



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS**  
**DEPARTAMENTO DE ESTUDOS INTERDISCIPLINARES**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**MARIANA LIMA CASTELO BRANCO VERÇOSA**

**AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE FISCALIZAÇÃO INTEGRADA E  
FORTALEZA ONLINE, A PARTIR DA CRIAÇÃO DA AGÊNCIA DE  
FISCALIZAÇÃO DE FORTALEZA (AGEFIS)**

**FORTALEZA**

**2022**

MARIANA LIMA CASTELO BRANCO VERÇOSA

AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE FISCALIZAÇÃO INTEGRADA E  
FORTALEZA ONLINE, A PARTIR DA CRIAÇÃO DA AGÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO  
DE FORTALEZA (AGEFIS)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas.  
Linha de concentração: Políticas Públicas e Mudanças Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Américo Leite  
Moreira.

FORTALEZA

2022

Dados Internacionais de Catalogação na  
Publicação Universidade Federal  
do Ceará  
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

V586a Verçosa, Mariana Lima Castelo Branco.  
Avaliação da política pública de fiscalização integrada e Fortaleza Online, a partir da criação da Agência de Fiscalização de Fortaleza (Agefis) / Mariana Lima Castelo Branco Verçosa. – 2022.  
154 f.: il. color.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias,  
Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2022.  
Orientação: Prof. Dr. Carlos Américo Leite Moreira.

1. Fiscalização integrada. 2. Fiscalização de atividade urbana e vigilância sanitária. 3. Fortaleza Online. 4. Inovação. 5. Estado gerencial. I. Título.

CDD 320.6

---

MARIANA LIMA CASTELO BRANCO VERÇOSA

AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE FISCALIZAÇÃO INTEGRADA E  
FORTALEZA ONLINE, A PARTIR DA CRIAÇÃO DA AGÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO  
DE FORTALEZA (AGEFIS)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Linha de concentração: Políticas Públicas e Mudanças Sociais.

Aprovada em: 08/07/2022

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Carlos Américo Leite Moreira (Orientador)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Dr. Gil Célio de Castro Cardoso  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Profª. Dra. Maria Águeda Pontes Caminha Muniz  
Centro Universitário 7 de Setembro (Uni7)

A meu marido, André e ao nosso filho  
pequenino Rodrigo, minhas maiores riquezas e  
verdadeira felicidade.

A meus pais e irmãos, minha base.

A Deus e ao Universo.

À vida maravilhosa.

## AGRADECIMENTOS

Ao meu amor, meu marido, André, pelo apoio incondicional, sempre trazendo leveza, companheirismo e amor nessa maravilhosa caminhada da vida.

Ao meu amado filho, Rodrigo, dono do meu sorriso, pela sua intensa alegria, carinho e amor.

A Deus, ao Universo, à vida por ter me dado forças e coragem, quando eu pensava já não ter mais ânimo.

Aos meus Pais, irmãos, avó Etinha (*in memoriam*), sogros Paulo e Luci (*in memoriam*), cunhados e cunhadas, sobrinhos, por serem minha grande família e trazerem equilíbrio emocional e espiritual.

À Associação dos Fiscais do Município de Fortaleza (AFIM), por viabilizar essa parceria com a Universidade.

À Prefeitura Municipal de Fortaleza, pelo relevante apoio financeiro.

À Agência de Fiscalização de Fortaleza (Agefis), por ter disponibilizado material e os servidores para realização deste estudo.

Ao Prof. Dr. Carlos Américo, por ter sido meu professor e orientador com todo significado que essa palavra possa ter: compreensivo, paciente, disponível, objetivo e com valiosas contribuições.

Ao Prof. Dr. Gil Célio, por suas preciosas sugestões na banca de qualificação e defesa.

À Profa. Dra. Águeda Muniz, responsável pela concretização do Fortaleza Online, minha primeira gestora na Prefeitura de Fortaleza, que me trouxe os maiores aprendizados e lições de profissionalismo no serviço público, tendo contribuído imensamente para meu enriquecimento profissional.

Ao prof. Gemelle, que tanto contribuiu para me direcionar na temática da dissertação e por suas valorosas sugestões na banca de qualificação.

Aos meus colegas do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP), turma AFIM, por todos os momentos compartilhados ao longo da nossa formação, mas em especial aos colegas Natielly Granja, Samara Goes, Carolina Filgueiras, Paulo Elson, André Luiz, Raquel, Morgana, Rachel Viana, Tatiana, pelo apoio e por terem escutado minhas dúvidas, me disponibilizado material, especialmente no período de aulas em que estive de licença maternidade.

A todos os professores do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP), turma AFIM, e à Vânia por toda compreensão e atenção ao longo dos anos do Mestrado, especialmente pelo contexto da pandemia.

Aos meus colegas fiscais e servidores da Agefis que voluntariamente e gentilmente participaram das entrevistas.

Ao meu amigo Márcio, vizinho querido, pela leitura e contribuições no meu projeto de qualificação, incentivo ao estudo acadêmico, orientações de pesquisa, além de ter ouvido meus incansáveis desabafos.

Aos meus colegas e amigos fiscais Júlio César, Alan Arrais, Weslenya, Glauber Freire, Ruth, Tainá e servidores Eva, Anny, Rodrigo Pordeus, Laura Jucá, todos da Agência de Fiscalização de Fortaleza (Agefis) por terem me disponibilizado material de pesquisa e seu precioso tempo.

Aos meus amigos e colegas da Diretoria de Planejamento, Normatização e Capacitação da Agefis.

À Banca Examinadora por aceitar o convite e pelas sugestões para o aperfeiçoamento deste trabalho.

Eu sou aquela mulher a quem o tempo ensinou.  
Ensinou a amar a vida. Não desistir da luta.  
Recomeçar na derrota. Renunciar as palavras e  
pensamentos negativos. Acreditar nos valores  
humanos. Ser otimista.

(Cora Coralina)



## RESUMO

Este estudo tem como objetivo principal avaliar as políticas públicas de fiscalização integrada e Fortaleza Online, a partir da criação da Agência de Fiscalização de Fortaleza – Agefis, dezembro de 2014, buscando analisar a eficiência dessas duas políticas públicas inovadoras, que passou por diversas mudanças e redefinições ao longo da sua história, corroborando com a ruptura do Estado patrimonial, burocrático, para o Estado gerencial aprofundado por Bresser Pereira (2001). A referidas políticas públicas serão avaliadas sob a perspectiva dos servidores da Agência, especialmente fiscais com experiência de campo, visto que a fiscalização municipal exerce um papel importante para o ordenamento da cidade, equilíbrio das relações coletivas e cumprimento dos direitos e deveres, pautado pelo princípio da legalidade. Os objetivos específicos consistem em compreender os conceitos de fiscalização integrada e Fortaleza Online; identificar como a fiscalização integrada e o Fortaleza Online se relacionam e perceber ambas as políticas especialmente pelo olhar e vivências dos agentes de fiscalização de atividade urbana e vigilância sanitária do município de Fortaleza. O trabalho propõe como metodologia uma abordagem qualitativa, amparada na perspectiva da avaliação em profundidade, proposto por Rodrigues (2011), que foca em quatro eixos analíticos: análise de conteúdo, análise de contexto, trajetória institucional e espectro temporal e territorial. A coleta de dados contemplou uma pesquisa bibliográfica, busca documental de dados, análise de documentos institucionais e entrevistas estruturadas realizadas com 20 da Agefis. O método utilizado para apreciação dos dados foi a análise de conteúdo dos discursos, partindo de uma pré-análise, seguida de definição de categorias de interesse e finalizando com a interpretação de resultados. O resultado da pesquisa de campo apresentou que ambas as políticas trazem mais aspectos positivos do que os formatos anteriores de fiscalização e licenciamento, e se percebeu uma fiscalização inoperante quanto as vistorias dos licenciamentos autodeclaratórios, e quanto ao Fortaleza Online, um sentimento de inúmeras licenças aprovadas sem se ter dados qualitativos se deveriam ou poderiam estar licenciadas.

**Palavras-chave:** Fiscalização integrada; Fiscalização de atividade urbana e vigilância sanitária; Fortaleza Online; Inovação; Estado gerencial.

## ABSTRACT

This study has as main objective to evaluate the public policies of integrated inspection and online fortress, from the creation of the Inspection Agency of Fortaleza – Agefis, December 2014, seeking to analyze the efficiency of these two innovative public policies, which underwent several changes and redefinitions throughout its history, corroborating with the rupture of the patrimonial, bureaucratic State, for the managerial State deepened by Bresser Pereira (2001). These public policies will be evaluated from the perspective of the Agency's employees, especially inspectors with field experience, since municipal inspection plays an important role in the planning of the city, balance of collective relations and fulfillment of rights and duties, guided by the principle of legality, which outlines the limits of its action. The specific objectives are to understand the concepts of integrated inspection and online fortitude; to identify how the integrated inspection and the online fortress are related and to perceive both policies especially through the eyes and experiences of the inspection agents of urban activity and health surveillance in the city of Fortaleza. The work proposes as a methodology a qualitative approach, supported by the perspective of in-depth evaluation, proposed by Rodrigues (2011), which focuses on four analytical axes: content analysis, context analysis, institutional trajectory and temporal and territorial spectrum. Data collection included a bibliographic research, documental data search analysis of institutional documents and structured interviews carried out with three categories of subjects: 10 field inspectors, 06 inspectors with a commissioned position and 04 commissioned servers from Agefis. The method used to assess the data was the analysis of the content of the speeches, starting with a pre-analysis, followed by the definition of categories of interest and ending with the interpretation of results. The result of the field research showed that both policies bring more positive aspects than the previous formats of inspection and licensing, however, it deserves attention by public managers about the need for constant monitoring and evaluation of these policies. It was identified that the two policies would form a perfect marriage if they went together, however an inoperative inspection was noticed regarding the inspections of self-declared licensing, and regarding the online fortress, a feeling of numerous licenses approved without having qualitative data whether they should or could be licensed.

**Keywords:** Integrated surveillance; Municipal inspection; Inspection of urban activity and health surveillance; Fortaleza Online; Innovation; Managerial status.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Fiscalização integrada e Fortaleza Online (Apêndice A: Bloco 1 – questão 4) .....	84
Figura 2 – Fiscalização integrada e Fortaleza Online (Apêndice A: Bloco 1 – questão 5) .....	85
Figura 3 – Fiscalização integrada e Fortaleza Online (Apêndice A: Bloco 1 – questão 6) .....	85
Figura 4 – Fiscalização integrada e Fortaleza Online (Apêndice A: Bloco 1 – questão 9) .....	87
Figura 5 – Fiscalização integrada e Fortaleza Online (Apêndice A: Bloco 1 – questão 10) .....	88
Figura 6 – Fiscalização integrada e Fortaleza Online (Apêndice A: Bloco 1 – questão 11) .....	88
Figura 7 – Procedimentos (Apêndice A: Bloco 2 – questão 1) .....	89
Figura 8 – Procedimentos (Apêndice A: Bloco 2 – questão 2) .....	90
Figura 9 – Procedimentos (Apêndice A: Bloco 2 – questão 3) .....	90
Figura 10 – Procedimentos (Apêndice A: Bloco 2 – questão 4) .....	91
Figura 11 – Procedimentos (Apêndice A: Bloco 2 – questão 5) .....	91
Figura 12 – Procedimentos (Apêndice A: Bloco 2 – questão 6) .....	92
Figura 13 – Procedimentos (Apêndice A: Bloco 2 – questão 7) .....	92
Figura 14 – Procedimentos (Apêndice A: Bloco 2 – questão 8) .....	93
Figura 15 – Procedimentos (Apêndice A: Bloco 2 – questão 9) .....	93
Figura 16 – Procedimentos (Apêndice A: Bloco 2 – questão 10) .....	94
Figura 17 – Procedimentos (Apêndice A: Bloco 2 – questão 11) .....	94
Figura 18 – Procedimentos (Apêndice A: Bloco 2 – questão 12) .....	95
Figura 19 – Procedimentos (Apêndice A: Bloco 2 – questão 13) .....	95
Figura 20 – Procedimentos (Apêndice A: Bloco 2 – questão 14) .....	96
Figura 21 – Clima Organizacional (Apêndice A: Bloco 3 – questão 1) .....	96
Figura 22 – Clima Organizacional (Apêndice A: Bloco 3 – questão 2) .....	97
Figura 23 – Clima Organizacional (Apêndice A: Bloco 3 – questão 3) .....	97
Figura 24 – Clima Organizacional (Apêndice A: Bloco 3 – questão 4) .....	98
Figura 25 – Clima Organizacional (Apêndice A: Bloco 3 – questão 5) .....	98
Figura 26 – Clima Organizacional (Apêndice A: Bloco 3 – questão 6) .....	99

Figura 27 – Clima Organizacional (Apêndice A: Bloco 3 – questão 7) .....	99
Figura 28 – Clima Organizacional (Apêndice A: Bloco 3 – questão 8) .....	100
Figura 29 – Clima Organizacional (Apêndice A: Bloco 3 – questão 9) .....	100
Figura 30 – Clima Organizacional (Apêndice A: Bloco 3 – questão 10) .....	101
Figura 31 – Clima Organizacional (Apêndice A: Bloco 3 – questão 11) .....	101
Figura 32 – Clima Organizacional (Apêndice A: Bloco 3 – questão 12) .....	102
Figura 33 – Clima Organizacional (Apêndice A: Bloco 3 – questão 13) .....	102
Figura 34 – Clima Organizacional (Apêndice A: Bloco 3 – questão 14) .....	103
Figura 35 – Clima Organizacional (Apêndice A: Bloco 3 – questão 15) .....	103
Figura 36 – Clima Organizacional (Apêndice A: Bloco 3 – questão 16) .....	104
Figura 37 – Clima Organizacional (Apêndice A: Bloco 3 – questão 17) .....	104
Figura 38 – Clima Organizacional (Apêndice A: Bloco 3 – questão 18) .....	105
Figura 39 – Clima Organizacional (Apêndice A: Bloco 3 – questão 19) .....	105
Figura 40 – Clima Organizacional (Apêndice A: Bloco 3 – questão 20) .....	106
Figura 41 – Clima Organizacional (Apêndice A: Bloco 3 – questão 21) .....	106
Figura 42 – Clima Organizacional (Apêndice A: Bloco 3 – questão 22) .....	107
Figura 43 – Clima Organizacional (Apêndice A: Bloco 3 – questão 23) .....	107
Figura 44 – Clima Organizacional (Apêndice A: Bloco 3 – questão 25) .....	108
Figura 45 – Clima Organizacional (Apêndice A: Bloco 3 – questão 26) .....	109
Figura 46 – Clima Organizacional (Apêndice A: Bloco 3 – questão 27) .....	109
Figura 47 – Clima Organizacional (Apêndice A: Bloco 3 – questão 28) .....	110
Figura 48 – Clima Organizacional (Apêndice A: Bloco 3 – questão 29) .....	110
Figura 49 – Clima Organizacional (Apêndice A: Bloco 3 – questão 30) .....	111
Figura 50 – Clima Organizacional (Apêndice A: Bloco 3 – questão 32) .....	112
Figura 51 – Clima Organizacional (Apêndice A: Bloco 3 – questão 33) .....	112
Figura 52 – Clima Organizacional (Apêndice A: Bloco 3 – questão 34) .....	113
Figura 53 – Clima Organizacional (Apêndice A: Bloco 3 – questão 35) .....	113
Figura 54 – Clima Organizacional (Apêndice A: Bloco 3 – questão 36) .....	114
Figura 55 – Perfil dos 20 entrevistados – Sexo .....	124
Figura 56 – Perfil dos 20 entrevistados – Idade .....	124
Figura 57 – Perfil dos 20 entrevistados – Graduação .....	125
Figura 58 – Perfil dos 20 entrevistados – Titulação .....	125
Figura 59 – Perfil dos 20 entrevistados – Órgãos da Prefeitura de Fortaleza que trabalhou .....	126

Figura 60 – Perfil dos 20 entrevistados – Setores da Agefis que trabalhou .....	126
Figura 61 – Perfil dos 20 entrevistados – Atual local de trabalho .....	127

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACFOR	Autarquia de Regulação, Fiscalização e Controle dos Serviços Públicos de Saneamento Ambiental
AFIM	Associação dos Fiscais do Município de Fortaleza
Agefis	Agência de Fiscalização de Fortaleza –
ASPLAN	Assessoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional
ASSESP	Assessoria Especial
Cadastur	Cadastro de Prestadores de Serviços Turísticos
CEVISA	Célula de Vigilância Sanitária
CF	Constituição Federal
COPAM	Conselho de Orientação Política e Administrativa do Município
DAM	Documento de Arrecadação Municipal
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DF	Distrito Federal
Diafi	Diretoria Administrativo Financeira
Diplan	Diretoria de Planejamento, Normatização e Capacitação
EMLURB	Empresa Municipal de Limpeza e Urbanização
EPGM	Sistema virtual da Procuradoria Geral do Município
ETE	Estações de Tratamento de Esgoto
ETUFOR	Empresa de Transporte Urbano de Fortaleza
EUA	Estados Unidos da América
FHC	Fernando Henrique Cardoso
GEFAE	Gratificação Especial de Fiscalização de Atividades Específicas
Geplae	Gerência de Plantões e Atividades Especiais
Gerefi	Gerência Regional de Fiscalização Integrada
GRPFOR	Gestão de Recursos e Planejamento de Fortaleza
GT	Grupo de Trabalho
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IFCE	Instituto Federal do Ceará
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
ISS	Imposto sobre Serviço
JAP	Junta de Análise de Processo e Julgamento
PCCS	Plano de Cargos e Carreira dos Servidores Públicos

PGM	Procuradoria Geral do Município
PGRS	Plano de Gerenciamento de Resíduos sólidos
PMF	Prefeitura Municipal de Fortaleza
PROCON	Programa de Proteção e Defesa do Consumidor
PROFISCAL	Programa de Fiscalização Integrada
PT	Partidos dos Trabalhadores
SAG	Secretaria de Ação Governamental
SAM	Secretaria de Administração do Município
SEDAS	Secretaria Municipal de Educação e Assistência Social
SEFIN	Secretaria de Finanças
SEMAM	Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano de Fortaleza
SER	Secretarias Executivas Regionais
SERCE	Secretaria Executiva Regional do Centro
SEUMA	Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente
SGF	Sistema de Gerenciamento de Fiscalização
SICOFI	Sistema de Controle da Fiscalização
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SMAFIS	Secretaria Municipal Adjunta de Fiscalização
SMAG	Secretaria Municipal de Ação Governamental
SMDS	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social
SMDT	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Territorial
SMS	Secretaria Municipal de Saúde
SMSU	Secretaria Municipal de Serviços Urbanos
SPU	Sistema de Protocolo Único
SUOP	Secretaria de Urbanismo e Obras Públicas
URBFOR	Autarquia de Urbanismo e Paisagem de Fortaleza

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	18
2	PROPOSTA METODOLÓGICA E PERSPECTIVA AVALIATIVA.....	22
3	DO CONTEXTO DA REFORMA GERENCIAL NO BRASIL E SUA RELAÇÃO COM A FISCALIZAÇÃO INTEGRADA E FORTALEZA ONLINE .....	28
4	RESGATE HISTÓRICO DA FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL E DOS PROCEDIMENTOS DE LICENCIAMENTO NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA.....	43
4.1	Fortaleza 2040: qual é o futuro da fiscalização?.....	55
5	A POLÍTICA PÚBLICA DE FISCALIZAÇÃO INTEGRADA E FORTALEZA ONLINE: o que são?.....	62
6	RESULTADOS E DISCUSSÕES: as percepções do campo.....	78
6.1	Diálogo com os fiscais de atividade urbana e vigilância sanitária.....	81
6.1.1	A compreensão sobre a fiscalização integrada.....	82
6.1.2	A compreensão sobre o Fortaleza Online.....	86
6.1.3	A compreensão sobre os procedimentos.....	89
6.1.4	Clima Organizacional.....	97
6.1.5	Capacitação.....	108
6.1.6	Diversos.....	109
6.1.7	Condições ambientais do atual local de trabalho.....	112
6.2	Diálogo com os servidores comissionados da Agefis.....	116
6.2.1	A compreensão sobre a Fiscalização integrada.....	117
6.2.2	A compreensão sobre o Fortaleza Online.....	119
6.2.3	A compreensão sobre os procedimentos.....	121
6.2.4	Clima organizacional.....	122
6.2.5	Capacitação.....	123
6.2.6	Diversos.....	123
6.2.7	Condições ambientais do atual local de trabalho.....	123
6.3	Comparativo dos resultados a partir da amostra dos 20 servidores municipais entrevistados.....	124
6.3.1	Perfil dos entrevistados.....	124



<b>6.3.2</b>	<b>Fiscalização Integrada.....</b>	<b>128</b>
<b>6.3.3</b>	<b>Fortaleza Online.....</b>	<b>129</b>
<b>6.3.4</b>	<b>Procedimentos.....</b>	<b>130</b>
<b>6.3.5</b>	<b>Clima organizacional.....</b>	<b>131</b>
<b>6.3.6</b>	<b>Capacitação.....</b>	<b>132</b>
<b>6.3.7</b>	<b>Diversos.....</b>	<b>133</b>
<b>6.3.8</b>	<b>Condições ambientais do atual local de trabalho.....</b>	<b>133</b>
<b>7</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>134</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>140</b>
	<b>APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA APLICADA AOS FISCAIS DE CAMPO E FISCAIS COMISSIONADOS DA AGEFIS.....</b>	<b>148</b>
	<b>APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA APLICADA AOS SERVIDORES COMISSIONADOS DA AGEFIS.....</b>	<b>152</b>

## 1 INTRODUÇÃO

É a partir da Constituição Federal de 1988, uma Constituição marcadamente municipalista, que os municípios passaram a ter uma autonomia municipal, proteção e ampla abrangência até então jamais alcançada pela experiência das constituições anteriores. Com a responsabilidade de ordenar seus espaços no município, surge a carreira da fiscalização municipal, que exerce o poder de polícia administrativa no âmbito do município, sendo dotada de discricionariedade em benefício do interesse público, desde que o exercício desta autoridade seja espelhado na lei. O fundamento da atribuição do poder de polícia está centrado no vínculo que existe entre Administração Pública e administrados, o qual autoriza condicionar o uso, gozo e disposição da propriedade e do exercício da liberdade em benefício do interesse público.

A fiscalização municipal, assim como o procedimento de licenciamento no município de Fortaleza, de uma forma geral, passa por diversas mudanças e redefinições ao longo da sua história, corroborando com a ruptura do Estado patrimonial (até 1930), burocrático (1930) para o Estado gerencial (a partir de 1995). A administração pública gerencial seria uma evolução dos dois modelos anteriores, especialmente em razão das novas demandas e exigências do mundo globalizado que forçaram uma redefinição do papel do aparelho do Estado, orientada pelos valores de eficiência e da eficácia como forma de aumentar a sua governança e proteger o patrimônio público (BRESSER-PEREIRA, 2001).

A mudança de concepção do formato de fiscalização e licenciamento no município de Fortaleza é reflexo desse contexto de modelo de Estado Gerencial instalado no Brasil, que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados, e na rigorosa profissionalização da administração pública, que continua um princípio fundamental (BRESSER-PEREIRA, 1997).

A partir desse contexto, a administração pública municipal de Fortaleza criou, em dezembro de 2014, uma Agência de Fiscalização que tem como função planejar, padronizar, monitorar, avaliar, gerenciar as ações de fiscalização, acreditando que a centralização da fiscalização numa única entidade pudesse produzir mais resultados qualitativos e quantitativos, trazendo melhoria na gestão dos serviços públicos. Simultâneo ao nascedouro desta nova entidade é desenvolvido um novo formato de fiscalização que é a fiscalização integrada.

E o que é a fiscalização integrada implementada pela Agefis? Trata-se de integrar em uma só autarquia a competência para fiscalização das posturas, obras, edificações, estabelecimentos, atividades, resíduos sólidos, eventos, meio ambiente, vigilância sanitária, defesa do consumidor, transportes e patrimônio histórico-cultural, pactuando suas ações e metas

conjuntamente com os órgãos titulares das políticas públicas relacionadas. A fiscalização integrada pode ser conceituada como uma fiscalização generalista, que investiga um pouco de tudo e não somente uma especialidade.

Sobre os licenciamentos, estes necessariamente são criados por lei, são instrumentos por meio dos quais o Poder Público procura controlar as atividades que degradam ou podem causar algum tipo de degradação ao meio ambiente, acompanhamento de todo o parcelamento do solo, funcionamento de atividades, entre outros. Por serem atividades que intervêm com a ordenação urbana precisam ser previamente licenciadas pelo Poder Público Municipal, sendo o órgão responsável no município de Fortaleza a Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA).

A partir de julho de 2015, o referido órgão iniciou um novo procedimento de emissão de licenças e outros documentos necessários para o funcionamento de algumas atividades, de forma *online*, com a ideia de desburocratizar procedimentos e inovar nos conceitos e nos métodos de se licenciar, sendo a Consulta Prévia de Adequabilidade Locacional para atividades o primeiro produto do sistema Fortaleza Online (GODINHO, 2017).

Os dois projetos inovadores mudam completamente a concepção de fiscalizar e licenciar, acreditando ser essa modificação o desenvolvimento de uma cultura gerencial com a prestação de serviços públicos orientada pelos valores da eficiência e da qualidade (BRESSER-PEREIRA, 2010).

Completo 10 anos de fiscalização – destes, 6 anos ocupando cargos de gestão relacionados a fiscalização –, veio a necessidade de avaliar essas duas políticas públicas inovadoras. A experiência de atuar na prática da fiscalização num órgão especializado na área de meio ambiente, a SEUMA, posteriormente participar da construção do planejamento da fiscalização integrada na Agefis e vivenciar a fiscalização de campo atuando em todas as áreas de fiscalização e fiscalizando os licenciamentos expedidos de forma autodeclaratória, me trouxe o desejo de avaliar esse novo formato de fiscalização.

Essas vivências foram decisivas para a idealização do tema e a construção do objeto desta pesquisa, especialmente após a Agefis completar 7 anos de existência e não ter uma avaliação qualquer dessa política. O despertar para o desejo de avaliar essa política deu-se especialmente pelo privilégio de ser fiscal de atividades urbanas e vigilância sanitária e sentir a necessidade de uma avaliação desse novo formato de trabalho realizado pelos fiscais.

Assim, este é o grande objetivo deste trabalho: avaliar as políticas públicas de fiscalização integrada e Fortaleza Online a partir da criação da Agência de Fiscalização de Fortaleza, em dezembro de 2014, buscando analisar a eficiência desse novo formato de

fiscalização na perspectiva dos servidores da Agência, especialmente no que diz respeito à fiscalização dos licenciamento expedidos de forma *online*, política pública também inovadora no município.

Como objetivos específicos, pretendemos compreender os conceitos de fiscalização integrada e Fortaleza Online; identificar como a fiscalização integrada e o Fortaleza Online se relacionam e perceber ambas as políticas especialmente pelo olhar e vivências dos agentes de fiscalização de atividades urbanas e vigilância sanitária.

De modo a alcançar tais objetivos, será realizada uma avaliação em profundidade, conforme proposto por Rodrigues (2011), expondo sobre: a análise de conteúdo das políticas públicas que institui a fiscalização integrada e o Fortaleza Online, bem como trazendo uma contextualização do momento da sua formulação, com levantamento de dados e informações a respeito do momento político e das condições socioeconômicas em que as políticas em estudo foram formuladas.

A trajetória institucional, qual seja a reconstituição da trajetória do município percebendo o grau de coerência/dispersão da política ao longo do seu trânsito pelas vias institucionais (RODRIGUES, 2011), se efetivará a partir da coleta de dados que contempla: pesquisa bibliográfica, busca documental de dados, análise de documentos institucionais e entrevistas estruturadas, com esta última buscando alcançar a percepção e vivência dos agentes de fiscalização de atividades urbanas e vigilância sanitária. Trata-se de adentrar os meandros de uma avaliação que valorize as discussões que envolveram essas políticas, no intuito de identificar em que contexto essa matéria ocupou as agendas do governo municipal.

Esse texto está dividido em cinco capítulos, além deste de introdução e das considerações finais:

No capítulo 2, trazemos a proposta metodológica utilizada para encadear os significados da política para os principais atores envolvidos, a de se considerar os servidores da Agefis, especialmente os fiscais de atividades urbanas e vigilância sanitária.

No capítulo 3, apresentamos o momento político, social e econômico da reforma gerencial no Brasil e sua relação com a fiscalização integrada e Fortaleza Online.

O capítulo 4 faz um resgate histórico da fiscalização municipal e dos procedimentos de licenciamento, indagando qual é o futuro da fiscalização sob a perspectiva do Fortaleza 2040.

No capítulo 5, discorreremos sobre as políticas públicas de fiscalização integrada e Fortaleza Online.

Por fim, o capítulo 6 traz os resultados e discussões obtidos a partir de todo o levantamento teórico e entrevistas realizadas com os agentes fiscais e servidores da Agefis envolvidos nessas políticas públicas e as considerações finais.

## 2 PROPOSTA METODOLÓGICA E PERSPECTIVA AVALIATIVA

Na contramão das avaliações de políticas públicas tradicionais, ou gerencialistas (SOUZA, 2015), que se restringem a examinar o alcance de parâmetros como eficiência, eficácia e efetividade na execução das políticas – indicadores ligados aos interesses de uma agenda política e econômica neoliberal (CRUZ, 2019), tendo como análise a comparação entre os objetivos propostos e os resultados alcançados –, esta pesquisa se dará sob uma perspectiva avaliativa proposta por Silva (2008) e Rodrigues (2008), uma avaliação em profundidade.

Influenciada pela Europa e Estados Unidos, a avaliação de políticas públicas no Brasil se deu a partir de 1990, quando se tem o marco da Constituição Federal de 1988, que possibilitou iniciativas governamentais como forma de garantir direitos sociais básicos, juntamente com as reformas de cunho neoliberal que exigiam do Estado a fiscalização de ações governamentais em razão de empréstimos por agências financiadoras internacionais (RODRIGUES, 2011).

Ocorre que essas avaliações técnicas (positivista) limitam ou não tem nenhum espaço para a crítica da própria política, não comprometimento com noções de justiça social e efetividade da democracia. Assim surgiram no final do século XX modelos de avaliação com foco na participação, perspectivas de avaliação fundamentadas em paradigmas críticos aos pressupostos do paradigma positivista, abordagem experiencial e ainda a avaliação técnica e política da política, centrada na visão crítica da história, na atuação dinâmica, social, transformadora e emancipatória do homem, compreendendo os fenômenos sociais em seu complexo e contraditório processo de produção e reprodução, determinados por causas múltiplas e inseridos na perspectiva da totalidade (CRUZ, 2019).

O esforço de introduzir no Brasil o estudo sobre avaliação em profundidade de políticas públicas sociais aconteceu pela primeira vez em 2008 (RODRIGUES, 2008), sendo uma nova proposta teórico-metodológica de avaliação, novos paradigmas e conceitos que se propõe a substituir o método científico positivista. É desafiador avaliar políticas públicas, sobretudo quando se tem um compromisso com uma avaliação crítica, compreensiva, ou seja, não tradicional, pois, em razão da sua complexidade e compreensão da realidade condicionada a uma realidade histórica, se ocupa de avaliar as políticas públicas para além da verificabilidade de seus resultados, coletando e analisando dados que revelem o *modus operandi* do Estado e da própria noção de avaliação (CRUZ, 2019).

Rodrigues (2008) ressalta que a avaliação em profundidade possui quatro eixos analíticos: análise de conteúdo, análise de contexto, trajetória institucional, espectro temporal

e territorial, contudo destaca que essa proposta tem caráter aberto e dinâmico, permitindo acompanhar a historicidade da política.

O que todos esses atores possuem como ponto comum nas avaliações é a importância da subjetividade. As hipóteses nascem de uma interação entre pesquisa empírica e reflexão teórica, de forma que os dados provêm de várias fontes de informações: entrevistas, bibliografia, documentos, registro fotográficos, observações, entre outros. O avaliador chega perto da realidade observada e dos sujeitos contemplados pela política, perguntando, indagando, anotando, escutando opiniões, percebendo posicionamentos e, ao mesmo tempo, refletindo sobre seu lugar (CRUZ, 2019).

Ao pesquisador cabe o controle da subjetividade, o que, conforme mencionado por Cruz (2019), requer compreensões sobre os pressupostos filosóficos que instauram os paradigmas científicos e também treinamentos teórico-metodológicos para clareza na escolha dos quadros teóricos importantes na mediação dos dados, bem como dos métodos e das técnicas adequadas para coletar dados empíricos que respondam questões. Coloca-se como condição central para realização da avaliação em profundidade que ela seja ao mesmo tempo extensa, detalhada, densa, ampla e multidimensional e interdisciplinar (RODRIGUES, 2008), não se limitando a análises somente qualitativas, mas também abrindo o leque para pesquisa quantitativa ou outros métodos.

Assim, este estudo trata de uma pesquisa qualitativa que será realizada com fiscais de atividades urbanas e vigilância sanitária, fiscais de atividade urbana e vigilância sanitária ocupantes de cargos comissionados e servidores somente comissionados da Agefis, amparada na perspectiva da avaliação em profundidade de Rodrigues (2008), trazendo a trajetória institucional da fiscalização municipal como principal eixo analítico.

Avaliar a política de fiscalização integrada sob a perspectiva da avaliação em profundidade propõe a investigação da ação estatal executada através da fiscalização municipal de Fortaleza no período de 1982 a 2021 tendo em mente tanto o contexto (social, econômico e político) no qual a política se situa como os sentidos e significados conferidos pelos sujeitos a partir de suas lógicas culturais próprias (CRUZ, 2019). Da mesma forma a política de licenciamento *online*, sob esta mesma perspectiva, propõe uma investigação, mas no período de 2011 a 2021.

Os instrumentos de coleta utilizados neste estudo são: a revisão da literatura, a pesquisa documental e as entrevistas. A partir deles, busca-se relacionar o contexto dos dois projetos: fiscalização integrada e Fortaleza Online com as reformas do Estado, especialmente o Estado Gerencial.

As entrevistas estruturadas com os servidores fiscais e gestores da Agefis, são instrumentos importantes, além de marcar o espectro temporal e territorial da fiscalização quando atuava por áreas especializadas e depois passou atuar como fiscalização integrada, também analisar quando fiscalizava as atividades que solicitavam licenças realizando vistoria prévia antes de serem licenciadas, e depois fiscalizando as licenças expedidas de forma autodeclaratórias, ou seja, sem vistoria prévia.

Como servidora da Agefis desde 2015, exercendo várias funções como gestora, desde o planejamento, normatização, capacitação até administrativo-financeiro, inquietava-me observar que não existia uma perspectiva de avaliar o impacto da criação de uma política de fiscalização integrada em Fortaleza já há 7 anos, tampouco de avaliar sobre a atuação da fiscalização nos licenciamentos expedidos pelo Fortaleza Online. Ao mesmo tempo que os projetos inauguravam uma gestão menos burocrática, ágil, com padronização de procedimentos administrativos, não se tem conhecimento da avaliação desses projetos sob a perspectiva dos fiscais, que vivenciam rotineiramente o processo, muito menos sob a perspectiva dos cidadãos e setor regulado.

Desse modo, tendo como referência tanto epistemológica quanto metodologicamente a avaliação em profundidade, o presente estudo busca analisar o novo formato de fiscalização, qual seja, a fiscalização integrada e a fiscalização dos licenciamentos expedidos de forma autodeclaratória pelo sistema Fortaleza Online no município de Fortaleza, problematizando o formato escolhido de fiscalização, especialmente na fiscalização dos licenciamentos *online*.

A metodologia de um trabalho é entrar em um debate de ideias, opções e práticas. É o caminho do pensamento e a prática gerada na abordagem da realidade, ocupando um lugar de destaque no âmago das teorias. A discussão metodológica sempre está ligada à teoria e se expressa nos métodos, nos experimentos, nas histórias de vida e em todas as modalidades de abordagem, buscando se adequar à realidade de tal forma que possam ser testados, debatidos por outros investigadores. Desse modo, a metodologia se propõe a ser mais do que uma técnica, vincula-se a teoria com a realidade empírica, e evidentemente com as concepções sobre a realidade (MINAYO, 1994).

A metodologia de avaliação a guiar essa pesquisa está definida, contudo faz-se necessária a definição dos métodos de pesquisa que se alinhem ao método de avaliação e que estejam em concordância com cada objetivo proposto na pesquisa.

Assim, a pesquisa será realizada utilizando dois tipos básicos de fontes: registros já escritos (pesquisa bibliográfica e pesquisa documental) e pessoais (entrevista ou questionário).



Traremos aqui apenas da definição destes para a consecução dos objetivos da presente pesquisa, justificando essas escolhas e os cuidados requeridos para sua boa execução.

A pesquisa bibliográfica é fundamental para quase qualquer estudo, tendo em vista o grande acúmulo de conhecimentos já desenvolvidos pelo homem que nos permite partir sempre de algum degrau já construído. A própria formulação do problema de pesquisa pode partir dessa leitura do estado da arte, da identificação de conceitos, daquilo que já foi produzido e das lacunas que ainda existem e justificam o desenvolvimento de uma nova pesquisa, por vezes a ser debruçar sobre um mesmo fenômeno amplamente estudado, porém o abordando sob uma perspectiva diferente. A pesquisa documental assemelha-se à bibliográfica pelo tipo de fonte de informação, mas se diferencia por explorar materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa (MACEDO, 1995).

