como prefeita da cidade, não poderia perder a ocasião de tão feliz conjuntura de interesses. Sinto-me plenamente satisfeita por participar de soluções originais e duradouras, às vezes inesperadas pelo inusitado e que são capazes de modificar essencialmente a característica da comunidade.



O Espaço Funcamp de Políticas Públicas, com certeza em breve tempo adquirirá um significado da maior valia para os municípios que o procurem. Considero um privilégio, poder representar um município que é dos primeiros a valer-se das possibilidades que oferece e espero, como prefeita, ver rapidamente iniciada a implantação do projeto da Infovia Municipal, sem omitir o quanto me sinto honrada por ter esse evento acontecido em meu mandato.



Inclusão Digital: O Desafio do Século XXI

LILIANE DE QUEIROZ ANTONIO, Msc.

DOCTORANDA PELA FACULDADE DE EDUCAÇÃO DA UNICAMP NA ÁREA DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA.

INTEGRANTE DO GRUPO DE PESQUISA EM ENSINO DE CIÊNCIAS, TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO DA FACULDADE DE EDUCAÇÃO DA UNICAMP

MESTRE PELA FACULDADE DE EDUCAÇÃO, ÁREA DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA EM JUNHO DE 2002

O tema “Inclusão Digital: o Desafio do Século XXI” aborda questões que apontam para os verdadeiros desafios que hoje nos afetam em todos os setores de nosso cotidiano.

A era que estamos vivendo pode ser chamada “Era do Conhecimento”. É caracterizada pela presença cada vez mais constante e diária da tecnologia. Um exemplo de tecnologia cotidiana é o uso, por parcela crescente da sociedade, dos vários cartões magnéticos como os de crédito, de pagamentos, de bolsa-escola e de cartão de assistência médica.

Segundo pesquisas, o acesso à informação pela população é hoje considerado pelas pesquisas como um “grande divisor de águas” entre as camadas sociais. Esta “divisão de águas” refere-se à divisão de possibilidades e oportunidades entre os cidadãos, principalmente quanto à sua empregabilidade. A empregabilidade hoje está relacionada diretamente à capacidade do cidadão estar em constante atualização profissional em virtude das rápidas mudanças de cenários mundiais pelo intermédio da tecnologia.



Os três setores – público, privado e organizações não governamentais – têm a responsabilidade de preparar o cidadão para atuar criticamente na sociedade em que vive, cabendo às universidades a responsabilidade de formação de pessoal tanto para a área de pesquisa como para a área privada.

Os principais desafios que hoje afetam a liderança pública do primeiro setor são a falta de emprego, as novas necessidades profissionais de mercado, a busca de fontes financiadoras para projetos, o crescente distanciamento entre as pessoas que tem e as que não tem as melhores oportunidades, assim como as idéias que não geram resultados.

Já o segundo setor, ou setor privado, tem como seus principais desafios a retenção de seus talentos, a capacitação continuada do pessoal, a necessidade de adequação das leis às demandas especiais das pessoas nas empresas e a revisão de políticas internas. A inclusão social aparece neste contexto como uma das ações de política interna da empresa que hoje necessita de ações de adequação de seus funcionários ao novo paradigma e de nova postura que a tecnologia nos trouxe.

Finalizando a citação destes desafios temos o terceiro setor, mais conhecido como setor das organizações não governamentais (ONGs) as quais têm como principal desafio o financiamento de seus projetos e sua manutenção financeira enquanto instituição.

Diante dos principais desafios dos setores, é esperado das universidades, em especial as públicas, a iniciativa de atividades de adequação tecnológica da sociedade por intermédio de ações de integração entre os vários setores com embasamento teórico consolidado pela instituição.

O exemplo de ação aqui a ser descrita teve a UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS – UNICAMP, como a protagonista da articulação entre os setores, com um projeto de pesquisa de mestrado na Faculdade de Educação, defendi-



do em 2002. No ano de início do projeto a Universidade apresentava um quadro universitário e de pesquisa bem interessante e de alta importância para o restante do nosso país.

A totalização de alunos de graduação era de 12 mil alunos distribuídos em seus 53 cursos de graduação, e de pós-graduação cerca de 13 mil alunos distribuídos em seus 111 programas de pós-graduação. A porcentagem atingida pelo total de dissertações e teses em desenvolvimento na UNICAMP correspondia a mais de 10% do país. Estes dados refletiam o potencial e o conteúdo retido neste ambiente acadêmico bem como as possibilidades de colaboração com todo o contexto acima citado.

Um “Programa de Educação e Tecnologia” foi criado em parceria dos três setores: o primeiro setor, aqui representado pelos municípios, o segundo setor, representado pelas empresas, que apoiaram a implantação e implementação do mesmo, e o terceiro setor, como um rico “guarda-chuva” e agregador dos primeiro e segundo setor.

Um dos objetivos do “Programa de Educação e Tecnologia” foi proporcionar condições de capacitação da sociedade e principalmente de inclusão social via inclusão digital visando a promoção de uma melhor qualidade de vida aos munícipes.

A formatação e implantação do Programa contaram com vários pontos favoráveis, tais como: a era do conhecimento ou de informação, a necessidade de um ferramental integrador entre as pessoas, a era digital, o interesse de participação no projeto de sete municípios, 12 escolas, uma universidade, e uma ONG neste programa.

Os eixos temáticos, identificados por interesses comuns, foram a mola propulsora desta ação que foi parte integrante e “carro chefe” do Programa acima citado, que se desenvolveu ao longo de três anos e chamou-se “Internet na Escola”.



Este Projeto foi elaborado, implantado e mesclado com etapas presenciais, encontros, capacitações e reuniões, semipresenciais e virtuais via web.

Os exemplos de ações que contemplaram as etapas acima citadas foram as reuniões com prefeitos, secretários municipais de educação, diretores de escola, coordenadores pedagógicos, professores e alunos, capacitações intermunicípios, formação de comunidades presenciais, semipresenciais e virtuais, desenvolvimento de atividades multiculturais.

