

**MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO TRIBUTÁRIA MUNICIPAL
POR MEIO DA IMPLEMENTAÇÃO DE NOVAS
FERRAMENTAS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como parte dos requisitos
para obtenção do grau de Especialista em
Gestão Pública com ênfase em governo
Local.

Aluno: Flávio Sanches de Melo
Orientadora: Profa. Laila Bellix
Tutora: Profa. Rosane Biasotto

Brasília – DF
outubro/2018

TÍTULO

MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO TRIBUTÁRIA MUNICIPAL POR MEIO DA IMPLEMENTAÇÃO DE NOVAS FERRAMENTAS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Escola Nacional de Administração Pública
ENAP

Autor:

Flávio Sanches de Melo

Palavras Chave:

IPTU, inadimplência, Orçamento Participativo

Resumo analítico em português

Atualmente os municípios brasileiros vêm passando por uma crise de arrecadação de seus tributos. Em geral, as hipóteses para diminuição dos recursos próprios são a desatualização da planta genérica de valores e a insuficiência de dados no cadastro imobiliário. Entretanto, analisando alguns fatos históricos do Município, podemos inferir que apenas a atualização cadastral não seria suficiente. Seriam necessárias, também, ações visando conquistar adesão dos cidadãos às causas administrativas como uma forma de restabelecer a confiança no poder público. Uma das estratégias é fortalecer os processos participativos, dentre eles, o orçamento participativo e a criação de novos instrumentos de participação social, como forma de garantir o sucesso do projeto de recuperação fiscal. O Recadastramento Imobiliário, junto com tais ações, levariam a um reajuste nas informações de outros tributos e taxas correlatas, elevando assim a arrecadação direta e outras receitas, promovendo a justiça fiscal há muito inexistente no município. Diante desse contexto, o presente Projeto visa propor as ferramentas tecnológicas necessárias para que, aliadas à atualização do cadastro imobiliário, possam produzir os efeitos desejados.

SUMÁRIO

TÍTULO	1
Palavras Chave:	1
Resumo analítico em português	1
SUMÁRIO	2
INTRODUÇÃO	4
DIAGNÓSTICO	5
Contexto/justificativa do problema	5
Evolução na Arrecadação de IPTU	7
Estrutura da Arrecadação do IPTU de São Gonçalo/RJ - 1996 A 2017	8
Fatores que contribuíram negativamente na arrecadação do IPTU	9
PROPOSTA DE INOVAÇÃO: Participação Popular	10
Metodologia de coleta de dados	13
Classificação da pesquisa segundo o seu objetivo geral:	13
Coleta de dados secundários de fontes oficiais:	13
Localização do Plano de Intervenção	14
Público-Alvo	14
Perfil da população gonçalense:	14
Valor previsto	14
Duração	15
Instituição/unidade funcional gestora e idealizadora	15
OBJETIVOS	15
Na Gestão Administrativa da Cidade	15
Na recuperação da cidadania gonçalense	16
No efetivo aumento da arrecadação	16
MARCO TÉCNICO E TEÓRICO	16
ESCOPO	18
Estrutura Analítica do Projeto - EAP	19
Dicionário da EAP	19
NÃO ESCOPO	20
LEVANTAMENTO DE RESTRIÇÕES	20
Avaliação dos Ambientes Interno e Externo	20
Premissas	21
Riscos	22
Estrutura de Concepção e principais atores envolvidos	23

Estrutura de gestão e principais atores envolvidos	23
Composição da Equipe de Gestão	24
Atribuições da Equipe de Gerenciamento	24
Caberá ao Coordenador Geral:	24
Caberá ao Coordenador Técnico:	25
Caberá ao Coordenador Administrativo e Financeiro:	25
Caberá ao Subcoordenador Administrativo:	25
Caberá ao Subcoordenador Financeiro:	26
Caberá ao Assistente de Monitoramento:	26
Caberá ao Subcoordenador Técnico:	26
CRONOGRAMA	27
Fase da Concepção	27
Fase da Divulgação	28
Fase da Execução	28
CONSIDERAÇÕES FINAIS	28
REFERÊNCIAS	29

1. INTRODUÇÃO

O crescimento da cidade trouxe consigo um proporcional aumento da demanda pelos serviços de públicos de competência municipal. A recessão econômica e a diminuição das transferências voluntárias torna indiscutível a necessidade do fortalecimento das receitas próprias municipais. O IPTU é um ponto importante a ser considerado uma vez que a imobilidade do seu fato gerador diminui a probabilidade da competição tributária entre jurisdições vizinhas, representando, desse modo, grande potencial de prover um significativo e estável volume de receitas. De acordo com Norregaard (2013, p. 23):

um assunto particularmente importante em muitos países em desenvolvimento é a necessidade de se melhor tributar a crescente base de imóveis urbanos para financiar infraestrutura. De acordo com as projeções da ONU, a população urbana da África mais do que dobrará entre 2000 e 2030, criando uma urgente demanda por um sistema de impostos locais que possa crescer em linha com a demanda por infraestrutura urbana. O imposto imobiliário é um candidato natural porque ele é progressivo, apresenta viabilidade administrativa aos governos locais e cresce automaticamente com a expansão urbana.

Sabe-se que essa discussão depreende a melhoria das medidas legislativas e administrativas no sentido de:

- i. modernizar e atualizar a base física e de contribuintes dos cadastros imobiliários;
- ii. realizar avaliações imobiliárias técnicas e próximas ao valor de mercado (Atualização da Planta Genérica de Valores - PGV);
- iii. minimizar as isenções e revisar o nível das alíquotas, optando por alíquotas seletivas e progressivas quando o intuito for proteger os mais pobres;
- iv. adequar as alíquotas às necessidades orçamentárias e aos resultados das reformas administrativas, principalmente quando estiverem em nível muito baixo ou muito alto; e
- v. incentivar a adimplência voluntária dos contribuintes por meio de facilidades financeiras e coibir fortemente a inadimplência utilizando-se do protesto da dívida ativa nos cartórios.¹

São mais comuns os estudos relacionados aos itens elencados acima, entretanto, este projeto, tentando trazer uma visão inovadora ao assunto em pauta, vem propor uma nova estratégia de recuperação da arrecadação municipal ora insuficiente.

Este projeto baseia-se na premissa de que a falta de confiança da população gonçalense no governo, instaurada nos últimos vinte anos, fez com que os índices de inadimplência fossem os maiores de toda a história municipal. Isso, aliado à obsolescência do Cadastro Imobiliário e defasagem da Planta Genérica de Valores,

¹ fonte:

PANORAMA DO IPTU:

UM RETRATO DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA EM 53 CIDADES SELECIONADAS

http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34366&Itemid=433

cuja última atualização ocorreu há mais de 10 anos, fez com que o Município, ao contrário do que acontecia há 25 anos, se tornasse extremamente dependente dos repasses financeiros dos outros entes federativos. A recente crise e a diminuição desses repasses, impactou em uma catástrofe financeira sem precedente e chegasse à beira da ingovernabilidade.

A hipótese levantada por este trabalho é que a adoção de elementos inovadores de fomento à participação social, incentivarão a população e promoverão sua aproximação, envolvimento e engajamento às causas governamentais.

2. DIAGNÓSTICO

2.1. Contexto/justificativa do problema

Com a promulgação da Constituição de 1988, o município de São Gonçalo iniciou um processo de reestruturação operacional e legal voltada à gestão dos tributos de sua competência e, por conseguinte, precisava ter condições de cumprir sua parte do contrato social fornecendo melhorias na educação, saúde, limpeza, pavimentação de ruas, dentre outras de suas atribuições. Entretanto, antes mesmo dessa época, já primando pela necessidade da modernização tributária, em 1982, o Município iniciou o primeiro trabalho de Recadastramento Imobiliário e de Atividades Econômicas. A empresa EPATIL, ganhadora do certame licitatório, invocado para esse propósito, também implementou o primeiro Sistema de Tributação Municipal Informatizado.

A tecnologia utilizada na época era bem diferente da que dispomos hoje. As fotografias aéreas, claro, ainda eram analógicas e as ferramentas de restituição eram ópticas com operação manual, o que potencializava os riscos de erro humano. Como agravante, o trabalho de reambulação² não obedeceu aos critérios metodológicos e de controle de qualidade adequados.

Tais imprecisões e inadequações, trouxeram consigo vários problemas detectados posteriormente à entrega do produto: identificação incorreta do polo passivo e falhas na identificação dos imóveis já cadastrados causando episódios frequentes de cadastros em duplicidade.