A aproximação com teóricos que já estudam sobre o poder de polícia realizado pela fiscalização municipal e a autonomia do Município de legislar e executar ações de interesse local será importante para agregar conhecimento à pesquisa, especialmente para a composição da análise de contexto político, econômico e social, segundo eixo de análise da avaliação em profundidade (REIS, 2002).

Já a pesquisa documental será importante tanto para o desenvolvimento do eixo análise de conteúdo da política, como para a parte da análise da trajetória institucional, aprofundando a análise sobre o processo de mudança de concepção das políticas de fiscalização e licenciamento na cidade – ponto-chave da problematização desta pesquisa. Trata-se, portanto, do estudo de documentos oficiais, como normativas legais, pareceres e relatórios, bem como notícias de jornais e revistas.

Além dessas fontes, é imprescindível para a consecução dos objetivos desta pesquisa a utilização da técnica de entrevista, tanto para apreender os aspectos locais da trajetória institucional como para adentrar nas questões que dizem respeito à especificidade do objeto de pesquisa.

Minayo *et al* (2016, p. 15) afirmam que “[...] Enquanto conjunto de técnicas, a metodologia deve dispor de um instrumental claro, coerente, elaborado, capaz de encaminhar os impasses teóricos para o desafio da prática.” Tal contribuição coaduna com a visão de Rodrigues (2016) de que uma avaliação em profundidade não poderá reduzir-se a um olhar focado somente no levantamento do cumprimento de metas de uma política e seus resultados, como pesquisa qualitativa e para propiciar a apreensão dos significados exige-se a realização de entrevistas aprofundadas e abertas.

[...] ou seja, entrevistas que não conduzam o entrevistado à resposta e que não lhe cerceiam o campo de reflexão ao lhe apresentar perguntas que em si já pressupõem razões para o sucesso ou não da política ou do programa em estudo[...]Uma entrevista aberta e aprofundada de qualidade é aquela que resulta em informações e reflexões novas, na maioria das vezes sequer imaginadas pelo pesquisador. A riqueza dessa modalidade de entrevista é que ela fornece ao pesquisador os elementos importantes para a análise pelo cotejamento das ideias, informações e reflexões, também pelas interpretações, tecidas pelos próprios entrevistados. [...]. (RODRIGUES, 2016, p. 107).

Tendo em vista que desde 2015 até 2022 muito gestores permanecem na Agefis e um grupo em torno de 50 fiscais da mesma forma, cabe investigar a maioria deles, pois estão envolvidos nesse processo desde a criação da Agefis. A pesquisa entrevistará, então, os fiscais de atividade urbana e vigilância sanitária, os fiscais de atividade urbana e vigilância sanitária ocupantes de cargos de direção, bem como servidores comissionados da Agefis ocupantes de cargos estratégicos.

De acordo com Gil (2008), a entrevista é uma forma de interação social, chegando a ser utilizada como técnica fundamental de investigação das ciências sociais.

Aqui optaremos por um formato de entrevista semiestruturada e aberta, guiada por um roteiro orientativo, elaborado com antecedência, especialmente em razão dos vários perfis dos entrevistados. As entrevistas serão realizadas com fiscais de atividade urbana e vigilância sanitária de campo lotadas em qualquer uma das sete Gerência Regional de Fiscalização Integrada (Gerefis) e Gerência de Plantões e Atividades Especiais (Geplae). As entrevistas se darão ainda com fiscais de atividade urbana e vigilância sanitária ocupantes de cargo comissionado na Agefis e servidores somente comissionando ocupantes de cargos estratégicos da entidade.

Essas entrevistas serão, ainda, realizadas de maneira individual, podendo acontecer também de modo à distância por meio da tecnologia de comunicação que se mostrar mais adequada no momento da coleta, como telefone, chamada de vídeo, aplicativos de mensagem, etc. Seguindo-se à fase de coleta de dados, procederemos à análise e interpretação, por meio do estabelecimento de categorias de análise e uma abordagem qualitativa. O termo categoria e o processo de categorização, este último geralmente utilizado para diferenciar espécies do mesmo gênero e/ou distinguir certos fenômenos que apresentam uma mesma característica geral, constituem etapa preliminar fundamental para o tratamento dos dados (BERNARDES, 2011).

Estabelecidas as categorias após esse primeiro contato com os dados, segue o processo de análise. Para Gil (2008), em pesquisa qualitativa a análise pode acontecer de várias maneiras, não havendo modelos predefinidos como na pesquisa de abordagem quantitativa,

entretanto, o mesmo identifica na literatura três etapas comumente relatadas por pesquisadores sociais, quais sejam: redução, exibição e conclusão/verificação.

A redução dos dados consiste no processo de seleção e posterior simplificação dos dados. [...] Esta etapa envolve a seleção, a focalização, a simplificação, a abstração e a transformação dos dados originais em sumários organizados de acordo com os temas ou padrões definidos nos objetivos originais da pesquisa. [...] A apresentação consiste na organização dos dados selecionados de forma a possibilitar a análise sistemática das semelhanças e diferenças e seu interrelacionamento. [...] A elaboração da conclusão requer uma revisão para considerar o significado dos dados, suas regularidades, padrões e explicações. (GIL, 2008, p. 175).

Por último, a conclusão, na qual se deve revisar os dados, suas singularidades, padrões e possíveis explicações.

Com isso, parte-se para a interpretação, na qual se busca realizar uma ligação com os conhecimentos disponíveis, dando um sentido mais amplo para os dados analisados. Nessa etapa, devemos integrar os dados e articulando-os com a teoria. Daí a importância da revisão da literatura na etapa de pesquisa bibliográfica, como já mencionado.

A pesquisa entrevistará 20 (vinte) servidores, sendo 10 (dez) fiscais de campo atuantes nas sete Gerefis e Geplae, 06 fiscais ocupantes de cargo comissionado das Diretoria de Planejamento, Normatização e Capacitação (Diplan), Ouvidoria, Diretoria Administrativo Financeira (Diafi), e 04 servidores ocupantes de cargos estratégicos na Agefis, quais sejam, Assessoria Especial (ASSESP), Assessoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional (ASPLAN), Diretoria Administrativo Financeira (Diafi) e Superintendência.

Contudo é preciso analisar que:

A ideia da amostragem não é a mais indicada para certas pesquisas sociais, especialmente aquelas de cunho qualitativo. Isto se deve ao fato que o “universo” em questão não são os sujeitos em si, mas as suas representações, conhecimentos, práticas, comportamentos e atitudes. Como se vê, seria impossível demarcar o número total destas variáveis, muito menos o tamanho da amostra que seria representativa desta totalidade. Diante disto, costumeiramente se opta por definir o número de sujeitos por inclusão, progressiva (sem demarcar a priori o número de participantes) que é interrompida pelo critério da saturação, ou seja, quando as concepções, explicações e sentidos atribuídos pelos sujeitos começam a ter uma regularidade de apresentação. (MINAYO *et al*, 2016, p. 48).

Pretendemos fazer uma avaliação da política de fiscalização integrada e Fortaleza Online na perspectiva, especialmente dos fiscais, já que são estes os que trabalham e sentem diuturnamente os reflexos dessas política na cidade.

### **3 DO CONTEXTO DA REFORMA GERENCIAL NO BRASIL E SUA RELAÇÃO COM A FISCALIZAÇÃO INTEGRADA E FORTALEZA ONLINE**

Para estudar os possíveis motivos que levaram à mudança de concepção do formato de fiscalização e licenciamento no município de Fortaleza, é necessário uma reflexão de como esses projetos se inserem no contexto histórico da Reforma do Estado, analisando com mais profundidade o modelo de Estado Gerencial no Brasil, que substituiu a administração burocrática e patrimonial, buscando pelo maior padrão de eficiência e de qualidade na prestação dos serviços públicos.

A fiscalização municipal, como demonstraremos, passa por diversas mudanças e redefinições ao longo da sua história, corroborando com essa ruptura do Estado burocrático para o gerencial. A fiscalização surge em 1962, década em que começa a se utilizar a expressão “reforma administrativa” englobando novos elementos na administração pública a exemplo de gestão de pessoal, fluxo de processos, estrutura administrativa, além da incorporação de novos atributos à expressão como: procedimentos administrativos específicos, revisão e reformas de ajustes estruturais do serviço público, programas de capacitação, e importantes reformas constitucionais do Estado (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 1998).

Nessa década, a capital cearense crescia em regiões mais distantes do Centro, sendo ocupada de forma massiva e desordenada, ficando mais nítido o desenvolvimento de favelas e a falta de estrutura pública na zona oeste da cidade. O censo revela que Fortaleza nesse período tinha 518 mil habitantes e o poder de polícia administrativo chega na intenção de prevenir ações que desrespeitem a sociedade em diversos níveis, tais como: obstrução de calçadas e espaços públicos, construções irregulares, funcionamento de atividades, entre outros (BRUNO; FARIAS, 2011).

O formato de licenciamento de atividades e obras também passou por mudanças baseado numa visão distinta da responsabilidade e poder do Estado. Com o objetivo de desburocratizar procedimentos e inovar nos conceitos e nos métodos de se licenciar, a Prefeitura de Fortaleza desde 2011 já pensava em simplificar procedimentos de licenciamento, como consulta prévia, alvará de funcionamento e registro sanitário, através de gerenciamento eletrônico.

Setti (2011, p. 96) enfatiza que a Reforma dos Estados é abordada sob duas perspectivas: a primeira é a “tecnicista ou restrita” e a segunda é chamada “expandida, ampliada ou irrestrita”:

A abordagem tecnicista é um pensamento técnico e mais preocupado com o acerto de contas públicas, reformas para a melhoria da gestão de resultados, indicadores, e por vezes não levando em conta a relação entre o Estado e a sociedade e as variantes histórico-culturais, focando mais especificamente questões técnicas e contábeis. Esta abordagem é a balizadora do pensamento do ex-Ministro brasileiro Luiz Carlos Bresser Pereira no delineamento das diretrizes propostas para a Reforma Estado Brasileiro a partir dos anos de 1990. Este modelo, mesmo que seus formuladores não concordem, é chamado de Neoliberal, isso por seguir uma linha de pensamento mais “mercadológica” do que “estadocêntrica”, significando que as diretrizes acatadas pelos governantes adeptos dessa corrente foram voltadas para uma reforma de Estado que visava instaurar na administração pública elementos empresariais.

Este modelo acredita que com uma menor intervenção do Estado nas atividades econômicas permitirá que as forças do livre mercado atuem de modo a promover o bem estar no país. Entre os defensores desse pensamento estão Bresser Pereira, Adam Przeworski, Willian Glade, Donald Kettl e o também ex-presidente da República Fernando Henrique Cardoso.

Em oposição a este modelo de reforma, temos os que defendem uma abordagem considerada “expandida”, “irrestrita” ou “ampliada” da reforma.

Esta corrente defende que a Reforma do Estado e a reforma administrativa devem ir muito além do que o ajuste contábil e a melhoria da gestão dos serviços públicos. É uma concepção mais contestatória, mais inconformada e crítica ao modelo restrito de reforma que prevê ações focalizadas nas instituições políticas estatais sem levar em conta o contexto social dos países em desenvolvimento. Este segundo bloco de intelectuais que abordam as reformas de forma “ampliada” aproximam-se da concepção de um Estado forte e propulsor do desenvolvimento e seu ideário vai desde o socialismo extremo ao Welfare State Keynesiano. (SETTI, 2009, p. 97).

Pode-se concluir que a grande crítica desta visão ampliada em relação ao modelo tecnicista reside no excesso de desprezo ou, no mínimo, de negligência do Estado para com as grandes questões sociais de países ainda em processo de desenvolvimento como o Brasil.

Ao longo da história, o Estado assumiu formas distintas, representando uma determinada sociedade num determinado período histórico, nos permitindo identificar como o capitalismo foi moldando o Estado, tornando-o regulador das relações sociais.

A perspectiva tecnicista da reforma do Estado defendida por Bresser Pereira é vivenciada pela administração pública municipal. O nascedouro de uma Agência de Fiscalização Municipal traz essa visão, pois objetiva a implementação de um formato de fiscalização integrada idealizado para trazer mais gestão de resultados e indicadores.

A administração pública municipal de Fortaleza inovou na criação de uma Agência que tem como função planejar, padronizar, monitorar, avaliar, gerenciar as ações de fiscalização, acreditando que a centralização da fiscalização numa única entidade possa produzir mais resultados qualitativos e quantitativos, trazendo melhoria na gestão dos serviços públicos. Contudo, o que trazemos à baila neste trabalho é se de fato na visão de fiscais, gestores

da Agência e setor fiscalizado, o desempenho de uma ação fiscalizatória englobando várias temáticas numa vistoria (fiscalização integrada) é mais eficiente e eficaz do que uma fiscalização em campo dividida por áreas especializadas.

Trazemos uma discussão também do formato de licenciamento autodeclaratório inaugurado em Fortaleza se no olhar dos fiscais, gestores da Agência, gestores da Seuma e setor que precisa se licenciar, se este licenciamento online através do Fortaleza Online trouxe mais eficiência e eficácia para a atuação fiscalizatória e órgão licenciador.

A experiência de mais de 30 anos de fiscalização municipal da Prefeitura de Fortaleza trouxe a idealização de um grupo de fiscais alinhada com alguns gestores de um Programa de Fiscalização Integrada, que teve como objetivo ampliar a eficácia da atuação fiscal, direcionando suas ações prioritariamente para área de maior densidade comercial, áreas turísticas e corredores de atividades. No ano de 1995, através do Decreto Municipal nº 9.641, é formalizado o Programa de Fiscalização Integrada (PROFISCAL) e uma comissão de apoio ao Programa (FORTALEZA, 1995). Exatamente neste mesmo ano inicia-se a formação de um Estado Gerencial retomando as ideias de um Estado reconstruído, eficiente e democrático (governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso).

A ideia de uma nova administração pública era um tema novo, de acordo com Bresser Pereira (2012), visto que a administração gerencial da administração pública propõe o desenvolvimento da cultura gerencial das organizações e na prestação de serviços públicos, orientada pelos valores da eficiência e da qualidade, mantendo o foco no cidadão usuário. Assim, as duas políticas públicas – Fiscalização Integrada e Fortaleza Online – trazem a busca por estes valores, contudo, buscaremos ao longo da pesquisa colher informações tanto de quem vivencia os projetos como de quem os recebe para chegarmos à conclusão da posição desses valores.

De acordo com Maurano (2004), o Estado passou por três períodos de reforma: a) o período do Estado marcado pelo não intervencionismo, Estado liberal do século XVIII, que tinha como foco a liberdade, ou seja, o Estado com um papel mínimo. Este período trouxe como uma das consequências a inviabilidade do funcionamento de pequenas empresas, já que se criaram monopólios. Após, século XIX e XX, surge o segundo período: b) o Estado social, como uma reação ao liberalismo, procurando proteger os direitos sociais e promover o desenvolvimento econômico. Apesar de ter permitido a concretização de importantes direitos, este período teve sua eficiência e legitimidade questionadas, como a relação entre o capital e o trabalho.

A partir desse momento as teses neoliberais se resumem na expressão “menos Estado e mais mercado”, em que se defendem as liberdades individuais, se critica a intervenção estatal e exaltam-se as virtudes reguladoras do mercado (BRESSER-PEREIRA, 1997). Assim, surge o terceiro período a partir dos anos 80: c) neste período houve o favorecimento de políticas de privatização, com a conseqüente redução da intervenção do Estado na economia.

Dessa forma, com o neoliberalismo, o Estado tem o importante papel de controle e regulação, afinal é um agente intermediador dos processos sociais, se encontrando aprisionado pela dinâmica capitalista, gerando tensões quando seu papel é mitigá-las. Neste contexto, o poder público tem assumido um papel com diferentes atuações, por vezes até confuso, deixando rastros de um Estado fraterno que percorre com desenvoltura a dimensão econômica à social. E outras vezes, por diversas circunstâncias, assume um papel repressivo.

A partir dessa reflexão indaga-se: as ações que envolvem o exercício do poder de polícia administrativa caracterizam-se como um instrumento eficaz de controle político, econômico e social do Estado? A fiscalização municipal executa ações de caráter preventivo e coercitivo sempre buscando mediar as relações entre interesses particulares em benefício do coletivo. É através da fiscalização que se impõe o cumprimento das normas e se verifica seu cumprimento. Dessa forma, o poder de polícia administrativa do Estado, exercido através da fiscalização municipal, constitui um componente de organização política, econômica e social do Estado.

Para entender o tipo de administração pública e de Estado pensado por Bresser Pereira (1997) para o caso da reforma brasileira, é preciso esclarecer sobre os modelos de administração pública preexistentes, quais sejam, o patrimonialista, o burocrático e o gerencial.

O autor propõe analisar o Estado brasileiro na perspectiva do plano administrativo do Estado patrimonial, burocrático e gerencial, apresentando de uma forma ampla de modo que os demais planos sejam também considerados, conforme a Tabela 1:

Quadro 1 – Formas Históricas de Estado e Sociedade no Brasil (BRESSER-PEREIRA, 1997)

	1821 – 1930	1930 – ...	Início?
<b>Sociedade</b>	Mercantil-Senhorial	Capitalista Industrial	Pós-Industrial (?)
<b>Estado (política)</b>	Oligárquico	Autoritário	Democrático (1985)
<b>Estado (administração)</b>	Patrimonial	Burocrático	Gerencial (1995)

Fonte: Bresser-Pereira (1997).

Nos restringiremos a explicar as duas primeiras fases e aprofundar o Estado Gerencial, objeto do presente trabalho. Assim, o século XIX é marcado por um Estado brasileiro oligárquico e patrimonial em que uma pequena elite composta por senhores de terra e políticos patrimonialistas dominava o país. A administração pública patrimonialista tem como característica fundamental a permeabilidade entre o público e o privado, ou seja, uma verdadeira apropriação do que é público pelo governante que utiliza o bem público como se fosse parte de sua propriedade (SETTI, 2011).

Bresser entende que o estamento patrimonial no Brasil não é mais senhorial, porque não deriva sua renda da terra, e sim patrimonial porque deriva do patrimônio do Estado, reflexo do sistema montado em Portugal. O Estado arrecada impostos das classes, particularmente da burguesia mercantil, que são usados para sustentar a classe dominante e os funcionários a ele ligados por laços de toda ordem.

É importante a compreensão que ainda existia a marca da colonização portuguesa nesse período, inclusive autores como Raymundo Faoro e Sérgio Buarque de Holanda, desenvolvem importantes interpretações sobre os sucessivos acontecimentos no tempo histórico em Portugal e no Brasil colonial que levaram ao enraizamento do patrimonialismo no Brasil.

A conquista de Ceuta, cidade atualmente administrada pela Espanha, marcou o começo das grandes expedições marítimas promovidas pela Coroa Portuguesa. Em 21 de agosto de 1415, esse importante ponto comercial no norte da África foi dominado em prol da resolução dos problemas econômicos do país que enfrentava dificuldades financeiras (FAORO, 2008).

É nessa formação de Estado Português que vai se originando o “patrimonialismo” weberiano, tomando forma no “patronato político brasileiro” (ENDERLE; GUERRERO, 2008).

A Coroa, só ela e mais ninguém, dirige a empresa que é seu monopólio inalienável. As terras descobertas, como se fossem conquistadas, pertenciam, e direito e de fato, à monarquia. Senhora das terras e dos homens, é-o, também, das rotas e do tráfico. Do exclusivo domínio sobre as descobertas e conquistas decorre, naturalmente, o monopólio do comércio, que leva ao capitalismo monárquico, sistema experimental de exploração econômica ultramarina. (FAORO, 2021, p. 74).

O direito português foi articulado para servir à organização política, sendo a edição das Ordenações Filipinas no ano de 1603 o código legislativo de Portugal e do Brasil que mais perdurou, trazendo em sua essência a intervenção do Estado na economia em qualquer



atividade. Não paira dúvidas que o Brasil tem suas raízes calcadas no Estado patrimonial que possui sua gênese em Portugal.

Holanda (2005) observa que o modelo de sociabilidade estabelecido no Brasil é fruto do enraizamento dos traços lusitanos de falta de fidedignidade a qualquer tipo de ordenação impessoal, sustentando o patrimonialismo existente. O ponto central é a incapacidade que acompanhou a sociedade brasileira em separar a vida pública e a vida privada. O autor percebeu as urgentes mudanças necessárias exigidas para o pleno desenvolvimento de uma sociedade moderna calcada na racionalidade, construindo instituições e relações sociais características de uma ordem racionalizada.

Nesse sentido, Holanda (2005) aponta que o patrimonialismo como mecanismo de poder pessoal para deliberar e administrar a esfera pública apresentou-se como nocivo ao desenvolvimento capitalista no Brasil. As características da formação familiar impregnaram a vida pública, levando à esfera do Estado a indissociação entre aquilo que é público e o que é privado (ENDERLE; GUERRERO, 2008). Weber (1999) faz uma descrição de traços dos funcionários patrimoniais indicando claramente a existência de uma relação de fidelidade mais parecida com a submissão de criado e senhor do que de fidelidade objetiva do servidor perante tarefas objetivas, cuja extensão e conteúdo estão delimitados por determinadas regras. Além disso, este tipo de administração pública é bastante vulnerável ao nepotismo e à corrupção.

A herança colonial ininterrupta fez surgir inúmeras estruturas oligárquicas de poder espalhadas pelo País, após a independência do Brasil e até as primeiras décadas do século XX. Relata ainda Martins (1997, p. 15) sobre esta herança:

Essa é, naturalmente, uma simplificação extrema, quase perigosa. Mas ela ajuda a entender o seguinte aspecto: o patrimonialismo, o clientelismo, a burocracia extensiva e a intervenção do Estado na economia estão inscritas na tradição brasileira como características persistentes da herança colonial. Alguns desses traços também tornaram-se profundamente enraizados na cultura política brasileira e, de forma surpreendente, sobreviveram às enormes mudanças que o País atravessou nos últimos 50 anos. Talvez seja por isso que a política parece sempre estar em descompasso com as transformações econômicas e sociais.

Afirma ainda o autor que a modernização das estruturas do governo federal e a profissionalização dos quadros da administração pública somente a partir de meados dos anos 1930 tornaram-se importantes (MARTINS, 1997).

A Primeira República começa com a Proclamação da República, onde se pretendia ser uma revolução da classe média, mas só aconteceu depois a três revoluções militares – 1930, 1945 e 1964. Passada a novidade da proclamação da república, a estrutura econômica e de poder não haviam mudado e não se sabia qual deveria ser a relação entre o cidadão com o Estado. O

poder dos governadores e das oligarquias aumentara, aumentando também a indignação dos militares, que tinham anunciado ordem e progresso, e a dos liberais, que clamavam por democracia. Assim, diante desse quadro político de instabilidade, origina-se o Estado Autoritário e Burocrático do primeiro período Vargas, momento este bem contraditório. 15 anos no poder, o que norteia o presente estudo é o lado estatal da burocracia, que possui um poder político indiscutível, criando o Conselho Federal do Serviço Público Civil, e depois o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), que passou a ser o órgão executor e também formulador da nova forma de pensar e organizar a administração pública (BRESSER-PEREIRA, 2012). O DASP, ocorrida já nos quadros do Estado Novo, acontecia em um momento em que o autoritarismo brasileiro voltava com força, mas agora para realizar a revolução modernizadora do país, industrializá-lo, e valorizar a competência técnica (BRESSER-PEREIRA, 2012).

Durante a evolução dos modelos de administração pública surge o modelo chamado administração pública burocrática. Este tem como característica uma racionalização dos processos administrativos e uma profissionalização dos processos e do quadro do funcionalismo.

Sobre este assunto Bresser Pereira (2005, p. 26) assim explica:

Com o surgimento do capitalismo e da democracia, estabeleceu-se uma distinção clara entre res publica e bens privados. A democracia e a administração pública burocrática emergiram como as principais instituições que visavam a proteger o patrimônio público contra a privatização do Estado. Democracia é o instrumento político que protege os direitos civis contra a tirania, que assegura os direitos sociais contra a exploração e que afirma os direitos públicos em oposição ao rent-seeking. Burocracia é a instituição administrativa que usa, como instrumento para combater o nepotismo e a corrupção – dois traços inerentes à administração patrimonialista –, os princípios de um serviço público profissional e de um sistema administrativo impessoal, formal e racional.

Max Weber considera que a principal função do Estado Moderno é possuir uma administração pública baseada em critérios racionais e legais:

O Estado, do mesmo modo que as associações políticas historicamente precedentes, é uma relação de dominação de homens sobre homens, apoiada no meio de coação legítima (quer dizer, considerada legítima). Para que ele subsista, as pessoas dominadas têm que se submeter à autoridade invocada pelas que dominam no momento dado. Quando e por que fazem isto, somente podemos compreender conhecendo os fundamentos justificativos internos e os meios externos nos quais se apoia a dominação. (WEBER, 1999, p. 526).

Weber pondera os critérios de racionalidade, legalidade, normas, formalidade e outras, como forma de garantir o poder dos Estados, sendo estes os princípios básicos de uma administração pública burocrática. Dentre as características deste modelo burocrático estão: a

formalização, a divisão do trabalho, a hierarquização, a impessoalidade, a escolha dos funcionários por competência técnica, a profissionalização destes, entre outras que dão um norte de como se dá o funcionamento de uma administração pública burocrática ideal.

Ocorre que o Estado Burocrático teve curta duração em virtude do surgimento da industrialização, posteriormente sendo substituído pela sociedade pós-industrial do conhecimento e dos serviços, que por sua vez foi atropelada pela reforma gerencial, tornada possível pela globalização e a democracia (BRESSER-PEREIRA, 2012).

A partir da década de 60, chegou-se à conclusão que a utilização dos princípios rígidos da administração pública burocrática constituía um empecilho ao desenvolvimento do Brasil, após o golpe de 1964 é que uma reforma viria a ser realizada, consolidando-se, depois, com a Constituição de 1988. Somente a partir de 1995 é que se reconheceu que as formas burocráticas rígidas eram tão ruins quanto as distorções patrimonialistas.

Abrúcio (2007) e Bresser Pereira (2005) afirmam que o momento em que o modelo burocrático conhecido como *Welfare State* se mostrou aparentemente esgotado foi em meados dos anos 70, quando os Estados entraram em crise nas três dimensões – econômica, social e administrativa –, uma vez que eram incapazes de atender às novas demandas de democratização e eficiência do serviço público, que exigiam novas formas de gestão mais participativas, compatíveis com os avanços tecnológicos, bem como estruturas mais ágeis, flexíveis, descentralizadas e mais voltadas para o controle de resultados do que para o controle de procedimentos.

Bresser Pereira (2005) acrescenta que foi a partir da Constituição Federal de 1988 que se instituiu uma Administração Pública altamente centralizadora, hierárquica e rígida, resgatando privilégios patrimonialistas incompatíveis com a realidade econômica e social do país. A Magna Carta trouxe ainda uma ampliação dos direitos sociais, contudo não direcionou uma contrapartida de suas fontes de financiamento, contribuindo para um elevação do custo dos serviços sociais e perda na qualidade e eficiência na prestação desses direitos.

Nesse contexto apresenta-se o terceiro modelo de administração pública chamado de “gerencial”, que seria uma evolução dos dois modelos anteriores, especialmente em razão das novas demandas e exigências do mundo globalizado que forçaram uma redefinição do papel do aparelho do Estado. Trata-se da proposta de uma administração pública gerencial orientada pelos valores de eficiência e da eficácia como forma de aumentar a sua governança e proteger o patrimônio público.

Com esse modelo, fortaleceu-se a desconcentração para administração indireta, especificamente as fundações de direito privado, as empresas públicas e as empresas de economia mista, além das autarquias, que já existiam desde 1938.

A Agência de Fiscalização de Fortaleza (Agefis), uma autarquia da administração pública municipal, foi criada através da Lei Complementar Municipal nº 190, de 22 de dezembro de 2014, objetivando unificar o trabalho da fiscalização municipal em uma única entidade municipal (FORTALEZA, 2014). Antes da criação da Agefis, a fiscalização era executada através de 15 (quinze) órgãos da administração municipal, cada um com suas especialidades: meio ambiente, controle urbano e posturas, defesa do consumidor, vigilância sanitária, transportes e seus procedimentos de atuação.

Inaugurada com uma estrutura organizacional enxuta, a Agefis é lançada como a primeira no Brasil a unificar num único órgão a fiscalização municipal responsável pelas seguintes áreas de atuação: obras e posturas urbanas, patrimônio histórico-cultural, uso e conservação das vias públicas, passeios e logradouros, ocupação de propriedades e espaços públicos, defesa do consumidor, eventos, vigilância sanitária, meio ambiente, limpeza pública, funcionamento de atividades, licenças, alvarás, concessões, autorizações e permissões.

Nesse mesmo sentido avançou a Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente (Seuma), quando lançou em 2015 o sistema de licenciamento no formato *online*. O licenciamento por autodeclaração autoriza o estabelecimento a funcionar ou a obra a ser executada, após o preenchimento de uma ficha de caracterização no sistema eletrônico. Na intenção de desburocratizar o procedimento de licenciamento no município de Fortaleza, o órgão licenciador ampliou para praticamente todo tipo de licença ou isenção o formato *online*, acreditando na inovação dos conceitos de licenciamento e nos métodos de se licenciar.

Assim, o modelo de fiscalização integrada e o formato de licenciamento *online* demonstram uma redefinição do papel do Estado buscando valores de eficiência e eficácia, como forma de aumentar a sua governança e proteger o patrimônio público.

Bresser Pereira elenca as seguintes características da administração pública gerencial:

Algumas características básicas definem a administração pública gerencial. É orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados; pressupõe que os políticos e os funcionários são merecedores de grau limitado de confiança; como estratégia serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; e utiliza o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos. (BRESSER-PEREIRA, 2005, p. 28).

Criticando a centralização do poder, o formalismo do processo administrativo e a desconfiança que estava por trás do excesso de regulamentação burocrática, Hélio Beltrão

propõe um administração pública voltada para o cidadão criando um Programa Nacional de Desburocratização na Reforma Desenvolvimentista de 1967. A proposta era “retirar o usuário da condição de colonial súdito para investi-lo na de cidadão, destinatário de toda a atividade do Estado” (BELTRÃO, 1984, p. 11 *apud* BRESSER-PEREIRA, 2012).

O Decreto-Lei 200 foi uma esperança de superar a rigidez burocrática, contudo teve consequências indesejáveis pois faltavam-lhe elementos essenciais para que de fato constituísse uma reforma gerencial do Estado brasileiro (BRASIL, 1967). Ao permitir a contratação de empregados sem concurso público, de não desenvolver carreiras de altos administradores, entre outros, ficou prejudicada a reforma prevista, pois faltavam elementos essenciais como a clara distinção entre as atividades exclusivas de Estado e as não-exclusivas, além de não defender a importância de fortalecer o núcleo estratégico do Estado.

Após uma difícil transição, o país volta ao regime democrático em 1985, agora com o poder descentralizando-se para os municípios, o que inevitavelmente acarretou em crise financeira, tendo a União como responsável pelas suas dívidas. Alinhado a isso, no plano econômico, a democratização foi acompanhada por um ciclo populista, que os dois partidos democráticos mais populistas não tinham noção da crise fiscal de Estado que o país estava enfrentando. A sociedade brasileira também não tinha.

Com a Constituição Federal de 1988, os dispositivos sobre administração pública foram o resultado dos grupos burocráticos que, como constituintes, não deixaram que a administração pública adotasse princípios burocráticos clássicos, voltando a ser hierárquica e rígida. Porém, uma das grandes conquistas da CF/88 foi exigir o concurso público para admissão no serviço público.

Apesar de inúmeras contradições, a CF/88 deu abertura à democracia e era natural que a burocracia estatal se retraísse politicamente, dando abertura para as ideias neoliberais. Com o fim do autoritarismo e da burguesia industrial, inicia-se a formação de um Estado Gerencial, a partir do momento em que a Reforma Gerencial de 1995 retoma as ideias de um Estado reconstruído, eficiente e democrático já no governo do Fernando Henrique Cardoso.

As ideias de uma nova administração pública eram um tema novo, com inspiração na Inglaterra, e um dos primeiros resultados foi a emenda constitucional de 1995, chamada de “reforma administrativa”, e a publicação do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), resultado de trabalho elaborado no então Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE). De acordo com o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, tratava-se de instrumento para enfrentar o desafio histórico com que se defrontava o país: “articular um novo modelo de desenvolvimento” em que o Estado exercesse com eficácia “sua ação reguladora, no

quadro de uma economia de mercado, bem como os serviços básicos que presta e as políticas de cunho social que precisa implementar” (BRASIL, 1995).

De acordo com Bresser Pereira (2012), a administração gerencial da administração pública propõe o desenvolvimento da cultura gerencial das organizações e na prestação de serviços públicos, orientada pelos valores da eficiência e da qualidade, mantendo o foco no cidadão usuário. Os gerentes têm maior autonomia, flexibilidade e responsabilidade, empregando instrumentos de gestão típicos dos negócios privados. A proposta também inclui a descentralização da execução de serviços para agências autônomas, regidas por contrato de gestão.

A Reforma Gerencial foi uma resposta à demanda por maior eficiência na prestação de serviços públicos (ou menor custo) dos novos serviços sociais e científicos que o Estado passara a exercer. Assim também como a administração gerencial é um fator de legitimação política do Estado Social que, dessa forma, neutraliza a tentativa neoliberal de reduzir os serviços sociais e científicos prestados pelo Estado (BRESSER-PEREIRA, 2012).

A Reforma Gerencial foi uma resposta à demanda por maior eficiência na prestação de serviços públicos (ou menor custo) dos novos serviços sociais e científicos que o Estado passara a exercer. Assim também como a administração gerencial é um fator de legitimação política do Estado Social que, dessa forma, neutraliza a tentativa neoliberal de reduzir os serviços sociais e científicos prestados pelo Estado (BRESSER-PEREIRA, 2012).

O modelo gerencial, conforme o Plano Diretor da Reforma do Estado de 1995, “constitui um avanço e até determinado ponto, um rompimento com a administração pública burocrática. Isto não significa, entretanto, que negue todos os seus princípios” (BRASIL, 1995 p. 16). Destaca-se neste Plano que uma das diferenças mais marcantes dos modelos anteriores é a diferença fundamental da forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados, e na rigorosa profissionalização da administração pública, que continua um princípio fundamental.

A instituição das agências autônomas é uma das mudanças mais inovadoras da Reforma Gerencial, pois estas agências poderiam operacionalizar serviços até então só realizados pelo Estado como a previdência básica, serviço de desemprego, a fiscalização, serviço de trânsito, entre outros. A administração gerencial se inspira em descentralizações política e administrativa, a instituição de formatos organizacionais com poucos níveis hierárquicos, controle de resultados, adoção de confiança dos funcionários, uma administração voltada para o atendimento do cidadão e aberta ao controle social – o oposto da visão da

burocracia tradicional, a qual atuava de forma engessada e se baseando na ideologia do formalismo e do rigor técnico dos procedimentos.

A Agefis é uma autarquia que faz parte da administração indireta, tendo sido constituída com o propósito de operacionalizar o serviço da fiscalização municipal através de uma entidade, reduzindo os custos e buscando eficiência, efetividade e eficácia. A atuação da fiscalização municipal numa nova entidade municipal, com flexibilidade organizacional, autônoma, que padroniza procedimentos de trabalho, busca controle de resultados, faz parte da ideologia da administração gerencial.

O Estado gerencial tem uma administração baseada em concepção democrática e plural que busca identificar-se com os usuários e incrementar sua eficiência com mecanismos de quase-mercado ou concorrência administrada, assim como construir um modelo conceitual que distingue quatro setores do aparelho do Estado: o núcleo estratégico, as atividades exclusivas, os serviços não exclusivos e a produção de bens e serviços para o mercado (BRASIL, 1995).

Cada setor retrocitado apresenta características peculiares quanto a sua prioridade, princípios administrativos adotados, forma de propriedade (pública, pública não estatal e privada) e ao tipo de gestão. A partir do diagnóstico efetuado e os pressupostos teóricos fixados, o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) estabelece os objetivos para a reforma do aparelho do Estado compreendendo objetivos gerais e específicos em função das características de cada um dos quatro setores já mencionados. O documento prevê ainda que sua implementação deverá contar com a articulação de diferentes estruturas institucionais, cada qual com suas macro atribuições (BRASIL, 1995).

O método para reformar o aparelho estatal foi concebido a partir de três dimensões, que, apesar de certa independência entre as três, devem operar de forma complementar: a primeira, institucional-legal, trata da reforma do sistema jurídico e das relações de propriedade; a segunda é cultural, centrada na transição de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial; a terceira dimensão, considerada a mais difícil pelos arquitetos do Plano, aborda a gestão pública a partir do aperfeiçoamento da administração burocrática vigente e da introdução da administração gerencial, incluindo os aspectos de modernização da estrutura organizacional e dos métodos de gestão (BRASIL, 1995).