O Projeto “Internet na Escola” contemplou uma solução tecnológica de educação à distância chamada “Comunidade Virtual de Prática” via web . Esta solução foi a escolhida em virtude de contemplar um ambiente virtual onde pudesse ocorrer a troca de experiências entre os pares, a criação de novos conhecimentos e a incubação de novas praticas.

O Projeto “Internet na Escola” / Programa de Tecnologia, contou com a participação de 12 municípios Américo Brasiliense, Amparo, Artur Nogueira, Cosmópolis, Engenheiro Coelho, Holambra, Jaguariúna, Limeira, Monte Alegre do Sul, Pedreira, Santo Antonio da Posse e Serra Negra, além de Morungaba, Lindóia e Águas de Lindóia.

Os municípios contemplaram trinta escolas que tiveram sua participação no Projeto, quais foram:

EMEF Virgilio Gomes
EMEF Américo Roncalli
EMEF Dr João Baptista Pereira de Almeida
EMEF Bairro São Judas
EMEF Dona Lucia Mariana România Berti
EMEI Leila Lucia de Toledo P. Durante
EMEI Vista Alegre
EE Coriolano Burgos
EE Jose Amaro Rodrigues



EE Armando Falcone
EMEF Dr Luiz Nicolau Nolandi
EMEF Rodrigo Octavio Languard Menezes
EMEIEF Esther Nogueira
EMEFMP Dr. Moacir do Amaral
EMEF Antonio Alves Cavalheiro
EMEF Parque dos Ipês
EE Prof Celso Henrique Tozzi
EE Profa Anna Calvo de Godoy
EE Profa Julia Calhau Rodrigues
EE Gustavo Peccinini
EE Clodoveu Barbosa
EMEF Hortencia Fornari Novo
EMEF Profa Maria Helena Ferraresso Armigliato
EMEIEF Jose Jurandyr Piva
EMEIEF Prof Arnaldo Rossi
EE Coronel João Pedro de Godoy Moreira
EE Luiz Bortoletto
EE Santo Antonio
EE Dr Jovino Silveira
Colégio Integrado

As capacitações realizadas ao longo dos três anos de funcionamento do projeto resultou nos seguintes índices aproximadamente:

- Capacitação de 210 multiplicadores,
- Capacitação de 1000 professores,
- Capacitação de aproximadamente 20 mil pessoas da comunidade escolar e

- Abrangência de ter atingido numericamente mais de 60 mil pessoas dentre a comunidade local.

Tais números foram obtidos em função do Projeto “Internet na Escola”, ter apresentado uma possibilidade de abertura das escolas para as capacitações da comunidade quanto aos conhecimentos básicos de Internet durante a vigência do mesmo.

Dentre os resultados que o Projeto Internet na Escola apresentou podemos citar:

- Oportunidade dada às comunidades de inclusão digital da mais tenra idade de alunos (educação infantil, ensino básico e médio);
- Aumento da empregabilidade em função da adequação da comunidade à tecnologia;
- Identificação de necessidades comuns regionais e
- Colaboração entre os municípios para a elaboração de propostas e projetos.

Observamos neste projeto um grande potencial entre os participantes para uma ação conjunta visando a geração de resultados para toda uma comunidade regional assim como a busca de soluções em comum.

Finalizando, convém ressaltar que este programa foi um dos vários programas que mostraram e demonstraram que o planejamento e a integração dos vários setores, bem como a mobilização comunitária e social são frutíferos caminhos para um incremento da qualidade de vida da população como valor agregado para o desenvolvimento da região.



Nesta direção, destaca-se a importância da participação da UNICAMP, tanto no âmbito da pesquisa como de sua ação social junto à população, gerenciando e proporcionando formação para que a gestão do conhecimento dentro e através das comunidades de pessoas e organizações com interesses similares.

Esta metodologia continua sendo aplicada pela pesquisadora junto à Pró-Reitoria de Extensão e Assuntos Comunitários da UNICAMP, visando projetos de educação a distância que contemplem: a difusão e geração de conhecimentos, identificação de necessidades locais e regionais, formulação de propostas conjuntas de trabalho, apoio e busca de financiamento (nacional e internacional), apoio pedagógico, apoio técnico/tecnológico para a realização de projetos, formação de profissionais, suporte logístico na difusão e distribuição dos conteúdos, apoio administrativo e informativo das atividades de conversação e intercâmbio entre as instituições parceiras.





Desafios municipais na implantação da Estratégia de Saúde da Família

ANA FRANKLIN

ASSESSORA DA DIRETORIA DA FACULDADE DE CIÊNCIAS MÉDICAS NO
PROGRAMA SAÚDE DA FAMÍLIA
COORDENADORA DA RESIDÊNCIA MULTIPROFISSIONAL EM SAÚDE FAMILIAR
DA UNICAMP

A atenção à saúde da família é uma atividade em franca expansão em todo o mundo. Os sistemas públicos de saúde que têm apresentado melhores resultados e uma melhor racionalização no uso dos recursos públicos, como o Canadá, Reino Unido, Espanha, Países Nórdicos, Holanda, dentre outros, possuem uma Atenção Básica bem estruturada, com clínicos gerais / médicos de família e equipes multiprofissionais, que aliam uma eficiente prática clínica a uma prática comunitária, com ações de promoção da saúde e prevenção de doenças e o enfrentamento das doenças mais comuns.

