

MANUAL DO CIDADÃO LEIGO A FISCALIZAÇÃO E BOAS PRÁTICAS NO CONTROLE DE OBRAS PÚBLICAS: UM BENEFÍCIO PARA A SOCIEDADE?

Eduardo Sanabria de Assunção¹
Thiago da Silva Sampaio²

Resumo: Frequentemente nos deparamos com a seguinte indagação: pagando os impostos, onde encontram-se em sua plenitude sendo que faltam serviços públicos como saneamento, infraestrutura em estradas do interior, calçamentos na cidade, medicamentos e consultas nos postos, falta de segurança e melhor incentivo ao acesso a educação? Com estes questionamentos, o cidadão evoca seus direitos com a celebre frase: -" Eu pago os meus impostos e exijo os meus direitos !". Esta indagação de forma alguma pode ser considerada equivocada. É preciso exaltar os anseios da população sempre. Tais pensamentos servem de parâmetros para o agente público poder otimizar os recursos dos tributos em serviços para toda a sociedade. Conclamar o que entende-se justo é direito. Acatar o que é reivindicado pela população demonstra zelo com o bem público, melhor ainda quando o cidadão pode participar de forma ativa e formal seguindo os trâmites necessários para elucidar as suas dúvidas. Nesse sentido, o presente artigo objetiva realizar uma análise bibliográfica e documental sobre a fiscalização de obras públicas.

Palavras-chave: Impostos; Agentes Públicos; Cidadão; Sociedade.

INTRODUÇÃO

Com a constante demanda por recursos nos setores sociais como moradia, infraestrutura, educação, segurança, transporte, cultura e lazer, por exemplo, os serviços prestados pelo Estado necessitam de uma análise mais criteriosa dos agentes públicos que exercem papel fundamental no controle dos recursos que serão empregados nas respectivas obras e prestação de serviços à comunidade.

Tais aspectos carecem de uma atenção do Estado, pois foram assegurados como direitos sociais através da Constituição Federal de 1988. Assim, além de garantir que a população usufrua dos seus direitos, o Estado deve criar mecanismos para que os recursos destinados sejam utilizados com o máximo rigor e otimização. Nesse aspecto, é importante salientar que os servidores públicos desenvolvem papel fundamental ao longo do processo de fiscalização.

Entende-se por Agente Público o Servidor e Empregado Público aquele que está vinculado diretamente às competências inerentes do Estado, sendo desde o Presidente da República até mesmo o empregado terceirizado que foi contratado para desempenhar atividades de limpeza no órgão público conforme legislação em vigor, em especial o enunciado do art. 327 do Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940, o Código Penal tipifica o Funcionário público como:

Art. 327 - Considera-se funcionário público, para os efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública.

§ 1º - Equipara-se a funcionário público quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, e quem trabalha para empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para a execução de atividade típica da Administração Pública.

¹ Mestrando em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Pampa. Pesquisa sobre Fiscalização em Obras Públicas. E-mail: eduardoassuncao@unipampa.edu.br

² Professor do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade do Pampa, campus São Borja. E-mail: thiagosampaio@unipampa.edu.br

§ 2º - A pena será aumentada da terça parte quando os autores dos crimes previstos neste Capítulo forem ocupantes de cargos em comissão ou de função de direção ou assessoramento de órgão da administração direta, sociedade de economia mista, empresa pública ou fundação instituída pelo poder público (BRASIL, 1940, s/p).

Os agentes públicos são as pessoas que estão agindo em uma atribuição do Estado, sendo classificados como já mencionado em servidores públicos que possuem uma relação funcional através de cargo efetivo ou comissão e obedecem a estatuto jurídico próprio e, empregados públicos que estão suscetíveis ao direito privado e são regidos por contratos através da CLT – Consolidação das Leis do Trabalho.

Em outras palavras, os servidores públicos são aqueles que materializam o Estado através dos serviços prestados. Os serviços prestados são o contato direto a população que consegue desfrutar dos serviços ofertados e o alcance aos direitos assegurados constitucionais.

Nesta seara, estando atualmente como servidor público a nível federal, possui o dimensionamento com que se expõem os mecanismos de controle e gestão ao trato do valor propiciado a atividades fins da área em que atuo. Pelas inquietações diárias e da organização para otimizar os recursos públicos surge a possibilidade de verificar os mecanismos de fiscalização em obras públicas, focalizando no objetivo de otimizar os recursos públicos, sem perder a qualidade da obra apresentada a população.