Assim relatou Bresser-Pereira (1996, p. 25):

Um ano depois de iniciada, posso afirmar hoje que as perspectivas em relação à reforma da administração pública são muito favoráveis. Quando o problema foi colocado pelo novo governo, no início de 1995, a reação inicial da sociedade foi de descrença, senão de irritação. Na verdade, caiu uma tempestade sobre mim. A

imprensa adotou uma atitude cética, senão abertamente agressiva. Várias pessoas sugeriram-me que "deveria falar menos e fazer mais", como se fosse possível mudar a Constituição sem antes realizar um amplo debate. Atribuí essa reação à natural resistência ao novo. Estava propondo um tema novo para o país. Um tema que jamais havia sido discutido amplamente. Que não fora objeto de discussão pública na Constituinte. Que não se definira como problema nacional na campanha presidencial de 1994. Que só constava marginalmente dos programas de governo. Em síntese, que não estava na agenda do país. À resistência ao novo, entretanto, deve ter-se somado um segundo fator. Segundo Przeworski (1995), o êxito da reforma do Estado depende da capacidade de cobrança dos cidadãos. Ora, a cultura política no Brasil sempre foi antes autoritária do que democrática. Historicamente o Estado não era visto como um órgão ao lado da sociedade, oriundo de um contrato social, mas como uma entidade acima da sociedade. Desta forma, conforme observa Luciano Martins (1995a: 35), "a responsabilidade política pela administração dos recursos públicos foi raramente exigida como um direito de cidadania. Na verdade, o princípio de que não há tributação sem representação é completamente estranho à cultura.

No final do ano de 1995, estava consolidada a necessidade de aprovação das propostas tão ousadas da reforma constitucional, apesar de ter havido resistências às reformas por parte de representantes do funcionalismo público e, sobretudo, daqueles que se apoiavam no clientelismo patrimonialista ainda tão presente (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Essa necessidade intrínseca do modelo gerencial de lidar com problemas de eficiência, efetividade e eficácia na administração pública e qualidade da provisão dos serviços públicos é um dos primeiros eixos da administração pública gerencial. O outro eixo é a necessidade de mudança na cultura burocrática dos controles, que deve ser substituída por uma cultura gerencial voltada para os resultados, em que os gestores trabalhem com maior autonomia. O terceiro eixo é voltado para alterar o papel do Estado, reduzindo seu tamanho e seus custos e introduzindo mecanismos de mercado (REZENDE, 2002).

Pretendia-se basicamente transformar um Estado em promotor de desenvolvimento em seu caráter regulador, passando a gestão e execução de serviços não exclusivos para iniciativa privada, que por princípio, de acordo com o que preza a cartilha liberal, tendem a ser mais eficientes e gerar melhores resultados. Um dos instrumentos utilizados para alcançar esses objetivos foi a privatização de empresas públicas, por muitos considerada como a “entrega do patrimônio público” ou a privatização do Estado, posteriormente pensando-se a pensar na melhoria da gestão da máquina pública e buscando a eficiência da administração pública (REIS, 2014).

Pode-se dizer que os três modelos de administração pública – patrimonialista, burocrática e gerencial – são os padrões que historicamente se configuraram na maioria dos países capitalistas ocidentais determinando a dinâmica entre Estado e sociedade nestes países.

Merecem destaque os estudos comparativos de avaliação das políticas públicas gerenciais concluindo que estas não produziram os resultados esperados, sobretudo na sua



proposta de ajuste fiscal, novo formato institucional de Estado, e sua burocracia, quadro constatado por diversas evidências empíricas. No Brasil não foi diferente: aponta-se que o governo brasileiro continua com sérios problemas de desempenho e elevados custos (REZENDE, 2002).

Estudos do Banco Mundial demonstram que os Estados permanecem exibindo problemas continuados de desequilíbrio fiscal, expansão de gastos públicos, conservação de seus papéis tradicionais. A construção de novos padrões institucionais de controle e delegação não atingiu a escala esperada, apesar de existirem casos bem sucedidos, o processo de criação desse modelo gerencial tem gerado problemas de coordenação e controle. Mudança na cultura burocrática e elevação de padrões de desempenho são desafios raros, com principalmente a primeira não cumprindo seu papel de ruptura com os padrões tradicionais. Resquícios de patrimonialismo e da burocracia ainda travam o avanço em direção a uma administração pública gerencial realmente eficiente (REZENDE, 2002).

A ruptura do antigo modelo de fiscalização municipal, qual seja uma atuação fiscalizatória em 15 (quinze) órgãos da administração municipal, cada um com seus procedimentos de trabalho, aconteceu com a criação da Agefis. Contudo, a necessidade dessa mudança ou de uma reforma já vinha sendo sentida por alguns gestores, especialmente pelos fiscais. Da mesma maneira o formato de licenciamento informativo, desde o ano de 2011 a Prefeitura de Fortaleza já pensava em simplificar procedimentos de licenciamento através de gerenciamento eletrônico para consulta prévia, alvará de funcionamento e registro sanitário.

A necessidade de redefinições na forma de trabalho da fiscalização tem reflexos na trajetória política vivenciada, que iniciou em 1962 quando o modelo de administração pública que se desenhava era o burocrático. Nesse período, a busca pela formalização, a divisão do trabalho, a hierarquização e a impessoalidade fazia parte de um processo de evolução e profissionalização da administração pública. Assim, a partir da década de 90 passa a ocorrer o desenvolvimento de uma cultura gerencial das organizações e na prestação de serviços públicos, orientada pelos valores da eficiência e da qualidade, mantendo o foco no cidadão usuário traz para administração pública municipal de fortaleza esse olhar.

A reforma administrativa ocorrida na Prefeitura de Fortaleza logo na primeira gestão do prefeito Roberto Cláudio, ano de 2013, trouxe uma reorganização administrativa e reestruturação. Foi nesse contexto que surgiu a Agefis, no final do ano de 2014, com uma proposta de trabalho única a nível nacional, integrando todas as competências de fiscalização municipal. A SEUMA se reestruturou, trazendo o viés do urbanismo como destaque e

apontando políticas públicas nesse sentido, especialmente no que diz respeito ao formato de licenciamento.

Pode-se concluir que a construção de novas formas de delegação e controle na burocracia é substancial para um modelo de gestão pública gerencial verdadeiramente eficiente, ciente das dificuldades históricas da gestão pública. A reforma administrativa não deve ser confundida com um plano de governo e sim como a interiorização de uma nova cultura em termos de administração pública. Diante disso, partindo dos estudos da literatura de Bresser Pereira, entendemos existir uma relação direta entre os modelos de fiscalização integrada e licenciamento expedido de forma autodeclaratória/*online* com a administração pública gerencial, revelando-se esses dois modelos como instrumentos na avaliação de desempenho e no controle de resultados.

#### **4 RESGATE HISTÓRICO DA FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL E DOS PROCEDIMENTOS DE LICENCIAMENTO NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA**

A fiscalização municipal de Fortaleza iniciou o desempenho de suas atividades em 1962 quando foram criados os cargos de fiscal de obras e fiscal de posturas para o departamento de obras e posturas da Secretaria de Finanças (SEFIN). Nesse período o prefeito da cidade de Fortaleza era o General Manuel Cordeiro Neto (1959-1963).

Em 1970, na gestão do prefeito José Walter Cavalcante, foi criada a Secretaria de Urbanismo e Obras Públicas (SUOP) e a carreira do agente fiscal de urbanismo e obras públicas. Na gestão do prefeito Vicente Cavalcante Fialho, no ano de 1973, foi criada a carreira do agente fiscal de higiene, da Secretaria de Saúde; em 1974 criada a carreira do agente fiscal de transportes; em 1975 criada a carreira do fiscal de abastecimento; por fim, na gestão do prefeito Evandro Ayres de Moura, em 1977, foi criada a carreira do agente fiscal de limpeza. Até esse momento já se tinha aprovado o primeiro Código de Posturas em 1835 e outras leis, em seguida novos códigos de posturas de 1865, 1870 e 1879 foram aprovados e eram utilizados como norteamento para atuação dos agentes fiscais (COSTA, 2014).

No ano de 1981, foi criada a carreira do técnico fiscal de urbanismo na gestão do Prefeito Lúcio Alcântara, com o lançamento do Edital do concurso em 1982 de nível de ensino médio com 35 vagas, para as quais era exigido curso técnico de edificações, objetivando fiscalizar obras, posturas e meio ambiente e 35 vagas com exigência de curso técnico em mecânica e eletrotécnica. Todas as vagas a serem preenchidas com lotação no quadro de fiscalização da SUOP.

A legislação a ser utilizada era o recente aprovado Código de Obras e Posturas do Município, Lei Complementar Municipal nº 5.530, 17 de dezembro de 1981 (FORTALEZA, 1981). O referido código a partir desse momento tornou-se o principal instrumento legal, sendo utilizado por quase 40 anos, quando finalmente foi aprovada a Lei Complementar Municipal nº 270/2019, instituindo o Código da Cidade, que entrou em vigor em novembro de 2019, viabilizando a regularização de uma série de condutas consideradas ilegais pela legislação anterior (FORTALEZA, 2019).

Vale destacar que anteriormente ao concurso de 1981, no ano de 1977 na gestão do Prefeito Evandro Ayres de Moura, houve o primeiro concurso para fiscal de vigilância sanitária do município de Fortaleza, no mesmo ano que foi instituído o primeiro Código de Saúde de Fortaleza, que dentre inúmeras orientações, tratava da competência da ação fiscalizadora pela Secretaria Municipal de Saúde (SMS). O concurso era para provimento de cargo de nível médio

e no total foram preenchidas 59 vagas. Assim, existiam duas carreiras de fiscalização municipal: fiscal municipal e fiscal da vigilância sanitária.

Em 1985, quando da gestão do Prefeito Barros Pinho, a Associação dos Fiscais do Município de Fortaleza (AFIM), que havia sido criada também no ano 1985, pleiteou um plano de cargos que pudesse enquadrar numa classe de nível superior, quem o tivesse por ocasião do enquadramento. Aprovado o plano, a partir desse momento inúmeros fiscais que já possuíam nível superior puderam pleitear essa melhoria no novo plano de cargos.

A fiscalização por mais de 30 (trinta) anos vivenciou experiências que levaram no ano de 1995, através do Decreto Municipal nº 9.641/95, a formalizar a ideia da Fiscalização Integrada, por meio do Programa de Fiscalização Integrada (PROFISCAL), que tinha como objetivo ampliar a eficácia da fiscalização municipal, direcionando suas ações prioritariamente para área de maior densidade comercial, áreas turísticas e corredores de atividades (FORTALEZA, 1995a). No mesmo ano, através do Decreto Municipal nº 9.655, foi criada uma comissão de apoio ao Programa. Nesse período, o Programa de Fiscalização Integrada, ainda em estágio inicial, representava uma idealização de um grupo de fiscais alinhada a alguns gestores, que no decorrer dos anos foi perdendo apoio e força para alcançar mais rapidamente sua concretização (FORTALEZA, 1995b).

No ano de 1997, início do segundo mandato do Prefeito Juraci Magalhães (1997-2000), a prefeitura de Fortaleza passou por duas reformas que mudaram a distribuição das atribuições e da administração. Através da Lei Municipal nº 8.000/97 (FORTALEZA, 1997) foram criadas seis Secretarias Executivas Regionais com o objetivo de cada uma gerir funções centrais nas áreas de: educação, saúde, fiscalização, tributos. Ou seja, apesar de existir Órgãos municipais específicos naquela área, cada Secretária Executiva atuava naquela circunscrição com aquelas funções, funcionando como uma espécie de braço do órgão, bem mais próximo da população.

Até a criação das Regionais, a produtividade da fiscalização era auferida através de um sistema de pontuação por tarefas implantado de forma variável variando de zero a 800 pontos. Com a implementação das Regionais e consequente distribuição dos fiscais, a gestão entendeu que por não existir mais secretaria específica para a fiscalização, a produtividade não precisava mais existir, pois esta era inerente à secretaria, e não a função de fiscalização. A maioria dos fiscais conseguiu judicialmente a implantação da Remuneração Adicional Variável (RAV), com valores diferentes decorrente do histórico de pontos que cada um recorreu na Justiça. Assim, de 1997 até 2012 a fiscalização não teve auferição de produtividade que tivesse repercussão nos seus proventos, apesar de no ano de 2009 ter sido desenvolvido um sistema por

indicativa de servidores, o sistema *Taskfreak* como ferramenta de gerenciamento de Ordens de Serviço (OS). No ano de 2010 foi criado um Sistema de Controle da Fiscalização (SICOFI), desenvolvido mediante convênio com o Instituto Federal do Ceará (IFCE) e supervisionado pela Secretaria Municipal das Finanças (Sefin), tendo a mesma funcionalidade, qual seja criar Ordens de Serviço (OS), contudo devendo ser respondida pelos fiscais, integrada a base de endereços oficiais e também permitindo um controle melhor das OS que estavam sob a responsabilidade de cada fiscal.

Na lei de criação das Regionais, ocorreu uma mudança geral na gestão da cidade: além das seis Secretarias Executivas Regionais (SERs), a cidade de Fortaleza passou a ter mais cinco Secretarias – Secretaria de Administração do Município (SAM), Secretaria de Finanças (SEFIN), Secretaria de Ação Governamental (SAG), Secretaria Municipal de Desenvolvimento Territorial (SMDT) e Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS). Assim, em 1997 a SUOP passou a ser a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente (SMDT). Nesse momento os fiscais foram distribuídos pelas SERs e SMDT.

Posteriormente, em 2001, houve a criação da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano de Fortaleza (SEMAM), através da Lei Municipal nº 8.608, 26 de dezembro de 2001, que tem como finalidade a administração, a formulação de políticas públicas e diretrizes gerais, o acompanhamento e a avaliação dos Sistemas de Meio Ambiente e de Serviços Urbanos, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida da população (FORTALEZA, 2001).

A segunda reforma ocorreu em 11 de janeiro de 2002, através do Decreto Municipal nº 11.108 (FORTALEZA, 2002), que tratava da finalidade e da estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Educação e Assistência Social (SEDAS). Por fim, em 28 de dezembro de 2007, através da Lei Complementar nº 0055/2007 foi reestruturada a Secretaria Executiva Regional do Centro (FORTALEZA, 2007a).

Os fiscais então foram distribuídos também na SEMAM, realizando atividades de fiscalização na área de meio ambiente, especialmente na área de poluição sonora, por conta do Disque Silêncio, e distribuídos também na recém criada Secretaria Executiva Regional do Centro (SERCE). Ocorre que com essa fragmentação devido à criação das Regionais e SEMAM não houve um planejamento de padronizar e supervisionar as ações de fiscalização, e com o tempo as condições de trabalho foram gradualmente sendo deixadas para segundo plano.

No ano de 2005, dez anos depois, houve a apresentação à gestão da Prefeita Luizianne Lins (2005-2008) da necessidade de integração dos vários segmentos que compõem a fiscalização e do Programa PROFISCAL instituído em 1995 (FORTALEZA, 1995a). A partir

disso, em 2007, foi dado início a uma pesquisa, coordenada pela Autarquia de Regulação, Fiscalização e Controle dos Serviços Públicos de Saneamento Ambiental (ACFOR), aplicando um questionário socioeconômico, para analisar a situação dos estabelecimentos comerciais levando em conta sua regularização fiscal (Alvarás e Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU), sanitária (saneamento, água) além de um levantamento sobre autos de infração expedidos e pagos entre 2004-2008. De acordo com a pesquisa finalizada no ano de 2008 em 15.809 estabelecimentos, foi possível detectar que: somente 44% dos estabelecimentos possuíam Alvará de Funcionamento, 35% Registro Sanitário, 38% inscrição no Imposto sobre Serviço (ISS) e 37% inscrição no IPTU (ACFOR, 2005).

No mesmo ano um comparativo entre ISS e Alvará de Funcionamento, a partir das informações coletadas pela declaração do ISS (prestadores e tomadores – Pessoas Jurídicas), inferiu que mais de 80% dos estabelecimentos não possuíam alvará de funcionamento e 70% não possuíam registro sanitário (não sendo considerado os registros sanitários vencidos nessa pesquisa). O comparativo entre o Imposto sobre Circulação de mercadorias e serviços (ICMS) e Alvará de Funcionamento, a partir de informações fornecidas pela SEFAZ (contribuintes de ICMS pessoa jurídica), constatou que mais de 75% dos estabelecimentos não possuíam alvará de funcionamento. Por fim, se analisou ainda que a situação dos autos de infração lavrados pela fiscalização nos anos de 2004 a 2008, ao que foi encontrado que somente 9% eram pagos, 57% aguardavam inscrição na dívida ativa e 34% estavam inscritos na dívida ativa (ACFOR, 2005).

Iniciado o segundo mandato da Prefeita Luizianne Lins (2009-2012), com esses dados e relatórios de grupos de trabalho coordenado pela ACFOR, foram apresentadas à Prefeita algumas opções de como o projeto da fiscalização integrada poderia se estruturar, dentre elas: criar uma Diretoria de Fiscalização na ACFOR; criar uma Secretaria autônoma só para fiscalização e por último criar uma Diretoria de Fiscalização na Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano de Fortaleza (SEMAM). Chegou-se a fazer uma pesquisa a respeito do modelo de fiscalização do Município de São Paulo e São José dos Campos destacando o fato de a capital paulista possuir um Sistema de Gerenciamento de Fiscalização (SGF) monitorado por um Núcleo de Inteligência Institucional, fiscais munidos com equipamentos portáteis que trazem informações sobre o local, dados cadastrais, zoneamento, histórico de fiscalizações, legislação e a existência de procedimentos padronizados em razão de trabalhar com um formato de fiscalização integrada. Já o município de São José dos Campos, teve como destaque, além de um Núcleo de Inteligência, procedimentos padronizados, site para consultas *online* de roteiros, pareceres jurídicos e técnicos e a existência de uma Junta de Julgamentos Fiscais.

Em seguida foi feita uma consulta à Procuradoria Geral do Município (PGM) a respeito da possibilidade de os fiscais serem todos distribuídos para ACFOR, contudo a devolutiva foi negativa. Neste mesmo período a gestão não decidiu se a fiscalização integrada seria vinculada a uma Secretaria, Autarquia ou se deveria ser criado um novo órgão para gerenciar a fiscalização.

Ainda na gestão da prefeita Luizianne, sem direcionamento quanto à concretização da fiscalização integrada, houve a criação de um concurso no ano de 2010, através do Edital nº 01/2010 para provimento de cargos efetivos e constituição de cadastro de reserva para o ambiente de especialidade fiscalização (FORTALEZA, 2010). O edital oferecia 150 vagas para Fiscal Municipal Geral, cujo pré-requisito era possuir nível superior, e 50 vagas para Fiscal Municipal em Vigilância Sanitária, que exigia nível superior por áreas específicas da saúde. O concurso fazia previsão de 200 vagas de cadastro de reserva para Fiscal Municipal Geral e 50 vagas de cadastro de reserva para Fiscal Municipal em Vigilância Sanitária.

Os novos fiscais utilizaram ainda o Sistema de Controle da Fiscalização (SICOFI), e após homologado o sistema pela Prefeitura, a Sefin aperfeiçou o módulo da fiscalização e desenvolveu novos módulos, chegando a implementação do sistema Gestão de Recursos e Planejamento de Fortaleza (GRPFOR), o sistema informatizado para gestão tributária e de controle urbano e meio ambiente da Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF), vinculado à Secretaria Municipal das Finanças (Sefin) com um dos propósitos de acompanhar as atividades de campo realizada pelos fiscais.

Nesse momento, ainda em 2010, aconteceu uma autuação pela fiscalização num grande supermercado da cidade, cuja multa foi na ordem de milhões de reais e uma parte desse dinheiro foi separada para iniciar um piloto do Programa de Fiscalização Integrada. O piloto iniciou em salas locadas em frente ao prédio onde fica situada a ACFOR, sendo adquiridos smartphones modernos, impressoras portáteis, duas vans (objetivando experiência do escritório móvel), um veículo do tipo Troller, contudo sem uma estrutura orçamentária robusta que garantisse uma continuidade por maior tempo. O objetivo do piloto era experimentar o Programa com uma estrutura mínima e moderna de funcionamento, tendo sido a área de atuação da fiscalização nesse piloto o território da Regional IV, em razão também do chefe de fiscalização da época ser adepto ao Programa.

No ano de 2012 a Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF) altera o Plano de Empregos, Carreiras e Salários dos empregados da Empresa Municipal de Limpeza e Urbanização (EMLURB), instituindo a Gratificação Especial de Fiscalização de Atividades Específicas (GEFAE) através do decreto nº 12.945, de 09 de abril de 2012 (FORTALEZA,

2012). Cabe destacar que esta gratificação já estava instituída pela Lei Municipal nº 9.334/07 no antigo Plano de Cargos e Carreira dos Servidores Públicos (PCCS) da categoria da fiscalização municipal (FORTALEZA, 2007b), sendo concretizada, entretanto, apenas em 2012.

Através de relatórios emitidos pela GRPFOR, observou-se uma adesão ao uso do sistema pelos novos fiscais, contudo constatou-se que nem todas as demandas eram cadastradas e respondidas tempestivamente, o que ocasionava uma falsa sensação de cálculo da GEFAE. Apesar do regulamento da GEFAE considerar a quantidade de OS respondidas no prazo e também a meta de quantidade de OS executadas, essa meta nunca foi implementada e assim todos recebiam a GEFAE de forma completa independente da quantidade de demandas atendidas e respondidas.

Vale destacar que o Documento de Arrecadação Municipal (DAM) era emitido pelo GRPFOR em razão de multa lavrada pela fiscalização ou emissão de taxa para pagamento de licença a ser vistoriado pela fiscalização municipal geral, e outro sistema, o ADMIN, era utilizado para pagamento de taxa para emissão da Licença Sanitária, também sujeito a vistoria pela fiscalização da vigilância sanitária.

Ao final de 3 (três) anos foram preenchidas 300 vagas para Fiscal Municipal Geral e 100 vagas para Fiscal Municipal em Vigilância Sanitária, totalizando 400 novos servidores públicos em dezembro de 2013. Essa nova geração de fiscais foi distribuída nas Secretarias Regionais (Distritos de Meio Ambiente e Distritos de Saúde) e em diversos órgãos temáticos (ACFOR, SCSP, ETUFOR, SEINF, SEUMA, PROCON, CEVISA), sem qualquer indicativo da fiscalização integrada iniciar, apesar do propósito inicial do concurso ter sido esse. Metodologias de trabalho diferentes, ausência de padronização nas ações de fiscalização, fragmentação da fiscalização, além de condições de trabalho precárias na maioria dos Órgãos (pouca capacitação profissional, falta de equipamentos de trabalho e veículos), demonstravam cada vez mais distante a criação de uma fiscalização integrada responsável em planejar, padronizar, monitorar, avaliar, gerenciar a fiscalização.

No ano de 2013, inicia-se uma nova gestão da Prefeitura de Fortaleza devido à posse do Prefeito Roberto Cláudio, que no início do ano promove uma reorganização administrativa e apesar de uma reestruturação, permaneceram as mesmas fragilidades para fiscalização. Apresentado o projeto da fiscalização integrada à nova gestão, o Instituto de Planejamento de Fortaleza (Iplanfor) abraçou a ideia e a partir do Decreto Municipal nº 13.181/2013 (FORTALEZA, 2013) instituiu um novo Grupo de Trabalho (GT) para estruturar o Sistema de Gestão da Fiscalização Integrada e Multidisciplinar. O GT foi coordenado pelo Iplanfor e



formado por 10 (dez) fiscais de diversos órgãos que exerceram a função de chefia de fiscalização ou que acompanharam as discussões acerca da integração da fiscalização até o ano de 2012.

Representantes do GT e da AFIM visitaram em maio de 2013 a Secretaria Municipal Adjunta de Fiscalização (SMAFIS) do município de Belo Horizonte, e identificaram que a referida Secretaria, criada através da Lei Municipal de Belo Horizonte nº 10.101/2011, era vinculada à Secretaria Municipal de Serviços Urbanos (SMSU), sendo esta responsável pelo suporte ao projeto de fiscalização integrada (BELO HORIZONTE, 2011). Através da Lei Municipal de Belo Horizonte nº 10.308/2011 e do Decreto nº 14.648/2011, foi criado o cargo de fiscal de atividades urbanas e controle urbano e estabelecidas as atribuições do Fiscal Integrado, contemplando as seguintes áreas: vias urbanas, obras, limpeza urbana, posturas, controle ambiental (BELO HORIZONTE, 2011). O meio ambiente, vigilância sanitária, defesa do consumidor, fiscalização de transportes e de obras públicas não estavam contemplados nas atribuições do fiscal integrado.

Nesse contexto, inspirado nos modelos de fiscalização integrada de outras cidades, em 22 de dezembro de 2014, ainda no primeiro mandato do prefeito Roberto Cláudio, através da Lei Complementar Municipal nº 190/2014 (FORTALEZA, 2014), foi criada a Agência de Fiscalização de Fortaleza (Agefis), devendo todos os fiscais serem lotados na Agência e esta atuar em todos os objetos de fiscalização, quais sejam: I – obras e posturas urbanas; II – uso e conservação das vias públicas, passeios e logradouros; III – funcionamento de atividades; IV – licenças, alvarás, concessões, autorizações e permissões; V – eventos, VI – ocupação de propriedade e espaços públicos; VII – meio ambiente; VIII – limpeza pública; IX – defesa do consumidor; X – transporte; XI – patrimônio histórico-cultural.

A estrutura organizacional prevista na lei de criação foi sendo preenchida, o primeiro Superintendente da Agefis foi o Marcelo Pinheiro (2015-2018), outros cargos ocupados por fiscais municipais, antigos chefes de fiscalização, membros da fiscalização que participaram do Grupo de Trabalho e outros cargos sendo preenchidos a critério do Superintendente.

Em julho de 2015, houve uma visita pelos representantes da Agefis Fortaleza à Agefis do Distrito Federal, que havia sido criada em 2008 centralizando a fiscalização das atividades econômicas, obras e limpeza pública, com as demais áreas continuando em órgãos temáticos, apesar da meta ser que todos os fiscais fossem para Agefis. Dentre os pontos relatados pelo Relatório da equipe da Agefis Fortaleza que se identificou em comum com a fiscalização da Agefis do DF foi a dificuldade em mudar o “costume” de não trabalhar o exigido

no edital do concurso, em virtude de muitos anos sem controle; baixa produtividade, dificuldades financeiras, documentos fiscais ainda em papel, entre outros. Entre as diferenças apontadas na época, foram destacados a excelente estrutura da Agefis-DF, o planejamento muito evoluído, a totalidade das receitas provenientes das multas sendo revertidas para a própria Agefis, além de taxa de funcionamento do estabelecimento, taxa de execução de obras e preço público de quisesques; cobrança do autuado do custo da demolição e taxa de armazenamento do bem apreendido e o fiscal trabalhar 40 horas semanais<sup>1</sup>.

A Agefis Fortaleza teve seu primeiro desafio logo no seu nascedouro, pois existia no papel mas não fisicamente, afinal não possuía nenhum recurso. Assim, iniciou a sua estrutura física com salas, mobiliário, computadores, impressoras, veículos etc cedidos pela Autarquia de Regulação, Fiscalização e Controle dos Serviços Públicos de Saneamento Ambiental (ACFOR) e outros órgãos da Prefeitura. A equipe se estruturava internamente para colocar as atividades dessa nova Agência em prática, desde o estudo do novo documento fiscal lavrado pelos fiscais (documento unificado para utilização por qualquer protocolo de fiscalização), formato dos roteiros de fiscalização (documento criado para servir como um *checklist* para o fiscal quando da sua fiscalização), planos de fiscalização, capacitações nos protocolos, decreto que regulamentaria a Lei de criação, até ter uma estrutura física própria e espaço próprio da Agefis nas Secretarias Regionais.

Acontece que em razão de uma grande problemática vivenciada pela cidade com relação ao descarte irregular de resíduos sólidos e a implementação de um programa de resíduos sólidos, que envolvia a criação de ecopontos, cartão Recicla Fortaleza, entre outros projetos, houve o direcionamento do gabinete do prefeito para que o primeiro protocolo de atuação da Agefis fosse a fiscalização que envolvesse a temática de resíduos sólidos, mais especificamente o cumprimento da recém aprovada Lei Municipal nº 10.340/2015, publicada ainda no começo do ano, 28 de abril de 2015 (FORTALEZA, 2015a).

A referida lei que estabeleceu normas de responsabilidade sobre a manipulação de resíduos produzidos em grande quantidade se tornou o foco da Agência e a partir deste momento a entidade solicitou através de ofício que alguns órgãos encaminhassem os fiscais para estes se apresentarem na Agefis de modo a capacitá-los e dar início à sua primeira tarefa em campo.

A Agefis nesse momento enfrentou seu segundo desafio que foi a cessão dos fiscais pelos seus órgãos originários, além da resistência de alguns fiscais que não queriam ser

---

<sup>1</sup> Essa informação tem como referência um documento da Agefis de circulação interna, intitulado: “Apresentação Visita – Agefis DF, Julho de 2015.”

redistribuídos para uma nova entidade, muitas secretarias não queriam ceder, apesar de saber da criação da Agefis ser exclusiva para a fiscalização e esta ser uma condição *sine qua non* para o desempenho da sua atividade. Foi necessário que muitos ofícios fossem retirados, outros o Superintendente precisou contactar os secretários e por fim alguns só cederam os fiscais solicitados após publicação de um Decreto do Prefeito no Diário Oficial do Município.

Por outro lado, alguns fiscais se apresentaram sem qualquer objeção, curiosos com o novo, e outros porque foram indicados pelos órgãos de origem. Deu-se início à capacitação com foco na aplicação da nova lei nº 10.340/2015 de uma primeira turma com 65 fiscais no período dos dias 26 a 30 de junho de 2015 (FORTALEZA, 2015).

De maio de 2015 até março de 2017 este grupo de fiscais cresceu atuando nessa temática, em seguida, durante as fiscalizações de rotina de resíduos sólidos fazia-se um trabalho orientativo sobre a Inspeção Predial e a fiscalização dos serviços turísticos. Relacionada também com a fiscalização de resíduos sólidos, a Agefis iniciou um trabalho intenso de fiscalização das caçambas estacionárias, pois a irregularidade constatada nestas era o acondicionamento inadequado dos resíduos sólidos, além do destino dos resíduos não ser o ambientalmente correto.

Em abril de 2016, foi publicado mais um Decreto de redistribuição de fiscais para Agefis, e este diferente dos demais decretos tratava da redistribuição dos fiscais de limpeza e urbanização – fiscais da Autarquia de Urbanismo e Paisagem de Fortaleza (URBFOR), antiga EMLURB – para Agefis. Até este momento, fiscal municipal e fiscal de URBFOR eram carreiras distintas (FORTALEZA, 2016).

Assim, durante quase 2 anos a Agefis atuou somente no protocolo de trabalho de resíduos sólidos, e a partir de março de 2017 foram sendo integrados novos protocolos de fiscalização e conseqüentemente o restante dos fiscais que ainda estavam nos seus órgãos de origem sendo redistribuídos para Agefis. Finalmente a subordinação de todos os fiscais num único órgão acontecia. A maioria dos fiscais ficaram fisicamente nas Gerências de Fiscalização Integrada (Gerefis) que ficam localizadas dentro de cada Secretaria Regional, e quando eram atividades especiais e plantões desempenhavam suas atividades na Gerência de Plantão e Atividades Especiais (Geplae) situada na sede da Agefis.

Nesse momento, a maioria dos fiscais permaneceu na Regional que já exercia suas atividades, contudo na sala própria da Agefis, na Gerência Regional de Fiscalização Integrada (Gerefi). Os servidores que trabalhavam nas secretarias temáticas tiveram oportunidade de optar em qual local da Agefis trabalhar, alinhando com a chefia imediata e assim foi buscado

um equilíbrio entre a quantidade de fiscais por Gerefi, fiscais por setores da Sede, tudo desejando atender às demandas dos cidadãos e do planejamento estratégico da Agefis.

No período de março a dezembro de 2017, a Agefis recebeu todos os fiscais e junto com eles todas as temáticas de fiscalização que preconizam a lei de criação da Agefis. A única exceção até hoje é a fiscalização dos transportes, que apesar dessa temática não está na Agefis fisicamente, com fiscais designados para desempenhar essa função junto à Empresa de Transporte Urbano de Fortaleza (Etufor), inclusive recebendo a GEFAE.

O desafio é imenso para a Agefis e bastante sentido pelos fiscais até hoje, 7 anos depois. A completa mudança da sistemática de trabalho, alinhada à junção de competências, é algo que somente com o tempo e vivenciando na prática será possível de avaliar. A integração das funções de fiscalização é permitir que um mesmo fiscal possa realizar diferentes ações (que não demandem alto grau de especialidade técnica) em uma única visita, aperfeiçoando o atendimento ao cidadão, melhorando o desempenho e o tempo de atendimento às demandas.

No meio desse processo de integração, a Agefis sentiu necessidade de aperfeiçoar o sistema de acompanhamento das atividades de fiscalização, pois através do GRPFOR já não seria mais possível, visto que este sistema ficou mais centralizado nas atividades da Sefin. Assim, no início de 2016, a Agefis apresentou um novo instrumento de trabalho para fiscalização, o sistema Fiscalize. Num primeiro momento, a ferramenta foi estruturada como fluxo de procedimentos internos relacionados a toda a atividade de fiscalização. Lançou-se o primeiro módulo que foi o cadastro da demanda de fiscalização, cadastro do auto de infração, notificação e rota da fiscalização. Depois, em 2018, o Fiscalize foi aperfeiçoado, ficando disponível através de um aplicativo e site para o cidadão fazer denúncia e acompanhar o encaminhamento da solicitação, além de outros módulos como do Julgamento dos Processos, Planejamento das ações e legislação também foram inseridos. É através do Fiscalize que o fiscal acompanha a sua produtividade diariamente.

O Fiscalize é o local em que a demanda de fiscalização é cadastrada, a qual pode ser proveniente de uma denúncia do cidadão, de um processo judicial, solicitação do Ministério Público, de órgãos da própria Prefeitura, Estado e União, além de planejamento da própria Agefis, todas solicitando fiscalização. A partir desse cadastro, a demanda é analisada e é gerada uma Ordem de Serviço para cada demanda de fiscalização e o próprio sistema, através de georreferenciamento, propõe as Ordens de Serviços que devem ser unificadas numa rota para otimizar o tempo da fiscalização em campo. Em seguida, essas rotas são encaminhadas para Diretoria de Operações, e esta coloca na caixa de entrada dos fiscais. No retorno do campo, os

fiscais relatam no Fiscalize o que fizeram, além de digitalizar os documentos fiscais eventualmente lavrados.

Após a inserção desses documentos, aguarda-se o prazo estabelecido pelo fiscal no documento fiscal lavrado, e a protocolização da defesa ou recurso, que será analisada pela Junta de Análise de Processo e Julgamento (JAP). No próprio Fiscalize os julgadores colocam seu parecer e o julgamento da Câmara Recursal também é visualizado no sistema. Em seguida, sendo indeferida a defesa ou recurso, ocorre a cobrança do valor da multa através de Documento de Arrecadação Municipal (DAM), sendo enviada através de Aviso de Recebimento (AR) ou impressa presencialmente quando solicitada. Com o retorno do AR, e sendo identificado o pagamento, o processo é concluído. Não sendo identificado o pagamento, existe ainda uma última etapa que é o envio das informações para a Procuradoria Geral do Município (PGM) para inscrição na Dívida Ativa, através do sistema “E” (EPGM).

É através do Fiscalize que se consegue rastrear muitas informações da fiscalização a exemplo de quantas ordens de serviço foram realizadas por fiscal, que documentos foram lavrados e o conteúdo destes, o georreferenciamento da área de atuação fiscal, inclusive apontando os locais mais críticos e quais irregularidades, a defesa e recurso dos autos, o pagamento ou não das multas, entre outras. Contudo, ainda existem limitações, talvez a maior delas seja a falta de integração com outros sistemas da Prefeitura, a exemplo de toda rede de sistemas que dão apoio à Secretaria de Finanças, como o GRPFOR, além de outros sistemas da Prefeitura como o Sistema de Protocolo Único (SPU Virtual), Sistema virtual da Procuradoria Geral do Município (EPGM), Fortaleza Online, e outros externos, como o Banco do Brasil, Junta Comercial, Enel, Receita Federal.

Ainda no ano de 2017, veio a Lei Complementar Municipal nº 238/2017 instituindo o novo Plano de Cargos e Carreira e Salário (PCCS) da fiscalização, no qual o cargo de fiscal municipal passou a ser fiscal de atividades urbanas e vigilância sanitária, unificando as atribuições (FORTALEZA, 2017). Concretizou-se com esta nova nomenclatura a ideia de um único cargo para desempenhar todas as funções de fiscalização. A integração da fiscalização, nesse momento, não era mais somente uma decisão de gestão política da Agefis. A partir dessa Lei todos os fiscais se tornavam fiscais de atividades urbanas e vigilância sanitária (FORTALEZA, 2017).

Em abril de 2018, ocorre a mudança de Superintendente, e quem assume é o fiscal Júlio Santos. Importante destacar que desde o início da Agefis a maioria dos cargos de execução programática e instrumental foram ocupados por fiscais, e isso faz uma grande diferença na

condução dos trabalhos em razão da experiência adquirida em campo sendo levada ao planejamento estratégico da Entidade.