A Saúde da Família como estratégia para consolidação do Sistema Único de Saúde

No Brasil, o sistema de saúde sofreu, na década de 1980, uma profunda reforma, que culminou com o surgimento do Sistema Único de Saúde (SUS), na Constituição de 1988. Os anos de 1990 foram marcados pela expansão dos serviços públicos de saúde e também por uma forte crise, ocasionada por múltiplos fatores que vão das formas de financiamento e acesso ao sistema público, passando por dificuldades na construção dos sistemas municipais de saúde e mudanças impor-



tantes no perfil da população brasileira, que está se urbanizando, envelhecendo, tendo mais doenças degenerativas e crônicas e, com isso, gerando novas demandas para esses serviços.

É nesse contexto que ocorre, na segunda metade dos anos de 1990, uma reformulação nas normas do SUS (NOB/96), que cria o Piso de Atenção Básica, um recurso destinado exclusivamente ao financiamento da Atenção Básica e à implementação de programas considerados estratégicos para sua estruturação, como o Programa de Saúde da Família (PSF) e o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS).

O objetivo é fortalecer este nível de atenção, através da reestruturação do processo de trabalho das Unidades Básicas de Saúde, contratação e capacitação de profissionais, garantia de medicamentos básicos e de retaguarda de exames complementares e consultas especializadas, de modo que a UBS consiga resolver 85 a 90% dos problemas de saúde.

O novo modelo enfatiza a promoção da saúde, a prevenção das doenças, sem se descuidar da cura e reabilitação. Busca promover uma abordagem integral que, ultrapasse a concepção biológica da doença e se centre na pessoa, em sua dimensão psico-social, contextualizada familiar e socialmente.

A estratégia de Saúde da Família estabelece uma adscrição entre um determinado número de famílias de uma região e uma equipe multiprofissional. O Agente Comunitário é membro da comunidade, estabelecendo um elo importante com a equipe, pois conhece profundamente os problemas comunitários. Visita regularmente as casas, atento aos fatores de risco à saúde, orientando, encaminhando, solicitando a presença de outros membros da equipe, quando necessário.

Desta forma, a Estratégia de Saúde da Família busca resgatar o vínculo, o compromisso e a responsabilidade dos



profissionais de saúde no acompanhamento das pessoas, melhorando o acolhimento e a capacidade de resolução dos problemas nas UBSs. Neste novo modelo passam a ser centrais a educação em saúde, a mobilização comunitária, a articulação de vários setores da administração pública e o estabelecimento de parcerias, instalando-se uma nova ética nos serviços: o compromisso, a responsabilização e a solidariedade.

Uma das áreas recentemente incorporadas à estratégia de saúde da família foi a Saúde Bucal. Atualmente, as ações desenvolvidas pelo setor público possuem acesso restrito a escolares e gestantes, através de programas curativos, voltados para a cárie e doença periodontal. A maioria da população só tem acesso aos serviços odontológicos em situações de urgência.

Em 1999, somente 12,8% da população brasileira teve acesso a ações de saúde bucal. Em 2002 já existam cerca de 5.000 equipes de saúde bucal atuando com as Equipes de Saúde da Família, respeitando seus princípios organizativos e operacionais.

Dentro do princípio de que a rede básica pode e deve tratar cerca de 85% das doenças mais comuns, seu fortalecimento pode vir a racionalizar o uso dos serviços mais especializados e ao mesmo tempo produzir melhores resultados na saúde da população. Além de ser a “porta de entrada” do sistema municipal de saúde, a UBS, funcionando dentro dessa nova estratégia, acaba sendo o elo articulador do percurso do usuário no interior de todo o sistema de saúde, pressionando a organização da referência para os níveis mais especializados, quando necessário.

Assim, a estruturação e fortalecimento da atenção básica devem melhorar a estruturação do próprio Sistema Único de Saúde (SUS), operacionalizando, desta forma, na prática, seus princípios básicos de integração, hierarquização e regionalização das ações e serviços.



Hoje existem 17.610 equipes de PSF em atuação em cerca 90% dos municípios, atendendo mais de 55 milhões de pessoas. A meta é implantar 30.000 equipes para atender 100 milhões de brasileiros até o final do Governo Lula.

Dentre os desafios para a consolidação da estratégia de saúde da família destacam-se a formação de profissionais com o perfil adequado ao seu desenvolvimento, a implementação da ESF nos grandes centros e municípios onde não há profissionais e de metodologias e sistemas de acompanhamento e avaliação. Para enfrentar estes desafios foi criado o Projeto de Expansão do Programa de Saúde da Família – PROESF

A FCM/ Unicamp apoiando a implementação da Estratégia de Saúde da Família- ESF

O êxito da Estratégia de Saúde da Família depende de um esforço conjunto das instituições de ensino superior, particularmente das universidades públicas. Elas devem atuar em consonância com os princípios constitucionais e estratégias políticas para viabilizá-los, respondendo ao apelo dos gestores dos vários níveis do SUS e efetivando as mudanças necessárias à adequação do perfil dos profissionais de saúde às necessidades da população.

A experiência acumulada permite à Universidade atuar em consonância com as diretrizes propostas na ESF. Mas o volume e a especificidade da demanda de cursos ligados a Saúde da Família vem exigindo novas estratégias, como a formação de tutores ligados aos serviços e a contratação e adequação do corpo docente para o ensino da Atenção Básica.

Dentro do espírito de integração entre universidade e serviços, a FCM vem hoje constituindo um Pólo de Educação Permanente para o SUS (PEP), que tem como área de



abrangência os Municípios das Regiões de Saúde (DIRs) de Campinas, Piracicaba e São João da Boa Vista.

O PEP- SUS visa não só a capacitação dos profissionais que já estão atuando na rede pública, através de cursos de pós - graduação “latu sensu” e capacitação em serviço, mas também a revisão dos currículos de graduação em medicina e enfermagem, de modo a inserir mais precocemente os alunos na comunidade e na realidade dos serviços básicos de saúde.