Apesar dos esforços isolados empreendidos pelos setores responsáveis pela gestão tributária do Município nos 10 anos subsequentes, pouco se conseguiu progredir. O cálculo do imposto era feito com base em regras não tão claras, não havia transparência. Como medida de combate à essa deficiência, em 1993 foi editado a primeira Planta Genérica de Valores de São Gonçalo que passou a vigorar em 01/01/1994, período em que foi também estabelecido o novo modelo de arrecadação tributária visando à maior transparência e observância às normas legais vigentes.

A consequência dessas alterações foi que a Administração Fazendária recebeu cerca de 50.000 (cinquenta mil) processos administrativos de revisão de valor venal somente no ano de 1994, processos estes que, após análise no período

² **Reambulação** - Coleta em campo de pontos que ficaram obscuros nas aerofotos e toponímias de ruas, rios entre outros acidentes geográficos e demais informações relevantes. Essas informações serão encaminhadas para a edição para complementação dos mapas.

Fonte: <<http://www.aerosat.com.br/reambulacao.html>>

entre 1994 e 1996, ratificaram a razoabilidade da cobrança do IPTU, apesar da necessidade de ajustes e correções pontuais.

Com tais ações, apesar da baixa qualidade da base de dados cadastrais, a partir de 1994, a arrecadação apresentou sucessivos incrementos, levando São Gonçalo à autonomia financeira nos anos 1995, 1996 e 1997, período em que a arrecadação própria foi superior às receitas transferidas, produzindo resultados positivos até 1998.

Um novo recadastramento foi planejado e, em 1996, realizou-se um projeto conceitual no qual foram eleitos bairros próximos à sede para que, com recursos próprios de vistoria presencial, fosse feito um recadastramento experimental. O resultado desse ensaio foi que houve um aumento de 50% da área construída nestes bairros, ou seja, um terço da área existente fisicamente não constava em nosso cadastro imobiliário para fins de tributação.³

Apesar dos resultados positivos alcançados e da sinalização provocada pela prova de conceito que mostrava que o Cadastro Imobiliário, uma vez atualizado, poderia melhorar ainda mais a arrecadação, em 1997 a Prefeitura promoveu uma revisão da Planta Genérica de Valores. Tal revisão provocou um aumento médio na ordem de 30% o que não foi visto com bons olhos pelos membros do Legislativo Municipal. Dada às dificuldades de aprovação na Câmara, a PGM foi editada, contrariando princípios legais, através do Decreto 213/97, quando deveria ter sido feita por Lei. A combinação desses fatores impactaram negativamente a arrecadação do IPTU em São Gonçalo.

O novo projeto de recadastramento só teve início no ano de 1998. O levantamento aerofotogramétrico fornecido pela empresa Aerofoto Cruzeiro, por intermédio do Programa de Despoluição da Baía de Guanabara do Governo do Estado, serviu como base para o trabalho. Agora, ainda com fotos analógicas, mas já com recursos digitais de restituição, foi possível a obtenção de uma cartografia com níveis consideráveis de precisão e confiabilidade. Entretanto, a identificação das feições que representavam as edificações nas fotos aéreas, ainda eram feitas com a utilização de equipamentos ópticos analógicos. Erros de interpretação foram suficientes para produzir distorções relevantes como: confundir uma área cimentada com uma laje e classificá-la como uma edificação, por exemplo.

Essas distorções, dentro das margens de erro esperadas, deveriam ser solucionadas através da Reambulação de Campo entretanto, mais falhas neste processo específico fizeram com que várias incorreções, normais no processo de restituição, não fossem detectadas e corrigidas. A Base Cadastral entregue nestes moldes, também não era confiável e gerava descrédito na população em relação ao lançamento do IPTU. Novamente a Administração teve que recepcionar inúmeros processos administrativos pedindo Baixa de Cadastro por lançamento indevido ou Revisão de Valor Venal.

Os dois projetos de recadastramento foram marcados pela evolução tecnológica flagrante e incontestável, o que diminuiu a probabilidade estatística de erros no processo de restituição, mas foram semelhantes na etapa de Reambulação. O município tem uma extensão territorial expressiva: são cerca de 250Km² e, na época cerca de 300 mil domicílios. São muitas as restrições que dificultaram esta

³ **Fonte:** Trabalho apresentado ao Sr. Secretário de Fazenda e equipe, pelo Auditor da Receita Municipal Pedro Galan, então chefe do Departamento de IPTU e Taxas da PMSG.

fase do projeto. Dificuldades estas muito agravadas na atualidade pela falta de segurança e precariedade de acesso ao território.

Tais deficiências foram muito exploradas em sucessivas campanhas políticas chegando a ser usada como carro chefe da estratégia de marketing do Prefeito Henry Charles eleito no pleito do ano de 2000, logo após o último recadastramento em 1998. Nesta, como nas que a sucederam, a tônica era a afirmação de que o cadastro estava equivocado e todas prometiam “moralizar” a cobrança do IPTU. Entretanto, as ações de correção dos equívocos eram pontuais e não tinham a mesma dimensão ou repercussão que as propagandas negativas.

Esta trajetória de equívocos e percalços provocaram a perda de credibilidade do poder público e isso contribuiu significativamente para o abandono tributário municipal. Analisando especificamente o IPTU, atualmente São Gonçalo já não consegue arrecadar mais que 40% do tributo lançado, ou seja, atinge uma inadimplência média de 60%.

Levantamos como hipótese, neste trabalho, que o índice de inadimplência apresentado justifica-se pela reduzida capacidade de percepção da população dos investimentos públicos locais, aliada à memória dos equívocos cadastrais que lhes foram apresentados durante as campanhas políticas sem que houvesse a apresentação das conquistas em direção à sua correção, ainda que incipiente. Criou-se, então, a percepção de que o Cadastro não é confiável e que a receita auferida com tributo não é investida com racionalidade.

2.1.1. Evolução na Arrecadação de IPTU

A hipótese levantada anteriormente é reforçada pelos dados a seguir: a partir do exercício de 1998, nota-se claramente, como demonstrado abaixo (Figura 1), uma redução acentuada da arrecadação do IPTU em relação às outras receitas municipais. Devemos considerar os impactos causados pela PGV de 1997 e pelos equívocos registrados no Recadastramento de 1998 como possíveis fontes causadoras deste fenômeno.

2.1.2. Estrutura da Arrecadação do IPTU de São Gonçalo/RJ - 1996 A 2017⁴

ANO	Receita Arrecadada IPTU	Receita total	% de Participação IPTU na Receita
1996	16.119.489,37	87.364.604,34	18,45
1997	17.722.810,91	103.185.992,26	17,18
1998	21.028.269,61	118.663.616,64	17,72
1999	21.953.914,41	125.902.333,03	17,44
2000	22.554.239,66	142.546.284,21	15,82
2001	18.956.183,60	144.303.657,58	13,14
2002	19.575.295,82	170.407.990,71	11,49
2003	20.612.202,43	179.806.855,13	11,46
2004	21.008.512,32	203.076.782,44	10,35
2005	21.140.400,00	324.625.600,00	7,21
2006	20.903.407,30	330.802.118,90	6,32
2007	23.517.634,30	350.319.969,40	6,71
2008	26.170.273,90	370.297.616,60	7,07
2009	24.248.207,50	449.670.861,50	5,39
2010	34.289.378,50	548.576.402,50	6,25
2011	37.727.773,60	680.180.371,10	5,55
2012	36.895.416,40	695.391.196,90	5,31
2013	42.060.839,60	843.268.465,80	4,99
2014	46.443.358,90	919.931.601,00	5,05
2015	52.115.315,50	941.907.229,50	5,53
2016	51.674.529,10	912.677.697,50	5,66
2017	56.675.685,00	952.593.293,00	5,95

Comparando a coluna Valores Arrecadados com a coluna Receita Total, percebemos que o melhor momento de contribuição do IPTU na formação das Receitas Correntes se dá em 1996. Oscila sua participação nos períodos 1997 a

⁴ Fonte: Portal da Transparência TCE
<<http://www.tce.rj.gov.br/web/guest/relatorios-lrf>>
Acesso em 05/05/2018

1998 e, à partir de 1999, efetivamente foi perdendo sua força no financiamento das políticas públicas do Município.

Foram, então, sucessivas reduções na participação da Receita Total, fechando o ano de 2017 com uma perda superior a 67,75% em relação a sua participação na Receita Total, ou seja, caindo sua participação de 18,45% em 1996 para 5,95% em 2017. Essa redução contribuiu fortemente para a elevação da dependência de São Gonçalo dos repasses dos outros entes federativos.

Considerando ainda que a população municipal cresceu de 833.379 habitantes em 1996 para 1.049.826 habitantes em 2017, apresentando variação positiva de 25,97%. Infere-se que o número de unidades habitacionais tenha crescido, no mínimo, na mesma proporção. Esses indicadores apontam para o crescimento do potencial de geração de recursos oriundo deste tributo.