Juntamente com uma fiscalização inovadora, inaugurou-se o Fortaleza Online que foi implementado pela SEUMA no ano de 2015. A ideia de existir um sistema de licenciamento informativo, sem prévia análise documental e sem qualquer intervenção humana, em que as regras estão inseridas no sistema que autocritica as informações foi uma novidade para fiscalização. Com o objetivo de desburocratizar procedimentos e inovar nos conceitos e nos métodos de se licenciar, este formato de licença atingia diretamente a forma de trabalhar da fiscalização. Vale destacar, entretanto, que desde 2011 a Prefeitura de Fortaleza já pensava em simplificar procedimentos de licenciamento através de gerenciamento eletrônico para consulta prévia, alvará de funcionamento e registro sanitário.

No ano de 2011, institui-se através da Lei Complementar Municipal nº 0093, de 29 de agosto de 2011, o sistema simplificado de procedimentos para registro, emissão e gerenciamento eletrônico da consulta prévia, do alvará de funcionamento e do registro sanitário, destacando que os documentos gerenciados e expedidos eletronicamente produzem todos os efeitos previstos na legislação, cabendo a qualquer interessado verificar a autenticidade através do site da Prefeitura de Fortaleza. Ocorre que a Lei Complementar precisava de regulamentação e esta não aconteceu (FORTALEZA, 2011).

Após 4 anos é publicada a Lei Complementar Municipal nº 0208, de 15 de julho de 2015, que dispõe sobre o licenciamento ambiental simplificado, o licenciamento por autodeclaração, a ficha de caracterização, e dá outras providências (FORTALEZA, 2015b). Nesse momento somente algumas atividades e construções de menor porte tinham o licenciamento pelo sistema eletrônico autorizado. Contudo, na intenção de desburocratizar, a SEUMA ampliou a autodeclaração para praticamente todo tipo de licença ou isenção, tornando-se regra a fiscalização posterior ao licenciamento e exceção a fiscalização anterior ao licenciamento.

A fiscalização das atividades ou construções passíveis de licença no formato autodeclaratório *online* é apenas uma das atividades da fiscalização municipal de Fortaleza realizada pela Agência de Fiscalização de Fortaleza (Agefis). Os licenciamentos, necessariamente criados por lei, são instrumentos mediante os quais o Poder Público procura controlar as atividades que degradam ou podem causar algum tipo de degradação ao meio ambiente, acompanhamento de todo o parcelamento do solo, funcionamento de atividades, entre outros. Por serem atividades que intervêm com a ordenação urbana precisam ser

previamente licenciadas pelo Poder Público Municipal e a fiscalização deve verificar se estão funcionando de acordo com as condicionantes aprovadas.

A SEUMA é o órgão responsável pela emissão das licenças, e a partir de 2015 iniciou esse procedimento de emissão de licença e outros documentos necessários para o funcionamento de algumas atividades de forma *online* com o objetivo de desburocratizar procedimentos e inovar nos conceitos e nos métodos de se licenciar. O Fortaleza Online é um sistema de licenciamento informativo, sem prévia análise documental e sem qualquer intervenção humana no qual as regras estão inseridas no sistema que autocritica as informações. A interação é somente entre o cidadão e o sistema, acreditando na boa-fé do cidadão quando da inserção das informações no sistema.

Inovadoras no seu formato, ambas as políticas públicas simplificam, padronizam e desburocratizam processos e procedimentos de prestação de serviço público, contudo trazemos à luz a discussão sobre a precarização técnica e científica desses processos. O esforço da Prefeitura Municipal de Fortaleza em unificar uma fiscalização e informatizar licenciamentos demonstra fragilidades que serão tratadas no presente trabalho.

#### **4.1 Fortaleza 2040: qual é o futuro da fiscalização?**

O Plano Fortaleza 2040 está sob a coordenação do Instituto de Planejamento de Fortaleza (Iplanfor), com a execução técnica da Fundação Cearense de Pesquisa e Cultura (FCPC/UFC), por meio da qual foram contratados vários especialistas e consultores, e a participação voluntária de milhares de cidadãos que atuaram durante as suas três fases de elaboração contribuindo com informações, críticas e proposições. Este plano encontra-se publicado em 8 volumes assim distribuídos: Vol. 1 Plano Fortaleza 2040; Vol. 2 Equidade Social, Territorial e Econômica; Vol. 3 Cidade Conectada, Acessível e Justa; Vol. 4 Vida Comunitária, Acolhimento e Bem-Estar; Vol. 5 Desenvolvimento da Cultura e do Conhecimento; Vol. 6 Qualidade do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais; Vol. 7 Dinamização Econômica e Inclusão Produtiva; Vol. 8 Governança Municipal, Modelo de Gestão e Participação da Sociedade.

A concepção do Fortaleza 2040 se originou da necessidade de empoderar Fortaleza de um plano de longo prazo, tendo como principal objetivo a transformação de Fortaleza em uma cidade mais acessível, justa e acolhedora; o incremento da oferta de oportunidades apoiadas pela boa ordenação da rede de conexões de seus espaços públicos e privados; e a obtenção de controle eficiente do seu crescimento econômico. O Plano de desenvolvimento

contempla: o Plano Mestre Urbanístico; o Plano de Mobilidade e o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social, e encontra-se estruturado em seis módulos de quatro anos, coincidindo com o cronograma das seis próximas gestões do Executivo Municipal: 2017-2020, 2021-2024, 2025-2028, 2029-2032, 2033-2036 e 2037-2040.

O Plano Fortaleza 2040 foi produzido como um plano de desenvolvimento para a cidade de Fortaleza com estratégias a serem implementadas no curto, médio e longo prazo (tendo como horizonte o ano de 2040). Este Plano é uma nova forma de planejar a Cidade, pois a Prefeitura e a sociedade entram num consenso sobre o futuro comum para a Cidade e, juntas, apontam soluções que farão de Fortaleza um lugar bom de morar para todos.

O Plano foi elaborado em três fases sequenciais, iniciadas na ocasião do seu lançamento em abril de 2014, tendo sido entregue à Cidade em dezembro de 2016. A Fase 1 – A Fortaleza que temos – iniciou o processo de engajamento social a partir da elaboração de um diagnóstico sobre a cidade que temos, tendo sido realizadas consultas nos diversos territórios da cidade, instituições públicas e privadas complementando as informações e produzindo uma síntese diagnóstica: Fortaleza Hoje. A Fase 2 – A Fortaleza que queremos –, a partir dos desafios identificados na fase anterior construíram-se visões de futuro territoriais (reuniões nos bairros) e temáticas (fóruns temáticos) que, sistematizadas em um Seminário, constituíram uma proposta de visão de futuro para Fortaleza. Por último, a Fase 3 – Os Planos – foi validada em um grande plenário, com a visão de futuro e a proposta de grandes eixos estratégicos. Esta fase foi o ponto de partida para a elaboração de 33 planos setoriais que vamos tratar mais a frente (FORTALEZA, 2016, v.1).

Os avanços do Plano Fortaleza 2040 podem ser acompanhados por meio de indicadores gerais que permitem ver a evolução de um conjunto de 27 grandes metas, que estão contempladas nas Metas Econômicas, Metas Sociais, Metas Ambientais e Metas Fiscais. Contudo, para alcançar essas metas é necessário implementar uma estratégia e o Plano Fortaleza 2040 organizou essa estratégia desenvolvendo 33 planos voltados para alcançar os objetivos específicos dentro de cada área, agrupados em 06 eixos estratégicos: 0 Eixo – Equidade territorial, social e econômica; 1 Eixo – Cidade conectada, acessível e justa; 2 Eixo – Vida comunitária, acolhimento e bem estar; 3 Eixo – Desenvolvimento da cultura e do conhecimento; 4 Eixo – Qualidade do meio ambiente e dos recursos naturais; 5 Eixo – Dinamização econômica e inclusão produtiva e 6 Eixo – Governança municipal (FORTALEZA, 2016, v.1).

Realizamos uma pesquisa em toda a produção bibliográfica disponibilizada no site do Fortaleza 2040 (<https://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br>) objetivando encontrar algo relacionado a fiscalização municipal e encontramos o que segue: na edição Série Fortaleza 2040



– nº 6 – ano III – 2016, Visão de Futuro – Eixos Estratégicos e objetivos, existe o item 1.5. que trata – Espaços públicos equipados, seguros e integradores – nas visões de futuro contempladas ele coloca como desafio a implantação e fiscalização de áreas para acessibilidade. No item 1.6. que trata – Transporte público de qualidade – nas visões de futuro contempladas há referência ao aumento da fiscalização sobre as empresas e pessoas que usam o espaço público como extensão dos seus espaços particulares (FORTALEZA, 2016).

No Eixo 6, que trata do setor Governança, existe um item que trata do arranjo institucional e nele podemos destacar a Lei Complementar Municipal nº 190, de 22 de dezembro de 2014, que cria a Agência de Fiscalização de Fortaleza (Agefis) (FORTALEZA, 2016).

No 4 Eixo – Qualidade do meio Ambiente e dos recursos naturais –, dentre as estratégias para deter a degradação ambiental está a fiscalização ambiental (gestão dos recursos hídricos urbanos e da zona costeira). O Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) recomenda que os municípios tenham Secretaria de Meio Ambiente temática e que esta instituição seja responsável pela fiscalização ambiental da cidade. As temáticas urbanismo e meio ambiente deverão ficar juntas em termos de planejamento, porém, no tocante ao licenciamento, elaboração de políticas ambientais e fiscalização, deverá ser prerrogativa exclusiva da Secretaria de Meio Ambiente para que se possa garantir um efetivo controle dos processos de expansão urbana e ordenamento territorial respeitando os limites da natureza. No relatório do Plano de Ação deste Eixo – versão preliminar – existe o item 4 que trata de adequação ao modelo institucional propondo a divisão das temáticas de urbanismo e meio ambiente com reestruturação da Seuma para uma secretaria municipal de meio ambiente e saneamento, integrando a gestão do saneamento nesta secretaria (FORTALEZA, 2016).

No Plano de segurança hídrica há referência à fiscalização, repressão e punição e qualificação do quadro técnico como medida para tentar reduzir essa dependência que Fortaleza tem de transferências hídricas de bacias localizadas em outros territórios do Estado, tratando-se especialmente da necessidade de enfrentar os desafios da mudança de costume para conviver com nossa limitação hídrica. O Projeto Orla 100% Balneável faz menção ao controle por meio da fiscalização e monitoramento da emissão de esgotos clandestinos nas praias. O controle da Poluição Atmosférica sugere a adoção de sistema de monitoramento periódico ou contínuo das fontes por parte das empresas responsáveis, sem prejuízo das atribuições de fiscalização da Seuma e demais órgãos competentes e fiscalização da poluição atmosférica veicular (FORTALEZA, 2016).

No controle da poluição sonora, quando da realização de eventos que utilizam equipamentos sonoros – tais como carnaval, pré carnaval, festejos juninos, festejos de final de

ano, festivais e similares –, os responsáveis estão obrigados a acordarem previamente com o órgão relacionado com a política municipal do meio ambiente quanto aos limites de emissão de sons e propiciarem os equipamentos necessários para a fiscalização municipal realizar o monitoramento *online* do evento de forma a permitir que a população interessada e os diversos órgãos fiscalizadores acompanhem instantaneamente os níveis de ruído produzidos pelo evento (FORTALEZA, 2016).

De modo pontual, constata-se o seguinte desafio para a melhoria da qualidade ambiental em Fortaleza: ampliação de contingente com capacitação para fiscalização quanto ao cumprimento dos instrumentos normativos (FORTALEZA, 2016).

Nesse sentido, apesar da criação da Agefis incorporar as competências da fiscalização municipal ambiental a partir de dezembro de 2014, e no processo de integração de todos os protocolos de fiscalização essa temática de meio ambiente ter iniciado na Agefis a partir de abril de 2017, o que se sugere no Plano de Ação do Eixo 4 é o retorno da fiscalização ambiental para a futura secretaria. Dentre as recomendações complementares para o Plano de Ação está a fiscalização ambiental realizada com critérios ambientais bem definidos, fiscalização efetiva das unidades de conservação, fiscalização especializada, fortalecimento da fiscalização sobre os grandes geradores de resíduos sólidos que precisam ter um Plano de Gerenciamento de Resíduos sólidos (PGRS) e fiscalização efetiva de lotes clandestinos em unidades de conservação, fiscalizar ações predatórias de animais (FORTALEZA, 2016).

No 5 Eixo – Economia do Mar – versão preliminar – Plano de Ação –, constatou-se que ainda faltam informações sobre as espécies disponíveis na região e o defeso de cada uma. Além disso, a falta de fiscalização e o ordenamento da atividade abre espaços para a pesca predatória, que prejudica a reprodução das espécies e a pesca artesanal. Faltam fiscalização intensiva para coibir pesca predatória e certificação de que o defeso é respeitado. Esse plano de ação trata somente da fiscalização pelo Ibama e a Semace (FORTALEZA, 2016).

No 2 Eixo – Vida Comunitária, acolhimento e Bem Estar – No Plano da saúde e direito à vida, dentre os objetivos específicos estão: controlar os estabelecimentos comerciais que são potencializadores da violência noturna, tendo como indicador a quantidade de bares e restaurantes fiscalizados e metas reduzir em 50% quantidade de estabelecimentos irregulares em 24 meses. No Plano da saúde, é necessária a fiscalização ostensiva na gestão inadequada das Estações de Tratamento de Esgoto (ETEs), que passam de solução a problema de saúde pública quando não geridas corretamente (FORTALEZA, 2016).

Na linha de ação – Promoção da saúde, equidade, segurança alimentar e nutricional no Eixo 2, uma das ações é regulamentar o quadro de profissionais fiscais da vigilância

sanitária, organizando um percentual de rotina de fiscalização sanitária, verificando os resíduos de agrotóxicos em alimentos e de educação sanitária (FORTALEZA, 2016).

Na Dinamização Econômica e Inclusão Produtiva, no Eixo 5, existem vários planos específicos, dentre eles o Plano do Turismo, o qual tem como uma das ações propostas a fiscalização das empresas e dos profissionais prestadores de serviço no turismo para que todos sejam cadastrados no Cadastro de Prestadores de Serviços Turísticos (Cadastur), do Ministério do Turismo. No Plano de Agricultura Urbana, há referência a Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), que traça diretrizes da política de monitoramento e fiscalização do patrimônio cultural de interesse artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; no Plano de Ação – Desenvolvimento Urbano Territorial –, existe a ação de criar o Fórum da Agricultura Urbana e que tem como um dos indicadores de execução os produtos da agricultura urbana receberem tratamento diferenciado em relação a fiscalização sanitária e certificações (FORTALEZA, 2016).

Na edição Série Fortaleza 2040 – nº 7 – ano III – 2016 – Síntese das Proposições Estratégicas. Objetivo 4.1. – Recursos naturais, resiliência e conforto ambiental: este objetivo é voltado para promover a recuperação dos recursos naturais da cidade, fortalecendo a sua resiliência, a redução das emissões de carbono e o aproveitamento sustentável dos recursos naturais. Com relação à arborização urbana, serão necessárias a proibição e a aplicação de multas de supressão em logradouros públicos, salvo aqueles legalmente aprovados (FORTALEZA, 2016).

Diante do exposto, observa-se que várias estratégias foram contempladas no planejamento do Fortaleza 2040 para fiscalização municipal, devendo este ser um guia para a gestão da Agefis. De forma didática, passemos a elencar: I) fiscalização de áreas para acessibilidade; II) aumento da fiscalização sobre as empresas e pessoas que usam o espaço público como extensão dos seus espaços particulares; III) controle por meio da fiscalização e monitoramento da emissão de esgotos clandestinos nas praias; IV) controle da poluição atmosférica através de monitoramento periódico ou contínuo das fontes por parte das empresas responsáveis, sem prejuízo das atribuições de fiscalização; V) fiscalização da poluição atmosférica veicular; VI) controle da poluição sonora quando da realização de eventos que utilizam equipamentos sonoros (carnaval, pré carnaval, festejos juninos, festejos de final de ano, festivais e similares) obrigando os responsáveis a acordarem com o órgão responsável pela política de meio ambiente quanto aos limites de emissão de sons e propiciarem os equipamentos necessários para a fiscalização municipal realizar o monitoramento *online* do evento; VII) fiscalização da pesca predatória; VIII) fiscalizar os estabelecimentos comerciais que são

potencializadores da violência noturna (bares e restaurantes), tendo como meta reduzir em 50% a quantidade de estabelecimentos irregulares); IX) fiscalização ostensiva na gestão inadequada das Estações de Tratamento de Esgoto (ETEs); X) regulamentar o quadro de profissionais fiscais da vigilância sanitária, organizando um percentual de rotina de fiscalização sanitária, verificando os resíduos de agrotóxicos em alimentos e de educação sanitária; XI) fiscalização das empresas e dos profissionais prestadores de serviço no turismo para que todos sejam cadastrados no Cadastro de Prestadores de Serviços Turísticos (Cadastur); XII) política de monitoramento e fiscalização do patrimônio cultural de interesse artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; XIII) fiscalização sanitária dos produtos da agricultura urbana receberem tratamento diferenciado; XIV) à arborização urbana serão necessárias a proibição e a aplicação de multas de supressão em logradouros públicos, salvo aqueles legalmente aprovados; XV) fiscalização sobre os grandes geradores de resíduos sólidos que precisam ter um Plano de Gerenciamento de Resíduos sólidos (PGRS); XVI) fiscalização efetiva das unidades de conservação e lotes clandestinos nessas unidades; XVII) fiscalizar ações predatórias de animais (FORTALEZA, 2016).

Merece atenção a recomendação no Plano de Ação do Eixo 4 (Qualidade do meio ambiente e dos recursos naturais) de dividir as temáticas urbanismo e meio ambiente com reestruturação da Seuma para uma secretaria municipal de meio ambiente e saneamento, e retorno da fiscalização ambiental para a futura secretaria de meio ambiente e saneamento, além da ampliação de contingente de fiscais com capacitação quanto ao cumprimento dos instrumentos normativos. Afinal, o Plano de Ação recomenda uma fiscalização especializada em meio ambiente, o que desde o ano de 2017 não acontece e também não observamos tratativas ou qualquer movimento da Prefeitura de Fortaleza nesse sentido, da mesma forma a sugestão de uma futura secretaria de meio ambiente e saneamento (FORTALEZA, 2016).

A proposta desse Plano de ação traz à tona uma polêmica a respeito de a fiscalização de atividades urbanas e vigilância sanitária não atuar de forma especializada e sim de forma generalizada. Quando da criação da Agefis, buscou-se adotar o formato de fiscalização integrada que tem como objetivo na primeira vistoria verificar se a atividade é passível ou não das 06 (seis) licenças municipais (alvará de funcionamento, licença sanitária, licença de publicidade e propaganda, plano de gerenciamento de resíduos sólidos, autorização especial de utilização sonora, alvará de construção). A única exceção de continuar atuando por especialidade é a área de atuação dos fiscais que tomaram posse como fiscais de vigilância sanitária, visto que entendeu-se que por questões legais específicas somente estes podem atuar

nas áreas de suas especialidades – odontologia, nutrição, engenharia de alimentos, medicina veterinária, química e farmácia (FORTALEZA, 2016).

Dessa forma, num primeiro momento, seja em razão de uma ação planejada ou em decorrência do atendimento de uma denúncia, todos os fiscais de atividades urbanas e vigilância sanitária devem verificar minimamente se o estabelecimento é passível dessas 06 licenças municipais, e num segundo momento fiscalizar com maior detalhamento as outras licenças e/ou condicionantes. Importante destacar que sempre será priorizado durante qualquer vistoria fiscal atuar de imediato quando identificar questões graves de higiene, salubridade, ambiental e de segurança (FORTALEZA, 2016).

## 5 A POLÍTICA PÚBLICA DE FISCALIZAÇÃO INTEGRADA E FORTALEZA ONLINE: o que são?

Para um melhor entendimento dessas duas políticas públicas de Fortaleza, considera-se importante a conceituação e o estudo das políticas públicas. Segundo Frey (2000, p. 216-217), o termo “política” em língua inglesa possui dimensões basilares de significação, são elas: dimensão institucional (*polity*), uma dimensão processual (*politics*) e um dimensão material (*policy/policies*). Assim:

A *polity* é a parte da política que diz respeito à própria estruturação político administrativa do Estado, enquanto a *politics* versa sobre a dinâmica (inerente à política) de persecução do poder, e, finalmente, a *policy* é o resultado dos processos políticos, ou seja, as políticas públicas. [...] Este é o motivo pelo qual os atores políticos envolvidos na formulação e execução das políticas públicas são conhecidos na literatura por *policy-makers*. (BOFF; SOUZA; STAHLHÖFER, 2015, p. 6).

Maria das Graças Rua (2014, p. 16) complementa: “o termo “política”, no inglês, “*politics*” faz referência às atividades políticas. Segundo a autora, é o uso de procedimentos diversos que expressam relações de poder (ou seja, visam a influenciar o comportamento das pessoas) e se destinam a alcançar ou produzir uma solução pacífica de conflitos relacionados com as decisões públicas”, e o termo *policy* refere-se à formulação de propostas, tomada de decisões, sendo sua implementação por organizações públicas que tem como objetivo atender a coletividade, gerenciando interesses e conflitos, ou seja, é a atividade do governo de desenvolver políticas públicas, a partir do processo da política (RUA, 2014).

Para Souza (2006), não existe uma única definição, mas pode-se resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações. A política pública pode ser compreendida como um campo de investigação que nasce da ciência política, como seriam as investigações em torno do estudo de governos, administração pública, comportamento político, relações internacionais (MELAZZO, 2010). Outros autores como Dias e Matos (2012) explicam que as políticas públicas tratam da gestão dos problemas e das demandas coletivas através da utilização de metodologias que identificam as prioridades, racionalizando a aplicação de investimentos e utilizando o planejamento como forma de se atingir os objetivos e metas predefinidos.

Os autores Guba e Lincoln (2011) entendem que as políticas públicas são as ações realizadas somente pelo Estado de forma direta ou indireta para atender a demanda dos diferentes grupos sociais, seja beneficiando alguns ou prejudicando outros. Dias e Matos (2012)

complementam que o conceito de política pública pressupõe que há uma área ou domínio da vida que não é privada ou somente individual, mas que existe em comum com outros. Essa dimensão comum é chamada propriedade pública e é controlada pelo governo para propósitos públicos.

De acordo com Secchi (2013), qualquer definição de política pública é arbitrária, pois o seu conceito é abstrato e se materializa por meio de variados instrumentos, são eles: projetos, leis, campanhas publicitárias, esclarecimentos públicos, decisões judiciais, gasto público direto, contratos formais. A forma mais didática de esclarecer um conceito é utilizar exemplos, sendo exemplos de operacionalizações de políticas públicas nas diversas áreas de atuação: saúde, educação, segurança, gestão, meio ambiente, habitação, previdência social etc.

O mesmo autor propõe o conhecimento de dois conceitos fundamentais para entender o campo da política pública: o problema público e a política pública. O problema público é normalmente definido como a distância entre o status quo e uma situação ideal possível para a realidade pública (SECCHI, 2013; SJÖBLOM, 1984). O problema público é um conceito intersubjetivo, ou seja, ele só existe se incomoda uma quantidade ou qualidade considerável de atores. Uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público (SECCHI, 2013). Uma metáfora de fácil compreensão citada por Secchi (2020) é referente a uma doença (problema público) que precisa ser diagnosticada, para então ser dada a prescrição médica de tratamento (política pública), que pode ser um remédio, uma dieta, exercícios físicos, cirurgia, tratamento psicológico, entre outros (instrumentos de política pública). Assim, o problema público é o ponto de partida da análise.

Maria das Graças Rua (2014) acrescenta ainda a necessidade de conhecer o conceito de decisão política, que corresponde a uma escolha dentre um conjunto de possíveis alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando em maior ou menor grau uma certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis. Deste modo, embora uma política pública implique uma decisão política, nem toda decisão política constitui uma política pública, exemplo disso é uma lei nominando uma praça da cidade, ou seja, trata-se de uma lei que é uma decisão política e não uma política pública, e uma proposta de financiamento da educação de nível superior, esta é uma política pública (RUA, 2014).

Outrossim, é imprescindível a compreensão de conceitos básicos acerca das políticas públicas propriamente dita, dentre eles sociedade, Estado Social e da necessidade de materializar os direitos sociais (BUZZATTI; BACCIN, 2017). Sociedade é o “conjunto de indivíduos, dotados de interesses e recursos de poder diferenciados, que interagem

continuamente a fim de satisfazer às suas necessidades” (RUA, 2009, p. 14). Já o Estado social é o modelo de Estado que passa a promover os direitos fundamentais, especialmente os sociais, agindo de maneira a garantir e constituir direitos, deixando os direitos puramente individuais de ser o objetivo estatal (LIBERATI, 2013).

Apesar da diferenciação entre esses conceitos para compreender melhor o que são as Políticas Públicas, na prática todas essas dimensões estão inter-relacionadas, entrelaçadas e influenciando-se mutuamente (TUDE, 2015).

Autores nacionais como Melo (1999), Faria (2003), Souza (2007), baseados em estudos da literatura internacional, apontam para o surgimento do campo de políticas públicas como subárea da ciência política nos Estados Unidos (BRASIL; CAPELLA, 2016). Celina Souza afirma:

A política pública como área de conhecimento e disciplina acadêmica nasce nos Estados Unidos rompendo ou pulando as etapas seguidas pela tradição europeia de estudos e pesquisas nessa área, que se concentravam, então, mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção dos governos. (SOUZA, 2007, p. 66-67).

Percebe-se que o foco de análise é o Estado em detrimento na produção de política, ou seja, essa diferença parece residir no próprio desenvolvimento das áreas de ciência Política e Administração Pública nos Estados Unidos (EUA). De acordo com Marta Farah (2011, p. 4), “O desenvolvimento da administração pública, nos EUA, foi marcado por uma ‘proximidade de origem’ em relação à ciência política e pela tensão entre a ‘nova’ ciência – a administração – e a ‘ciência-mãe’ – da qual se originara”. Ainda segundo a autora, ao longo do desenvolvimento da área de administração pública, que foi tornando-se cada vez mais interdisciplinar, com fortes embasamentos de áreas correlatas como a economia e o direito, essa proximidade foi perdendo espaço até que, em meados dos anos 60, Ciência Política e Administração Pública tomaram rumos diferentes (FARAH, 2003; SOUZA, 2007).

A política pública é conhecida no campo internacional como *policy sciences*, que tem sua pedra fundamental na publicação do livro *The Policy Sciences*, de autoria de David Lerner e Harold D. Lasswell, lançado em 1951. A ciência da política pública possui três características originárias: normatividade, multidisciplinaridade e foco na resolução de problemas públicos, sendo uma ciência que recebeu influências de uma série de disciplinas como a sociologia, economia, engenharia, psicologia social, administração pública e o direito (SECCHI, 2020).

Os autores Felipe Brasil e Ana Cláudia Capella entendem que há uma nítida diferença entre as “áreas de políticas públicas”. Enquanto a Ciência Política trata de entender



as formas de acesso ao Estado, o processo de definição de agenda e de formulação de políticas, assim como a relação entre instituições e atores no *policy process*, a Administração Pública passou a ser entendida como o momento técnico de execução “automática”, resultante do processo político anterior (BRASIL; CAPELLA, 2016).

Fernandes (2007) defende a ideia de que as políticas públicas se apresentem através de duas dimensões que se complementam: administrativa e técnica e outra política, e detalha:

[...] costuma-se pensar o campo das políticas públicas unicamente caracterizado como administrativo ou técnico, e assim livre, portanto do aspecto ‘político’ propriamente dito, que é mais evidenciado na atividade partidária eleitoral. Este é uma meia verdade, dado que apesar de se tratar de uma área técnico-administrativa, a esfera das políticas públicas também possui uma dimensão política uma vez que está relacionado ao processo decisório. (FERNANDES, 2007, p. 203).

Secchi (2020) apresenta os principais tipos de estudos na ciência política: pesquisa de políticas públicas; teoria da escolha pública; avaliação de política pública e análise de políticas públicas.

A **pesquisa de política pública** (*policy research*) tem como objetivo a construção teórica e utiliza métodos eminentemente indutivos. Ela possui natureza descritiva e busca entender como as políticas públicas se desenvolvem na prática (Regonini, 2001; Weimer, Vining, 2011). Tais estudos estão focados primariamente no avanço do campo de conhecimento por meio da explicação e descrição dos conteúdos das políticas públicas, do comportamento dos atores que empreendem e influenciam a política pública, dos estilos de política pública e instituições informais e formais nas diversas fases do processo de política pública (Regonini, 2001; Enserick, Koppenjan e Mayer, 2012; Secchi, 2013). Quando aplicada ao **estudo de políticas públicas**, a teoria da escolha pública (*public choice theory*) tem como objetivo a construção teórica com métodos dedutivos. É um paradigma de pesquisa derivado da teoria econômica atento à produção de bens públicos, à influência das regras de decisão e incentivos sobre o comportamento dos atores políticos, aos custos de informação e de transação e aos efeitos provocados pela interação de *policy-makers* e *policy-takers* guiados pela racionalidade maximizadora de utilidade. Axiomas fundamentais dessa corrente são a racionalidade econômica dos atores, o individualismo metodológico e os conceitos de preferência e utilidade (Regonini, 2001). Uma linha de aplicação da teoria da escolha pública no campo das políticas públicas é a *Institutional Analysis and Development framework* (IAD), que propõe a análise dos atores, de suas posições, das ações possíveis, dos resultados potenciais, do nível de controle decisório, da informação disponível, dos custos e benefícios das ações e dos resultados (Ostrom, 2011).

A avaliação de política pública (*policy evaluation*) tem o objetivo de instrumentalização prática (prescritivo) e, em geral, usa métodos retrospectivos ou de processo. É atividade instrumental para a geração de informações importantes para a manutenção, os ajustes ou a extinção de políticas públicas. A avaliação de política pública pode acontecer antes da implementação (avaliação ex ante), durante o processo de implementação (avaliação in itinere ou monitoramento) ou após a implementação (avaliação ex post), e geralmente aplica critérios, padrões e indicadores para avaliar as qualidades e deficiências da política pública (Secchi, 2013). Por fim, análises de políticas públicas é uma atividade racionalista e argumentativa de suporte à tomada de decisão em política pública, com objetivo

prático (prescritivo) e com métodos prospectivos para elaboração, projeção e recomendação de políticas públicas concretas.

Os atores sociais interessados nas políticas públicas são diversos, desde o processo de sua formulação, implementação, avaliação até análise. Os atores são estatais e privados. Entende-se por atores estatais todos aqueles atores diretamente ligados à Administração Pública, envolvidos na burocracia estatal, ocupando cargos legislativos e executivos, sendo os políticos os principais representantes. Estes são eleitos com base em suas propostas de políticas para a população, e quando eleitos devem procurar realizá-las. As políticas públicas são definidas no Poder Legislativo, o que insere os parlamentares nesse processo. Contudo, as propostas de políticas públicas partem do Poder Executivo, e é esse Poder que as coloca em prática. Assim, cabe aos servidores públicos oferecer as informações necessárias ao processo de tomada de decisão dos políticos para operacionalizar as políticas públicas.

Podemos considerar como atores privados interessados nas políticas públicas aqueles que não estão ligados diretamente à Administração Pública, mas procuram participar das decisões do Estado, como exemplo: organizações não governamentais; as mídias em geral; movimentos sociais; sindicatos; corporações empresariais; associações da sociedade civil; grupos políticos, entre outros. Pode-se destacar os empresários como atores privados de grande relevância e capacidade de influenciar em políticas públicas, pois estes detêm os meios de produção, controlam parcelas de mercado e a oferta de empregos (TUDE, 2015).

Os tipos de políticas públicas elencados por Tude (2015) não representam o conjunto total, mas somente uma referência, que se pode dividir em quatro principais tipos: políticas distributivas, políticas redistributivas, políticas regulatórias e políticas constitutivas. As políticas distributivas buscam privilegiar não a sociedade como um todo, mas uma parcela da população, caracterizado por um baixo grau de conflito dos processos políticos, contudo o risco iminente advindo dessas políticas é a ocorrência do clientelismo. As políticas redistributivas já procuram atingir grandes contingentes sociais, contudo acarretam quase que de forma equânime perdas e ganhos, tornando essas políticas adotadas ineficazes. As políticas públicas regulatórias são as mais facilmente reconhecidas, pois trabalham com a administração pública e a burocracia estatal, ou seja, atuam com ordens e proibições, decretos e portarias. Por fim, as políticas públicas constitutivas mesclam os três tipos já mencionados, sendo responsáveis pelos procedimentos necessários para que as políticas entrem em vigor (TUDE, 2015).

O desenvolvimento dessas discussões no Brasil ainda é bem preambular enfrentando situações de grande fragmentação organizacional e temática, e tendo uma

institucionalização ainda precária (MELO, 1999). Os primeiros esforços de institucionalização da área de políticas públicas iniciam na década de 1980.

Farah (2011, p. 23) pormenoriza:

O reconhecimento do polo da política, no caso brasileiro, foi estimulado pelos desafios pós-democratização e pelas questões derivadas das transformações do Estado e do público no país. Os estudos sobre políticas públicas em particular refletem, por sua vez, uma demanda por reflexão sobre as “novas políticas públicas”, de âmbito federal, mas também, crescentemente, de âmbito local. A descentralização pós-1988 trouxe consigo enormes desafios de formulação e de gestão de políticas públicas em âmbito local, desafios estes que acabaram se refletindo na agenda de pesquisa e de estudos no campo da administração pública.

Nesse sentido, a consolidação e a valorização das políticas públicas no Brasil estão diretamente relacionadas aos processos de descentralização e de gerenciamento, ocorridos em meados de 1990, corroborando, essa nova configuração do Estado, para a formação do campo de políticas públicas e consolidação e expansão das carreiras públicas especializadas em políticas públicas. A descentralização do poder político deu maior autonomia aos Estados e Municípios, fortalecendo o pacto federativo e viabilizando maior contato entre Estado e sociedade, além da questão gerencial que se resume a gestão das políticas públicas. Brasil e Capella (2016, p. 80) complementam:

Orientada pela análise técnica e estratégica, a administração pública passa por um reordenamento interno que forma novos quadros com objetivos que vinculam tanto a questão democrática e cidadã; a questão estratégica e econômica, quanto a questão da descentralização e das relações entre sociedade e Estado: a formulação, implementação e avaliação das políticas públicas.

De acordo com Melo (1999), o estudo das políticas públicas no Brasil tem duas fases: uma que trata das transformações das políticas sociais e a crítica ao regime autoritário sobre a política social, a segunda fase, pós-1988, que traz para o debate questões mais administrativas como o estudo de impactos e estruturas. Nesta segunda fase, ocorre a consolidação do campo das políticas públicas, que, em razão do novo tipo de Estado e governo, buscava uma melhor racionalização da administração pública, o que implica em fazer com que as políticas públicas, além de mais justas e equitativas, fossem melhor planejadas e desenhadas, devendo essas políticas serem pensadas em conjunto, de forma articulada e integrada.

Observa-se, no final dos anos 90 do século XX, que, à exceção da previdência, estavam sendo implantados nas demais áreas da política social (educação fundamental, assistência social, saúde, saneamento e habitação popular) programas de descentralização, transferindo gradativamente um conjunto de atribuições de gestão para os níveis estadual e municipal de governo. A partir de 1990, o país vivenciava um processo de formulação e

redesenho de um programa de descentralização, especialmente na área das políticas sociais, surgindo, no início dos anos 2000, os orçamentos participativos. Além de marcar as teorias democráticas, o federalismo e teorias da ciência política, surge no Brasil a utilização de textos de revisão teórica e alguns ensaios de modelos internacionais próprios do campo de políticas públicas. Nos anos 2010, um importante marco é a identificação do caráter essencialmente multidisciplinar do campo de políticas públicas, afirmação esta já presente nas proposições de Lasswell, nos anos 1950, quando partia os estudos de políticas políticas de diferentes perspectivas disciplinares: sociologia, antropologia, administração pública, relações internacionais, psicologia social, direito, demografia e história (BRASIL; CAPELLA, 2016).

A ausência de uma política pública propriamente dita e avaliação desta política no município de Fortaleza, assim como muitos outros municípios brasileiros, deveu-se a uma grave crise econômica nas décadas de 70 e 80, em razão da sua dependência ao modelo centralizador imposto pela ditadura militar (1964-1985) e sua dependência de repasses tributários dos governos federal e estadual, pois as receitas próprias do Município eram insuficientes. Além dessa situação financeira, a cidade passou a receber grande número de migrantes de diversos locais do Estado, sem planejamentos para suportar o aumento de demandas sociais, agravando os índices de pobreza da população periférica (PONTE NETO, 2008).

Em 1985, eleita como a primeira mulher prefeita de uma capital do Brasil, a socióloga Maria Luíza Fontenele, do Partido dos Trabalhadores (PT). Apesar da euforia do restabelecimento da democracia brasileira, a sua gestão revelou a difícil situação orçamentária do município de Fortaleza. Uma gestão marcada por greves, paralisações de serviços públicos essenciais, manifestações de desagrado à sua administração atribuídos a um boicote federal e estadual no repasses de verbas ao erário municipal, seu mérito maior foi entregar ao seu sucessor, Ciro Gomes, uma prefeitura reorganizada, inclusive tendo demitido milhares de servidores públicos que não eram concursados, mas apadrinhados políticos e ter conseguido subsídios da recém promulgada Constituição Federal de 1988 (PONTE NETO, 2008).