Projeto de Educação a Distância / Telemedicina

Para que a Universidade possa alavancar sua capacidade de respostas às demandas municipais no campo da Educação Permanente dos profissionais do SUS é necessário uma organização desses municípios e de suas demandas, com o apoio das DIRs, COSEMS e da Universidade, de modo a buscar construir uma proposta de investimentos, que poderia contar com o apoio do Ministério da Saúde, através do PEP, das agências de fomento de Ciência e Tecnologia, tanto para a viabilização de uma infra-estrutura tecnológica, como para o desenvolvimento de Cursos de Educação a Distância como de Telemedicina, onde os Municípios poderiam realizar interconsultas com os profissionais de saúde do complexo hospitalar da Unicamp.

A experiência acumulada pela FCM /Unicamp através do Grupo de Trabalho em Saúde da Família evidencia que, embora ainda haja muitos desafios, a estratégia de saúde da família aponta para um avanço no manejo das tecnologias da saúde, de uma prática profissional mais comprometida com a qualidade de vida e da reorganização necessária no Sistema Único de Saúde, de forma a torná-lo mais resolutivo, seguro e humano.





Tecendo a Rede de Municípios Potencialmente Saudáveis

PROFA. DRA. ANA MARIA GIROTTI SPERANDIO
PÓS-DOCTORANDA DA FCM/UNICAMP
MEMBRO E PESQUISADORA DO IPES/UNICAMP
MEMBRO DO CEPEDOC/USP
COORDENADORA NO BRASIL DA INICIATIVA REGIONAL DE MUNICÍPIOS E
COMUNIDADES SAUDÁVEIS - ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE

Esta proposta iniciou-se em fevereiro de 2003 por meio de uma parceria entre a Organização Pan-Americana de Saúde – OPAS, a Universidade Estadual de Campinas UNICAMP com apoio de sua Pró-Reitoria de Extensão e Assuntos Comunitários e do Departamento de Medicina Preventiva e Social da Faculdade de Ciências Médicas - e o Instituto de Pesquisas Especiais para a Sociedade IPES, uma organização não governamental.

Foi no Chile, em novembro de 2002, que surgiu a idéia de avaliar o Guia para Prefeitos para Promoverem a Qualidade de Vida – Municípios e Comunidade Saudáveis, da OPAS. A sugestão foi aceita, condicionada à necessidade do envolvimento de alguns municípios para acompanhar a forma de utilização do material. Decidiu-se também pela elaboração e aplicação de um instrumento quantitativo e qualitativo sobre indicadores específicos, optando-se por articular um trabalho de construir uma Rede de Municípios em que seria viável desenvolver a pesquisa de utilização do Guia e outras questões na direção da promoção da saúde.

A intenção maior da construção da Rede de Municípios Potencialmente Saudáveis é favorecer a viabilização de



teias de saberes e práticas, propiciando subsídios para renovação de ações intersetoriais na direção da qualidade de vida nas quais os atores sociais estejam no mesmo nível, horizontalmente e a maioria faça parte da Rede, interagindo entre si mas mantendo as suas individualidades.

Para tal, sabe-se que deve haver um processo de reflexão individual e coletivo na direção de descobrir o que estamos fazendo, como estamos fazendo, com quem e para quem estamos fazendo. E ainda, que nós fazemos parte deste processo, não somos apenas reformuladores de políticas ou gestores. NNestes contextos a Rede tem como principais objetivos:

- Buscar fortalecer os diferentes atores sociais, coletivamente, no sentido da participação transformadora, aquela na qual você transforma e é transformado, através do empoderamento compartilhado, aquele em que todos têm o poder nas decisões coletivas
- Colaborar na construção de estratégias que resgatem valores e desejos dos atores sociais em relação ao seu espaço na teoria e na prática
- Provocar um processo de sensibilização, mobilização e participação dos diferentes atores sociais que desejem espaços saudáveis
- Promover uma interação nas pessoas de forma a desencadear um movimento para que repensem e reconstruam os projetos no interior dos seus espaços com uma maior articulação, buscando a intersetorialidade e a transetorialidade;

- Construir uma Rede de Comunicação para dentro e fora do Município.

É um desafio, pois temos que reaprender a lidar com o básico, o simples, como escutar, como pensar junto com outras pessoas as soluções que mudarão o modo de fazer, como falar uma linguagem que os atores sociais entendam.

Para o desenvolvimento da Rede temos aplicado a metodologia de discussão dos processos em construção e movimento. Temos percebido, assim, a possibilidade de avaliar, em qualquer etapa e coletivamente, as transformações e a criação de novos percursos e processos.

O eixo principal metodológico é o de trabalhar na perspectiva da promoção da saúde, possibilitando o desenvolvimento da autonomia das pessoas e seu empoderamento, a inter e a intrasetorialidade, a mobilização social e a participação.

Existe a necessidade de nos sensibilizarmos sobre município/comunidade/espço saudável e decidirmos se queremos e o que precisamos para tal. Para tanto, é indicado que se tenha envolvida, no processo de construção coletiva da Rede de Municípios Potencialmente Saudáveis, a gestão pública local, representada pelos prefeitos, secretários e os líderes das cidades.

Ao organizar isto é escolhido um tema a ser apresentado por alguém com experiência teórica e prática, através do levantamento das necessidades de saberes dos líderes políticos e dos diferentes municípios, proporcionando para o grupo subsídios teóricos e vivências que deram certo.

Após a escolha do tema busca-se a pessoa que domina o assunto nos aspectos teóricos e práticos. Em 8 meses de trabalho de nossa Rede participaram palestrantes de renome nacional de várias regiões do nosso País. Apresentado o tema, abre-se o debate para que os participantes reflitam sobre os



projetos que estão sendo desenvolvidos nas suas cidades e caso não saibam quais são, passam, de alguma forma, a reconhecê-los. Esta etapa é considerada capaz de desencadear um processo de sensibilização para a construção dos primórdios da intersetorialidade.