É salutar reforçar que o molde de controle e fiscalização dos recursos são similares em todas as esferas do Estado, porém algumas características devem ser observadas no trato dos procedimentos realizados pelo agente público quanto as atividades de monitoramento e fiscalização.

Desta forma, cotidianamente, eleva-se a menção de que obras públicas são entregues com problemas estruturais, e em desacordo com o pactuado. Tal análise torna-se eloquente quando se trata do entendimento do cidadão leigo. A escolha da terminologia de cidadão leigo atribui ao cidadão que desconhece os elementos de fiscalização do Estado, ou seja, aquele que possui seus conhecimentos em outras áreas, mas desconhece a execução das políticas de fiscalização.

Desta forma, nasce o projeto de elaborar-se o Manual de boas práticas na Fiscalização de Obras Públicas. A proposta justifica-se pela necessidade dos conhecimentos produzidos na universidade possam ultrapassar os seus muros e, sobretudo, servir como base de conhecimento para a comunidade local.

Soma-se a isso, a proposição dos mestrados profissionais que possibilitam ao mestrando o desenvolvimento de projetos técnicos que são oriundos de pesquisas científicas para aproximar a comunidade dos conhecimentos desenvolvidos nas universidades, especialmente as públicas que são financiadas com recursos públicos e desempenham uma extrema importância nos avanços dos serviços públicos.

Inerente aos prazos, houve a incidência e proliferação do Coronavírus (COVID-19) no trajeto da pesquisa e houve fatores que inviabilizaram o prosseguimento da mesma em sua forma integral, em particular no que tange a coleta de dados e do deslocamento e entrevistas presenciais.

Os elementos encontrados ao longo da pesquisa podem contribuir de modo significativo ao desempenho das atividades de fiscalização, uma vez que é neste momento que o agente público pode colaborar e tornar-se parte integrante da otimização de verbas que lhe são fornecidas através de insumos ou de liberação de recursos financeiros para pagamentos de serviços realizados.

Quando nos deparamos com organizações públicas, é salutar comparar com uma empresa privada que tem total liberdade de investir seus recursos onde lhe prouver, não sendo necessário à satisfação de terceiros desde que os objetivos de seu negócio sejam lícitos. Já o agente público, deve tornar transparente seus atos mesmo tal qual cita a o art. 37 da Constituição Federal e, fundamentalmente estruturar suas práticas com objetivos de garantir a qualidade dos serviços prestados a população.

Tal comparação inicial denota que duas entidades no âmbito público, com seguimentos no executivo e judiciário, possuem verbas em ampliações estruturais muito próximas e detém potencialidades distintas quanto à fiscalização de suas obras e manutenção estrutural.

Para um melhor entendimento conceituaremos brevemente planejamento na administração pública:

O Planejamento estratégico apresenta-se sob o mapeamento e alinhamento dos objetivos da organização e seus planos táticos e operacionais, alinhando a perspectiva do ambiente interno sob as influências do ambiente externo. Neste sentido, ele possibilita que todos os planos táticos e operacionais da instituição sejam elaborados de maneira integrada e articulada, tendo as seguintes características: é projetado para longo prazo; implica maior interação entre a organização e os seus ambientes interno e externo, é sistêmico e envolve a organização como um todo. Já o planejamento tático consiste na elaboração de planos, programas e projetos para a implementação das estratégias – planejamentos estratégicos. O planejamento tático é sistêmico e interativo. Compreende as decisões organizacionais e institucionais, determinando os objetivos funcionais específicos, as metas e as táticas baseadas no planejamento estratégico (BERNARDONI; CRUZ, 2010, p. 29).

Analisando a importância em continuamente melhorar a gestão em que o servidor está inserido, é necessária a criação de uma política pública de gestão com a troca de informações entre outras entidades independentes das desigualdades culturais e sociais que a população se depara no cotidiano. Desta forma, fortalecer o conhecimento com a comunidade local em que o servidor está inserido, faz com que as entidades preparem-se de maneira sólida para cenários econômicos que estão expostos no Brasil.

Balizado no contexto, e com os métodos e acompanhamentos necessários é o que se espera do presente projeto, otimizar as ferramentas disponíveis de controle de gestão para com isto

incentivar aos interessados, a possuírem mais uma ferramenta de pesquisa no trato de recursos públicos.

De maneira sintética, a proposta inicial de pesquisa contemplada se trata da Análise de Fiscalização de Obras Públicas. Basicamente o questionamento é entender como o cidadão leigo pode auxiliar na fiscalização das obras ofertadas pelo Estado na cidade de São Borja.