2.1.3. Fatores que contribuíram negativamente na arrecadação do IPTU

Antes é importante conceituarmos algumas variáveis: **identificação dos corretos responsáveis tributários** e o **valor pago por cada imóvel segundo sua localização**.

O responsável tributário, também conhecido como “sujeito passivo natural do IPTU” está definido no art. 34 do CTN, nos seguintes termos:

“Art. 34. Contribuinte do imposto é o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil, ou o seu possuidor a qualquer título.”

Portanto, pode ser contribuinte do imposto, tanto o proprietário do imóvel, como o seu titular de domínio ou o possuidor a qualquer título, desde que detentor de posse de conteúdo econômico, o que exclui, por exemplo, a posse de mero locatário.

Uma deficiência na identificação do Polo Passivo pode inviabilizar a constituição do Lançamento do Crédito Imobiliário, o que tornaria a cobrança ineficaz e o adimplemento totalmente improvável.

O Valor pago por cada imóvel é resultado da multiplicação do **valor venal** de cada imóvel pela **alíquota** cobrada no município. A determinação do **valor venal do imóvel** considera a **área do imóvel**, o **custo por metro quadrado**, também conhecido como **Planta Genérica de Valores (PGV)**, e os **fatores de correção**⁵.

É usual que gestores municipais atribuam a responsabilidade da baixa arrecadação a desatualização dessas variáveis. Elas são determinantes se levarmos em consideração a **quantidade de imóveis que efetivamente realizaram o pagamento do tributo**. Entretanto, precisamos considerar ainda um outro grupo: **o dos contribuintes que não pagam o IPTU dos seus imóveis**. Estão incluídos neste grupo: **os imóveis não cadastrados**, aqueles que ainda não constam no cadastro imobiliário, mas que serão detectados no trabalho de recadastramento; **os isentos**, aqueles que a administração municipal optou por abdicar legalmente pela cobrança do tributo e; **os inadimplentes**, aqueles cujo lançamento do crédito tributário foi efetuado mas, por diversas razões, optou por não pagar.

⁵ Disponível no Site:

<<http://blog.muovebrasil.com/como-identificar-oportunidades-para-melhorar-a-arrecadacao-de-iptu/>>

A hipótese levantada neste trabalho é que a falta de credibilidade e de engajamento da população nas políticas públicas de São Gonçalo, aumentou a ocorrência dessa inadimplência e foi intensificada diante dos seguintes fatores técnicos:

- Desatualização do Cadastro Imobiliário;
- Alteração na fórmula de cálculo do IPTU em 1997 e 1998 com majoração desse imposto;
- Implantação de dados cadastrais capturados pela estereorestituição diretamente para a base de cálculo de IPTU com deficiente apoio de vistoria de campo (reambulação) o que provocou equívocos de lançamento;
- Mudanças no modelo de gestão do IPTU;
- Política de congelamento da Unidade Fiscal - UFISG - 1999 a 2001, para amortecer o impacto causado pela majoração imposta pela Planta Genérica de Valores de 1997 e 1998;
- Cobrança bancária da Dívida Ativa com erros cadastrais, “dívida podre”, com protesto em cartório e inclusão no SERASA;
- Alteração na fórmula de cálculo do IPTU em 2001 para anular os efeitos das correções anteriores, que provocou redução mais que proporcional na arrecadação;
- Política de anistias que se revelaram ineficazes para o aumento sustentável da arrecadação e reduzir a inadimplência;

3. PROPOSTA DE INOVAÇÃO: Participação Popular

A intervenção proposta extrapola as ações convencionais de recuperação de arrecadação conhecidas tradicionalmente limitadas à revisão do Plano Diretor, Código Tributário, PGV, Recadastramento Imobiliário e Modernização dos Equipamentos de Monitoramento e Fiscalização. Haverá a necessidade de se promover ações para conquistar a adesão maciça da população para auxiliar na decisão de priorização dos investimentos de parte da arrecadação em benefícios sociais e intervenções urbanas.

Os principais canais no processo de Participação Social, previstos na Constituição usados atualmente são: o plebiscito, o referendo e os conselhos deliberativos. Entretanto, no limiar do Século XXI, a intenção do legislador de promover o Estado de Bem-Estar Social à partir da aproximação da sociedade da esfera decisória Administrativa não tem tido a repercussão desejada.

A nossa Carta Magna de 1988 garantiu direitos sociais que asseguravam a democracia, porém, nesses 30 anos muita coisa mudou: a informática, a internet, a globalização, as redes sociais, os celulares, a conexão em rede de modo geral. A tal da “Sociedade em Rede”⁶, mencionada pelo sociólogo espanhol Manuel Castells, vem redesenhando a democracia de nossa época. Segundo o Sociólogo, “a tecnologia não determina a sociedade: é a sociedade. A sociedade é que dá forma à

⁶ Livro: “A Sociedade em Rede: A era da Informação” Autor: Manuel Castells

tecnologia de acordo com as necessidades, valores e interesses das pessoas que utilizam as tecnologias. Além disso, as tecnologias de comunicação e informação são particularmente sensíveis aos efeitos dos usos sociais da própria tecnologia” (CASTELLS, p.16). Desta forma, torna-se indiscutível a necessidade de adaptarmos os ditos canais de participação, previstos na legislação, à atual realidade. Isso, torna justificável a criação e implantação do governo eletrônico (eGov), comumente citado como “cibergoverno”⁷ por alguns autores.

O cibergoverno é constituído por um conjunto de ferramentas, informações e serviços digitais, oferecidos à população através de sítios eletrônicos públicos e abertos (BÖER, 2012). Tal recurso é capaz de, ao mesmo tempo, criar uma nova concepção de cidadão, já que não mais se restringe às fronteiras geográficas, como também amplia a área de atuação do Governo, uma vez que pode ser usado como um canal de ouvidoria para o qual serão direcionadas elogios, críticas e sugestões.

A popularização da internet viabilizou significativamente esse tipo de solução. Testemunhamos, nesta última campanha eleitoral (2018), um fenômeno atípico de participação popular nas mídias sociais. É incontestável o poder e o alcance dessa ferramenta que, se usada com ética e responsabilidade, pode representar um importante aliado estratégico ao planejamento e gestão municipal.

Além dos canais tradicionais de participação popular previstos, de forma análoga à iniciativa da **Prefeitura de Madrid**, que criou uma ferramenta eletrônica de participação social chamada “**Decide Madrid**”⁸, a aproximação da população, em São Gonçalo, seria potencializada através da criação de aplicativos para dispositivos móveis, concebidos especificamente para funcionar como ferramentas de promoção deste contato. Neste trabalho, propomos as seguintes soluções:

- **Portfólio de Projetos:** Ambiente virtual, hospedado no Site da Prefeitura, que armazenará e tratará projetos de intervenção Urbana propostos pela sociedade Gonçalense. Qualquer munícipe poderá submeter um projeto à análise da Equipe Técnica que, após análise, irá classificá-lo, se for o caso, como exequível. Estes projetos serão detalhados e publicados e empresas poderão realizar estimativas de custos com pré-propostas para a sua execução nos moldes da legislação. A população, por sua vez, teria acesso a estes projetos e votariam nos projetos que fossem mais interessantes e os projetos mais votados, poderão ser licitados e executados, mas, para tanto, será necessário que a respectiva região obtenha a “performance” de arrecadação correspondente àquela obra.
- **eQuiz:** A proposta será a criação de um aplicativo inspirado no “**Empurrando Juntos (EJ)**” - disponível em <https://ejplatform.org/>. Trata-se de um software livre inicialmente criado pelo **Instituto Cidade Democrática (ICD)** para

⁷ Disponível em:

<http://www.eumed.net/rev/cccss/22/participacao-social-meio-governo-eletronico.pdf>

⁸ Disponível no site:

<https://decide.madrid.es/>

oferecer uma ferramenta de pesquisa e consulta de opinião participativa para governos. Na versão proposta, o formulário de inscrição para a utilização do aplicativo, exigirá a informação do cadastro imobiliário, georreferenciando conseqüentemente o endereço do cidadão. Embutido nesta aplicação, será possível o cadastro social de famílias, detecção de endemias, e várias outras aplicações georreferenciáveis para compor um Cadastro Técnico Multifinalitário com dados informados pelo Município.