A mobilização e a participação nas reformulações dos projetos têm acontecido de forma rápida em vários municípios que participam da Rede, considerando o tempo de existência desta. Os recursos utilizados são o compartilhar das informações e o uso da internet para fazer a comunicação dos eventos e a transmissão do material das palestras. Ao completar esta etapa mensal, são realizados acompanhamentos, conforme solicitações dos líderes das cidades para a discussão e possível (re)elaboração de projetos.

Crítérios para participar do processo de trabalho não existem, sendo a discussão sobre este assunto realizada com os diferentes líderes dos municípios, com a OPAS, com a Universidade e o IPES. Nossa “Rede de Municípios Potencialmente Saudáveis” é assim chamada pois não se trata de um estágio final, pois desta forma, não teríamos que almejar o novo ou o melhor.

Os Primeiros Resultados...

A Rede iniciou em fevereiro de 2003 com 7 municípios e atualmente, novembro de 2003 conta com 17 a saber: Jundiaí, Louveira, Vinhedo, Valinhos, Itatiba, Morungaba, Pedreira, Itupeva, Salto, Indaiatuba, Santo Antonio da Posse, Hortolândia, Holambra, Atibaia, Leme, Guaratinguetá, Região dos Amarais em Campinas. Pelo menos 5 municípios estão reconstruindo seus projetos na perspectiva da promoção da saúde, considerando a intersetorialidade como uma das principais direções a ser adotada, como é o caso de Vinhedo, Itatiba, Valinhos, Hortolândia e Pedreira.



Um dos pontos importantes, que merecem destaque, é a parceria estabelecida entre a Universidade - Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP - , o Instituto de Pesquisas Especiais para Sociedade - IPES e a Organização Pan-Americana de Saúde que se reúnem para juntos com os municípios aprenderem a criar espaços onde possamos, coletivamente, transformar a informação em sabedoria de forma a utilizá-la para melhoria da qualidade de vida.

Os palestrantes que participaram do processo de trabalho da Rede foram, segundo os temas abordados, previamente escolhidos pelos participantes e o mês:

- As estratégias da Promoção da Saúde – Dr. Miguel Malo (março)
- A intersetorialidade para a construção de um espaço saudável. - Profa. Lenira Zancan (abril)
- Um exemplo prático de intersetorialidade: a experiência de Pedreira. - Prof. Dr. Eduardo Rodrigues (maio)
- A forma de gestão da intersetorialidade na perspectiva da promoção da saúde - Dr. Armando de Negri Filho (junho/julho);
- A importância de (re) conhecer o seu território para construir um espaço saudável: noções de gestão territorial. - Profa. Maria Adelia.(agosto);
- Curitiba Saudável: um exemplo de intersetorialidade e participação social - Profa. Marcial Krempel (setembro);

- Mobilização social: um dos eixos da promoção da saúde. - Prof. Israel Rocha Brandão, (outubro);
- Gestão Integrada das Políticas de Goiânia-GO através da Mobilização Governamental e Não-Governamental. –Profa. Dra. Dais Rocha, (novembro).

A idéia é crescermos sem fronteiras, principalmente a do conhecimento. Cabe à coordenação desta Rede facilitar a articulação e favorecer as diferentes aquisições de aprendizados e ações de forma que os atores sociais relacionem-se entre si dentro dos seus espaços tecendo assim uma rede. É realmente um desafio, mas, não é impossível.

Referências Bibliográficas

Organización Panamericana de la Salud, 2002. Municipios y comunidades saludables. Guia de los Alcades para promover calidad de vida. División de Promoción y Protección de la Salud. Washington DC, OMS.

Sperandio A.M.G, 2001. Construção de um projeto de saúde ocular para crianças – Análise da participação, Morungaba, SP-2000. Tese de Doutorado, São Paulo – Faculdade de Saúde Pública – USP.

Zancan L. e col., 2002. Promoção da saúde como caminho para o desenvolvimento local. A experiência de Manguinhos. Abrasco/Fiocruz, 5: 20-35.

Núcleo da Criança e do Adolescente: Uma Proposta de Transetorialidade

ROBERTO AUGUSTO CARVALHO DE ARAÚJO
ELIETE DE OLIVEIRA COELHO
NATALINA DE FÁTIMA BERNARDO RONCADA
SILVIA BEZ CAMARGO SOARES DE ALVARENGA

O Município de Itatiba

Itatiba (Ita = pedra, Tiba = muita), também conhecida carinhosamente por “Princesa da Colina” e “Cidade dos Móveis”, teve sua emancipação política em 1857. Sua população é estimada, segundo o IBGE, em 87.220 habitantes, distribuídas em 81% na área urbana e 19% na rural e constituída por 50,2% de mulheres e 49,8% por homens.

Participante da Região Metropolitana de Campinas – RMC, o município orgulha-se de estar entre as principais cidades do Brasil em qualidade de vida, mercê dos excelentes indicadores, tais como:

Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM)	0,828
IDHM Renda	0,785
IDHM Longevidade	0,801
IDHM Educação	0,898
Esperança de Vida ao Nascer	73,079
Taxa de Alfabetização de Adultos	0,934
Taxa Bruta de Frequência Escolar	0,826



Contudo, somos sabedores que podemos e devemos melhorar nossos indicadores sociais. Para isto, buscamos concretizar, de forma qualitativa, o compromisso assumido com a Fundação Abrinq, por meio do Programa Prefeito Amigo da Criança, priorizando a criança e o adolescente no desenvolvimento de nossas políticas públicas. Desta forma, a Administração Municipal vem implementando a integração de tecnologias sociais a fim de alcançar os seus propósitos. Os objetivos são oferecer proteção, assistência, além de garantir os direitos fundamentais como vida, saúde, liberdade, respeito, dignidade, convivência familiar e comunitária, educação, cultura, esporte, lazer, profissionalização e proteção no trabalho.