E com tal resposta poder otimizar o manual que poderá ser utilizado pelo ao cidadão leigo. Todavia, em virtude dos contratemplos impostos pela atual conjuntura mundial envolta na pandemia da Covid-19, optamos ao invés de pesquisar assuntos que poderiam ser omitidos pela falta de dados e de aporte, que seria interessante produzir um material capaz de auxiliar a comunidade local e regional a sanar dúvidas e atenuar divergências ocorridas pela má execução do orçamento público com ênfase a fiscalização de obras com recursos do erário.

Desse modo, é proposto um Manual de boas práticas na fiscalização de Obras Públicas. Entende-se assim, que o manual por analogia terá a narrativa de transcrever os fatos obtidos através de pesquisas em acervos relacionados a fiscalização de obras. Espera-se citar comparações análogas para fazer com que o leitor tenha melhor compreensão do seu papel como um cidadão que pode ser um agente fiscalizador.

Para tal, sabemos da importância dos órgãos de Fiscalização como Ministérios Públicos, Tribunais de Contas, Procuradorias e afins. O que ambicionamos é inserir o cidadão leigo nesse processo com uma ferramenta de fácil pesquisa e que a mesma possua acesso irrestrito ao seu conteúdo de forma contínua e didática. Desta forma, que a ampliação da fiscalização poderá contribuir de modo significativo com o aumento da otimização dos recursos públicos investidos.

Assim, objetivamos a criação de tal manual de modo digital e que o mesmo seja disponibilizado nas plataformas do PPGPP para orientação da comunidade local. Além disso, seja entregue aos órgãos públicos da região e demonstre a contribuição social das atividades da Universidade Federal do Pampa, bem como a importância do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas nela situado.

PERCURSO METODOLÓGICO

A partir dos pressupostos centrais da pesquisa, destaco que o objetivo principal da investigação é analisar a otimização dos recursos da Universidade Federal do Pampa (unidades e reitoria) e do Tribunal de Justiça do estado do Rio Grande do Sul. Esse objetivo principal se desdobrará em um conjunto de objetivos delineados em sua função. Para atingir esses objetivos, o estudo delinea-se:

O *eixo bibliográfico* correspondente à pesquisa de bibliografia sobre os temas “políticas públicas, fiscalização no serviço público, obras públicas e o papel dos servidores públicos nesse processo”. O estudo de bibliografia sobre as políticas públicas de fiscalização será realizado através das plataformas de pesquisa Google Acadêmico, *Scielo* e Banco de Teses e Dissertações da Capes.

REVISÃO DE LITERATURA

Análise comparativa das políticas públicas institucionalizadas na Unipampa, em um cenário compreendido entre a construção dos prédios da Casa do Estudante e do Prédio Acadêmico III de São Borja.

Com a participação do governo em administrar e distribuir os recursos auferidos em prol da manutenção, aquisição e ampliação de bens públicos, a comunidade beneficiada com estas aquisições pode usufruir de suas benesses, tendo em vista que as melhorias se refletem no calçamento, no saneamento, nas estradas, na viatura da polícia, na ambulância, no repasse e na assistência as entidades beneficentes entre outras.

A decisão no que se investir é a política pública em ação, o agente público tem por tarefa interpretar o que deve ser feito com o recurso para atingir uma gama da sociedade, como exemplo: A construção de uma escola contemplará um grupo escolar e a família destes. A pavimentação de uma rua contemplará os moradores locais em especial. A construção de um posto de saúde atenderá um determinado local.

Para um melhor entendimento conceituaremos brevemente políticas públicas na administração pública. Secchi comenta que

Política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público; uma política pública é uma orientação à atividade ou a passividade de alguém; as atividades ou passividades decorrentes dessa orientação também fazem parte da política pública; uma política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público, em outras palavras, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante (SECCHI, 2012, p. 23).

Mais uma vez, são observadas que as ações dos servidores públicos destacam-se como de agente de desenvolvimento e controle e também compete a esta categoria zelar pelo bem patrimonial do Estado, sendo que o fator de conservação possui apelo popular e não há opositores em desenvolver um trabalho de resguardo quanto ao que será usufruído por um número maior de beneficiários.

Diante, o exposto é inevitável trazer a discussão para o campo das políticas públicas e compreender de forma sucinta a sua abordagem a partir do que autores denominam de “Ciclo das

Políticas”. Assim, no caso da presente pesquisa ela irá estabelecer-se no campo de análise das políticas públicas, pois trata-se da verificação dos recursos destinados à ampliação da política pública educacional, a Universidade Federal do Pampa.