- **Ouvidoria Móvel:** Disponibilizar mais um canal de comunicação entre o Governo e a População através da criação de um aplicativo móvel capaz de registrar as reclamações dos contribuintes com a possibilidade de registro de fotos e áudio que seriam encaminhadas ao órgão competente junto com a localização geográfica. O aplicativo também ficaria encarregado de gerenciar as respostas do setor responsável e acompanhamento dos prazos de solução. Ao aproximar-se do local da reclamação, o aplicativo, ao ser acionado, pesquisaria no banco de dados da ouvidoria da prefeitura, se já existe alguma reclamação naquela coordenada, então, o usuário poderia verificar se o problema que o incomoda já foi relatado por outra pessoa e, caso já tenha sido, ele simplesmente aciona um contador (parecido com o “curtir” das redes sociais) que contabilizaria quantos e quais os munícipes estão reclamando a respeito do mesmo problema. Automaticamente, essas pessoas integrariam um grupo para o qual seriam encaminhadas as respostas, o custo e explicações sobre as providências que seriam tomadas, além de possibilitar o acompanhamento da solução através de *feeds* do andamento da intervenção.
- **Portal da Transparência Portátil:** Aplicativo para celular que trará ao contribuinte uma versão territorializada do Portal da Transparência. Nele, usuários cadastrados terão acesso a informações de arrecadação e de investimentos para que o cidadão acompanhe as ações da Prefeitura e a aplicação dos recursos municipais em seu território através de um sistema moderno e de fácil acesso. O aplicativo poderá ser configurado para trazer as informações concentradas em um raio definido pelo usuário a partir de um centro digitável (endereço ou CEP) ou capturado pelo GPS do celular. Seria possível, por exemplo, parametrizar o aplicativo para obter as informações em um raio de um quilômetro do ponto em que o usuário está no momento da consulta ou de quinhentos metros a partir da Rua Feliciano Sodré, nº 100 - Centro - SG - RJ (Sede da Prefeitura).

Com a intenção de conquistar a adesão popular ao projeto de recuperação fiscal, a proposta será de dividir o município em pequenas regiões administrativas e

destinar um percentual, a ser definido, da arrecadação daquela área nos projetos propostos no **Portfólio de Projetos** e na recuperação do que for relatado na **Ouvidoria Móvel**. Entretanto, este retorno estaria condicionado à Performance Contributiva que poderia ser acompanhada pelo aplicativo do **Portal da Transparência Móvel** e tudo isso será acompanhado de perto pela Administração Municipal que manterá contato estreito com a população através do **e-Quiz**.

Não há como conter a tendência da informatização e a globalização uma vez que induz a rapidez de resposta, a capacidade de conexão automática entre inúmeros cidadãos e a fluidez das informações em prol da efetivação das políticas públicas.

Por outro lado, conscientes de que existe uma significativa parcela da população Gonçalense que pode ser classificada como “desconectada”. A prefeitura poderá disponibilizar postos facilitadores de acesso nas escolas municipais onde funcionários treinados auxiliarão a população interessada.

3.1. Metodologia de coleta de dados

3.1.1. Classificação da pesquisa segundo o seu objetivo geral:

A pesquisa utilizada como fundamento para este trabalho, pode ser classificada como Pesquisa Explicativa e Quantitativa.

A pesquisa histórica que substanciou a análise do problema, baseou-se na observação do autor ao longo dos 23 anos de trabalho na instituição pesquisada. Tendo a maior parte deste período dedicado ao cadastro imobiliário, integrou ativamente as equipes de execução e participou dos processos descritos neste trabalho. Também contribuíram para este trabalho, outros funcionários que, de igual modo, testemunharam a história tributária municipal. Colaboradores até mais antigos, como foi o caso do Sr. Pedro Galan - Auditor da Receita Municipal - com 30 anos de trabalho dedicados ao município.

3.1.2. Coleta de dados secundários de fontes oficiais:

Foram consideradas ainda as informações constantes no portal da transparência e em relatórios encaminhados ao Tribunal de Contas Estadual - TCE-RJ que refletiam, estatisticamente, a diminuição na contribuição da população.

Através da observação da curva descendente da arrecadação em contraposição à curva naturalmente ascendente dos lançamentos, motivada pelo aumento do fato gerador - área construída, concluiu-se que havia coincidência da ocorrência dos eventos de declínio da contribuição e determinados atos administrativos, conforme demonstrado no capítulo que trata da problematização deste trabalho.

A pesquisa que fundamentou a proposta de intervenção com o fito de minimizar o problema detectado, foram feitas pesquisas e leitura de Trabalhos Acadêmicos, onde se buscou levantar estudos e artigos teóricos sobre o tema, sobretudo no que se refere às discussões sobre participação, orçamento participativo e sua influência na arrecadação tributária, além de reflexões sobre elementos que colaboram com a construção da confiança na relação entre o Estado e a Sociedade Civil Organizada.

Finalmente, a conclusão de que a implementação das ações, propostas neste trabalho, podem resultar em aumento da confiança e, conseqüentemente, da efetividade de arrecadação, foi obtida através da percepção gerada pela convivência, exposição e aceitação dos gestores do Cadastro Técnico e dos Tributos Imobiliários à metodologia proposta.

3.2. Localização do Plano de Intervenção

A proposta, aqui apresentada, é de criação de aplicativos móveis que servirão como meio de comunicação entre a população e a administração municipal. Desta forma, a localização da intervenção, sob o ponto de vista da participação popular, será ampla em todo o território municipal. Sob o ponto de vista do desenvolvimento e manutenção dos aplicativos, será responsabilidade da Subsecretaria de Informática - Subinfo, parte integrante da Secretaria de Administração do Município. No Data Center, de sua responsabilidade, ficarão armazenados os dados e os serviços tecnológicos responsáveis pela publicação dos aplicativos.

3.3. Público-Alvo

O Projeto em questão terá abrangência ampla e necessitará da colaboração de alguns dos setores de maior destaque na Administração Municipal do município de São Gonçalo, quais sejam: a Secretaria de Fazenda, a Secretaria de Urbanismo, a Secretaria de Obras e Serviços Públicos, a Secretaria de Educação, a Secretaria de Saúde dentre outras. Entretanto, será nas reuniões presenciais, junto à comunidade que ocorrerá, a maior fruição dos seus efeitos.

3.3.1. Perfil da população gonçalense:⁹

A População estimada em 2018 é 1.077.687 pessoas e de 999.728 pessoas no último censo de 2010 com uma densidade demográfica 4.035,90 hab/km².

A taxa de escolarização (para pessoas de 6 a 14 anos) foi de 96.7 em 2010.

Em 2016, o salário médio mensal era de 2.1 salários mínimos. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 12.4%.

A precariedade da capacidade contributiva da população reduz a flexibilidade de aumento da carga tributária, o que reforça a necessidade do investimento na recuperação da inadimplência como fonte mais eficiente de recuperação fiscal.

3.4. Valor previsto

A maior parte do projeto será executado pelo Grupo de Trabalho a ser criado pela Prefeitura. Este GP será composto por funcionários do quadro técnico das secretarias envolvidas.

A criação dos aplicativos móveis destinados à população e a interface de entrada dos projetos no portal da PMSG ficará à cargo da Subsecretaria de Informática que, também utilizando recursos próprios.

⁹ Fonte: IBGE

<<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/sao-goncalo/panorama>>

Destarte, o valor previsto para a fase de planejamento, construção e operação de todo o ambiente de participação popular proposto, será diluído nas despesas diárias dos setores envolvidos.

3.5. Duração

Considerando que o escopo deste projeto é a criação e divulgação do ambiente de participação popular na Administração Municipal e que a sua plena utilização dependerá da garantia da atualização do Cadastro Imobiliário e demais informações cadastrais de delimitação do território realizado pelo projeto de Recadastramento, será correto dizer que este projeto terá início após a conclusão do projeto de Recadastramento Imobiliário, que não é escopo deste trabalho, e terá duração aproximada de 12 meses desde o planejamento, levantamento de requisitos e criação do ambiente, prototipação, testes e operacionalização dos aplicativos. Entretanto, a solução proposta produzirá efeitos de forma contínua.

3.6. Instituição/unidade funcional gestora e idealizadora

A gestão do projeto ficará à cargo da Secretaria de Governo. Será ainda criado um grupo de trabalho composto por representantes dos setores envolvidos: Secretaria de Administração, de Planejamento, de Fazenda, de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico, dentre outras. A Subsecretaria de Informática terá uma participação relevante e primordial, pois será encarregada de criar e manter o ambiente informatizado de participação popular.

4. OBJETIVOS

O presente projeto nasce com o objetivo de reconstruir o relacionamento da população com a Administração Municipal e corrigir os efeitos causados por equívocos cometidos por administrações anteriores. Com fito, de forma restrita, no aumento da Arrecadação do IPTU, ITBI e aperfeiçoamento dos métodos de cobrança dos tributos ora ineficazes. Entretanto, se observada pela ótica estratégica, o propósito é o de auxiliar a administração municipal promover a justiça fiscal.