Ciro Gomes foi eleito prefeito, contudo governou por pouco tempo, 1989 a 1990, quando assumiu o executivo estadual, tendo sido empossado prefeito durante dois anos Juraci Magalhães (1990 a 1992), e depois 1997 a 2004. Antônio Cambraia, secretário de finanças de Juraci, foi eleito para o mandato de 1993 a 1996, afirmando-se nessa conjuntura política que o “governo juracista” foi entre 1990 a 2004, coincidindo com os desafio do aprimoramento da participação popular projetada pela reforma da União e governo do Estado (PONTE NETO, 2008).

No governo do Estado do Ceará, Tasso Jereissatti (1987-1990), fomentou e inovou a estratégia da participação das comunidades visando à legitimação das execuções das ações de seu governo, servindo como modelo para as futuras administrações da capital cearense. A criação de vários programas, inclusive alguns servindo de modelo para outros Estados, viabilizou a inclusão de movimentos populares ativos na administração por meio do Plano de Governo de Desenvolvimento Sustentável do Ceará, que objetivava uma maior eficiência das ações governamentais (PONTE NETO, 2008).

Esta transformação governamental de burocrática para gerencial desejava alterar a economia e os indicadores sociais, tendo conseguido êxito em muitas áreas, contudo foram deflagradas muitas batalhas políticas internas, especialmente na formação da política local nos municípios cearenses, caracterizadas fortemente pelo clientelismo e paternalismo. A proposta do governo Tasso Jereissatti era inserir a gestão participativa para tornar a máquina pública mais eficiente no uso dos recursos públicos e no traçado das prioridades. Nesse sentido foram criados conselhos com participação da sociedade civil, lideranças, representantes do governo, políticos, instituições civis, e um programa chamado “Agentes das Mudanças”, cujas metas eram: a) incentivar a formação de uma rede de lideranças; b) encaminhar propostas de políticas públicas apresentadas pelas comunidades; c) executar as propostas aprovadas pelo governo estadual (PONTE NETO, 2008).

Ocorre que apesar de todos esses mecanismos buscando otimizar as relações entre os diversos níveis de governo com a sociedade civil, o governo estadual subestimou os políticos “à moda antiga” que não admitiam os conselhos municipais serem um elo de ligação entre os cidadãos e o governo, além de o Programa ter enfrentado dificuldades quanto ao procedimento metodológico, à estrutura do modelo e à cultura local. Somente a existência de níveis de conselhos, distintos, sem integração, sem uma definição clara sobre a função dos conselhos junto às comunidades, evidenciou uma absoluta falta de interlocução. Além do fato de não ter sido criada na estrutura organizacional do Estado a inclusão dos conselhos, resultando no arquivamento de vários pleitos comunitários que não conseguiam ser reconhecidos no cronograma do governo, assim como ausência de fomento, sensibilização dos representantes das organizações, entidades comunitárias e dos servidores públicos de conhecer o significado da participação popular nos processos decisórios (CORDEIRO, 2003).

A visão empresarial do governo de Tasso Jereissatti trouxe alterações econômicas e políticas e o resultado foi sentido no segundo ano logo do primeiro mandato, quando 43% das prefeituras do Estado do Ceará estavam ligadas ao governo. Voltou a ser governador em 1994 e foi reeleito em 1998 (PONTE NETO, 2008).

Nessa conjuntura, em Fortaleza, ao assumir a Prefeitura Municipal em 1990, Juraci Magalhães deu continuidade às obras iniciadas por Ciro Gomes, afinal novas ruas e avenidas haviam sido redesenhadas. Na área social não oportunizou a participação social, somente a de representantes comunitários vinculados a veradores do seu grupo político. Nessa administração desconsiderou-se a necessidade de se estabelecer co-responsabilidades entre as forças públicas e sociais, centralizando as decisões administrativas nos interesses do agrupamento político existente e não na legitimação. Em 02 de janeiro de 1997, foi encaminhada uma proposta de reforma administrativa na prefeitura, tendo sido formalizada a importância do exercício da cidadania na gestão pública, dentre outras coisas, conforme a exposição de motivos da Mensagem nº 001, de 02 de janeiro de 1997 encaminhada à Câmara Municipal de Vereadores, que salienta:

A Prefeitura de Fortaleza tem procurado realizar essa tarefa (qualidade de vida), inclusive buscando identificar estratégias que proporcionaram aos grupos mais fragilizados e desvalidos da população níveis de vida compatíveis com os direitos básicos da cidadania [...] Esta proposta de mudança da organização da Prefeitura visa garantir ao cidadão acesso aos serviços, às informações e à participação nas decisões referentes ao espaço urbano onde ele vive e atua. Para isso partiremos de dois pressupostos:

- da descentralização, como meio de levar as decisões para junto do cidadão, tomando a organização pública mais permeável às suas demandas e opiniões;
- da intersetorialidade, porque as necessidades dos cidadãos não são estanques e, se o consumo dos serviços públicos for planejado de forma integrada e articulada, poderá superar a fragmentação que até então tem caracterizado as ações das políticas sociais. (EXPOSIÇÃO..., 1997).

O poder executivo municipal deu publicidade aos problemas do crescimento urbano caótico da cidade, associado à exclusão social, demonstrando quadro populacional em espaços sem equipamentos e serviços públicos essenciais, moradias indignas, além de expressivo contingente populacional fora do mercado de trabalho. A proposta de uma reforma organizacional estava fundamentada numa aproximação do poder público à coletividade, com base nos seguintes princípios: a) promover a acessibilidade aos serviços públicos; b) promover a participação nas decisões referentes ao espaço urbano vivido; c) difundir a efetividade das ações governamentais de forma transparente e d) descentralizar a gestão municipal.

É com base nesses princípios que surge a proposta de dividir o território em menores espaços para serem administrados por Secretarias Executivas Regionais (SER) – seis nessa época – como forma de interação melhor da população com a aquela região administrativa e com representação organizacional. A criação dessas regionais tinha como objetivo fazer com que o Executivo pudesse conhecer mais de perto as demandas daquele grupo populacional e a partir disso estabelecer as prioridades gerenciais. Entretanto, ficavam no eixo central da

articulação política administrativa do Município as Secretaria Municipal de Ação Governamental (SMAG), Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS) e Secretaria Municipal de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente (SMDT), com competência de selecionar e filtrar as prioridades locais estabelecidas, formulando diretrizes gerais de condução da proposta descentralizadora, além do Conselho de Orientação Política e Administrativa do Município (COPAM), a quem foi reservada a “coordenação superior” das ações políticas, administrativas, econômico-financeiras e sociais do Executivo.

Nesse sentido, ao receberem relatórios das SER sobre as demandas da população, essas três secretarias selecionavam suas prioridades e determinavam diretrizes de ação, não apenas no sentido teórico, mas político também, pois era alinhado com os vereadores. Essa mudança organizacional priorizava diminuir a burocracia no atendimento das demandas, sendo este modelo descentralizador idealizado com à máxima funcionalidade. Ocorre que os interesses políticos de continuidade de uma estrutura clientelista no executivo e legislação não permitiram levar em consideração a eficácia e efetividade desse modelo, pois antes da restauração da cidadania era necessário a manutenção do poder. Acrescenta Ponte Neto (2008, p. 277):

Não é pertinente que a reforma visava a dotar as novas secretarias regionais de autonomia para a realização de atendimento integral das necessidades dos cidadãos. Não se questiona a racionalização descentralizadora da tarefa básica prestada ao município. Protesta-se em respeito à politização das novas estruturas em detrimento de sua legitimação. A criação das secretarias regionais possibilitou a partilha de interesses políticos por zonas de atuação de cada vereador, uma forma anômala de criar o “vereador distrital”, com a aproximação do poder de decisão junto ao cidadão como elo de estabelecimento entre a administração e a sociedade civil.

Criou-se um acúmulo de poder em cada secretaria regional tornando-se responsável pela coordenação da qualidade de vida de aproximadamente 400 mil pessoas. Essas “prefeiturinhas”, como foram conhecidas, atendiam interesses educacionais, de saúde, de pavimentação, de lazer, de recolhimento do lixo, de fiscalização urbana etc., porém essas questões não poderiam ser sanadas sem que houvesse o engajamento de lideranças comunitárias e dos próprios vereadores, além da coordenação geral ficar vinculada ao colegiado de secretários composto pelas Secretarias de Ação Governamental, Secretaria de Desenvolvimento Social e Secretaria de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente.

Assim, como não existiam políticas gerenciais que demonstrassem sobre os objetivos a serem alcançados, o resultado foi a realização de projetos paleativos, fragmentados, constantemente alterados, ludibriando a população sobre sua eficácia e eficiência. No último ano da primeira gestão do prefeito Juraci Magalhães, dezembro de 2001, ficou clara a sua

insatisfação quando enviou mensagem à Câmara Municipal sobre a “política descentralizadora” realizada em 1997, declarando na exposição de motivos da Mensagem nº 029, de 04/dez/2001:

Diante do exposto é que se optou pelo restabelecimento da função de planejamento de forma centralizada, em uma única unidade administrativa, propondo-se, para tanto, a criação de uma Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento (SEPLA), com a função de coordenar o planejamento, o sistema de informações e a gestão e o controle orçamentário [...] Avaliações técnicas promovidas no funcionamento do modelo de estrutura administrativa implantado na Prefeitura de Fortaleza, a partir de janeiro de 1997, apontaram algumas disfunções orgânicas que necessitam de correções imediatas indispensáveis ao cumprimento de sua missão, com melhores níveis de eficiência e eficácia. (EXPOSIÇÃO..., 2001).

Essa reforma administrativa foi aprovada pela Lei Municipal nº 8.608, de 26 de dezembro de 2001, diagnosticando que: existiam falhas gerenciais da legislação anterior; a centralização administrativa de planejamento, informações, gestão e controle orçamentário deve ficar a cargo de uma única Secretaria de Governo; que as secretarias regionais devem ser órgãos de mero “acompanhamento” e execução das atividades básicas do Município, não lhes cabendo nenhuma atribuição relacionada com as políticas e planejamento de qualquer um dos sistemas; que devem ser criadas secretarias específicas para tratar de educação, saúde e meio ambiente (FORTALEZA, 2001).

Ponte Neto (2008) conclui que o modelo gerencial do Município de Fortaleza 1990 a 2004 vivenciou duas fases bem distintas: até 2001 a gestão é marcada pela tentativa de implementação de uma democracia participativa com a criação das Secretarias Executivas Regionais (SER), exercendo uma relação direta com todas as camadas populares e priorizando a nomeação de técnicos para o exercício de secretário em cada SER. A segunda fase ocorre a partir de 2001: apesar de permanecer com as secretarias regionais, estas tem suas atribuições mitigadas e a estratégia política do Município retorna à tradição centralizadora, obstruindo a sociedade civil aos controles políticos, jurídicos e econômicos determinados pelos agentes públicos por meio da persuasão para conduzir como melhor lhe convier a administração. O clientelismo e o assistencialismo foram suas características, mascarando o conceito de cidadania, pois a maioria da população foi induzida à passividade, no sentido de ausência de sujeitos ativos na política, promovedores de ações reivindicatórias e modificadores das normas.

Assim, é de fundamental importância rememorar o contexto vivido em Fortaleza, pois é imprescindível que a política pública seja vista como parte de um conjunto de ações que expressam um modo de conceber a política em seu sentido mais amplo, contemplando o social, o econômico e a definição dos caminhos para o município. Isso em adição à importância de conhecer os modelos político e econômico vigentes no município no período em que a política



foi gestada, do lugar que ocupa o social neste modelo e em que medida a política ou programa se articulam com outras políticas e/ou programas do governo (RODRIGUES, 2011).

A fiscalização municipal por mais de 30 (trinta) anos vivenciou experiências que levaram no ano de 1995, através do Decreto Municipal nº 9.641/95, a formalizar a ideia da Fiscalização Integrada, por meio do Programa de Fiscalização Integrada (PROFISCAL), que tinha como objetivo ampliar a eficácia da fiscalização municipal, direcionando suas ações prioritariamente para área de maior densidade comercial, áreas turísticas e corredores de atividades (FORTALEZA, 1995a). No mesmo ano, através do Decreto Municipal nº 9.655, foi criada uma comissão de apoio ao Programa. Nesse período, o Programa de Fiscalização Integrada, ainda em estágio inicial, representava uma idealização de um grupo de fiscais alinhada a alguns gestores, que no decorrer dos anos foi perdendo apoio e por sua vez força para alcançar mais rapidamente sua concretização (FORTALEZA, 1995b).

No ano de 2005, dez anos depois, houve a apresentação à gestão da Prefeita Luizianne Lins (2005-2008) da necessidade de integração dos vários segmentos que compõem a fiscalização e do Programa PROFISCAL instituído em 1995 (FORTALEZA, 1995a). A partir disso, em 2007, foi dado início a uma pesquisa coordenada pela Autarquia de Regulação, Fiscalização e Controle dos Serviços Públicos de Saneamento Ambiental (ACFOR), aplicando um questionário socioeconômico para analisar a situação dos estabelecimentos comerciais levando em conta sua regularização fiscal (alvarás e IPTU), sanitária (saneamento e água), além de um levantamento sobre autos de infração expedidos e pagos entre 2004-2008. De acordo com a pesquisa finalizada no ano de 2008 em 15.809 estabelecimentos, foi possível detectar que: somente 44% dos estabelecimentos possuíam Alvará de Funcionamento, 35% Registro Sanitário, 38% inscrição no ISS e 37% inscrição no IPTU (ACFOR, 2005). Analisou-se ainda a situação dos autos de infração lavrados pela fiscalização nos anos de 2004 a 2008, em que somente 9% eram pagos, 57% aguardando inscrição na dívida ativa e 34% inscritos na dívida ativa.

Iniciado já o segundo mandato da Prefeita Luizianne Lins (2009-2012), com esses dados e relatórios de grupos de trabalho coordenado pela ACFOR, foram apresentadas à Prefeita algumas opções de como o projeto da fiscalização integrada poderia se estruturar, dentre elas: criar uma Diretoria de Fiscalização na ACFOR; criar uma Secretaria autônoma só para fiscalização e por último criar uma Diretoria de Fiscalização na Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano de Fortaleza (SEMAM). Chegou-se a fazer uma pesquisa ao modelo de fiscalização do Município de São Paulo e São José dos Campos, dando-se destaque ao fato de a capital paulista possuir um Sistema de Gerenciamento de Fiscalização

(SGF) monitorado por um Núcleo de Inteligência Institucional, com os fiscais munidos com equipamentos portáteis que trazem informações sobre o local, dados cadastrais, zoneamento, histórico de fiscalizações, legislação e possuindo procedimentos padronizados em razão de trabalhar com um formato de fiscalização integrada. Já o município de São José dos Campos teve como destaque, além de um Núcleo de Inteligência, procedimentos padronizados, site para consultas *online* de roteiros, pareceres jurídicos e técnicos e a existência de uma Junta de Julgamentos Fiscais.

Ainda na gestão da prefeita Luizianne, sem direcionamento quanto à concretização da fiscalização integrada, houve a criação de um concurso no ano de 2010, através do Edital nº 01/2010, para provimento de cargos efetivos e constituição de cadastro de reserva para o ambiente de especialidade fiscalização (FORTALEZA, 2010). O edital oferecia 150 vagas para Fiscal Municipal Geral, cujo pré-requisito era possuir nível superior e 50 vagas para Fiscal Municipal em Vigilância Sanitária, que exigia nível superior por áreas específicas da saúde. O concurso fazia previsão de 150 vagas de cadastro de reserva para Fiscal Municipal Geral e 50 vagas de cadastro de reserva para Fiscal Municipal em Vigilância Sanitária. No ano de 2010 até 2012 todos os aprovados no concurso foram chamados, o que totalizaria 400 novos servidores, se não fossem as desistências.

Essa nova geração de fiscais foi distribuída nas Secretarias Regionais (Distritos de Meio Ambiente e Distritos de Saúde) e em diversos órgãos temáticos (ACFOR, SCSP, ETUFOR, SEINF, SEUMA, PROCON, CEVISA), sem qualquer indicativo da fiscalização integrada iniciar, apesar do propósito inicial do concurso ter sido esse. Metodologias de trabalho diferente, ausência de padronização nas ações de fiscalização, fragmentação da fiscalização, além de condições de trabalho precárias na maioria dos Órgãos (pouca capacitação profissional, falta de equipamentos de trabalho e veículos), demonstrava cada vez mais distante a criação de uma fiscalização integrada responsável em planejar, padronizar, monitorar, avaliar, gerenciar a fiscalização.

Ocorre que uma nova gestão assume em 2013, sendo apresentado o projeto da fiscalização integrada ao Prefeito Roberto Cláudio e a partir do Decreto Municipal nº 13.181/2013 é instituído um novo Grupo de Trabalho (GT) para estruturar o Sistema de Gestão da Fiscalização Integrada e Multidisciplinar com prazo de 45 dias para finalização dos trabalhos (FORTALEZA, 2013). O GT foi coordenado pelo Instituto de Planejamento de Fortaleza – Iplanfor e formado por 10 (dez) fiscais de diversos órgãos que exerceram a função de chefia de fiscalização ou que acompanharam as discussões acerca da integração da fiscalização até o ano de 2012.

Assim, inspirado nos modelos de fiscalização integrada de outras cidades (Belo Horizonte e Brasília), em 22 de dezembro de 2014, ainda no primeiro mandato do prefeito Roberto Cláudio, através da Lei Complementar Municipal nº 190/2014 (FORTALEZA, 2014), foi criada a Agência de Fiscalização de Fortaleza – Agefis, devendo todos os fiscais serem lotados na Agência e esta atuar em todos os objetos de fiscalização, quais sejam: I – obras e posturas urbanas; II – uso e conservação das vias públicas, passeios e logradouros; III – funcionamento de atividades; IV – licenças, alvarás, concessões, autorizações e permissões; V – eventos, VI – ocupação de propriedade e espaços públicos; VII – meio ambiente; VIII – limpeza pública; IX – defesa do consumidor; X – transporte; XI – patrimônio histórico-cultural.

Contudo, em razão de uma grande problemática vivenciada pela cidade com relação ao descarte irregular de resíduos sólidos e a implementação de um programa de resíduos sólidos, que envolvia a criação de ecopontos, cartão recicla fortaleza, entre outros projetos, houve o direcionamento do gabinete do prefeito para que o primeiro protocolo de atuação da Agefis fosse a fiscalização que envolvesse a temática de resíduos sólidos, mais especificamente o cumprimento da recém aprovada Lei Municipal nº 10.340/2015, publicada ainda no começo do ano, 28 de abril de 2015 (FORTALEZA, 2015a). Foram quase 2 anos a Agência atuando praticamente em resíduos sólidos, sendo a partir de 2017 integrados novos protocolos de fiscalização e fiscais à Agefis.

A completa mudança da sistemática de trabalho dos fiscais, alinhada à junção de competências fiscalizatórias, é algo que somente com o tempo e vivenciando na prática será possível de avaliar. A Agefis completou 7 anos no dia 22 de dezembro de 2021 e se deseja avaliar como os fiscais de campo, fiscais gestores e servidores da Agefis percebem esse novo formato de fiscalização e a criação de uma entidade especializada somente em fiscalização.

Juntamente com uma fiscalização inovadora inaugurou-se o Fortaleza Online, sistema em *web* que foi implementado pela SEUMA no ano de 2015 através da Lei Complementar Municipal nº 0208, que dispõe sobre o licenciamento ambiental simplificado, o licenciamento por autodeclaração, a ficha de caracterização, e dá outras providências (FORTALEZA, 2015). Hoje existem 57 serviços que podem ser solicitados a partir do preenchimento de formulários com anexação de documentos, tudo acontecendo via internet, de forma autodeclaratória, e em até 30 minutos as licenças que precisam de pagamento de taxa são emitidas.

Importante ressaltar que o declarador, tanto o interessado quanto os responsáveis técnicos, deve garantir a veracidade e a boa-fé em toda a documentação apresentada no sistema,

pois as mesmas são auditadas por amostragem, e em casos de irregularidade, os declarantes serão responsabilizados.

Os serviços que precisam de uma análise também poder ser realizados pela internet, contudo, as informações prestadas serão verificadas por analistas antes da emissão do documento, nesses casos os serviços são através do Licenciamento Digital.

A ideia de existir um sistema de licenciamento informativo sem prévia análise documental e sem qualquer intervenção humana (Fortaleza Online), em que as regras estão inseridas no sistema que autocritica as informações, foi uma novidade para fiscalização. Com o objetivo de desburocratizar procedimentos e inovar nos conceitos e nos métodos de se licenciar, este formato de licença atinge diretamente a forma de trabalhar da fiscalização, que sempre parte do pressuposto que aquela obra ou atividade não teve o seu devido acompanhamento no início das suas atividades ou construção, e que a vistoria do fiscal, muitas vezes, é o primeiro contato físico com o poder público.

Os licenciamentos, necessariamente criados por lei, são instrumentos mediante os quais o Poder Público procura controlar as atividades que degradam ou podem causar algum de tipo de degradação ao meio ambiente, acompanhamento de todo o parcelamento do solo, funcionamento de atividades, entre outros. Por serem atividades que intervêm com a ordenação urbana, precisam ser previamente licenciadas pelo Poder Público Municipal e a fiscalização deve verificar se estão funcionando de acordo com as condicionantes aprovadas. Vale destacar que a fiscalização de atividades e construções passíveis de licença no formato autodeclaratório *online* é apenas uma das atividades da fiscalização municipal de Fortaleza realizada pela Agência de Fiscalização de Fortaleza (Agefis).

Posteriormente é publicado o Decreto Municipal nº 14.554, de 02 de dezembro de 2019, que dispõe sobre a regulamentação do gerenciamento e monitoramento eletrônico de documentos previstos no art. 655 do Código da Cidade, quais sejam: Licenças, Alvarás, Autorizações, Permissões, Isenções, Plano e demais documentos que possam ser emitidos na plataforma eletrônica, orientando acerca dos critérios, os princípios norteadores da sua aplicabilidade, efeitos e autenticidade dos documentos expedidos eletronicamente, e por fim o gerenciamento e monitoramento desses documentos a ser realizado pela SEUMA e Agefis (FORTALEZA, 2019).

Complementar a este Decreto, surge a Portaria SEUMA nº 86, de 26 de novembro de 2020, que dispõe sobre os procedimentos administrativos referentes a documentação, atendimento, licenciamentos, autorizações, declarações, certidões, permissões e concessões de natureza urbana e ambiental (FORTALEZA, 2020).

Inúmeros serviços foram lançados através do Fortaleza Online: em quantitativo das datas de lançamento de cada serviço até 31 de dezembro de 2016, foram emitidas, segundo Godinho (2017), 57.548 Consultas Prévias de Adequabilidade Locacional para Atividades e 1.638 Consultas Prévias de Adequabilidade Locacional para Construção pelo Portal Seuma; 23.780 Consultas Prévias de Adequabilidade Locacional para Atividades por meio da integração com a Junta Comercial; 7.087 23 Planos de Gerenciamento de Resíduos (somando PGRSS, PGRCC e PGRS), sendo 2981 PGRS, 1316 PGRSS e 871 PGRCC apenas em 2016, perfazendo um total de 5.167 para o citado ano; 8.894 Isenções de Planos (somando PGRSS, PGRCC e PGRS); 1.831 Isenções de Licenças Ambientais para Atividades; 264 Alvarás de Construção Automáticos; 2.655 Licenças Sanitárias de Baixo Risco por meio do Portal Seuma; 1.858 Alvarás de Funcionamento Fácil por meio do Portal Seuma; 23 Licenças Sanitárias de Baixo Risco e 23 Alvarás de Funcionamento Fácil via integração com a Junta Comercial; 32 Isenções de Licenças Ambientais para a Construção Civil; 97 Certificados de Inspeções Prediais; 3 Declarações de Prazo para CIP e 4 Isenções de CIP, perfazendo um total de 107.179 documentos emitidos.

Alinhado a isso, muitos serviços ainda são fornecidos de forma gratuita pelo sistema, não passando despercebido o incremento na arrecadação financeira para o Município (GODINHO, 2017). Todos esses dados podem ser considerados positivos, sob essa perspectiva que a Prefeitura de Fortaleza trouxe desburocratização, acessibilidade, inclusão, confiança no cidadão e incremento de receita. Ocorre que trazemos a lume neste trabalho a avaliação de servidores da Agefis sob outra perspectiva do Fortaleza Online. Um olhar e vivência de quem vai ao campo vistoriar estabelecimentos e obras licenciadas de forma automática e como isso vem repercutindo no dia a dia da fiscalização e na Cidade.

## 6 RESULTADOS E DISCUSSÕES: as percepções do campo

Este capítulo foi construído a partir de entrevistas realizadas com três tipos de atores sociais, a saber: os fiscais de campo de atividades urbanas e vigilância sanitária da Agefis, com representatividade de fiscais lotados em cada uma das sete Gerências de Fiscalização Integrada (Gerefis) e Gerência de Plantões e Atividades Especiais (Geplae); os fiscais de atividades urbanas e vigilância sanitária ocupantes de cargo comissionado da Agefis, e servidores comissionados da Agefis. As entrevistas ocorreram durante o mês de maio de 2022 utilizando a ferramenta de formulário *online Google Forms*.

A entrevista é:

Acima de tudo uma conversa a dois, ou entre vários interlocutores, realizada por iniciativa do entrevistador e sempre dentro de uma finalidade. Ela tem o objetivo de construir informações pertinentes para um objeto de pesquisa, e abordagem pelo entrevistador, de temas igualmente pertinentes com vistas a este objetivo. (MINAYO, 2016, p. 58).

Assim, este é o principal objetivo desse trabalho: avaliar as políticas de fiscalização integrada e Fortaleza Online a partir da criação, em dezembro de 2014, da Agência de Fiscalização de Fortaleza, buscando analisar a eficiência desse novo formato de fiscalização na perspectiva dos servidores da Agência, e a fiscalização dos licenciamento expedidos de forma *online*, política pública também inovadora no município.

Apresentaremos nesse capítulo os principais resultados encontrados, organizados por temáticas que possam alcançar os objetivos propostos na introdução desse trabalho, sendo eles: (i) compreender os conceitos de fiscalização integrada e Fortaleza Online; (ii) identificar como a fiscalização integrada e o Fortaleza Online se relacionam; e (iii) perceber ambas as políticas, especialmente pelo olhar e vivências dos agentes de fiscalização de atividades urbanas e vigilância sanitária.

A metodologia de estudo que utilizamos foi de avaliação em profundidade conforme proposta por Rodrigues (2011) a fim de avaliar as políticas de fiscalização integrada e Fortaleza Online a partir da criação da Agência de Fiscalização de Fortaleza. A política de fiscalização integrada objetiva que numa primeira vistoria fiscal a equipe de fiscais seja capaz de identificar as principais licenças às quais o estabelecimento é passível, tomando as devidas providências fiscalizatórias. Esse formato de fiscalização busca, num primeiro momento, um olhar mais “geral” sobre aquilo que está sendo fiscalizado. Contudo, quando a denúncia de irregularidade apontar algo específico, como, por exemplo, poluição sonora causado por um maquinário de uma lavanderia, logo na primeira vistoria deve ser averiguada esta

irregularidade, juntamente com o “olhar” mais geral sobre as demais questões, no caso do exemplo anterior: alvará de funcionamento, plano de gerenciamento de resíduos sólidos, licença de publicidade e propaganda e outros que o estabelecimento for passível.

A Lei Complementar municipal nº 190/2014 traz a criação de uma entidade que tem como finalidade básica implementar a política de fiscalização urbana municipal, em consonância com a política governamental e em estrita obediência à legislação aplicável (FORTALEZA, 2014). O formato de fiscalização inaugurado pela Agefis tem como proposta ter como resultado mais estabelecimentos e atividades fiscalizados, conseqüentemente trazendo o maior volume de pessoas na busca pela regularidade. A fiscalização integrada pretende promover elementos de eficiência, eficácia e efetividade na fiscalização de atividades urbanas e vigilância sanitária no município de Fortaleza, assim como o Fortaleza Online que tem como objetivos, conforme o Manual do Fortaleza Online (SEUMA, 2019):

A desburocratização dos processos administrativos – como um exercício contínuo do Poder Público em simplificar e padronizar procedimentos. No âmbito do licenciamento, a meta é unificar os licenciamentos necessários para autorizar uma nova construção ou permitir o funcionamento de estabelecimentos (atividades). ▪ A inclusão social e a igualdade de oportunidades – pois verifica-se que a cidade se constitui de forma irregular e à margem da legalidade, pois a burocratização dos procedimentos administrativos produzia uma demanda reprimida de serviços e de licenciamento. Em contraponto, a desburocratização e o acesso facilitado aos serviços on-line permitem que sejam desbravadas oportunidades de legalização e incremento social e econômico com a ágil implantação de novos empreendimentos e moradias. ▪ O incentivo ao desenvolvimento econômico, visto que o Fortaleza Online está incluído no Programa Fortaleza Competitiva, que busca garantir um ambiente favorável e ágil a implantação de novos negócios; e o incentivo a formalização e ampliação dos negócios existentes. A simplificação e a integração dos procedimentos como ponto de atração aos novos empreendimentos, ampliando a qualidade e as oportunidades socioeconômicas da cidade. ▪ A garantia de isonomia e transparência nas emissões de documentos – pois o sistema por ser on-line, automático e sem intervenção humana garante a isonomia dos critérios estabelecidos para oferta do serviço, assim como a transparência do processo. Todos os documentos emitidos pelo sistema são disponibilizados para consulta de qualquer cidadão. ▪ A qualificação do controle urbano e ambiental – todas as licenças, autorizações e isenções emitidas, formam um banco de dados que serve de instrumento de controle urbano e ambiental, onde o setor de fiscalização pode planejar a sua atuação de forma eficaz, integrada e otimizada. E como os documentos gerados são disponibilizados para qualquer cidadão consultar, este pode também contribuir com o monitoramento e a fiscalização da cidade, sendo parceiro da Prefeitura.

Com a prestação desses novos serviços para sociedade – fiscalização integrada e licenciamentos expedidos de forma *online* –, a Prefeitura de Fortaleza acredita no fortalecimento da política pública municipal que deseja uma cidade mais justa e empreendedora, pois além de simplificar, ambas as políticas públicas – fiscalização integrada e Fortaleza Online – padronizam processos e procedimentos de prestação de serviços públicos, e no caso do Fortaleza Online também compartilha responsabilidade com cidadãos e profissionais

técnicos, responsáveis pelas informações e documentações comprobatórias incluídas no sistema.

A pesquisa tem caráter qualitativo e se adequa a aspectos quantitativos, construída a partir da conjuntura de significados e sensibilidade da política alcançados mediante o ponto de vista dos fiscais de atividades urbanas e vigilância sanitária que exerçam suas atividades no campo, fiscais de atividades urbanas e vigilância sanitária ocupantes de cargos comissionados e servidores comissionados, todos da Agefis. Busca-se ao longo do desenvolvimento dos trabalhos identificar sobre a fiscalização integrada e Fortaleza Online: 1) a compreensão sobre o formato de fiscalização integrada; 2) uma avaliação sobre esse formato de fiscalização apontando as dificuldades e facilidades encontradas; 3) se considera esse formato de fiscalização mais eficiente que o anterior; 4) se esse formato de fiscalização reflete uma cidade mais fiscalizada; 5) como se acredita que a fiscalização era vista quando se trabalhava de forma descentralizada por temática e nas Regionais; 6) se a partir da Agefis, como se acredita que a fiscalização é vista pela sociedade; 7) a compreensão sobre o Fortaleza Online; 8) uma avaliação sobre esse formato de licenciamento apontando as dificuldades e facilidades encontradas; 9) se pela experiência de campo considera que os estabelecimentos/obras licenciados de forma autodeclaratória ou isentas (Fortaleza Online) estão regulares na maioria das vezes quando do momento da fiscalização; 10) se existe algum monitoramento e controle pela Agefis dos documentos fiscais lavrados pela fiscalização quando identifica licenciamento, isenção, autorização e outros documentos expedidos pelo Fortaleza Online que não condizem com a realidade encontrada; 11) se tem conhecimento quais estratégias foram planejadas para fiscalização municipal no Fortaleza 2040; 12) quais estratégias podem ser sugeridas para a Agefis alcançar sua independência administrativa financeira.

Investiga-se também no decorrer dos trabalhos identificar sobre os procedimentos: 1) se existe algum sistema formal e sistemático de planejamento nos níveis estratégico e tático ou mesmo nível operacional na Agefis; 2) se antes da Agefis, existia algum sistema formal e sistemático de planejamento nos níveis estratégico e tático ou mesmo nível operacional no órgão; 3) se existe procedimento de fiscalização formalizado na Agefis; 4) se antes da Agefis, existia procedimento de fiscalização formalizados no órgão que você trabalhava; 5) se na Agefis, existe monitoramento e controle das atividades dos fiscais quando estão em campo; 6) se antes da Agefis, no órgão em que você trabalhava, existia monitoramento e controle das atividades dos fiscais quando estavam em campo; 7) se na Agefis a chefia imediata realiza reuniões de avaliação com os fiscais; 8) se antes da Agefis, no órgão em que você trabalhava, a chefia imediata realizava reuniões de avaliação com os fiscais; 9) se existe uma boa relação



do fiscal com a comunidade; 10) se antes da Agefis, existia uma boa relação do fiscal com a comunidade; 11) se há alguma atuação da fiscalização nas áreas de interesse social; 12) se antes da Agefis, existia alguma atuação da fiscalização nas áreas de interesse social. Por fim, buscase extrair das entrevistas as percepções dos servidores sobre o clima organizacional, capacitação e condições ambientais do atual local de trabalho.

### 6.1 Diálogo com os fiscais de atividade urbana e vigilância sanitária

Foram entrevistados 16 (dezesseis) fiscais de atividade urbana e vigilância sanitária que se comprometeram a contribuir voluntariamente com a pesquisa, sendo 11 (onze) fiscais atuantes no campo e 5 (cinco) fiscais atualmente ocupantes de cargo comissionado. De acordo com o Quadro 2, observamos que os profissionais possuem idades variando entre 37 a 49 anos, com um fiscal tendo 58 anos. 75% são fiscais do sexo feminino e 25% do sexo masculino. Os fiscais são provenientes do concurso público realizado pela Prefeitura de Fortaleza no ano de 2010, havendo um fiscal advindo do concurso de 1981. Todos os 16 fiscais possuem formação de nível superior e a área de formação varia muito: 11% com graduação, 16% com mais de uma graduação, 58% com pós-graduação, e 3% com mestrado. Destaca-se que 63% dos fiscais são de nível superior de qualquer formação (fiscais gerais), e 38% são fiscais de formação da área da saúde (fiscais de vigilância sanitária), e 40% são fiscais ocupantes de cargo comissionado.

Quadro 2 – Perfil dos entrevistados de campo e fiscais comissionados

(continua)

Idade	Sexo	Área de formação	Titulação	Concurso
39	Masculino	História	Pós graduação	2012
43	Feminino	Direito e Pedagogia	Mestrado	2012
37	Masculino	Direito	Pós graduação	2012
41	Feminino	Pedagogia	Pós graduação	2012
40	Feminino	Medicina Veterinaria	Pós graduação	2012
41	Feminino	Serviço social	Pós graduação	2010
40	Feminino	Administração	Pós graduação	2010
58	Masculino	Gestão Pública	Graduação	1981
43	Feminino	Nutrição	Pós graduação	2012

38	Feminino	Enfermagem e Direito	Pós graduação	2012
41	Feminino	Pedagogia e Letras/Espanhol	Pós graduação	2010
45	Feminino	Engenharia de Alimentos	Mestrado	2010
38	Feminino	Engenharia de pesca	Mestrado	2010
37	Feminino	Farmácia	Graduação	2010
41	Feminino	Engenharia de Alimentos	Pós graduação	2010
46	Masculino	Geografia	Pós graduação	2010

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Vale destacar que a Prefeitura de Fortaleza possui 410 servidores fiscais de carreira, sendo 392 lotados na Agefis. A nossa amostra representa 4% desse universo de fiscais lotados na Agência.

Dessa amostragem de fiscais, todos trabalharam como fiscais de campo em algum momento na Prefeitura de Fortaleza. Contudo, desde a criação da Agefis, 81% já trabalhou ou trabalha no campo na Agefis e 19% nunca trabalhou no campo.

A entrevista foi dividida em três blocos. O Bloco 1: Fiscalização integrada e Fortaleza Online com 12 perguntas, Bloco 2: Procedimentos, com 14 perguntas e Bloco 3: Clima organizacional, capacitação, diversos e condições ambientais do local de trabalho que possui 37 perguntas, todas descritas no Apêndice A deste trabalho. Ao longo da entrevista buscou-se explorar como os servidores vivenciam as políticas em estudo na sua rotina de trabalho, qual o entendimento que possuem sobre as mesmas, tentando extrair informações complementares, sobretudo a partir do clima organizacional da instituição.