Servidor Público, significa servir, desta forma despe-se de qualquer interesse a necessidade de realização de suas tarefas para auto promover-se. É crível que o bom servidor siga as regras, porém também não almeje desfrutar das benesses do seu trabalho, e sim a comunidade a qual o mesmo está inserida. Assim, podemos considerar que a execução dos empreendimentos públicos é trilhada a partir de um longo processo e muitas vezes intenso de discussões ente diversos atores e com diferentes interesses, sendo denominado esse processo como ciclo de políticas públicas que vai desde o pensamento até o processo de implementação das obras e seu real retorno para a comunidade onde está inserida.

Sob esse ângulo, é preciso ponderar os aspectos que são importantes para as formulações e organização do trabalho do agente público, especialmente quando são detalhados os aspectos dos motivos pelos quais as obras serão desenvolvidas.

Ao abordar a implantação dos empreendimentos de infraestrutura sob a forma de um projeto, entende-se que: i) a priorização entre empreendimentos já foi definida nas etapas anteriores do ciclo de políticas públicas; ii) são entregues à implementação os aspectos e requisitos gerais do empreendimento, cabendo nesta etapa detalhar e definir a melhor forma para executar o projeto; iii) ela também está sujeita a interferências de atores, mas em uma menor intensidade; iv) ela depende principalmente de um adequado arranjo de recursos; e v) cabe ao monitoramento (e ao controle) atuar incisivamente nas atividades de implementação para manter o projeto dentro dos seus objetivos, ficando a cargo da avaliação mensurar os resultados e os impactos com a entrega do empreendimento (CARVALHO, PAULA, GONÇALVES, 2017, p. 266-267).

Para desempenhar as suas atividades o servidor geralmente é sustentado por normas e legislações que respaldam as suas ações em relação ao seu trabalho.

Quando tratamos de obras públicas, estamos baseados em leis específicas que moldam a estrutura com que será desenvolvida as atividades de fiscalização. Em especial as leis 8.666/93 de licitações e suas alterações e a de responsabilidade fiscal.

É notório que o agente público em sua essência desloca-se até o seu local de labor para realizar o melhor trabalho possível, mesmo que para isto seja necessário concordar ou discordar com a maneira que está sendo desempenhada determinada atividade.

Em suma, a preocupação do agente público com o *status quo* do bem do Estado, deve ser constante, evitando a depreciação acelerada e desmedida do bem público, uma vez que melhor conservado gera satisfação aos usuários. Vide uma praça onde a mesma encontra-se depredada em comparação a outra com espaço limpo, arborizado e com os bancos conservados e brinquedos fixos

em condições de serem utilizados pelas crianças que delas usufruem. Em qual praça é que os pais irão levar os seus filhos?

Assim é a visualização da obra pública. O presente projeto procurará demonstrar que um cidadão esteja ele em qual nível de formação for poderá participar e entender o funcionamento da fiscalização dos bens públicos e com isto acionar o Estado a melhorar o seu processo de fiscalização por meios oficiais próprios.

Caracterizadas as análises preliminares, considerando que o Estado age mediante provocação e vislumbrando a possibilidade que o programa PPGPP alude, sugerimos a realização de um produto técnico relacionados com um manual que abrangerá as temáticas necessárias a elucidação de dúvidas de cidadãos que buscarem respostas quanto ao trato de controle de obras públicas.

Para a construção do manual que chegará à população para compreensão dos seus direitos assegurados pela Constituição Federal de 1988 e demais legislações que são organizadas para garantia do direito à população brasileira é necessário considerar os principais conceitos que são inerentes ao Estado.

Uma vez que destacou-se o que compreende-se por política pública através de alguns autores é necessário avançar na compreensão do Estado que pensa é o principal responsável pela criação e execução delas. Dessa forma, é imprescindível apontar que a Carta Magna promulgada em 1988 atribui como direitos sociais a saúde, a educação, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social e na amplitude de seus artigos assegura diversos direitos e atribui a sua plena garantia ao exercício do Estado.

Nesse sentido, é preciso compreender o que é Estado? Há uma vasta produção acadêmica que aborda o tema, mas aqui nos deter-se-á aos autores que podem ser considerados clássicos da Ciência Política para contribuição na discussão sobre Estado.

Para Weber (1982) o Estado é uma associação de pessoas que se unem e para que possa legitimar o convívio em sociedade e estabelecer regras entre eles acaba por assumir um papel de detentor de força física. Ou seja, aplicação das leis é uma forma de coerção do indivíduo para que ele se adapte-se as normas de determinado espaço. Assim, Weber (1982, p. 98) afirma que o Estado é “aquela comunidade humana que, dentro de determinado território este, o 'território', faz parte de suas características reclama para si (com êxito) o monopólio da coação física legítima”, isto é, o Estado é detentor do poder que organiza a sociedade e, por consequência, articula seu desenvolvimento.