A proposta, aqui apresentada, visa produzir efeitos diretos em três áreas específicas:

4.1. Na Gestão Administrativa da Cidade

Neste aspecto, o chefe do executivo e os secretários das áreas de Urbanismo, Obras e Serviços Públicos, Planejamento e Fazenda, segundo suas próprias competências, serão auxiliados em suas tarefas pelos dados coletados pelas ferramentas propostas. Em segunda instância, os munícipes, de modo geral, também se beneficiarão por receberem serviços e investimentos mais adequados às suas reais necessidades e entenderão que tais investimentos terão que guardar proporcionalidade ao percentual de participação local no aporte dos recursos necessários à sua implementação.

4.2. Na recuperação da cidadania gonçalense

Os contribuintes terão a sensação de pertencimento ao território acentuada. A partir da intervenção proposta, cada munícipe terá a consciência de que a

conservação daquele território é, em grande parte, de responsabilidade dele e que o seu comportamento ativo, ou seja, a sua participação, resultará em maiores ações do governo direcionadas ao seu território. A participação da Secretaria de Comunicação na divulgação dos resultados e na estimulação da “gameificação”¹⁰, definirá o sucesso desta etapa.

4.3. No efetivo aumento da arrecadação

Como dito anteriormente, as ações do governo não podem ser desproporcionais aos recursos auferidos através da arrecadação local. Em contrapartida, tendo aumentada a participação na arrecadação, será natural que a população seja beneficiada pelo retorno desses recursos como investimento em serviços e intervenções urbanas. A devida divulgação dessa consequência direta aliada à transparência dos resultados locais, estimulará a contribuição.

5. MARCO TÉCNICO E TEÓRICO

A situação atual do município de São Gonçalo não é tão diferente da situação dos outros dezesseis municípios brasileiros que tem mais de um milhão de habitantes. A média da participação do IPTU nas receitas municipais nestes municípios é de apenas 7%, o que indica que há muito espaço para incrementar as suas receitas. Muitos autores têm alegado que o IPTU opera, de modo geral, em nível abaixo do potencial no Brasil. Dentre eles, podemos citar: Afonso, Araújo e Nóbrega (2010; 2013); Afonso, Castro e Santos (2016); Carvalho Junior (2006; 2012); De Cesare (2010; 2012; 2017b); De Cesare et al. (2014); Sepulveda e Martinez-Vazquez (2011); Orair e Albuquerque (2016; 2017); Santos (2014); Villela (2001). Entretanto, apesar de entender a indispensabilidade da implementação das outras ações, já citadas como responsáveis por essa defasagem, o que inclui a busca coercitiva da redução da inadimplência, este projeto propõe métodos que visam incentivar a adimplência voluntária.

Até o início dos anos 1980, a gestão pública de modo geral, era centralizada na esfera federal cabendo aos estados e municípios, quando envolvidos em uma política específica, apenas o papel de executores apesar de serem, estes últimos, na prática, os que se expunham mais diretamente às necessidades e demandas dos cidadãos. Isso provocava o surgimento de uma articulação clientelista entre os governos locais e o federal baseada na troca de favores interinstitucionais.

Era conveniente, portanto, a ausência da sociedade civil nos processos de formulação das políticas públicas, de implementação de programas e de controle da ação governamental.

¹⁰ **Gamificação** - do inglês *Gamification*, é a prática de aplicar mecânicas de jogos em diversas áreas, como negócios, saúde e vida social. O principal objetivo é aumentar o engajamento e despertar a curiosidade dos usuários e, além dos desafios propostos nos jogos, na *Gamification* as recompensas também são itens cruciais para o sucesso. Embora não seja necessário criar um jogo em si, a prática tem ganhado muito espaço na sociedade.

Fonte:

<<https://www.techtudo.com.br/noticias/noticia/2016/07/o-que-e-gamificacao-conheca-ciencia-que-traz-os-jogos-para-o-cotidiano.html>>

A Década de 1980 foi marcada por intensas mudanças sociais, políticas e institucionais. Foi nessa época que o município iniciou o primeiro processo de recadastramento e modernização tributária com vistas à transparência dos processos. Tanto em São Gonçalo como em todo o resto do Brasil, iniciava-se uma trajetória em busca da democratização da gestão pública Brasileira.

A Constituição de 1988, demonstrando coadunar com os anseios da população, garantiu este princípio por meio da instituição das organizações participativas em todos os níveis de gestão das esferas administrativas municipais, estaduais e federal.

A participação popular na administração municipal na estruturação de processos de tomada de decisão ou na divisão de responsabilidades entre a administração e seus administrados, de modo a delegar a estes, certas funções administrativas, foi garantida e ficou consolidada na Carta Magna. Esses instrumentos se apresentam como importantes ferramentas de participação e decisão da população no processo político.

A intenção de promover a mudança no regime político, na gestão das políticas públicas, na democratização dos processos decisórios e na equidade dos resultados, visava superar as características autoritárias e paternalistas do padrão brasileiro de intervenção estatal na área social.

Na década de 1990, houve a regulamentação da gestão descentralizada com a inserção da participação da sociedade civil na forma de Conselhos Gestores. Tais conselhos passam a ser canais de participação mais próxima, estabelecendo um novo modo de interação entre o governo e a sociedade na gestão de políticas públicas.

De acordo com o disposto na Constituição, tal ação, no que tange a gestão de recursos, prevê a participação efetiva, em caráter deliberativo, da sociedade, na gestão dos recursos vinculantes e, na gestão dos recursos não vinculantes, através da participação com sugestões, críticas e opiniões, ficando, entretanto, a decisão final ainda sob responsabilidade da autoridade pública.

Neste período, a implementação do novo estilo de gestão participativa em inúmeras cidades brasileiras, pontua a participação da sociedade como um expressivo recurso no processo de construção da cidadania. Para Dagnino (1994), está implícita, nessa concepção, a idéia de “cidadania ampliada”, que possibilita o acesso dos cidadãos ao processo de gestão das políticas públicas em nossa sociedade.

A partir deste marco, a participação social na gestão pública ganha novas perspectivas. Trata-se de uma definitiva tendência que se contrapunha à forma autoritária com a qual se conduziam as ações políticas locais e nacionais.

Coincidente com o início do período de descentralização político-administrativa e com o processo de municipalização das políticas públicas, em âmbito nacional, nos anos de 1990, o município de São Gonçalo, em 1993, edita a sua primeira Planta Genérica de Valores e o novo Código Tributário Municipal.

O Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, determina que a gestão da cidade, deverá contar com a participação da população e de associações representativas da sociedade civil organizada.

O momento político no Brasil era favorável à participação popular. Desde o movimento dos Caras-Pintadas¹¹, em 1992, o engajamento da população nas causas políticas era pungente. A população teve consciência de que era capaz de influenciar ações e decisões de governo e, conseqüentemente, mudar o destino do país.

Entretanto, em São Gonçalo, como relatado anteriormente, decisões administrativas provocaram sensação contrária, tendo como ponto pujante, a publicação da Planta Genérica de Valores através do Decreto 213/97 a despeito do que preconiza a legislação que exigia aprovação da Câmara Municipal. O que produziu imediato reflexo, como demonstrado, no índice de adimplência.

Neste contexto, no presente estudo, o pressuposto é que o exercício da gestão pública democrática, “permite a participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e arbitragem sobre os interesses em jogo, além do acompanhamento da implementação das decisões” Raichelis (2000, p. 42). E, a partir daí, teoriza que essa participação produzirá, através do resgate da sensação de pertencimento da sociedade gonçalense, efeitos positivos no aumento do índice de adimplência voluntária.

6. ESCOPO

Elaboração de estratégias para a aproximação entre população e poder público, visando aprimorar a percepção da população a respeito da aplicação dos recursos em seu benefício, em áreas como: pavimentação, restauração dos logradouros, construção e reformas nas áreas da saúde e educação, a Administração Municipal, baseado no princípio do Orçamento Participativo, irá criar novos instrumentos de participação social. Tais instrumentos atuarão como um complemento da democracia representativa criando espaço para debates e conseqüente aproximação da população, que será convocada a participar nas decisões de priorização dos investimentos nas obras e serviços a serem realizados com os recursos do orçamento da Prefeitura. Tal medida, além de estimular o exercício da cidadania e aumentar o compromisso da população com o bem público, também criará a sensação de corresponsabilidade entre o governo e a sociedade sobre a gestão da cidade.

¹¹ **Caras-Pintadas** - Denominação dada aos jovens e estudantes que se reuniram em manifestações públicas durante o processo de impeachment do presidente Fernando Collor em agosto e setembro de 1992.