Como princípio desse propósito, a Administração está aliando os procedimentos do Programa Prefeito Amigo da Criança às diretrizes da Rede de Municípios e Comunidades Saudáveis, os quais, em muitos aspectos, convergem para a efetivação de estratégias, que visam o estabelecimento de um compromisso com os demais atores sociais do município, no desenvolvimento e fortalecimento de ações construídas de forma compartilhada, que possam ser monitoradas, avaliadas e disseminadas sistematicamente. Ações que atenderão 35% de sua população composta por crianças e adolescentes com faixa etária entre 0 e 18 anos.

Redes Integradas

Fundação Abrinq - Rede Prefeito Amigo da Criança

A Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e Adolescente, é uma organização “amiga da criança”, sem fins lucrativos, fundada em 1990, e que apresenta como missão a promoção da defesa dos direitos e o exercício da cidadania da



criança e do adolescente. Idealizada pela Abrinq, a Rede Prefeito Amigo da Criança busca por meio de compromisso firmado com prefeitos, líderes e dirigentes dos municípios participantes o comprometimento de priorizar a crianças e adolescentes no desenvolvimento de políticas públicas municipais.

Pautando todo o trabalho na Convenção Internacional dos Direitos da Criança (ONU, 1989), Constituição Federal Brasileira (1988) e Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), a Fundação Abrinq empenha-se em construir, com os 653 municípios que compõem a Rede Prefeito Amigo da Criança, um espaço de compartilhamento de informações, conhecimentos e de tecnologias sociais desenvolvidas pelos municípios, visando o alcance e a concretização de seus propósitos.

Para que tal resultado seja efetivado, a Fundação Abrinq desenvolveu um sistema de acompanhamento e avaliação das gestões municipais, por meio de um conjunto de indicadores sociais quantitativos e qualitativos, os quais, são aplicados junto aos municípios participantes para posterior apreciação e encaminhamento de um parecer técnico. Com isso, a Abrinq pretende contribuir, fortalecer, incentivar, valorizar e disseminar as experiências bem-sucedidas dos municípios que aceitaram o desafio da edificação da Rede Prefeito Amigo da Criança.

Rede de Municípios e Comunidades Potencialmente Saudáveis

Coordenado pela Dra. Ana Maria Girotti Sperandio, a Rede de Municípios e Comunidades Saudáveis é um programa da Organização Pan-Americana da Saúde - OPAS - e apresenta como princípio fundamental o comprometimento social de seus líderes políticos, organizações locais e seus cidadãos, na otimização de um processo de melhoria contínua e pro-



gressiva das condições de saúde e qualidade de vida de todos os seus habitantes.

Ao utilizar o Guia dos Prefeitos para promover qualidade de vida, iniciamos um processo de aprendizagem para a construção da rede e sabemos que a “estratégia de municípios e comunidades saudáveis consiste em fortalecer a implementação das atividades de promoção e proteção da saúde em nível local, colocando-as entre as principais prioridades da agenda política. Deste modo, incentivando a participação das autoridades governamentais e da comunidade, promovendo diálogo, compartilhando conhecimentos e experiências e estimulando a colaboração entre os municípios e as comunidades”¹.

São elementos essenciais para implementação da Estratégia de Municípios e Comunidades Saudáveis:¹

1 - Estabelecer um compromisso com os prefeitos, outras autoridades locais e os demais setores e atores chaves.

2 - Assegurar e fortalecer a participação comunitária durante as fases de planejamento, implementação e avaliação.

3 - Desenvolver um plano estratégico para mobilizar recursos e apoio técnico e incentivar a comunidade a participar do processo de tomada de decisões e capacitação.

4 - Construir consensos e formar parcerias para criar espaços e meio ambientes saudáveis.

¹ OPAS/OMS - Municípios e Comunidades Saudáveis. Guia dos Prefeitos para Promover Qualidade de Vida.

5 - Promover a liderança e a participação do setor saúde, entre outros.

6 - Formular políticas públicas saudáveis em níveis local, regional e nacional.

7 - Monitorar e avaliar o progresso e os resultados alcançados.

A formação de um Município e Comunidade Saudável é, essencialmente, um processo que requer determinação e forte apoio político, bem como um significativo grau de participação e ação por parte da comunidade. A construção da participação comunitária se inicia quando várias pessoas decidem compartilhar suas necessidades, aspirações e experiências com o objetivo de melhorar suas condições de vida.

A Proposta do Núcleo da Criança e do Adolescente

A partir dos encontros da Rede de Municípios e Comunidades Saudáveis, composta por quinze municípios - Itatiba, Jundiaí, Louveira, Valinhos, Vinhedo, Morungaba, Leme, Guaratinguetá, Indaiatuba, Hortolândia, Salto, Santo Antonio da Posse, Santa Bárbara D'Oeste, Pedreira e pela Diretoria da Regional Norte de Campinas - descobrimos que teríamos de adotar a estratégia, na qual a união entre autoridades locais e membros da comunidade e o estabelecimento e fortalecimento de parcerias deveria ser o foco principal do nosso trabalho, assim nasceu o Núcleo da Criança e do Adolescente.

Como nosso município desenvolvia vários programas, buscando concretizar de forma qualitativa o compromisso assumido com a Fundação Abrinq, a palestra do Dr. Armando



de Negri Filho “Como construir uma estratégia promocional de qualidade de vida e como estabelecer a transetorialidade das políticas públicas” foi o eixo condutor para que Itatiba visualizasse que a chave para construir um município ou comunidade saudável é, muitas vezes, uma mudança de atitude quanto aos modos de promover a saúde em seu sentido mais amplo. Esta mudança deve estar, ainda, nas políticas, legislações e serviços municipais.

Partindo deste princípio e tendo como mecanismo de articulação a proposta de transetorialidade integrando os Programas Cidade Saudável ao Prefeito Amigo da Criança, “surge” o Núcleo da Criança e Adolescente formado por cinco secretarias municipais: Governo, Ação Social, Educação, Saúde e Cultura, Esportes e Turismo, além do aporte do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Conselho Tutelar.