Nesse aspecto, a concepção weberiana de Estado demonstra que por meio de sua articulação há uma delegação da força de dominação ao outro e, portanto, um consentimento na dominação.

Obviamente, que essa relação não está passiva ou acontece de forma única, mas ela carrega consigo os acordos da convivência. Weber vai determinar que parte dessas ações são organizadas por associação. Nas palavras do autor.

[...] uma relação social fechada para fora ou cujo regulamento limita a participação quando a observação de sua ordem está garantida pelo comportamento de determinadas pessoas, destinado particularmente a esse propósito: de um *dirigente* e, eventualmente, um *quadro administrativo* que, dado o caso, têm também, em condições normais, o poder de representação (WEBER, 1999, p. 30).

O pensamento weberiano articula a ideia que os órgãos públicos também exercem esse papel de coerção, pois quando ele utiliza-se da lei para desenvolver esse política. Assim, “uma empresa com caráter de instituição política denominamos Estado quando e na medida em que seu quadro administrativo reivindica com êxito o monopólio legítimo da coação física para realizar as ordens vigentes” (WEBER, 1999, p. 34), portanto a evocação das políticas públicas pela sociedade é uma busca para que as leis e os direitos garantidos sejam efetivados pelo Estado.

Com base na concepção de Estado apresentado por Max Weber, optou-se por em verificar a compreensão de sujeitos que estão envolvidos dentro de instituições públicas que são geridas pelo Governo Federal, ou seja, a concepção de Estado enquanto organização maior que gere e é responsável pelas diversas ações e demandas apontadas pela população e, singularmente, é atribuída ao Estado a criação de ações para garantia do dos direitos sociais.

Dessarte, que antes de qualquer coisa é preciso compreender que no Brasil há uma divisão da República através de três poderes: o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, todos divididos nas esferas municipais, estaduais e federal. Assim, o desenvolvimento das políticas públicas e a prática na garantia dos direitos é articulada de forma que cada um deles desenvolva o seu papel em uma rede articulada como determina a constituição federal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo exposto é possível compreender que existe uma lacuna entre os mecanismos de fiscalização e a chegada da informação até o cidadão “leigo”, ou seja, aquele que paga seus impostos e tem o direito de acompanhar o Estado nas tomadas de decisões e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos.

Além disso, a pesquisa contribui de forma significativa para construção do referencial teórico-metodológico da proposta que se articula para a finalização do Mestrado Profissional em Políticas Públicas que objetiva a produção de manual ao cidadão leigo sobre como acompanhar a fiscalização das obras públicas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **LEI Nº 5.172, DE 25 DE OUTUBRO DE 1966.** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 1996.

BRASIL. **Constituições Brasileiras: 1988.** v. VII. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos.

CARVALHO, Deusvaldo. **Orçamento e contabilidade pública:** teoria, prática e mais 800 exercícios. 4 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisas em Ciências Humanas e Sociais.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2010

GIL, Antonio Carlos. **Como elaboradas projetos de pesquisa.** São Paulo. 5ª edição. Atlas. 2010.

Dicionário On-line de Português. Porto: 7 Graus, 2021. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/imposto/>. Acesso em: 10 de out. de 2021.

MAINARDES, J. **Abordagem do ciclo de políticas:** uma contribuição para a análise de políticas educacionais. Educação e Sociedade, Campinas, v. 27, n. 94, 2006.

PEREZ, Marcos Augusto. A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.) **Políticas Pública:** reflexos sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

QUEIROZ, Luis Ricardo Silva; PENNA, Maura. Políticas Públicas para a Educação Básica e suas implicações para o ensino de música. **Educação**, v. 37, n. 1, p. jan.-abr. 2012.

RUAS, M. d.. **Análise de Políticas Públicas:** Conceitos Básicos. Washington, DC: Indes/BID, 1997.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (Orgs.). **Políticas Públicas**, Brasília: ENAP, v.1, p. 21-42, 2006.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas:** conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2 ed – São Paulo: Cengage Learning, 2015.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas.** Conceito, esquema de análise, casos práticos. 2 ed. Cenage, São Paulo. 2012.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia.** 5 ed. Rio de Janeiro: Zahar. 1982.

WEBER, Max. **Economia e sociedade:** fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: UnB. 1999.