<<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/caras-pintadas>>

6.1. Estrutura Analítica do Projeto - EAP



6.1.1. Dicionário da EAP

Entrega		Descrição da entrega
1	IMPLEMENTAÇÃO DE NOVAS FERRAMENTAS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL	Plano de Intervenção para o Estudo de Viabilidade, Concepção e Implementação de Novas Ferramentas de Participação Social.
1.1	Concepção	Nesta fase serão Planejadas as Ações e Atividades, Criados os dispositivos legais de apoio ao projeto e Concebido os aplicativos necessários.
1.1.1	Da Estratégia de Ação e Planejamento das Atividades	A equipe de desenvolvimento e de gerência do projeto, deverá elaborar o Plano de Trabalho que, após formalizado, será apresentado aos Gestores do Projeto (Prefeito e Secretário)
1.1.2	Do Aparato Legal	A Equipe, nesta fase, irá elaborar as minutas da legislação de apoio para ser apresentada ao chefe do executivo que, por sua vez, encaminhará à Discussão e Aprovação da Câmara Legislativa.
1.1.3	Das Ferramentas	Será feita, nesta etapa, a análise de requisitos, concepção, programação e teste dos aplicativos e Disponibilização para Downloads
1.2	Divulgação	A atuação da Secretaria de Comunicação será determinante para o sucesso do projeto, uma vez que esta terá a responsabilidade de divulgar as intenções, promover o contato pessoal do Prefeito com as Lideranças

		Comunitárias em reuniões com a finalidade de divulgar o projeto e divulgar os resultados e primeiras intervenções urbanas frutos deste trabalho
1.2.1	Mobilizar Secretaria de Comunicação	A equipe de desenvolvimento irá reunir-se com a Secretaria de Comunicação para que sejam iniciadas as primeiras campanhas publicitárias de lançamento do projeto e planejadas as campanhas publicitárias para o lançamento dos primeiros resultados ao final da fase de implementação do projeto.
1.2.2	Realizar reuniões do Prefeito	A Secretaria de Comunicação também ficará responsável pela agenda e divulgação das reuniões entre o prefeito e as Lideranças Comunitárias. A locação do espaço e as providências de viabilidade também estarão contempladas no rol de atribuições desta Secretaria em relação ao projeto.
1.3	Execução	A Equipe de Desenvolvimento irá criar o ambiente digital necessário à implementação do projeto. As interfaces WEB e Mobile serão usadas no desenvolvimento.

7. NÃO ESCOPO

O Projeto de Recadastramento Imobiliário, apesar de estar intimamente relacionado a este a ponto de ser considerado seu predecessor, não será tratado neste Plano de Intervenção.

Também não será escopo deste trabalho a elaboração de protótipos dos aplicativos ou modelagem dos bancos de dados.

8. LEVANTAMENTO DE RESTRIÇÕES

8.1. Avaliação dos Ambientes Interno e Externo

O município, alvo deste Plano de Intervenção, tem como **pontos fortes**:

- ✓ **Sua excelente localização**, próximo a Capital do Estado e integrante da Região Metropolitana, a qual possui atualmente uma população de 12 (doze) milhões de habitantes, sendo que São Gonçalo – RJ tem a segunda maior população do estado, 16ª do país;
- ✓ **A existência de uma Base Cartográfica bem estruturada** apesar de desatualizada. A maior parte dos registros imobiliários já estão georreferenciados o que facilitará o processo de batimento das informações cadastrais e cartográfica;
- ✓ **Engajamento das equipes gerenciais e técnicas** no propósito de promover a modernização tributária municipal.

Por outro lado, apresenta-se como **fraqueza**:

- ✓ O crescente **descrédito da população nas ações de governo** e o descumprimento do contrato social com a valorização dos interesses individuais em detrimento dos interesses coletivos;
- ✓ O **baixo valor de renda per capita** da população, o que demanda o maior investimento de recursos públicos para diversas áreas como

educação, saúde, infraestrutura e lazer, entre outros, além de impactar a capacidade contributiva da população;

- ✓ A **necessidade de modernização do sistema de gestão pública** (um dos objetos deste projeto)
- ✓ A **estagnação do processo de atualização, manutenção e revisão da Base Cartográfica existente**;
- ✓ A **baixa qualidade do Cadastro** no que se refere à identificação e qualificação do pólo passivo. (correção prevista como uma das ações do projeto);
- ✓ **Ineficácia do processo de cobrança judicial** motivada, principalmente, pelo exposto no item anterior;
- ✓ **Deficiência na estrutura de cobrança de dívida administrativa** hoje feita de forma circunstancial;
- ✓ **Cadastro Imobiliário desatualizado; e**
- ✓ **Falta de treinamento e capacitação dos funcionários** para adequá-los às novas tecnologias.

Apresentam-se como **oportunidades**:

- ✓ Expectativa de crescimento: a criação do Porto e consequente aumento das atividades offshore do pré-sal no adjacente Município de Maricá, além da previsão de retomada dos investimentos da Petrobras no Complexo Petroquímico do, também adjacente, Município de Itaboraí - COMPERJ, provocará uma movimentação no mercado imobiliário e surgimento de novas atividades comerciais em São Gonçalo, além da forte legislação municipal na área ambiental e tributária que tem sido construída com vistas a garantir, aos investidores, melhor suporte para seus empreendimentos.
- ✓ O Projeto do Governo do Estado, com o fornecimento da Aerofotogrametria com data de início de 2016 permitiu realizar simulações e ajudou a sensibilizar a administração municipal sobre a necessidade do novo recadastramento, que será usado como base para a implementação deste projeto

Em contrapartida, **ameaças** são detectadas pelo alto índice de violência da região e entorno. A sensação de insegurança poderá influenciar negativamente a alocação de recursos e o mercado imobiliário limitando o crescimento em determinadas regiões e inviabilizando os investimentos locais.

8.2. Premissas

Inclusão Digital - Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad - IBGE 2014), o celular já era usado para acessar a internet em 80,4% dos domicílios brasileiros, número maior que os 76,6% que mantinham acesso por computador.¹²

¹² Fonte:

Recadastramento - O sucesso deste projeto está intrinsecamente vinculado ao processo de atualização do Cadastro Imobiliário e a implementação das ferramentas e insumos da área de Geotecnologia previstos no Projeto de Recadastramento, que não é escopo deste estudo, já em fase de licitação.

Divulgação - A eficiência no trabalho de divulgação e a aceitação das lideranças comunitárias serão proporcionais ao índice de participação e engajamento da população, portanto, um bom plano de marketing, aliado a aproximação real da administração municipal, seria determinante.

Aceitação do Legislativo - Será necessária a criação de legislação que especifica para o projeto de forma a constituir os direitos e deveres da comunidade e da administração pública.

8.3. Riscos

Com a intenção de recuperar a confiança da população, devemos pensar o processo de planejamento e elaboração das ações e políticas públicas como sendo tão importantes quanto os resultados reais alcançados. A expectativa da população será não só pela eficiência das políticas públicas criadas pelo projeto, mas também por comportamentos irrepreensíveis por parte da Administração Municipal. O mal uso do dinheiro público golpeará mortalmente a confiança que queremos conquistar. A conduta do Poder Público Municipal deverá, sob pena de fracasso do projeto, garantir a manutenção do tripé que serve de apoio para a confiança: i) integridade, ii) abertura governamental (Participação Social) e iii) equidade, a saber:

- i. **Integridade** – A forma confiável que a administração pública fará a destinação dos recursos, primando o interesse público, o uso do poder e dos recursos públicos de maneira ética, serão determinantes para que o projeto alcance o seu objetivo.
- ii. **Participação Social** – A garantia da efetiva participação da População e o envolvimento das partes interessadas, facilitará o entendimento das necessidades, elevando o nível de conformidade e satisfação.
- iii. **Equidade** – O uso proporcional dos recursos públicos visando a distribuição equânime dos benefícios à sociedade, sem privilégios de classes.

O descumprimento destas diretivas inviabiliza o resgate da confiança e produz o efeito contrário ao que se propõe: a renovação do contrato social entre os cidadãos e o Estado que passam a contribuir não só com o pagamento de impostos, mas também com a compreensão e aceitação das políticas públicas cuja concepção e implementação participou ativamente.

8.4. Estrutura de Concepção e principais atores envolvidos

A estrutura necessária para a concepção e implementação das soluções será bastante simples e reduzida. Bastarão **quatro** funcionários com apenas um deles com dedicação exclusiva. A saber:

Analista de Requisitos - Realizará reuniões com os setores envolvidos, com a procuradoria e com lideranças comunitárias e sistematizará, através de relatórios, todos os requisitos e funcionalidades necessárias a cada um dos aplicativos. Sua missão será capturar, através de entrevistas com os diversos atores, as expectativas, as restrições legais e as possibilidades, mapeando-as e ao resto da equipe.

Administrador de Banco de Dados - Será responsável pela modelagem do Banco de Dados que irá armazenar as informações coletadas pelas soluções, além de providenciar a interação destes dados com os demais sistemas da prefeitura.