### **6.1.1 A compreensão sobre a fiscalização integrada**

Ao serem questionados a respeito do que entendiam sobre o formato de fiscalização integrada inaugurado pela Agefis (Apêndice A: Bloco 1 – questão 1), 88% dos fiscais responderam que entendiam que fiscalização integrada é a integração, centralização de todas as áreas da fiscalização num único órgão, podendo o fiscal atuar em várias áreas, protocolos, temáticas de fiscalização numa vistoria, e esta ação fiscal deve ser padronizada, possuir roteiros e procedimentos, fluxos, tornando a ação fiscal mais eficiente, eficaz e segura por ser mais "completa". A partir da fiscalização integrada o fiscal deixou de ser especialista numa área, tornando-se generalista, podendo atuar em todas as áreas de competência da Agefis. A

fiscalização integrada proporciona o atendimento de uma demanda por uma equipe multidisciplinar.

Ainda sobre o entendimento do formato de fiscalização integrada, 13% dos fiscais entendem que a fiscalização integrada é a união de vários protocolos, temáticas de fiscalização para que os fiscais de atividades urbanas atuem em todas as áreas. Os fiscais que apresentaram ter essa compreensão são fiscais da especialidade de vigilância sanitária.

Podemos perceber que para uma parcela dos fiscais da especialidade de vigilância sanitária (33%), existe a compreensão que a fiscalização integrada é para que os fiscais de atividades urbanas atuem em todas as áreas e os fiscais da especialidade de vigilância sanitária não. Ou seja, há o entendimento por esta pequena parcela de fiscais da especialidade de vigilância sanitária, que estes continuam atuando de acordo com a sua especialidade e não em todas as áreas.

Ao serem questionados a respeito de sua avaliação sobre esse formato de fiscalização e quais são as dificuldades e facilidades encontradas (Apêndice A: Bloco 1 – questão 2), 81% dos fiscais avaliaram como um formato de fiscalização positiva, e 19% dos fiscais avaliaram que o atual formato de fiscalização não funciona em razão do trabalho do fiscal não ter qualidade, e por acreditarem ser impossível o fiscal aprender todos os procedimentos de atuação fiscal em todas as temáticas.

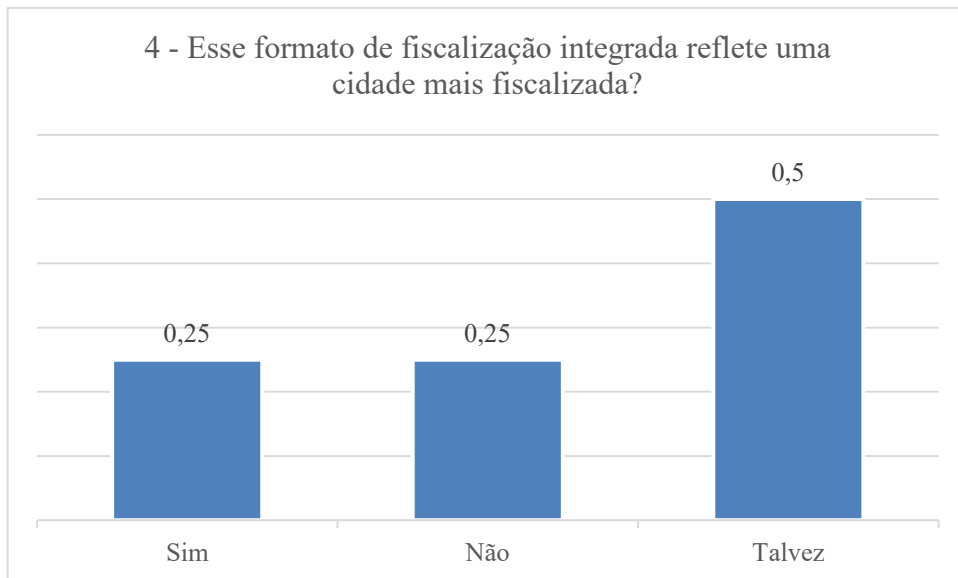
Na fala dos fiscais que avaliaram como um formato de fiscalização positiva, 46% dos fiscais avaliaram como positiva no sentido de poder verificar numa única vistoria vários protocolos de fiscalização; 15% dos fiscais avaliaram como positiva no sentido das ações fiscais estarem centralizadas e registradas num único sistema (gestão de dados), trazendo mais transparência ao trabalho e centralizadas num único órgão; 85% dos fiscais avaliaram como positiva, havendo, entretanto, a necessidade de aperfeiçoamento. Destes últimos, 55% dos fiscais acreditam que a fiscalização integrada deve possuir grupos de fiscais com especialidades para atuação em demandas que exijam um olhar mais técnico (fiscalização por temática) e grupo de fiscais preparados para exigir e averiguar todos os licenciamentos necessários para aquela atividade. Estes fiscais acreditam que se deve mudar a concepção do formato integrado vigente hoje na Agefis em que todo mundo faz tudo, pois acreditam ser ineficiente na qualidade da ação fiscal e especialmente porque as áreas mais técnicas (obras, defesa do consumidor, peculiaridade de meio ambiente etc) não estão sendo atendidas, ou, se estão, o atendimento é precário; 36% dos fiscais enfatizaram que o formato de fiscalização integrado vigente não possui um Plano de Capacitação eficiente de modo a trazer segurança técnica da ação fiscal e por serem muitas legislações, atualizações, temáticas variadas, procedimentos, ocorre uma

perda da qualidade do trabalho; e 18% dos fiscais apontaram da dificuldade das chefias de fiscalização concretizar o que é planejado (procedimentos e inovações).

Sobre o formato de fiscalização integrada ser mais eficiente que o formato de fiscalização anterior (antes da criação da Agefis) e por quê (Apêndice A: Bloco 1 – questão 3), 63% dos fiscais avaliaram que consideram mais eficiente, contudo consideram que: a) deve existir um plano de capacitação que atenda as necessidades da fiscalização; b) há perdas de alcance da fiscalização nas áreas mais técnicas, de meio ambiente, defesa do consumidor, obras exatamente pela maioria dos fiscais não ser capacitado para atuar; c) a ideia do fiscal atuar em todas as áreas é uma utopia, pois não há como um ser humano ser especialista em tudo; d) deve haver uma adequação da sistemática de fiscalização, podendo a fiscalização atender vários protocolos, contudo, não consideram adequado todos os fiscais atenderem tudo. 19% dos fiscais avaliaram que ambos os formatos de fiscalização existem aspectos positivos e negativos, e também 19% dos fiscais avaliaram ser ineficiente o atual formato de fiscalização.

Questionados se esse formato de fiscalização reflete uma cidade mais fiscalizada, podemos apresentar o seguinte gráfico:

Figura 1 – Fiscalização integrada e Fortaleza Online (Apêndice A: Bloco 1 – questão 4)

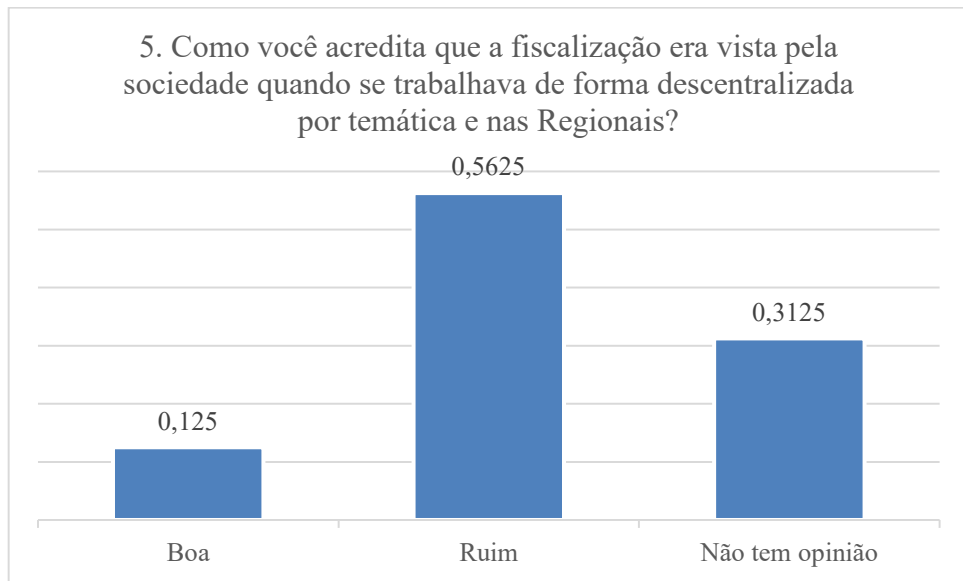


Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Dos 25% dos fiscais que responderam Sim, 01 servidor que não tem experiência como fiscal de campo da Agefis avalia que esse formato de fiscalização reflete uma cidade mais fiscalizada.

Questionados sobre como acreditam que a fiscalização era vista pela sociedade quando se trabalhava de forma descentralizada por temática e nas Regionais, segue:

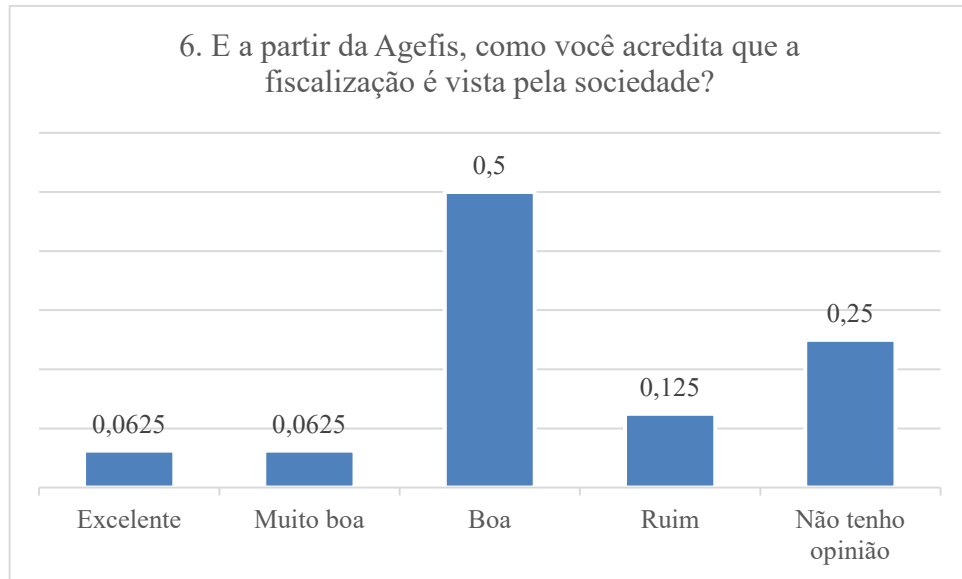
Figura 2 – Fiscalização integrada e Fortaleza Online (Apêndice A: Bloco 1 – questão 5)



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Questionados sobre como acreditam que a fiscalização é vista pela sociedade a partir da Agefis, segue:

Figura 3 – Fiscalização integrada e Fortaleza Online (Apêndice A: Bloco 1 – questão 6)



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Pode-se concluir que 62,5% avaliaram positivamente – boa, muito boa e excelente –, 12,5% avaliaram como ruim e 25% não deram opinião.

### 6.1.2 A compreensão sobre o Fortaleza Online

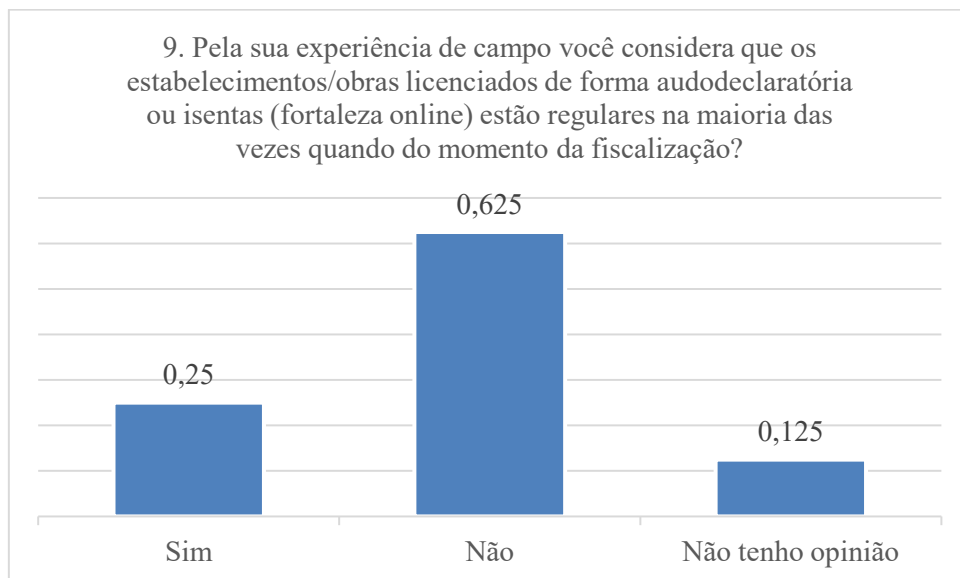
Ao serem questionados a respeito do que entendiam sobre o Fortaleza Online (Apêndice A: Bloco 1: questão 7), 16 fiscais informaram tratar-se de um sistema, uma plataforma *online* de serviços gerenciada pela Seuma para solicitação de licenças, emissão de documentos, autorizações, que facilita a vida do cidadão, bem como serve como ferramenta para subsidiar ações fiscais, pois é possível verificar de forma rápida os estabelecimentos e atividades que possuem ou não licenciamento. O Fortaleza Online é diminuição da burocracia e transparência dos serviços prestados pela prefeitura.

Questionados sobre sua avaliação sobre o formato de licenciamento através do Fortaleza Online, quais são as dificuldades e facilidades encontradas na ação fiscalizatória (Apêndice A: Bloco 1 – questão 8), 03 fiscais responderam que é um sistema muito bom para todos (cidadãos, fiscais e para cidade); 03 fiscais responderam que diminui a burocracia; 02 fiscais responderam que é um sistema eficiente; 01 fiscal respondeu informando que é um sistema revolucionário; 01 fiscais respondeu que tem um importante banco de dados; 01 fiscal respondeu que é um sistema pouco utilizado pela Agefis; 02 fiscais responderam que a fiscalização têm dificuldade de utilizar essa ferramenta; 02 fiscais responderam que a fiscalização não vai munida com as informações do Fortaleza Online; 02 fiscais responderam

que deveria entrar na rotina da fiscalização monitorar os licenciamentos autodeclaratórios; 02 fiscais responderam que os cidadãos ainda possuem muitas dúvidas e inseguranças, o que vem ocasionando transtornos para fiscalização; 01 fiscal respondeu que existem pessoas usando o sistema de má-fé; 01 fiscal respondeu que o Fortaleza Online deveria ser integrado com a fiscalização, especialmente no quesito “escuta” dos fiscais, os quais já identificaram muitas falhas no momento da aprovação, a exemplo de uma farmácia conseguir isenção de Plano de Gerenciamento de Resíduos do Serviço de Saúde (PGRSS), da licença colocar como observação Adagri ou mesmo outro órgão e não ter sido realizada essa consulta e a licença ter sido emitida com essa "pendência"; 01 fiscal respondeu que a ausência de verificação prévia das informações prestadas pelo solicitante pela Seuma transfere para Agefis, que não tem profissionais técnicos na área, a responsabilidade de identificar inconsistências encontradas em campo com o que foi informado na licença autodeclaratória: “Temáticas como meio ambiente e obras são demasiadamente complexas e temos sentido reais dificuldades técnicas pela ausência de capacidade técnica”; 01 fiscal respondeu que é necessário bloquear no sistema algumas atividades que não podem ser isentas de licença, pois estão conseguindo isenção; 01 fiscal respondeu que pelo fato de ser autodeclaratório, há a possibilidade de nunca ser verificada por um fiscal a veracidade das informações dadas.

Questionados se pela sua experiência de campo consideravam que os estabelecimentos/obras licenciados de forma autodeclaratória ou isentas (Fortaleza Online) estariam regulares na maioria das vezes quando do momento da fiscalização, segue:

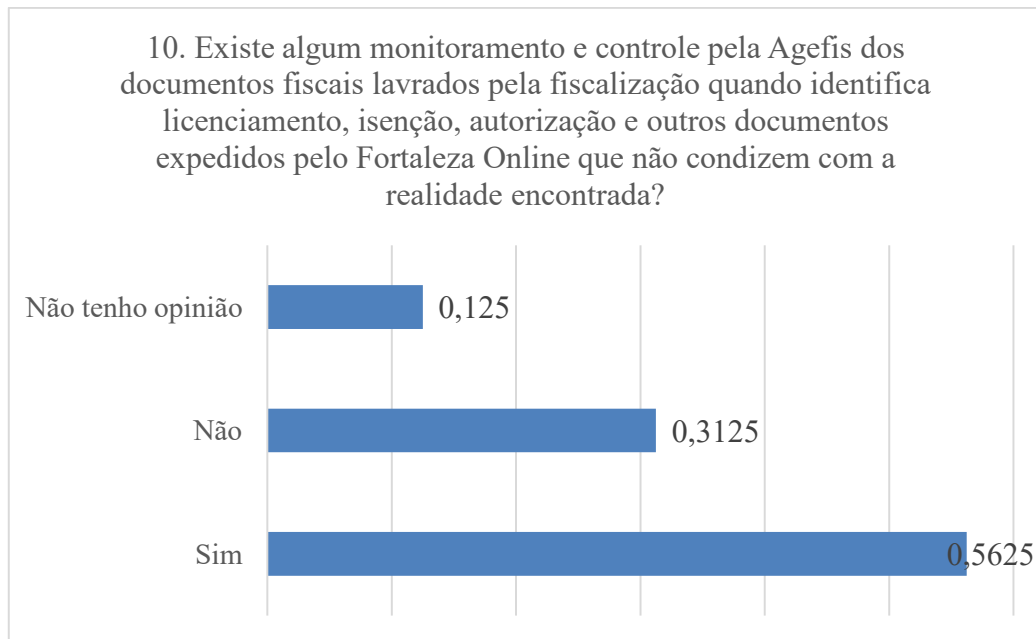
Figura 4 – Fiscalização integrada e Fortaleza Online (Apêndice A: Bloco 1 – questão 9)



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Sobre a existência de algum monitoramento e controle pela Agefis dos documentos fiscais lavrados pela fiscalização quando identificados licenciamento, isenção, autorização e outros documentos expedidos pelo Fortaleza Online que não condizem com a realidade encontrada (Apêndice A: Bloco 1: questão 10), temos que 56% informaram que sim, existe algum monitoramento e controle, 31% informaram que não, e 13% não têm opinião.

Figura 5 – Fiscalização integrada e Fortaleza Online (Apêndice A: Bloco 1 – questão 10)

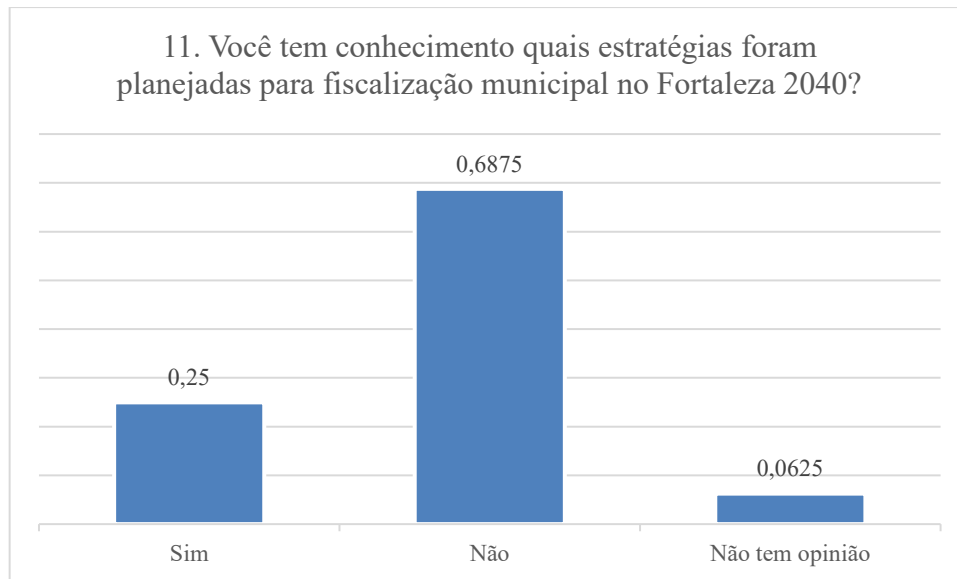


Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Questionados se possuem conhecimento sobre quais estratégias foram planejadas para fiscalização municipal no Fortaleza 2040 (Bloco 1: questão 11):



Figura 6 – Fiscalização integrada e Fortaleza Online (Apêndice A: Bloco 1 – questão 11)



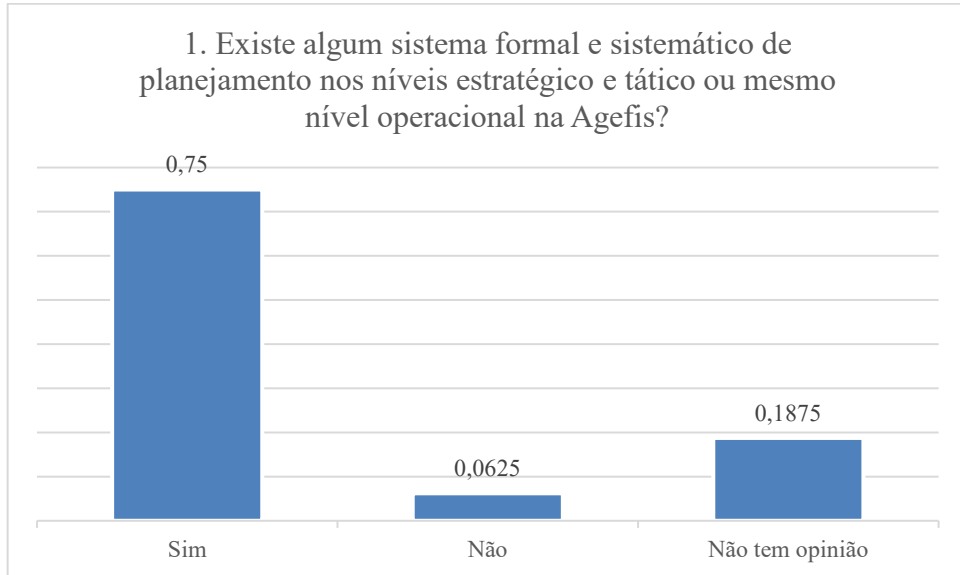
Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Idealizada para ter autonomia administrativa financeira, a Agefis completou 7 anos da sua existência e sabe-se que a mesma ainda não se sustenta. Que estratégias você acredita que são necessárias para alcançar essa independência? (Apêndice A: Bloco 1 – questão 12): 06 fiscais sugerem uma melhor gestão do valor arrecadado das multas, dando por exemplo maior celeridade no julgamento dos processos, a exemplo dos processos transitados em julgado da visa que os números são insignificantes e cobrança das multas com efetividade; 05 fiscais acreditam que o fato da fiscalização participar do processo de licenciamento (vistoria pós licenciamento, regularização) deveria receber parte do valor arrecadado das taxas de licenciamento ou ter uma taxa de fiscalização paga anualmente no momento do licenciamento e este valor ser direcionado para Agefis; 02 fiscais sugerem criação de fundos relacionados à atividade de fiscalização; 02 fiscais sugerem realizar um estudo analisando as fontes de arrecadação da Agefis e verificando o que é incorporado como recurso próprio e a destinação dos demais recursos e a partir disso pensar em estratégias e metas para independência financeira; 02 fiscais sugerem que o recebimento do recurso do fundo nacional de saúde seja direcionado para as ações de vigilância sanitária; 02 fiscais acreditam que a arrecadação vem crescendo, mas este não deve ser o foco do Poder público, que tem em sua essência a natureza prestacional, de mediar conflitos para garantir uma sociedade equilibrada, justa e próspera.

### 6.1.3 A compreensão sobre os procedimentos

Questionados sobre a existência de algum sistema formal e sistemático de planejamento nos níveis estratégico e tático ou mesmo nível operacional na Agefis, segue:

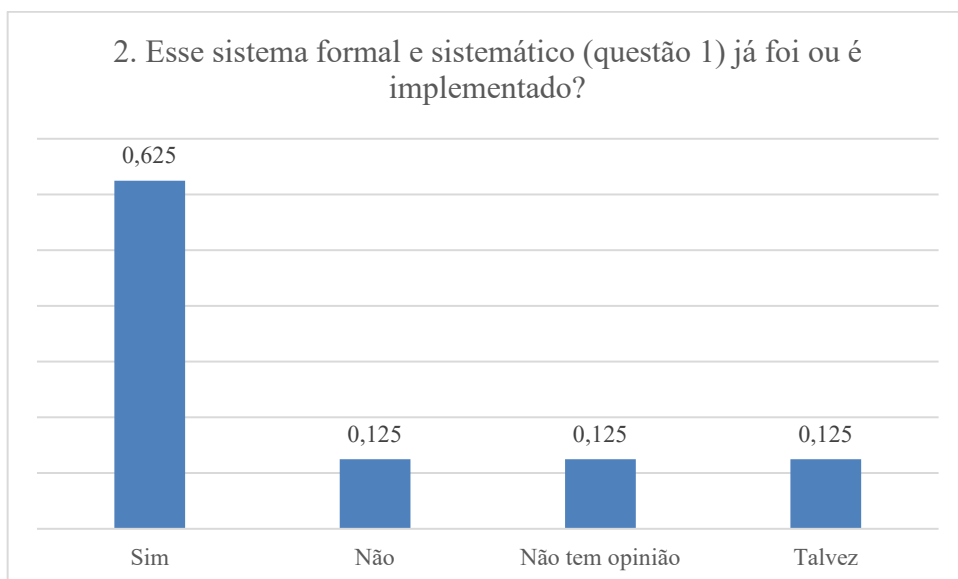
Figura 7 – Procedimentos (Apêndice A: Bloco 2 – questão 1)



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Sobre se esse sistema formal e sistemático (questão 1) já ter sido ou se é implementado, segue:

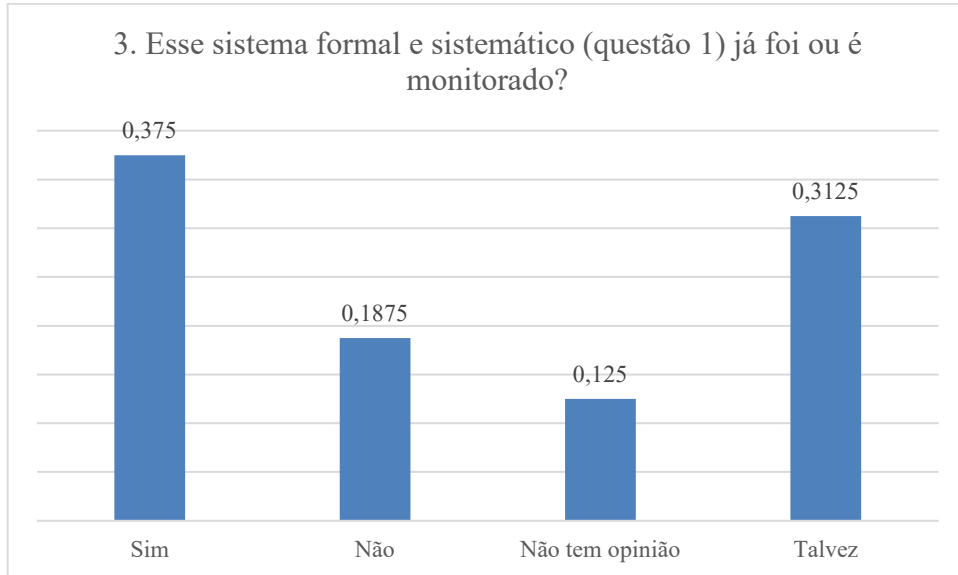
Figura 8 – Procedimentos (Apêndice A: Bloco 2 – questão 2)



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Sobre se esse sistema formal e sistemático (questão 1) já ter sido ou se é monitorado, segue:

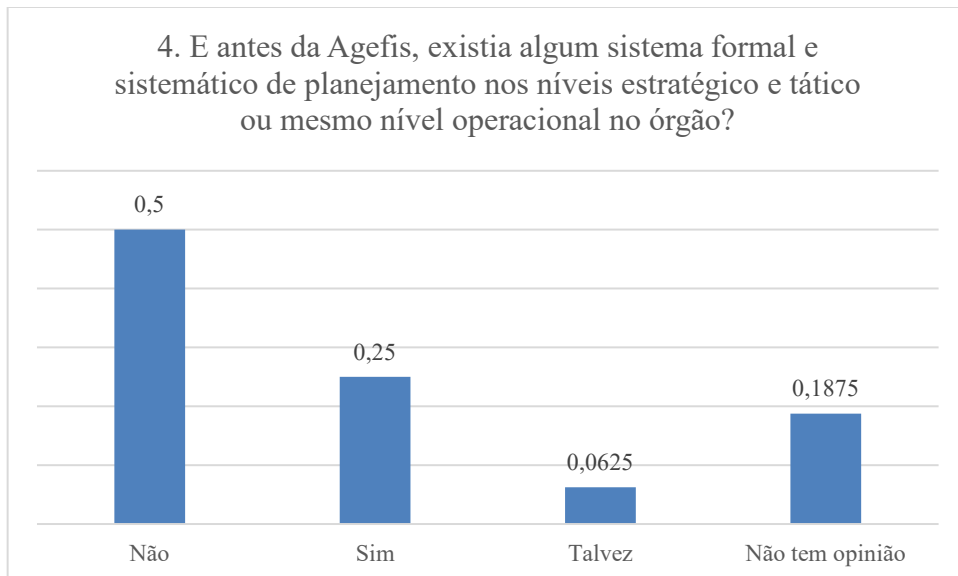
Figura 9 – Procedimentos (Apêndice A: Bloco 2 – questão 3)



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Sobre se antes da Agefis, existia algum sistema formal e sistemático de planejamento nos níveis estratégico e tático ou mesmo nível operacional no órgão, segue:

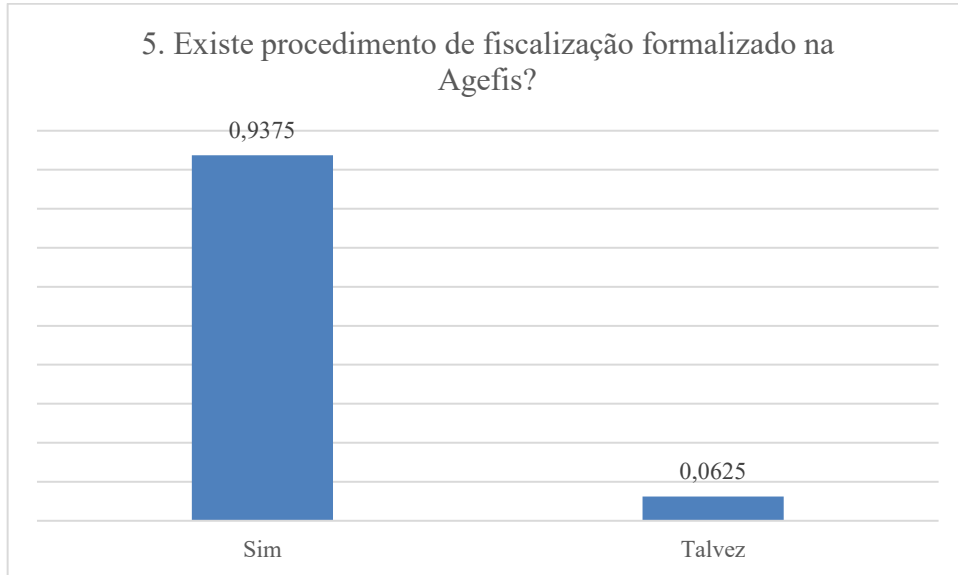
Figura 10 – Procedimentos (Apêndice A: Bloco 2 – questão 4)



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Questionados sobre a existência de procedimento de fiscalização formalizado na Agefis, o único fiscal que respondeu talvez seja ocupante de cargo comissionado.