A proposta fundamenta-se, primeiramente, nos dez programas que estão sendo indicados no Mapa da Criança e do Adolescente 2002: Espaço Amigo, Oficina de Capacitação e Aprendizagem, Escolinhas de Esportes, Visite o Museu, Construindo Caminhos, Educação Inclusiva, Pais na Escola, Apoio Nutricional e Desenvolvimento da Criança, Semente e Sorria para Mim, os quais serão co-gerenciados e integrado às ações de cada secretaria, buscando assim, a efetivação de resultados mais abrangentes e qualitativos.

Em um médio prazo, o Núcleo buscará agregar todos os programas e projetos que envolvam as crianças e adolescentes e, em longo prazo, a proposta é a constituição de novos núcleos que se interligarão, abrangendo assim, outros atores sociais, bem como todos os cidadãos de Itatiba. Desta forma, o despertar desse novo senso coletivo para as ações que envolvam as crianças e os adolescentes é o fator primordial para a realização de nosso trabalho. Concretizar as ações do Núcleo é o desafio a ser vencido.

Os Objetivos

O Núcleo da Criança e do Adolescente tem como objetivo geral realizar a gestão, participando da construção da política pública municipal, que deverá assegurar a garantia e a defesa dos direitos fundamentais e medidas de proteção que a condição do menor requer, seja por parte da família, da sociedade ou do Estado. Os objetivos específicos do Núcleo da Criança e do Adolescente são:

- Implantar a transetorialidade das Secretarias;
- Fortalecer os programas e/ou projetos de cada Secretaria, transformando-os de acordo com as estratégias dos municípios e comunidades potencialmente saudáveis, assegurando a equidade, garantindo o acesso, possibilitando às comunidades uma vida saudável e a oportunidade de fazerem escolhas saudáveis;
- implantar ferramentas qualitativas de mensuração nos programas e/ou projetos desenvolvidos;
- viabilizar parcerias e intercâmbios, visando o conhecimento de novas tecnologias sociais.

Tendo como base os objetivos descritos, o Núcleo da Criança e do Adolescente desencadeou as seguintes ações: reuniões semanais entre os responsáveis técnicos; reuniões mensais para discussões entre todos os Secretários e está viabilizando um levantamento de indicadores sócio econômicos populacional da comunidade de abrangência. O resultado esperado é a criação de um ambiente de apoio que permita às



crianças e adolescentes terem uma vida saudável, fazendo escolhas saudáveis e transformando os espaços sociais e físicos.

O processo de avaliação do núcleo levará em conta os diferentes contextos políticos, econômicos, sociais e culturais do município e das comunidades envolvidas, sendo importante considerar os seguintes aspectos:

- Desenvolver uma metodologia de avaliação que integre o enfoque qualitativo e quantitativo.
- Desenvolver indicadores qualitativos construídos com os atores do processo, para o qual é necessário o trabalho intersetorial e participativo.
- Aproximar-se de uma avaliação que contemple a estrutura, o processo e os resultados.

Exemplo Prático da Secretaria da Saúde

A partir dos objetivos do Núcleo da Criança e do Adolescente, a proposta inicial é que cada secretaria se organize setorialmente, formando um sub-núcleo de planejamento de programas para crianças e adolescentes, no qual participarão representantes dos diversos departamentos.

Matricialmente, este novo núcleo desenvolverá a transetorialidade dos dez programas acompanhados pela Fundação Abrinq entre os diversos programas desenvolvidos por meio de cada departamento. Como exemplo prático, observamos abaixo o organograma do Núcleo da Criança e do Adolescente para a Secretaria de Saúde.



zendo assim, a universalização dos direitos dos cidadãos. A grande expectativa em relação a esta proposta é o horizonte que vislumbramos ao buscar a superação da fragmentação política, para constituirmos, em nosso município, um novo modelo que considere o cidadão na sua totalidade, nas suas necessidades individuais e coletivas. Esta possibilidade resultará da interação entre as diversas secretarias (ações setoriais), constituindo assim a transetorialidade.

Claro que será necessário enfrentamos as diversas expectativas e necessidades dos diversos atores envolvidos no processo, mas será através da utilização dos espaços que cada grupo ocupa que poderemos formular propostas que atendam, tanto suas necessidades como também ao objetivo maior que é o de superar as fragmentações das ações para que cada cidadão usufrua de uma vida com qualidade.

Este novo modelo de organização das ações deverá viabilizar uma nova forma de gestão de políticas públicas nunca vivenciadas em nosso município e sua implantação significará também mudanças nas práticas, até mesmo, na maneira como enxergamos a organização, ou seja, trata-se de uma ruptura.



Vinhedo: A Caminho do Título de Cidade Saudável

DRA. STELLA MARCONDES MACHADO KASCHEL
SECRETÁRIA DA SAÚDE DO MUNICÍPIO DE VINHEDO

Vinhedo, município localizado na região sudeste do Estado de São Paulo, com 82km², possui atualmente 80% da sua economia baseada nas indústrias, e também propriedades agrícolas dedicadas principalmente aos produtos hortifrutigranjeiros.

É um município que se preocupa com o crescimento populacional que hoje é calculado em 5,1% ao ano sendo um dos mais altos do estado. Segundo o censo do IBGE, as obras constantes para se manter a qualidade de vida propiciam água tratada a 98% da população e 98% da rede de esgoto chega as diversas moradias. Vinhedo inaugurou em 2001 uma estação de tratamento de esgoto, transformando-o em água com 94% de potabilidade.