Analista Programador - Responsável pela materialização das aplicações concebidas pelo Analista de Requisitos de forma que tais aplicações consigam ler, armazenar e recuperar, de forma eficiente, informações no Banco de Dados desenhado pelo Administrador de Banco de Dados. Este é o único profissional do grupo que necessitará dedicação exclusiva durante toda a vigência do projeto.

Assessor Jurídico - Sua tarefa será prestar suporte jurídico à essa fase do projeto. O objetivo é garantir que nenhuma falha, cometida na fase de análise de requisitos, possa ser implementada.

8.5. Estrutura de gestão e principais atores envolvidos

Uma vez criados os aplicativos, a Administração Municipal deverá criar uma estrutura exclusiva para coordenar a execução deste projeto. Vinculada diretamente à Secretaria Municipal de Governo, a equipe será composta por representantes das outras áreas que tangenciam o propósito.

Sua estrutura formal poderá adequar-se à etapa da execução do projeto, entretanto, sua composição mínima será de 01 (um) Coordenador Geral, 01 (um) Coordenador Técnico, 01 (um) Coordenador Administrativo e Financeiro e um Assistente de Monitoramento.

Para evitar a perda dos conhecimentos técnicos obtidos, bem como evitar a descontinuidade da execução dos projetos, a equipe deverá ter composição multidisciplinar e prioritariamente com dedicação exclusiva, sendo obrigatório que pelo menos 02 (dois) Coordenadores sejam servidores municipais efetivos, sendo vedada, ainda, a coordenação do projeto por consultoria externa.

A designação dos membros da Equipe de Execução deste projeto, deverá ocorrer por meio de Decreto Administrativo ou ato correlato.

8.5.1. Composição da Equipe de Gestão

A Equipe deverá ser composta por:

- 1 (um) Coordenador Geral;
- 1 (um) Coordenador Técnico;
- 1 (um) Coordenador Financeiro e Administrativo;
 - 1 (um) Subcoordenador Financeiro
 - 1 (um) Subcoordenador Administrativo
 - 1 (um) Assistente de Monitoramento;
- 6 (seis) Sub coordenadores Técnicos;
 - 1 (um) representante da Secretaria de Infra Estrutura;
 - 1 (um) representante da Secretaria de Obras e Serviços Públicos;
 - 1 (um) representante da Secretaria de Planejamento;
 - 1 (um) representante da Subsecretaria de Informática;
 - 1 (um) representante da Secretaria de Fazenda; e
 - 1 (um) representante da Procuradoria-Geral do Município.
 - 1 (um) representante da Secretaria de Comunicação Social.

8.5.2. Atribuições da Equipe de Gerenciamento

A Coordenação da Equipe de gestão exercerá, com plena autonomia, as instruções processuais visando à contratação das consultorias e serviços, de acordo com a legislação, regulamentos e normas vigentes, requisitando, se julgar necessário, a colaboração das áreas técnicas envolvidas.

Os processos referentes aos produtos deste projeto, bem como os demais projetos gerenciados por esta equipe, devidamente identificados, deverão ter tramitação preferencial em todas as unidades da Administração.

As Unidades da Administração Municipal deverão atender prontamente todas as solicitações formuladas pela Coordenação, principalmente no que se referir às instruções processuais, pareceres e especificações técnicas destinadas à realização da execução dos produtos vinculados ao projeto.

A nomeação dos membros da Equipe de Execução será efetuada por portaria do Prefeito. Os integrantes da Equipe, além de exercer as atribuições administrativas, poderão exercer outras atribuições de efetiva implementação do projeto, à critério da Autoridade Municipal, sem prejuízo das que se seguem:

- i. Gerenciar e fiscalizar, administrativa e financeiramente, o projeto;
- ii. Acompanhar a implantação dos subprojetos de iniciativa popular;
- iii. Preparar relatórios gerenciais das ações desenvolvidas para serem encaminhados à Autoridade Municipal e, posteriormente, à Secretaria de Comunicação para divulgação;
- iv. Preparar, agilizar e acompanhar as licitações, aquisições e contratações, em consonância com a legislação aplicável; e
- v. Acompanhar e orientar a execução dos projetos financiados por outras esferas de governo e demais organismos, visando integrar as ações no âmbito deste Município.

8.5.3. Caberá ao Coordenador Geral:

- i. Servir como elo entre a Equipe e o Chefe do Executivo e Secretários;

- ii. Elaborar programação de trabalho da Equipe e apoiar todos os grupos internos, durante as etapas do Projeto;
- iii. Divulgar, interna e externamente, o conteúdo do Projeto, bem como as ações implementadas ou em andamento;
- iv. Solicitar alocação de recursos, em conjunto com o Coordenador Financeiro do Projeto;
- v. Autorizar os pagamentos dos bens e serviços adquiridos pelo projeto, em conjunto com o Coordenador Financeiro;
- vi. Acompanhar e validar todos os relatórios e demonstrativos elaborados pela Equipe de Coordenação;
- vii. Acompanhar as providências de regularização e saneamento das recomendações de auditoria.

8.5.4. Caberá ao Coordenador Técnico:

- i. Coordenar a elaboração do Planejamento Estratégico com foco na gestão fiscal, que subsidiará o projeto;
- ii. Coordenar, junto ao Departamento de Projetos da Prefeitura, o projeto de detalhamento técnico e promover todos os apontamentos necessários à atualização dos registros a serem divulgados pelas ferramentas;
- iii. Avaliar a elegibilidade dos projetos sugeridos e dos insumos necessários;
- iv. Coordenar e avaliar, conjuntamente com as áreas funcionais, a execução dos Projetos populares;
- v. Divulgar as diretrizes e as recomendações técnicas e demais orientações, interna e externamente;
- vi. Elaborar os relatórios técnicos do projeto.

8.5.5. Caberá ao Coordenador Administrativo e Financeiro:

- i. Administrar os recursos financeiros e materiais do Projeto, promovendo todos os registros necessários;
- ii. Providenciar a alocação de recursos e seu respectivo desembolso, em conjunto com a Coordenação Geral do Projeto;
- iii. Preparar e apresentar os relatórios e documentos de prestação de contas;
- iv. Elaborar o processo relativo às Demonstrações Financeiras do projeto;
- v. Cuidar dos aspectos patrimoniais relacionados com as aquisições do projeto;
- vi. Cuidar dos aspectos administrativos relacionados com as atividades de Divulgação, em especial aqueles relativos à realização de cursos, visitas técnicas, encontros e reuniões;
- vii. Autorizar os pagamentos dos bens e serviços adquiridos pelo projeto, em conjunto com o Coordenador Geral do Projeto.

8.5.6. Caberá ao Subcoordenador Administrativo:

- i. Acompanhar os processos de licitação e contratações, bem como o cronograma físico-financeiro e a entrega de bens ou execução de serviços vinculados aos projetos;
- ii. Programar e realizar encontros técnicos, seminários e viagens para capacitação dos membros da Equipe de Gestão e para Divulgação externa do Projeto;

- iii. Coordenar a execução das ações de natureza administrativa, elaborando instruções processuais, fluxos, rotinas e tramitações;
- iv. Assessorar no preparo de relatórios, despachos e expedientes administrativos e financeiros;
- v. Manter arquivo próprio de toda a documentação inerente à administração do Projeto;
- vi. Assessorar reuniões, preparando atas e outros documentos de registro dos eventos; e
- vii. Atender, no âmbito de sua atuação, aos órgãos de controle interno e externo, quando em auditoria ou missão no Município.
- viii. Atender, no âmbito de sua atuação, ao público interessado na metodologia de trabalho, promovendo sua divulgação e disseminação.

8.5.7. Caberá ao Subcoordenador Financeiro:

- i. Elaborar a programação orçamentária e financeira de cada exercício e apresentá-la no prazo determinado pelos órgãos internos e financiadores;
- ii. Gerenciar recursos orçamentários e financeiros dos projetos, apresentando relatórios dos valores ingressados, aplicação financeira, depósitos, pagamentos e saldo dos recursos;
- iii. Preparar relatórios e apresentar documentos de prestação de contas quando da auditoria e fiscalização de órgãos internos e externos;
- iv. Orientar, acompanhar e controlar a realização dos empenhos e pagamentos realizados em função da execução dos projetos;
- v. Estabelecer cronograma financeiro, elaborando a programação de desembolso dos projetos;
- vi. Elaborar orçamentos dos projetos, incluindo recursos próprios (contrapartida) e recursos externos para compor o orçamento municipal;
- vii. Validar e elaborar revisão de projetos quando se fizer necessário, com o acompanhamento da subcoordenadoria técnica; e
- viii. Atender, no âmbito de sua atuação, aos órgãos de controle interno e externo, quando em auditoria ou missão no Município.

8.5.8. Caberá ao Assistente de Monitoramento:

- i. Manter atualizadas as informações referentes ao monitoramento dos projetos no sistema;
- ii. Atualizar o Relatório de Monitoramento dos Projetos;
- iii. Apoiar a Equipe de Coordenação na apuração e no acompanhamento dos indicadores do Programa;
- iv. Apoiar a Equipe de Coordenação na elaboração dos relatórios de acompanhamento;
- v. Apoiar a Equipe de Coordenação na elaboração do Relatório de Conclusão dos Projetos (PCR).

8.5.9. Caberá ao Subcoordenador Técnico:

- i. Coordenar a execução das atividades relativas à sua área de atuação, estabelecendo padrões, normas e diretrizes de gestão dos projetos;

- ii. Desenvolver e implementar soluções, enfocando sempre os aspectos de integração, performance e resultados;
- iii. Elaborar relatórios evidenciando os progressos e resultados atingidos na execução dos projetos;
- iv. Consolidar e disponibilizar as informações para os diversos órgãos e setores que atuam no âmbito dos projetos;
- v. Avaliar, tecnicamente, propostas de aquisição relacionadas aos projetos;
- vi. Elaborar documentos de visão diagnóstica, estabelecendo visão gerencial identificando: produtos, clientes, fornecedores e insumos;
- vii. Estabelecer cronograma físico, componentes e metas quantitativas, bem como indicadores de execução para os projetos;
- viii. Descrever as atividades necessárias à implantação de cada fase dos projetos; listando bens e serviços necessários ao desenvolvimento de cada produto;
- ix. Elaborar, com a supervisão das áreas técnicas, funcionais da administração, editais e termos de referência para estruturação de editais de licitação, de acordo com as normas dos organismos financiadores; e
- x. Atender, no âmbito de sua atuação, aos órgãos de controle interno e externo, quando em auditoria ou missão no Município.

9. CRONOGRAMA

9.1. Fase da Concepção

WBS	Nome	Início	Final	Trabalho	Duração	Folga
1	IMPLEMENTAÇÃO DE NOVAS FERRAMENTAS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL	jan 8	out 26	362d	210d	
1.1	Concepção	jan 8	ago 13	177d	156d	54d
1.1.1	Da Estratégia de Ação e Planejamento das Atividades	jan 8	jan 12	5d	5d	
1.1.2	Do Aparato Legal	jan 15	mar 5	36d	36d	169d
1.1.2.1	Realizar Reuniões com Setores envolvidos	jan 15	fev 2	15d	15d	
1.1.2.2	Elaborar Projeto de Lei	fev 5	fev 9	5d	5d	61d
1.1.2.3	Aguardar aprovação da Câmara	fev 12	mar 2	15d	15d	61d
1.1.2.4	Publicar em Diário Oficial	mar 5	mar 5	1d	1d	63d
1.1.3	Das Ferramentas	fev 5	ago 13	136d	136d	54d
1.1.3.1	Levantamento de Requisitos	fev 5	mar 16	30d	30d	
1.1.3.2	Elaboração dos Aplicativos	mar 19	jul 20	90d	90d	
1.1.3.3	Testar Aplicativos	jul 23	ago 10	15d	15d	
1.1.3.4	Disponibilizar para Download	ago 13	ago 13	1d	1d	
1.2	Divulgação	ago 14	out 26	145d	54d	
1.3	Execução	set 3	out 26	40d	40d	

9.2. Fase da Divulgação

WBS	Nome	Início	Final	Trabalho	Duração	Folga
1	▣ IMPLEMENTAÇÃO DE NOVAS FERRAMENTAS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL	jan 8	out 26	362d	210d	
1.1	▣ Concepção	jan 8	ago 13	177d	156d	54d
1.2	▣ Divulgação	ago 14	out 26	145d	54d	
1.2.1	▣ Mobilizar Secretaria de Comunicação	ago 14	out 26	55d	54d	
1.2.1.1	Realizar Campanha Publicitária de Lançamento	ago 14	ago 14	1d	1d	
1.2.1.2	Realizar Campanha Publicitária de Entrega	ago 14	out 26	54d	54d	
1.2.2	▣ Realizar reuniões do Prefeito	ago 14	set 24	90d	30d	
1.2.2.1	com Liderança Religiosa	ago 14	set 24	30d	30d	
1.2.2.2	com Lideranças Comunitárias	ago 14	set 24	30d	30d	
1.2.2.3	com Representantes da Associação Comercial	ago 14	set 24	30d	30d	
1.3	▣ Execução	set 3	out 26	40d	40d	

9.3. Fase da Execução

WBS	Nome	Início	Final	Trabalho	Duração	Folga
1	▣ IMPLEMENTAÇÃO DE NOVAS FERRAMENTAS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL	jan 8	out 26	362d	210d	
1.1	▣ Concepção	jan 8	ago 13	177d	156d	54d
1.2	▣ Divulgação	ago 14	out 26	145d	54d	
1.3	▣ Execução	set 3	out 26	40d	40d	
1.3.1	Recepção dos primeiros projetos	set 3	set 14	10d	10d	
1.3.2	Eleição dos Projetos para Execução	set 17	out 26	30d	30d	

Considerando que a utilização dos aplicativos, criados neste Projeto, dependem da existência de uma Base Cartográfica bem estruturada e minimamente atualizada, a fase 1.1.3.4 - Disponibilização para Download - deverá coincidir com a entrega do Aerolevanteamento do Projeto de Recadastramento que deverá estar correndo em paralelo a este.

10. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta apresentada pretende restabelecer ou fortalecer o vínculo entre o Administrador e o Administrado visando, através da troca de informações que, ao mesmo tempo que esclarece ao cidadão sobre as dificuldades administrativas a serem transpostas, também torna ainda mais transparente o que de fato é investido em seu território. Por outro lado, é capaz de capturar, de forma mais eficaz, os anseios da comunidade ajudando ao administrador a decidir sobre as prioridades de investimento.

Entretanto, a premissa mais expressiva, para a garantia do sucesso do projeto, é a que versa sobre inclusão digital. Adicionar opções alternativas de acesso criando pólos facilitadores próximos, tornaria aumentará muito o sucesso da proposta.

Há de se considerar também o momento de comoção nacional provocado pelo pleito de 2017. É inegável que o envolvimento político da população está em

níveis surpreendentes. Estamos vivendo em época oportuna à inserção dos novos elementos de participação social assim como na década de 1990 no episódio histórico da ascensão dos movimentos sociais.

Dessa forma, em tese, assim como este estudo ousa atribuir boa parte da responsabilidade da inadimplência tributária ao abandono da participação popular pela administração municipal, da mesma forma, também ousa teorizar que o investimento em sua recuperação trará resultados positivos.

11. REFERÊNCIAS

BÖER, A. C.; BALSAN, L. A. G.; MOURA, G. L. (2012) “Exercício da Cidadania e Participação Social por Meio do Governo Eletrônico”. Disponível em:

<<http://www.eumed.net/rev/cccss/22/participacao-social-meio-governo-eletronico.pd>> Acesso em: out/2018

CARVALHO JUNIOR, P. H. B. (2018). “Panorama do IPTU: Um retrato da administração tributária em 53 cidades selecionadas”. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34366&Itemid=433>

Acesso em: out/2018

CASTELLS, M. “A Sociedade Em Rede - A Era da Informação”

DAGNINO, E. “Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania”. Disponível em:

<http://juventude.gov.br/articles/participatorio/0005/7327/os_movimentos_sociais_e_a_emergencia_d_e_uma_nova_nocao_de_ci.pdf>

MUOVE BRASIL, São Paulo - SP. “Caminhos para eficiência na arrecadação de IPTU nos municípios”. Disponível em:

<<http://blog.muovebrasil.com/como-identificar-oportunidades-para-melhorar-a-arrecadacao-de-iptu/>>

Acesso em: out/2018

RAICHELIS, R (1997). “Assistência Social e esfera pública: os conselhos no exercício do controle social”. Cadernos ABONG, São Paulo.

REINIS, O A (2013). “Constituição, Estatuto da Cidade e a participação popular nos Conselhos Gestores das Cidades”. Disponível em:

<<https://jus.com.br/artigos/57226/constituicao-estatuto-da-cidade-e-a-participacao-popular-nos-conselhos-gestores-das-cidades>>

Acesso em: out/2018

ROCHA, R (2009). “A Gestão Descentralizada e Participativa das Políticas Públicas no Brasil”. Disponível em:

<http://www.ppgcsoc.ufma.br/index.php?option=com_content&view=article&id=318&Itemid=114>

Acesso em: out/2018