Vinhedo possui 10.281 domicílios, sendo que 9.806 estão na área urbana, 149 na área rural 11 são domicílios improvisados e 315 coletivos (IBGE- contagem populacional 1996). A rede escolar, em franca expansão, atende cerca de 8.300 crianças, possui também uma rede de saúde organizada de forma a atender a população dos diversos bairros em suas necessidades básicas estrategicamente situadas em áreas de fácil acesso, possui também unidades onde se concentram as diversas especialidades médicas, um pronto atendimento e um pronto socorro que atendem as Urgências e Emergências e

como retaguarda existe um Hospital Geral . Toda essa estrutura por si só não poderia dar conta das necessidades do município se não fosse a equipe técnica a qual é responsável pelo planejamento, execução e avaliação das ações propostas no plano municipal de saúde.

Vinhedo tem muito que se orgulhar de ter chegado aos 54 anos de fundação com a conquista de títulos e índices que pouquíssimos municípios brasileiros já atingiram ao longo de sua história, graças a um ousado projeto de crescimento que nunca a faz perder de vista aquilo que a tornou conhecida nacionalmente: a qualidade de vida, conduzida de maneira histórica pela performance da última década. Na condição de quarta colocada a apresentar melhores índices de qualidade de vida para gestantes e crianças de zero a seis anos. Neste ranking, realizado pela primeira vez pela Organização da Nações Unidas, foram considerados índices como escolaridade dos pais, imunização das crianças, atendimento às gestantes, matrículas em creches e pré-escolas. A pontuação vai de 0 a 1 e Vinhedo recebeu 0,78.

Município	% de Crianças menores de um ano Vacinadas	% de Gestantes com mais de 06 consultas	IDI
Vinhedo	100	91,85	0,78

A cidade figura no “ranking” como um município que oferece excelente atendimento às suas gestantes. Esse índice mediu o percentual de gestantes que tiveram seis ou mais consultas de acompanhamento, desde o conhecimento da gravidez até o parto, além da cobertura vacinal que chegou a 100%. Esse indicador mede o percentual de crianças menores de 01 ano imunizadas contra tuberculose, poliomielite, difteria, coqueluche e tétano, parte do esquema básico de vacinação, estabelecido pelo Programa Nacional de Imunização. Além

de assinalar a maior ou menor morbi-mortalidade devido a essas doenças, a cobertura vacinal reflete o acesso a outros serviços de atendimento materno-infantil.

No início de 2003, a cidade conquistou a primeira posição no índice de Desenvolvimento Humano Municipal (**IDH-M**) na região metropolitana. A 4ª posição no Estado de São Paulo e a **15ª no país**, num salto de 44 posições entre as cidades paulistas, além de segunda cidade da RMS e **10ª na país com o menor índice de exclusão social**.

Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M – 2003)

Município	Esperança de vida ao nascer	Renda per capita	Índice de esperança de vida (IDHM- L)	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
Vinhedo	74,87	627,47	0,83	0,86

Para a avaliação da dimensão longevidade, o IDH Municipal considera o mesmo indicador de IDH de países: a esperança de vida ao nascer. Esse indicador mostra o número médio de anos que uma pessoa nascida na localidade de referência deve viver. O indicador de longevidade sintetiza as condições de saúde e salubridade daquele local, uma vez que quanto mais morte houver nas faixas mais precoces, menor será a expectativa de vida observada no local.

A Caminho do Título de Cidade Saudável

Desde abril de 2003, Vinhedo vem participando do processo de construção da rede dos municípios potencialmente saudáveis. Essa participação veio ao encontro das propostas de política do município, ou seja acompanhar o cidadão como um todo, considerando nos diversos serviços prestados : a ida-



de, o grau de instrução, a situação familiar, as condições de moradia, hábitos de vida e lazer e estruturando-se para garantir o desenvolvimento e qualidade de vida da população, através de ações individuais e coletivas.

As propostas oferecidas pelo Projeto das Cidades Saudáveis, proporcionam um olhar que favorece a organização dos serviços, a saber:

Promoção e Proteção de Saúde

- capacitar a comunidade para atuar na melhoria da sua saúde, incluindo uma maior participação no controle deste processo.
- buscar atingir um estado de completo bem-estar físico, mental e social. os indivíduos e grupos devem saber identificar aspirações, satisfazer necessidades e modificar favoravelmente o meio-ambiente.
- entender a saúde como um recurso para a vida, nesse sentido a saúde é um conceito positivo, que enfatiza os recursos sociais, bem como as capacidades físicas.
- compreender saúde como parceria entre o setor da saúde e a responsabilidade individual na busca do bem-estar global.

Saúde e Desenvolvimento Humano

Parceria com o Conselho Municipal de Saúde

- apreciação e aprovação do Conselho Municipal de Saúde

- comissões de trabalho: orçamento – política de saúde – executiva e ouvidoria

Saúde e Meio-ambiente

A partir do envolvimento da equipe de trabalho com os grupos de orientação, a equipe multidisciplinar entende que o vínculo com os usuários dos programas é uma oportunidade para intensificar esta aliança e propor parcerias para assuntos de interesse coletivo:

- dengue, raiva animal
- tabagismo
- coleta seletiva de lixo
- hanseníase /tuberculose
- celebração de datas específicas: dia mundial de hipertensão e diabetes, dia mundial de luta contra a AIDS.

Outro trabalho que vem sendo realizado no município é o trabalho em rede, que tem como proposta romper as formas cristalizadas e fragmentadas de atendimento dos serviços que se defrontam com as demandas cada vez mais complexas, decorrentes das transformações societárias contemporâneas. Tem por estratégias de atuação a realização do diagnóstico participativo da região através das áreas envolvidas: saúde, promoção social, educação, esporte e cultura, as quais fazem parte do conselho gestor, desenvolvendo uma visão comum de rede.



Após esta fase de diagnóstico será elaborado o plano de ação com os objetivos, metas, resultados e definição do foco de atenção. A estratégia de articulação tem como principal objetivo discutir e disseminar essa proposta de forma sistemática, através da interdisciplinaridade; e pontual, através das bases de atuação.