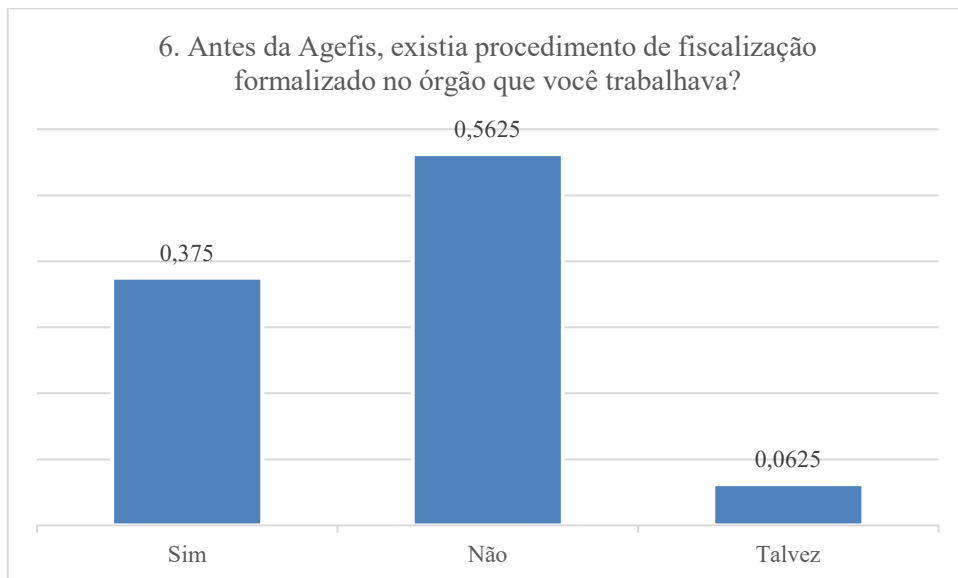
Figura 11 – Procedimentos (Apêndice A: Bloco 2 – questão 5)



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Questionados se antes da Agefis, existia procedimento de fiscalização formalizado no órgão que trabalhavam, segue:

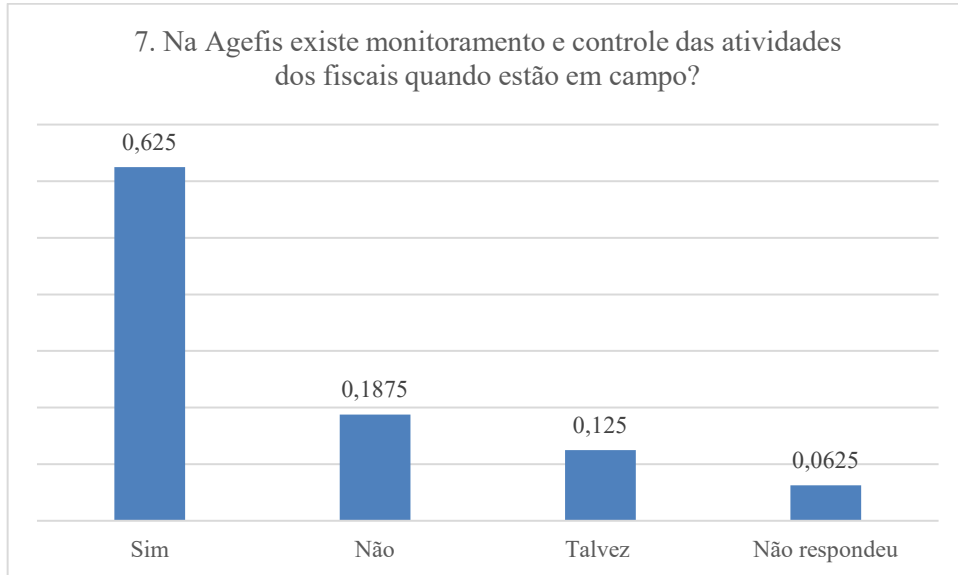
Figura 12 – Procedimentos (Apêndice A: Bloco 2 – questão 6)



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Questionados se na Agefis existe monitoramento e controle das atividades dos fiscais quando estão em campo, segue:

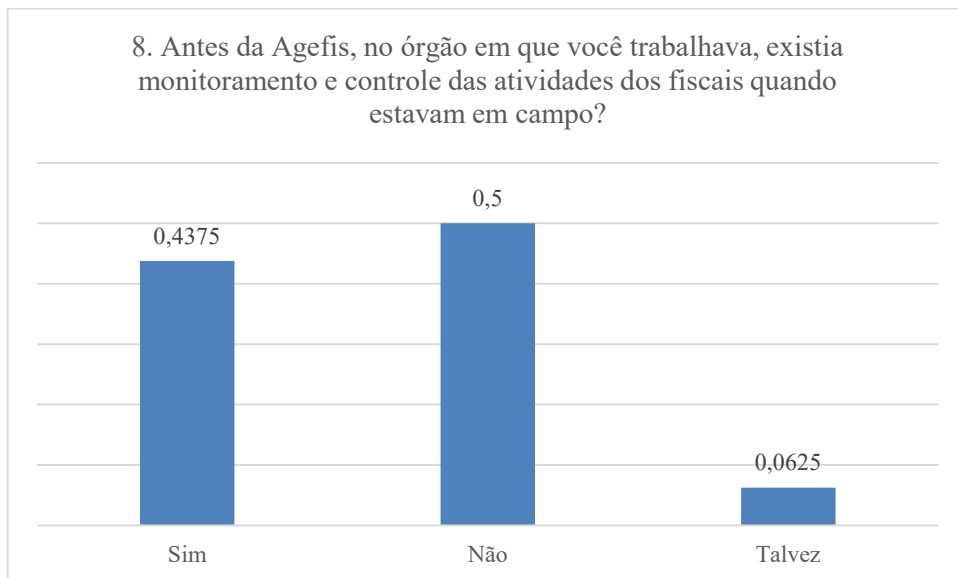
Figura 13 – Procedimentos (Apêndice A: Bloco 2 – questão 7)



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Questionados se antes da Agefis, no órgão em que você trabalhava, existia monitoramento e controle das atividades dos fiscais quando estavam em campo, segue:

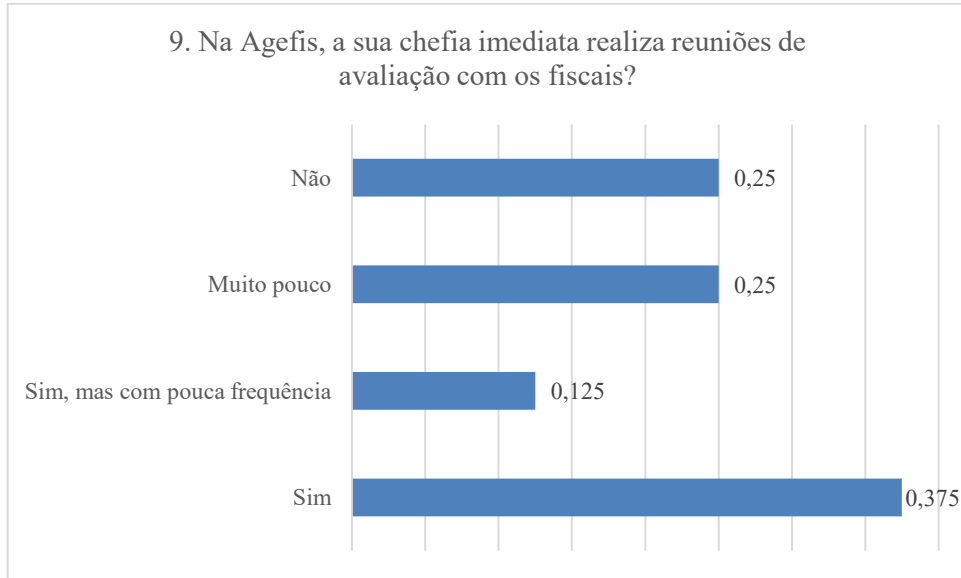
Figura 14 – Procedimentos (Apêndice A: Bloco 2 – questão 8)



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Questionados se na Agefis, a chefia imediata realiza reuniões de avaliação com os fiscais, segue:

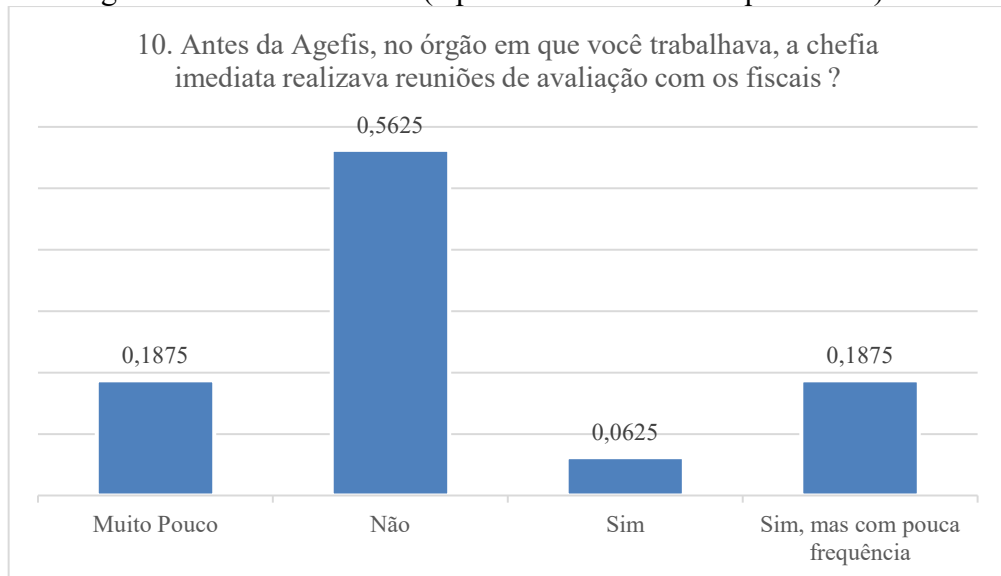
Figura 15 – Procedimentos (Apêndice A: Bloco 2 – questão 9)



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Questionados se na Agefis a chefia imediata realiza reuniões de avaliação com os fiscais, segue:

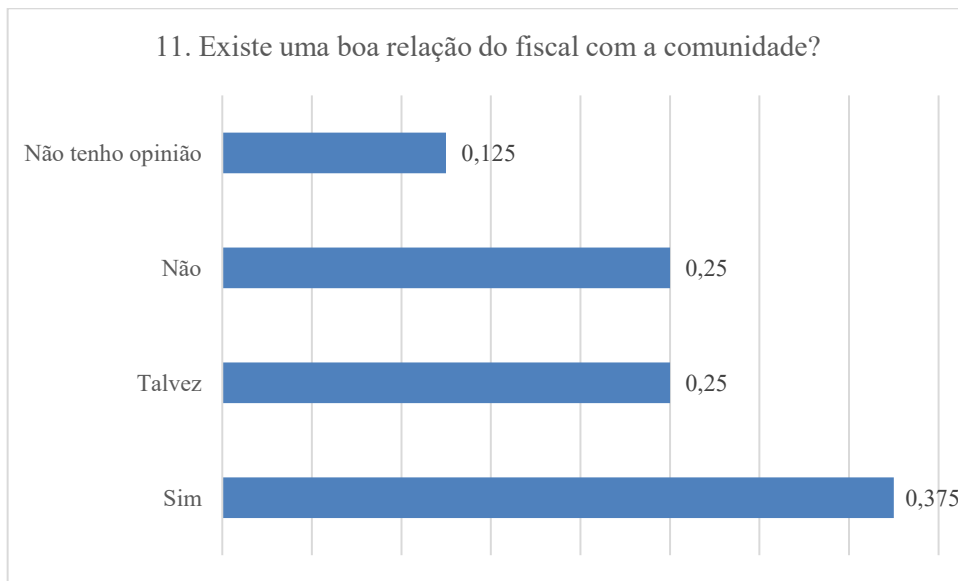
Figura 16 – Procedimentos (Apêndice A: Bloco 2 – questão 10)



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Questionados se existe uma boa relação do fiscal com a comunidade, segue:

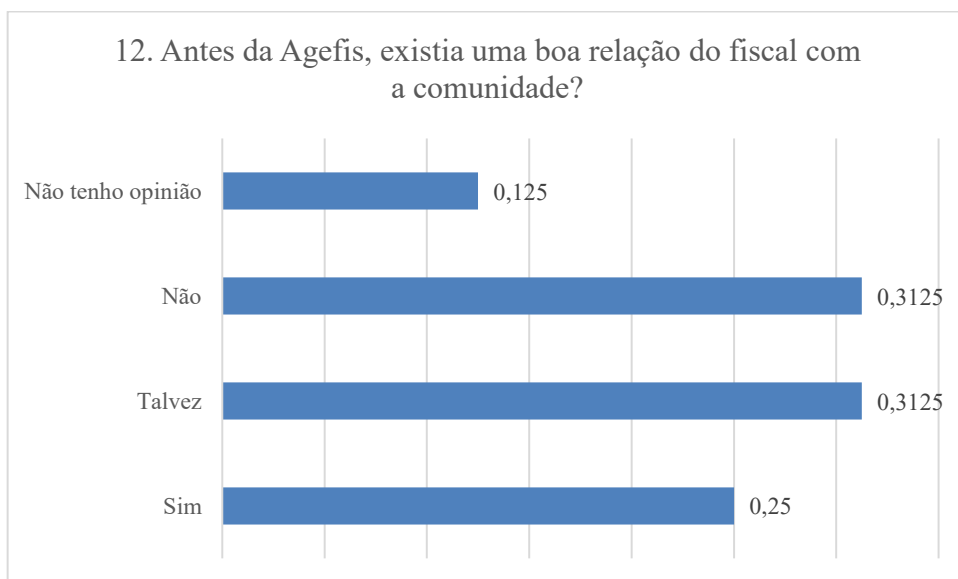
Figura 17 – Procedimentos (Apêndice A: Bloco 2 – questão 11)



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Questionados se antes da Agefis existia uma boa relação do fiscal com a comunidade, segue:

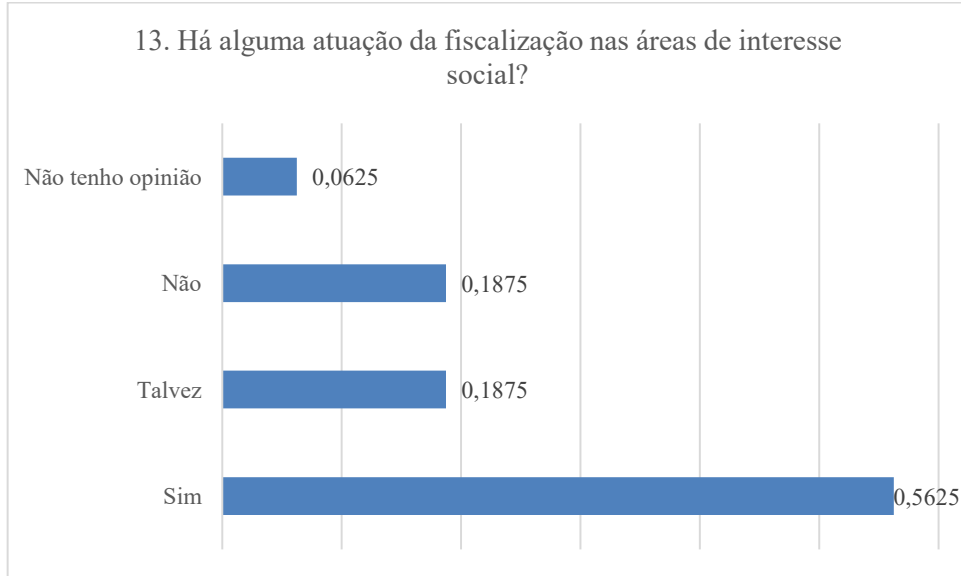
Figura 18 – Procedimentos (Apêndice A: Bloco 2 – questão 12)



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Sobre se há alguma atuação da fiscalização nas áreas de interesse social, segue:

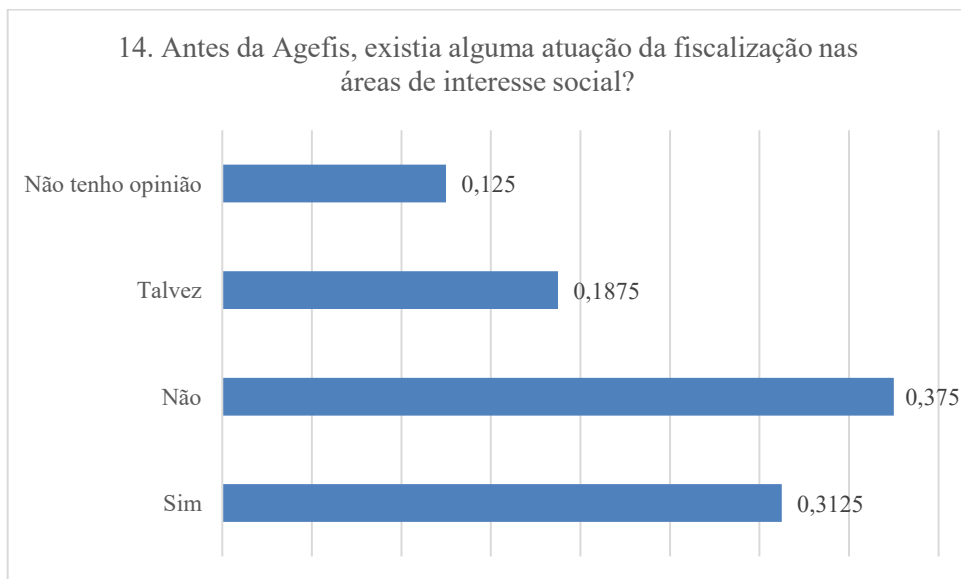
Figura 19 – Procedimentos (Apêndice A: Bloco 2 – questão 13)



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Sobre se antes da Agefis havia alguma atuação da fiscalização nas áreas de interesse social, segue:

Figura 20 – Procedimentos (Apêndice A: Bloco 2 – questão 14)



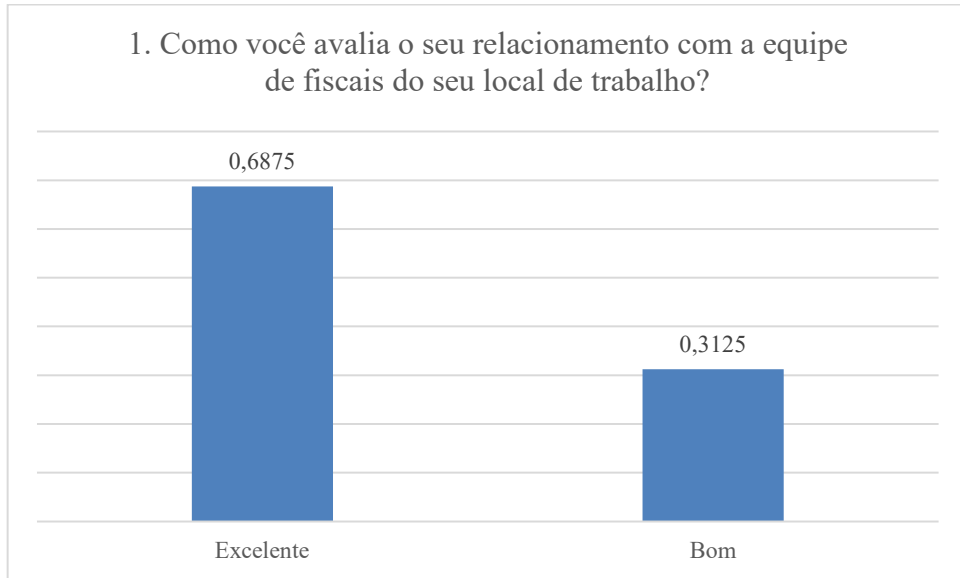
Fonte: Elaborado pela autora (2022).



### 6.1.4 Clima Organizacional

Questionados sobre como avaliam o seu relacionamento com a equipe de fiscais do seu local de trabalho, segue:

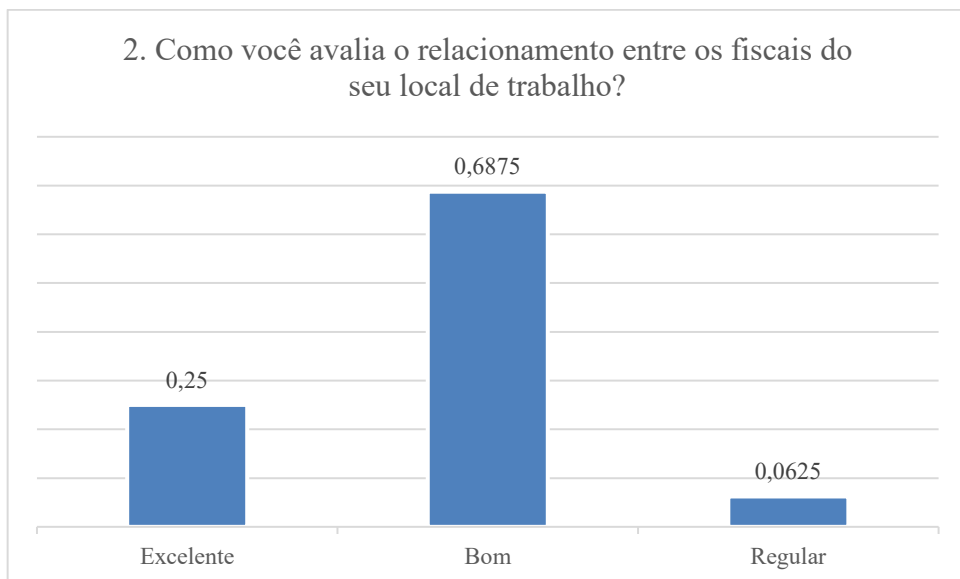
Figura 21 – Clima Organizacional (Apêndice A: Bloco 3 – questão 1)



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Questionados sobre como avaliam o relacionamento entre os fiscais do seu local de trabalho, segue:

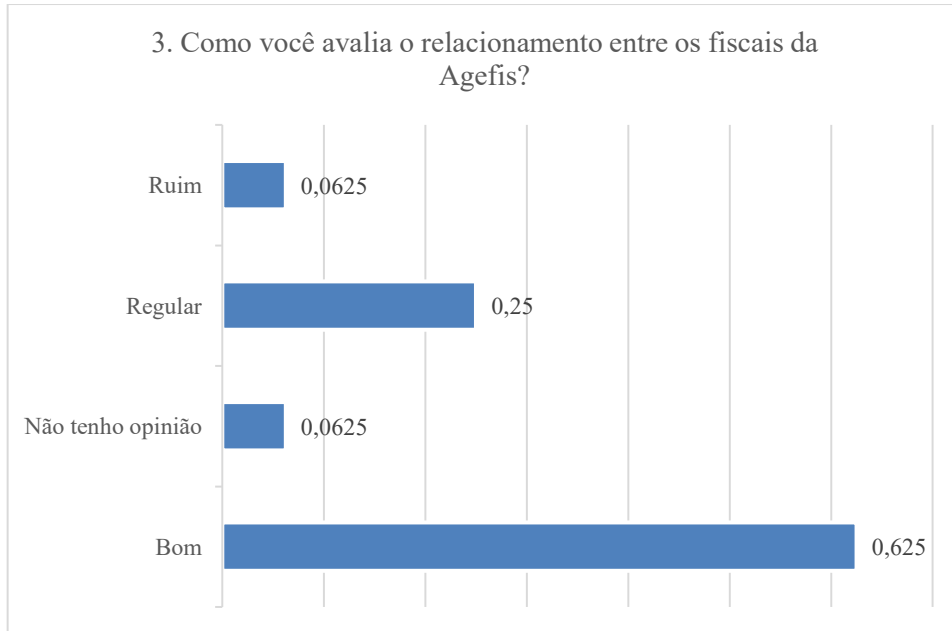
Figura 22 – Clima Organizacional (Apêndice A: Bloco 3 – questão 2)



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Questionados sobre como avaliam o relacionamento entre os fiscais da Agefis, segue:

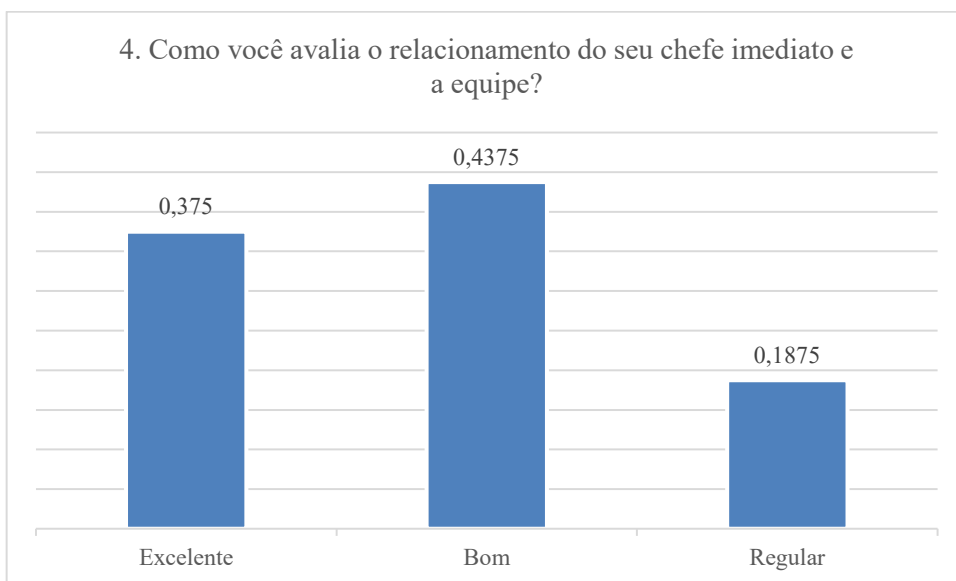
Figura 23 – Clima Organizacional (Apêndice A: Bloco 3 – questão 3)



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Questionados sobre como avaliam o relacionamento do seu chefe imediato e a equipe, segue:

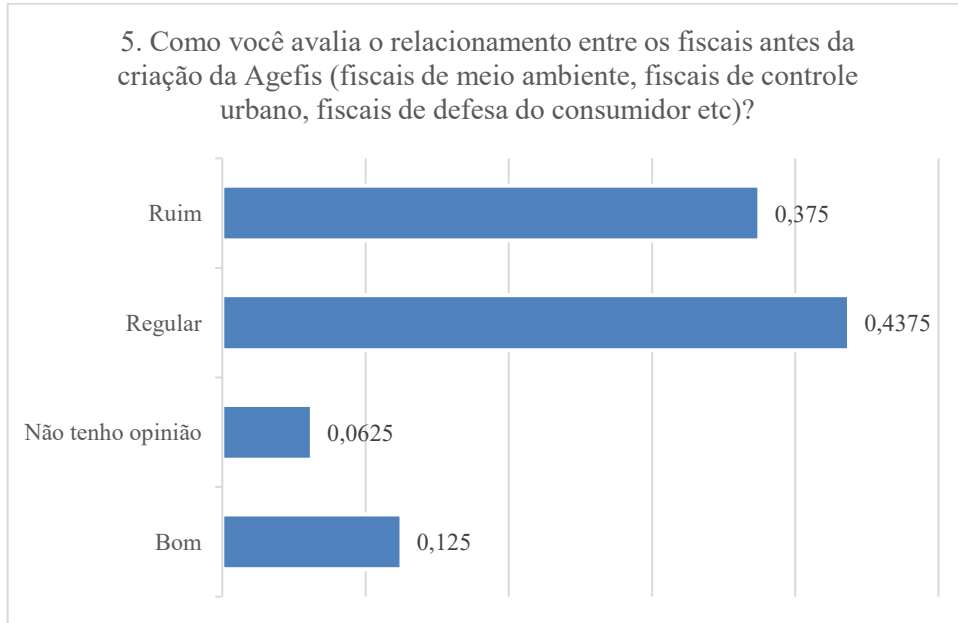
Figura 24 – Clima Organizacional (Apêndice A: Bloco 3 – questão 4)



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Questionados sobre como avaliam o relacionamento entre os fiscais antes da criação da Agefis, segue:

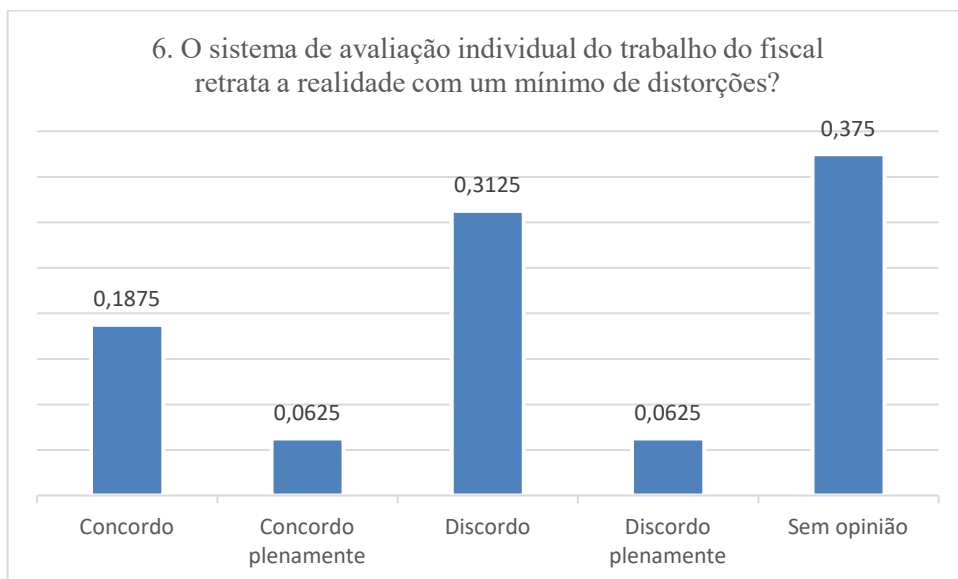
Figura 25 – Clima Organizacional (Apêndice A: Bloco 3 – questão 5)



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Questionados sobre se o sistema de avaliação individual do trabalho do fiscal retrata a realidade com um mínimo de distorções, segue:

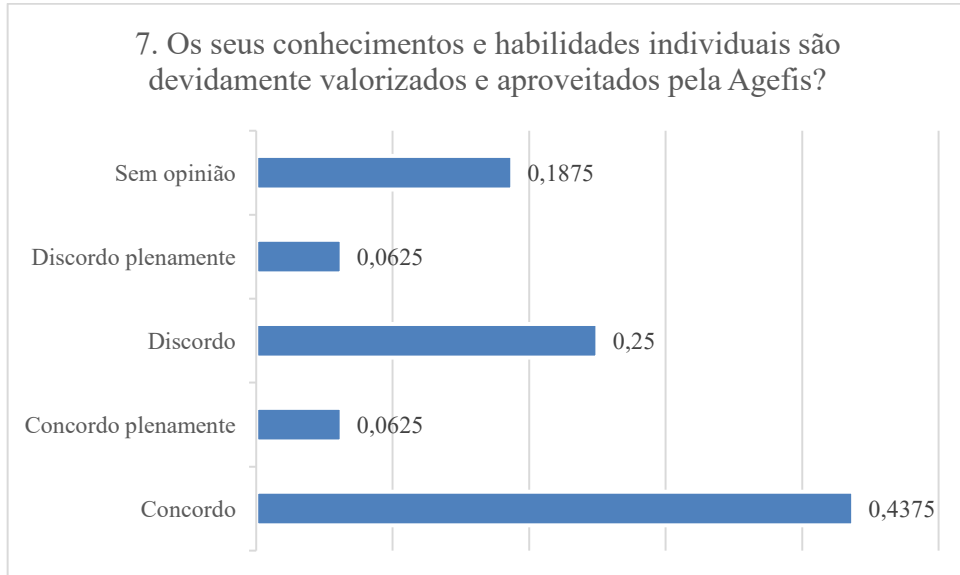
Figura 26 – Clima Organizacional (Apêndice A: Bloco 3 – questão 6)



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Questionados se os seus conhecimentos e habilidades individuais são devidamente valorizados e aproveitados pela Agefis, segue:

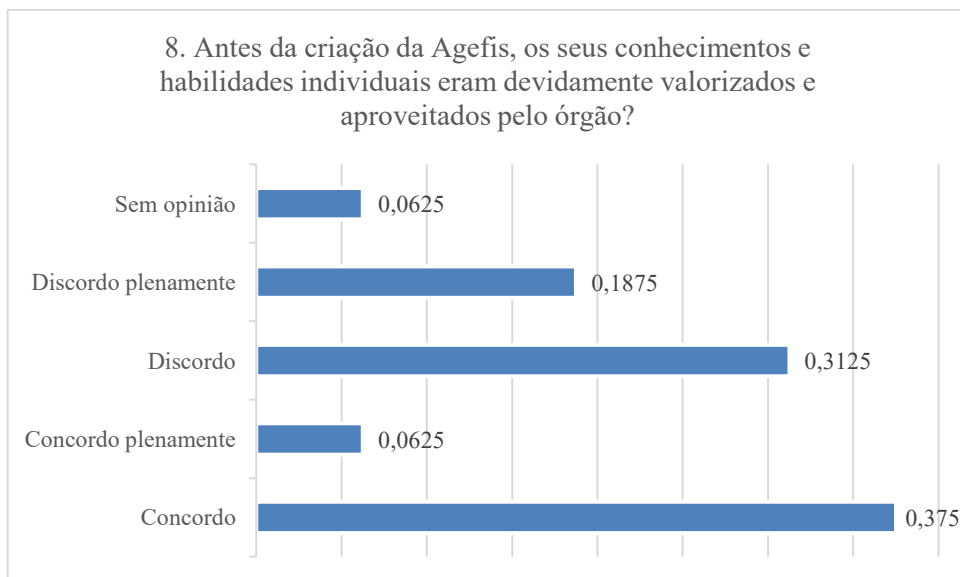
Figura 27 – Clima Organizacional (Apêndice A: Bloco 3 – questão 7)



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Sobre se antes da criação da Agefis, os seus conhecimentos e habilidades individuais eram devidamente valorizados e aproveitados pelo órgão, segue:

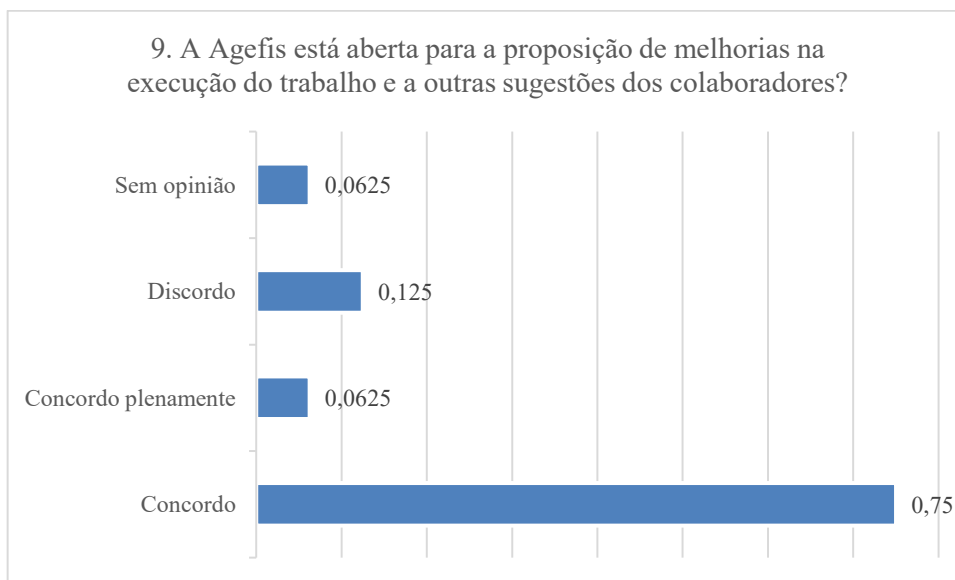
Figura 28 – Clima Organizacional (Apêndice A: Bloco 3 – questão 8)



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Questionados se sobre se a Agefis está aberta para a proposição de melhorias na execução do trabalho e a outras sugestões dos colaboradores, segue:

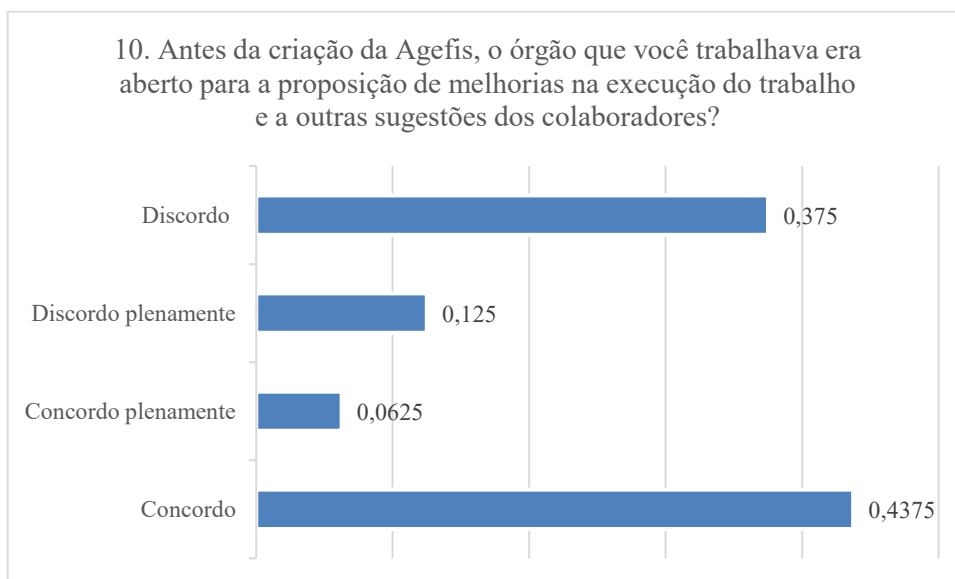
Figura 29 – Clima Organizacional (Apêndice A: Bloco 3 – questão 9)



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Sobre se antes da criação da Agefis, o órgão que você trabalhava era aberto para a proposição de melhorias na execução do trabalho e a outras sugestões dos colaboradores, segue:

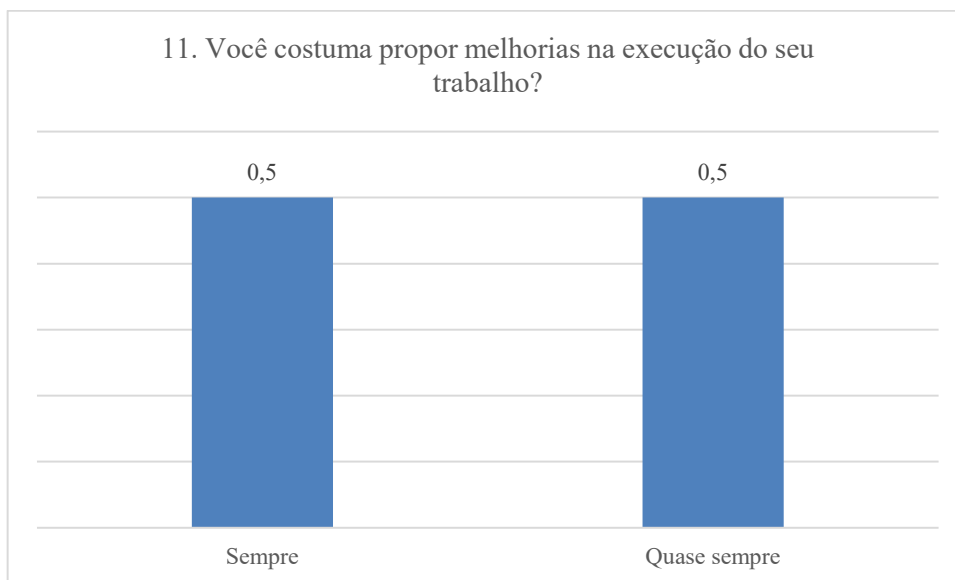
Figura 30 – Clima Organizacional (Apêndice A: Bloco 3 – questão 10)



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Questionados sobre se você costuma propor melhorias na execução do seu trabalho, segue:

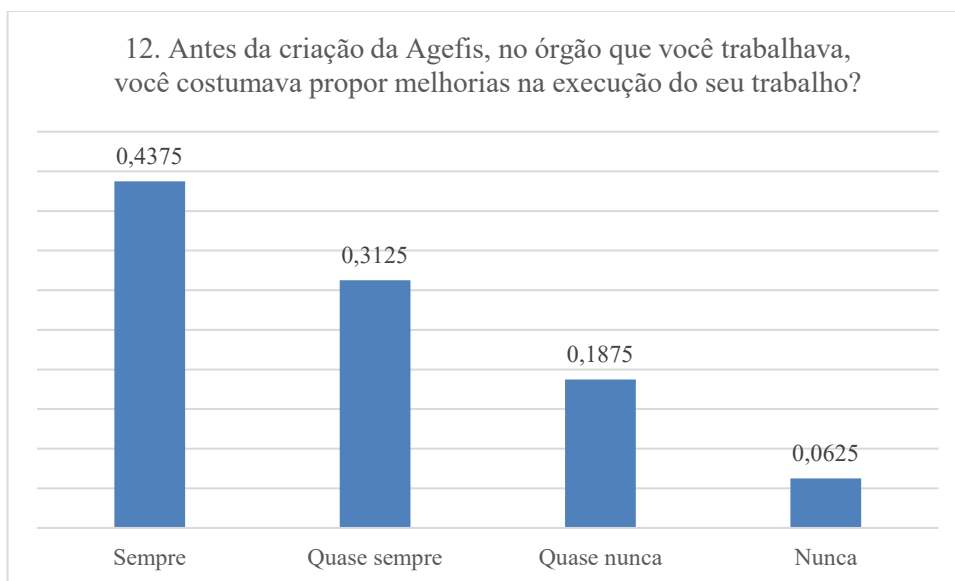
Figura 31 – Clima Organizacional (Apêndice A: Bloco 3 – questão 11)



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Questionados se antes da criação da Agefis, no órgão que você trabalhava, você costumava propor melhorias na execução do seu trabalho, segue:

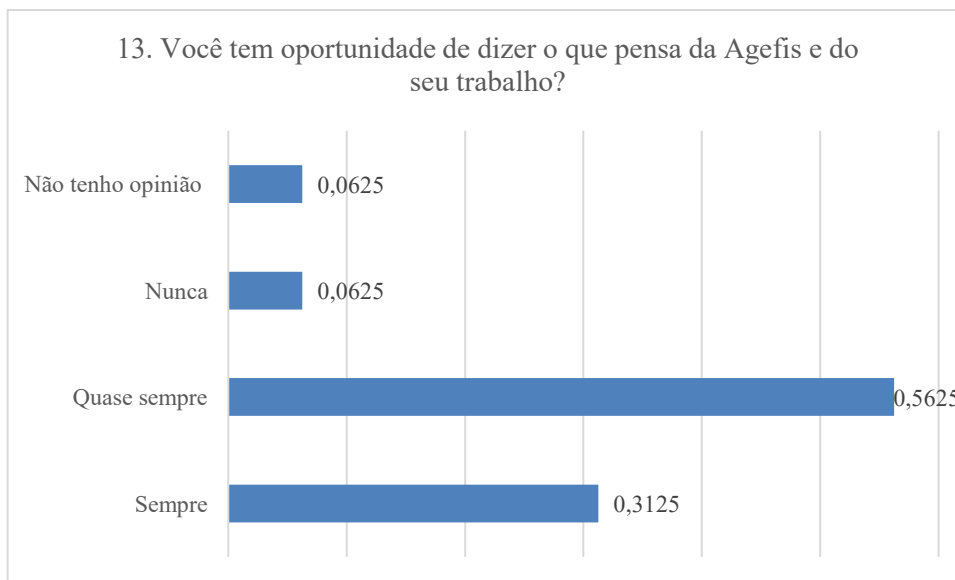
Figura 32 – Clima Organizacional (Apêndice A: Bloco 3 – questão 12)



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Questionados sobre se você tem oportunidade de dizer o que pensa da Agefis e do seu trabalho, segue:

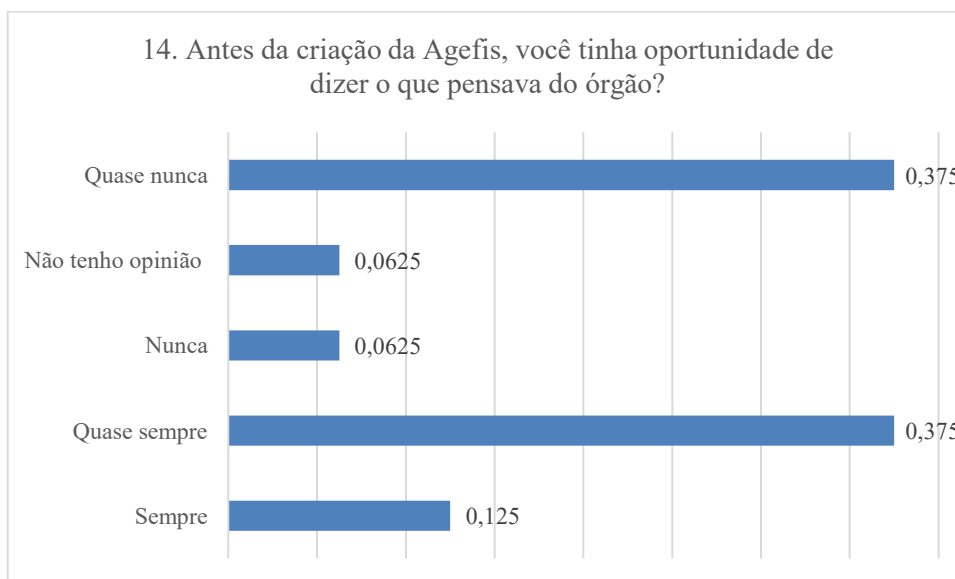
Figura 33 – Clima Organizacional (Apêndice A: Bloco 3 – questão 13)



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Questionados sobre se antes da criação da Agefis, você tinha oportunidade de dizer o que pensava do órgão, segue:

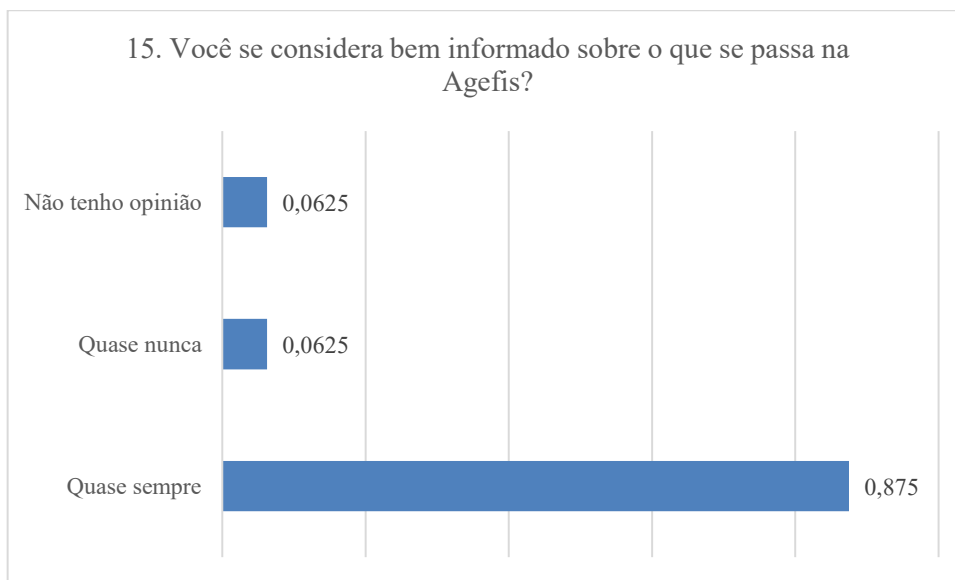
Figura 34 – Clima Organizacional (Apêndice A: Bloco 3 – questão 14)



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Questionados se você se considera bem informado sobre o que se passa na Agefis, segue:

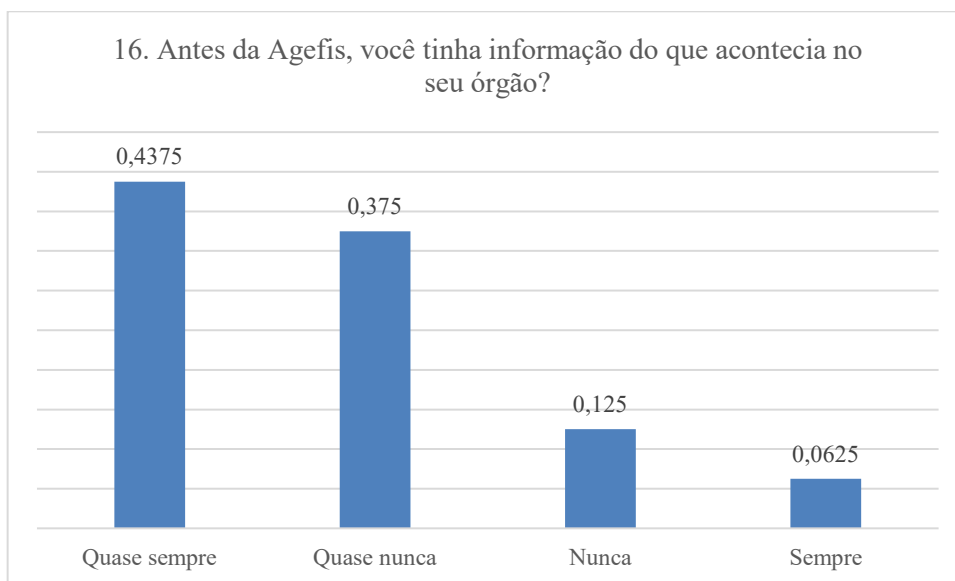
Figura 35 – Clima Organizacional (Apêndice A: Bloco 3 – questão 15)



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Questionados se antes da Agefis você tinha informação do que acontecia no seu órgão, segue:

Figura 36 – Clima Organizacional (Apêndice A: Bloco 3 – questão 16)

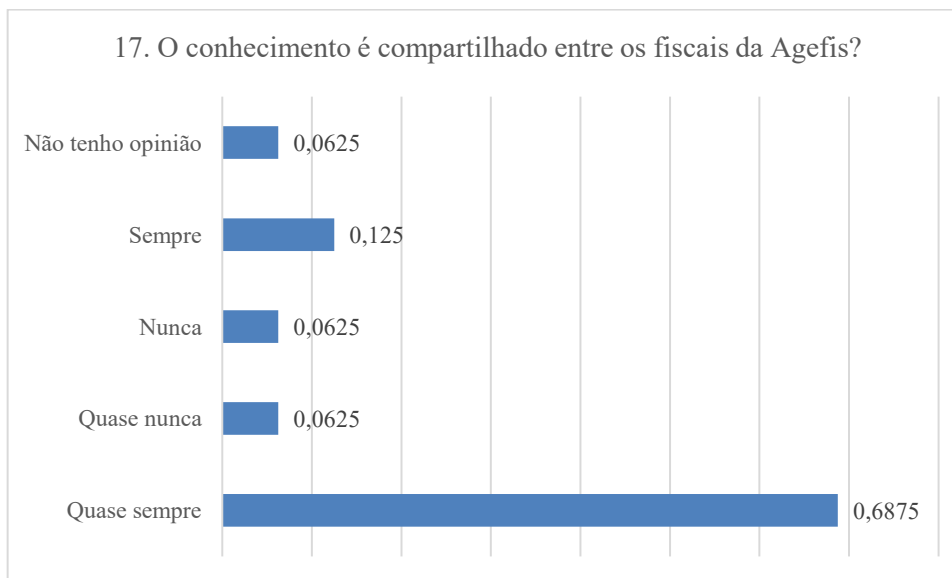


Fonte: Elaborado pela autora (2022).



Questionados sobre se o conhecimento é compartilhado entre os fiscais da Agefis, segue:

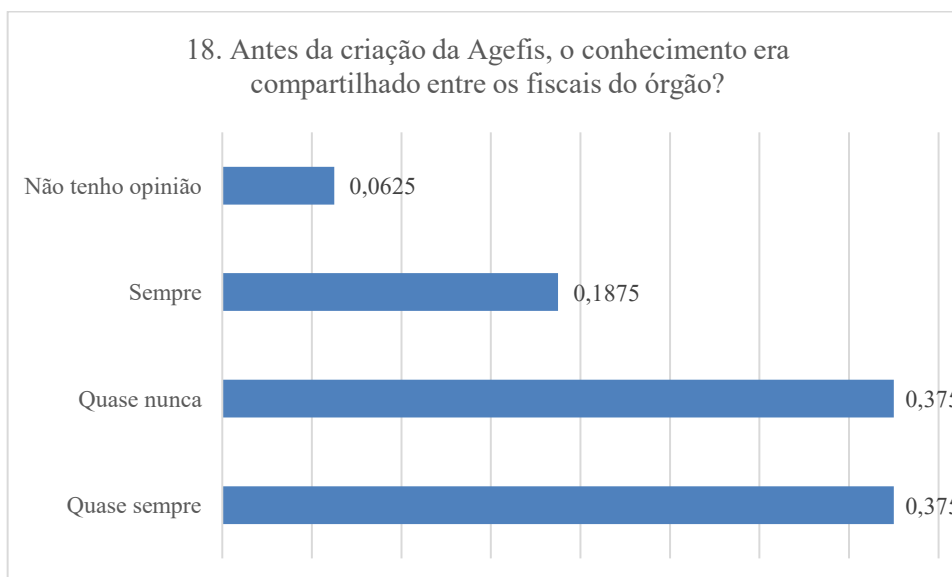
Figura 37 – Clima Organizacional (Apêndice A: Bloco 3 – questão 17)



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Questionados sobre se antes da criação da Agefis, o conhecimento era compartilhado entre os fiscais do órgão, segue:

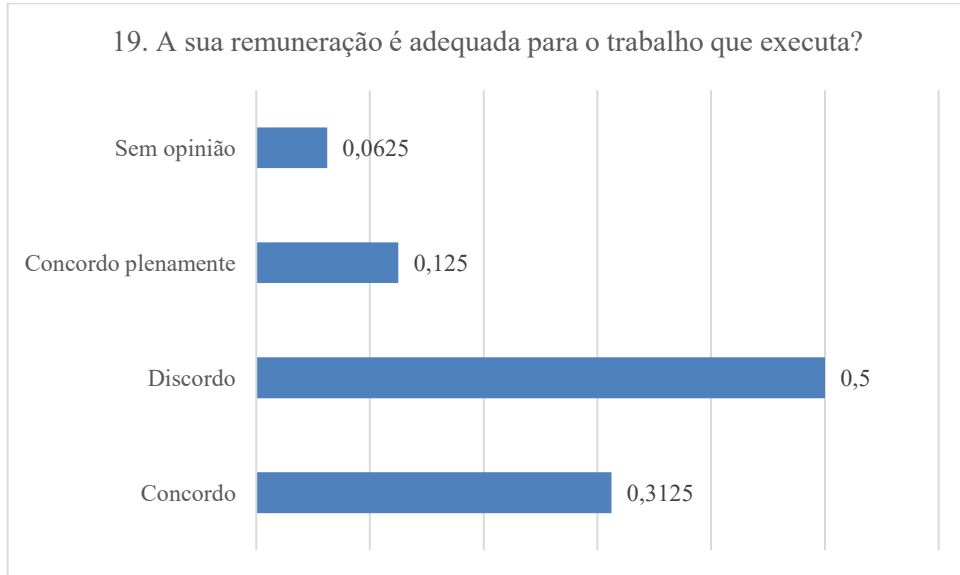
Figura 38 – Clima Organizacional (Apêndice A: Bloco 3 – questão 18)



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Questionados sobre a sua remuneração é adequada para o trabalho que executa, segue:

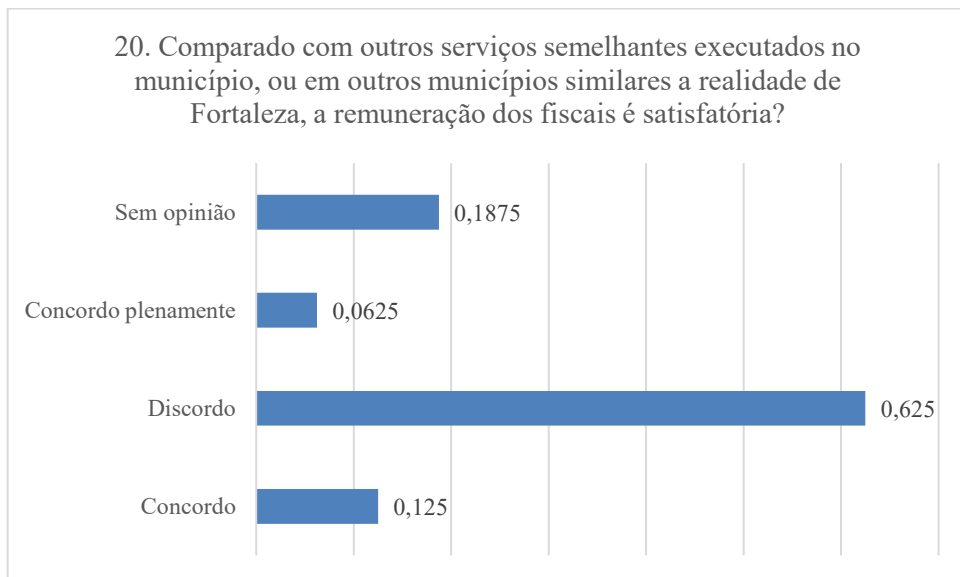
Figura 39 – Clima Organizacional (Apêndice A: Bloco 3 – questão 19)



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Questionados sobre comparado com outros serviços semelhantes executados no município, ou em outros municípios similares a realidade de Fortaleza, se você considera a remuneração dos fiscais satisfatória, segue:

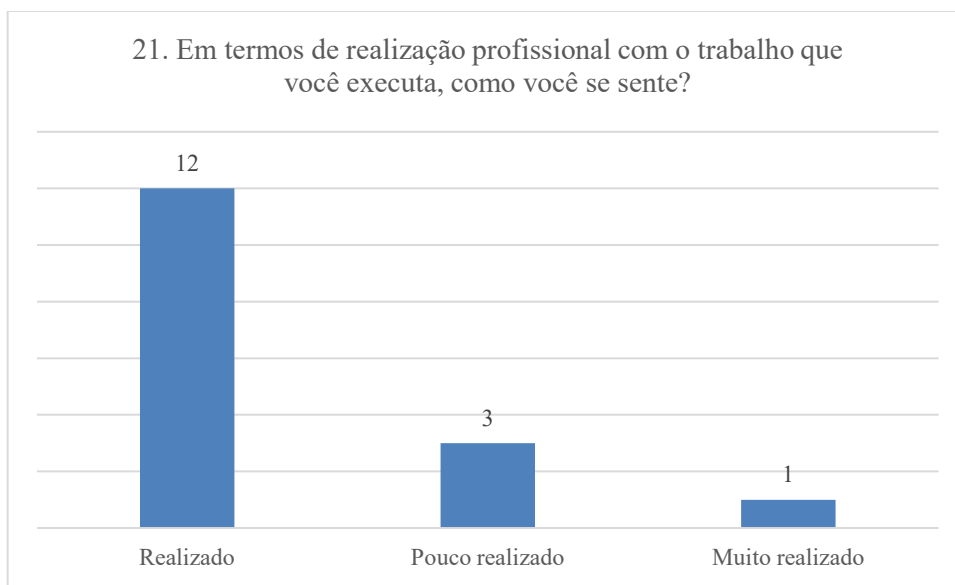
Figura 40 – Clima Organizacional (Apêndice A: Bloco 3 – questão 20)



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Questionado como se sente em termos de realização profissional com o trabalho executado, segue:

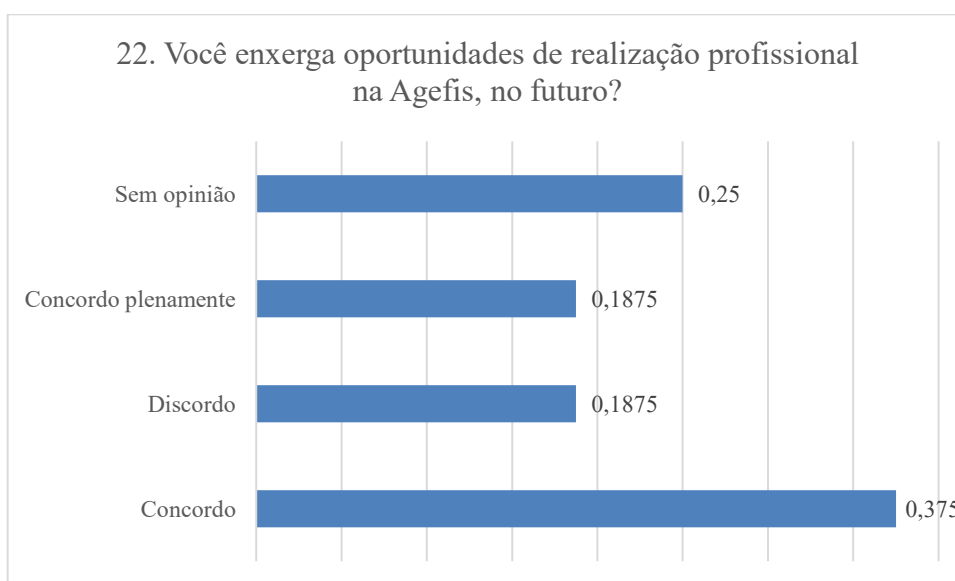
Figura 41 – Clima Organizacional (Apêndice A: Bloco 3 – questão 21)



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Questionados sobre se você enxerga oportunidades de realização profissional na Agefis, no futuro, segue:

Figura 42 – Clima Organizacional (Apêndice A: Bloco 3 – questão 22)

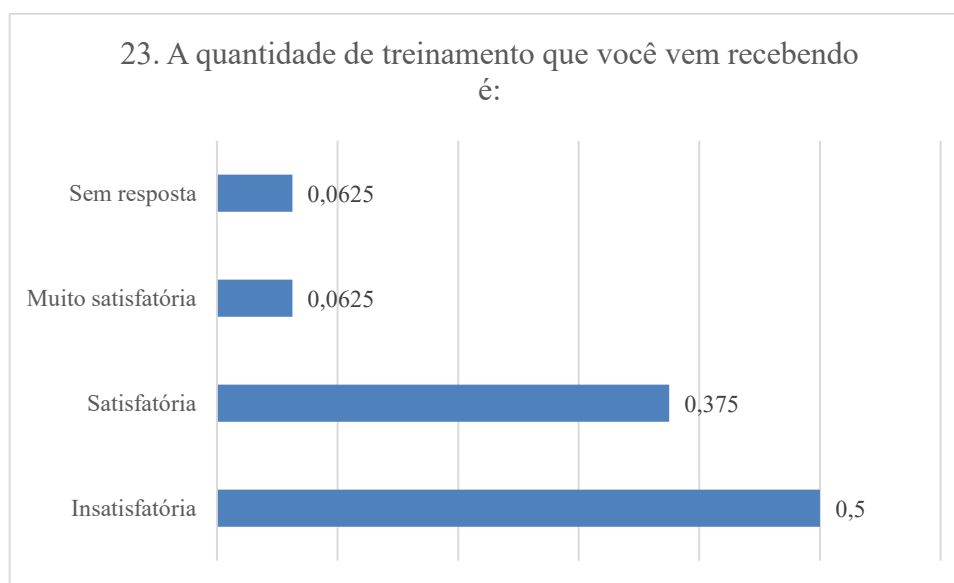


Fonte: Elaborado pela autora (2022).

### 6.1.5 Capacitação

Questionados sobre a quantidade de treinamento que você vem recebendo, segue:

Figura 43 – Clima Organizacional (Apêndice A: Bloco 3 – questão 23)



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

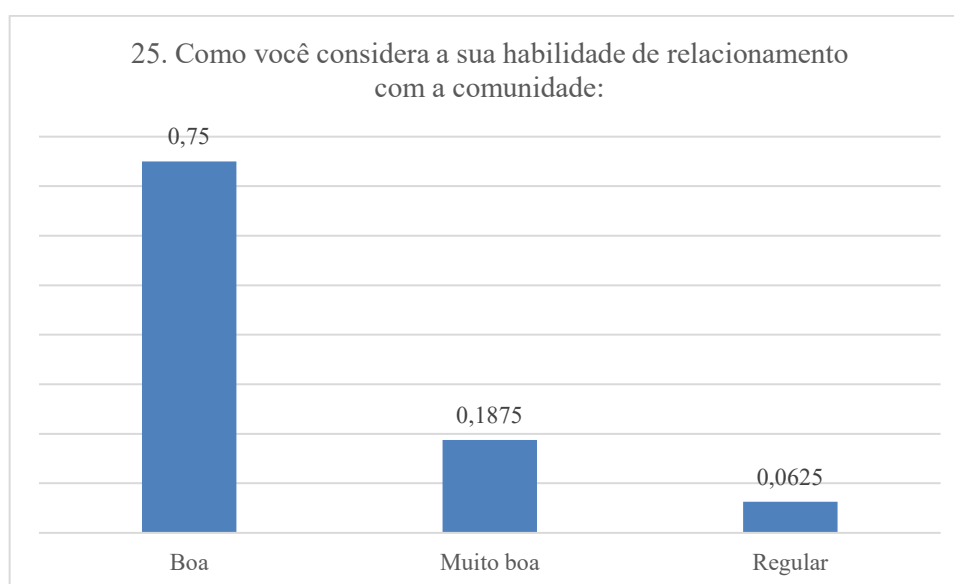
Quanto aos temas de capacitação (Apêndice A: Bloco 3 – questão 24), os fiscais classificaram em grau de importância: a) Legislação urbanística: 80% como muito importante e 20% como importante; b) Legislação ambiental: 80% como muito importante e 20% como importante; c) Legislação sanitária: 80% como muito importante e 20% como importante; d) Legislação do consumidor: 65% como muito importante, 25% como importante, 5% como pouco importante e 5% não emitiram opinião; e) Leitura de plantas: 45% como muito importante, 45% como importante e 10% não emitiram opinião; f) Estudo de vegetação: 20% como muito importante, 35% como importante, 20% como pouco importante, 15% como muito pouco importante e 10% não emitiram opinião; g) Resolução de conflitos: 55% como muito importante, 15% como importante, 25% como pouco importante e 5% não emitiram opinião; h) Habilidades interpessoais: 65% como muito importante, 30% como importante, 5% como pouco importante; i) Gestão de projetos: 25% como muito importante, 50% como importante, 20% como pouco importante e 5% não emitiram opinião; j) Estudo de geoprocessamento: 25% como muito importante, 35% como importante, 30% como pouco importante e 10% não

emitiram opinião e k) Outros cursos: 31% como muito importante, 25% como importante, 31% não emitiram opinião e 13% não responderam.

### 6.1.6 Diversos

Questionados sobre como você considera a sua habilidade de relacionamento com a comunidade, segue:

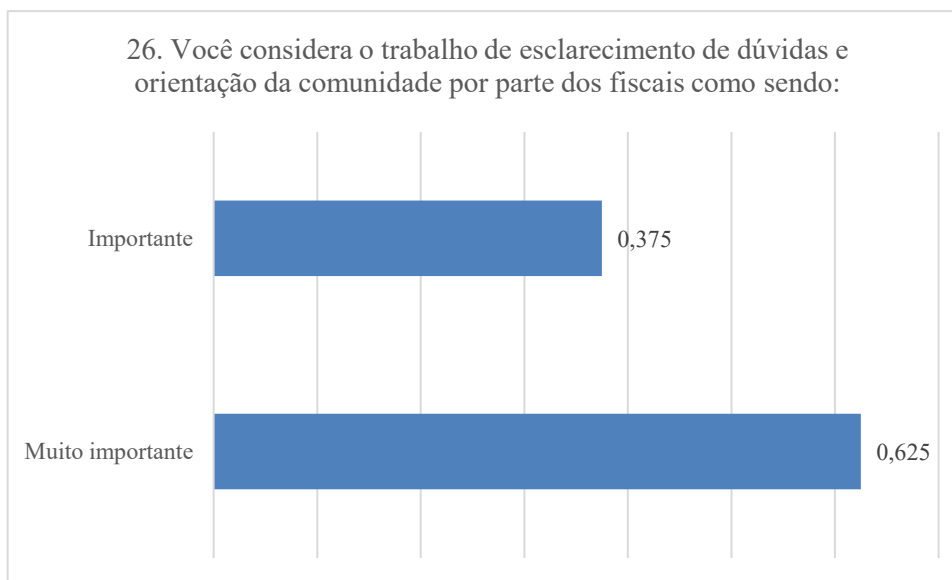
Figura 44 – Clima Organizacional (Apêndice A: Bloco 3 – questão 25)



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Questionados se você considera o trabalho de esclarecimento de dúvidas e orientação da comunidade por parte dos fiscais, segue:

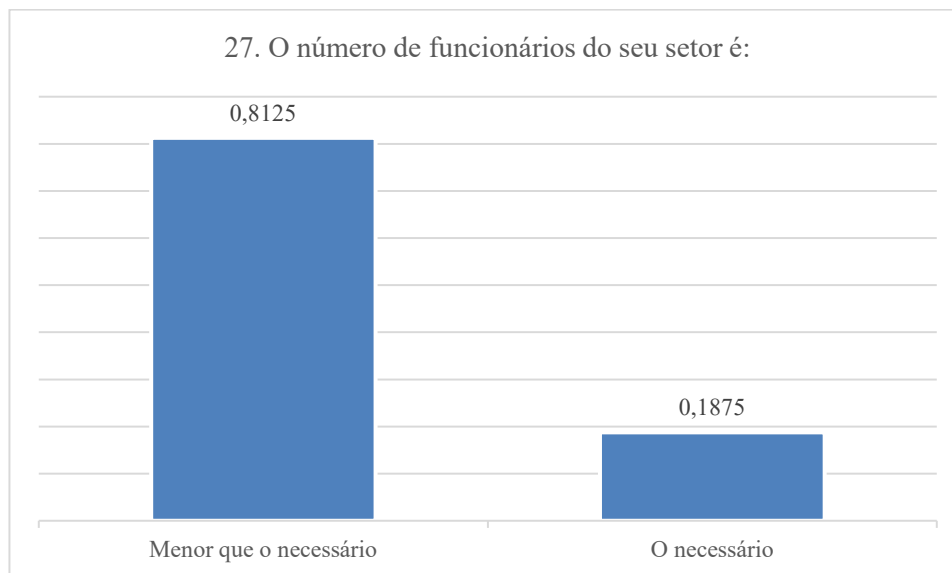
Figura 45 – Clima Organizacional (Apêndice A: Bloco 3 – questão 26)



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Questionados a respeito do número de funcionários do seu setor, segue:

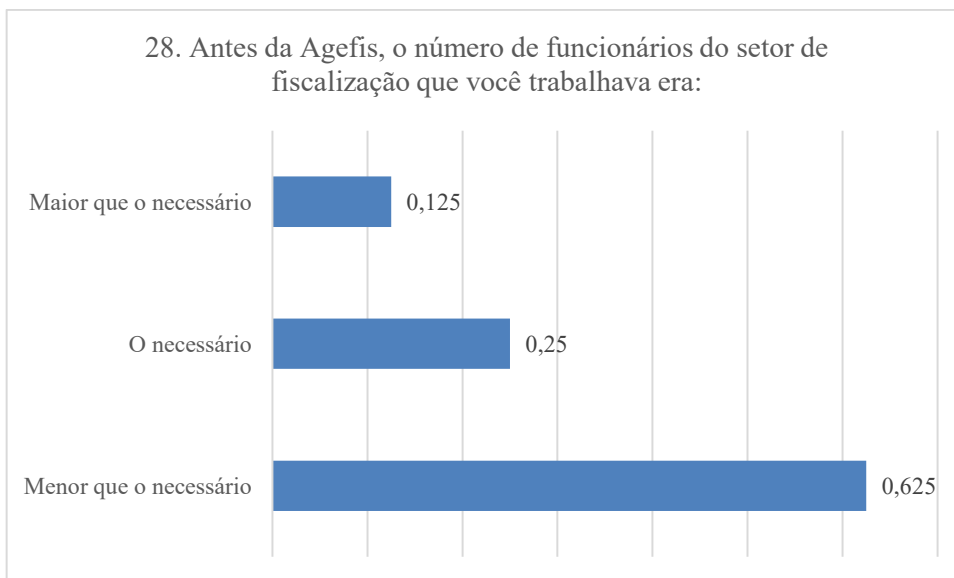
Figura 46 – Clima Organizacional (Apêndice A: Bloco 3 – questão 27)



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Questionados sobre o número de funcionários do setor de fiscalização que você trabalhava, antes da Agefis, segue:

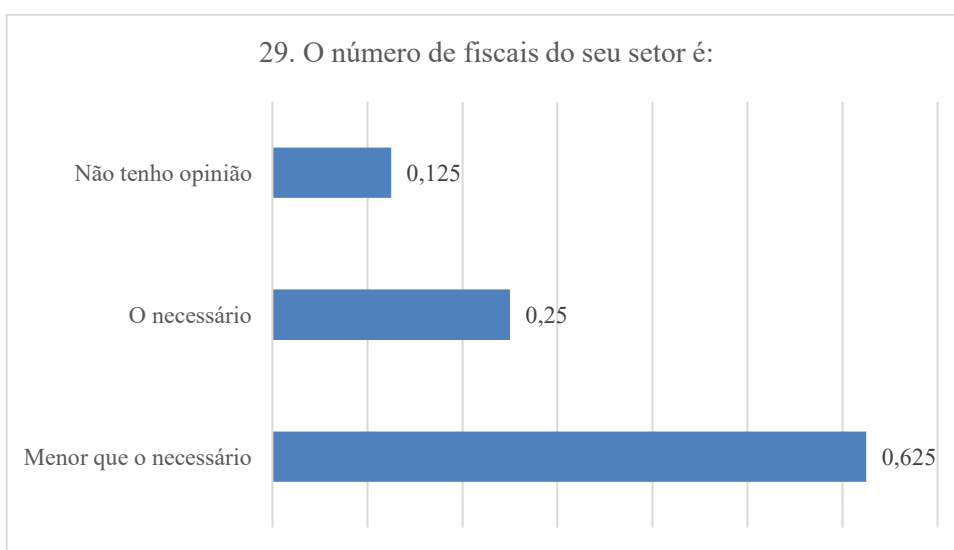
Figura 47 – Clima Organizacional (Apêndice A: Bloco 3 – questão 28)



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Questionados sobre o número de fiscais do seu setor, segue:

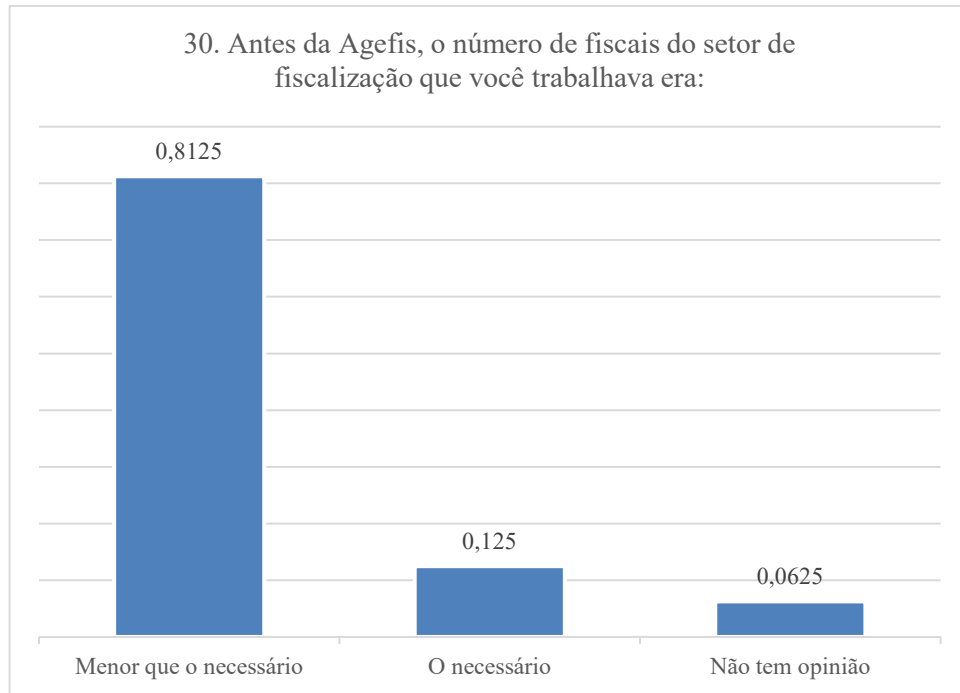
Figura 48 – Clima Organizacional (Apêndice A: Bloco 3 – questão 29)



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Questionados, sobre o número de fiscais do setor de fiscalização que você trabalhava, antes da Agefis, segue:

Figura 49 – Clima Organizacional (Apêndice A: Bloco 3 – questão 30)



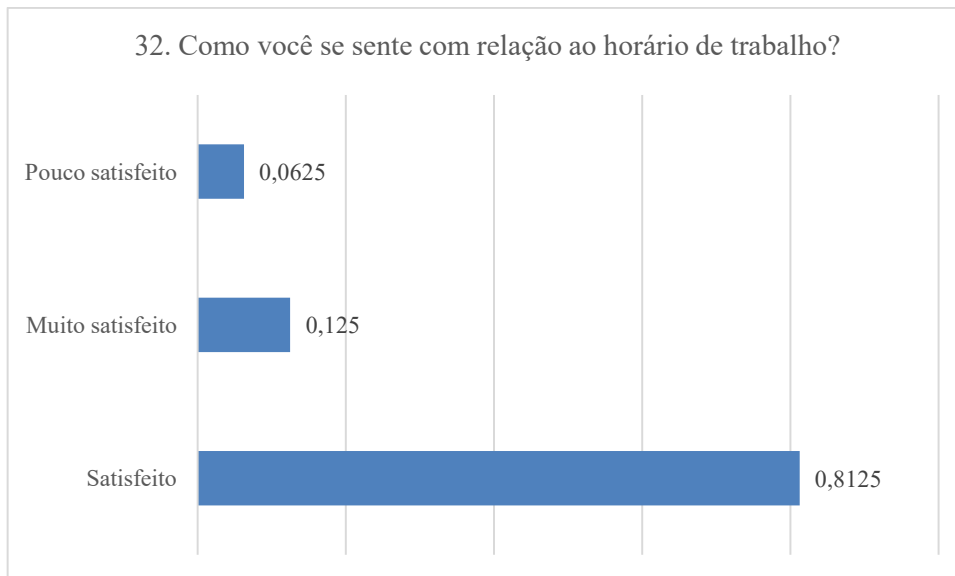
Fonte: Elaborado pela autora (2022).

### 6.1.7 Condições ambientais do atual local de trabalho

Com relação às condições ambientais do seu atual local de trabalho (Bloco 3: questão 31), os fiscais consideraram: a) Temperatura: 13% como muito boa, 63% como boa, 19% como ruim e 6% como muito ruim; b) Espaço físico: 13% como muito boa, 56% como boa, 25% como ruim e 6% como muito ruim; c) Iluminação: 19% como muito boa, 56% como boa, 19% como ruim e 6% como muito ruim; d) Conforto mobiliário: 13% como muito boa, 50% como boa, 31% como ruim e 6% como muito ruim; e) Higiene: 19% como muito boa, 56% como boa, 19% como ruim e 6% como muito ruim; f) Banheiros: 19% como muito boa, 31% como boa, 31% como ruim e 19% como muito ruim; g) Ruído: 75% como boa, 25% como ruim; h) Estacionamento: 50% como boa, 13% como ruim e 38% como muito ruim

Questionados com relação ao horário de trabalho, segue:

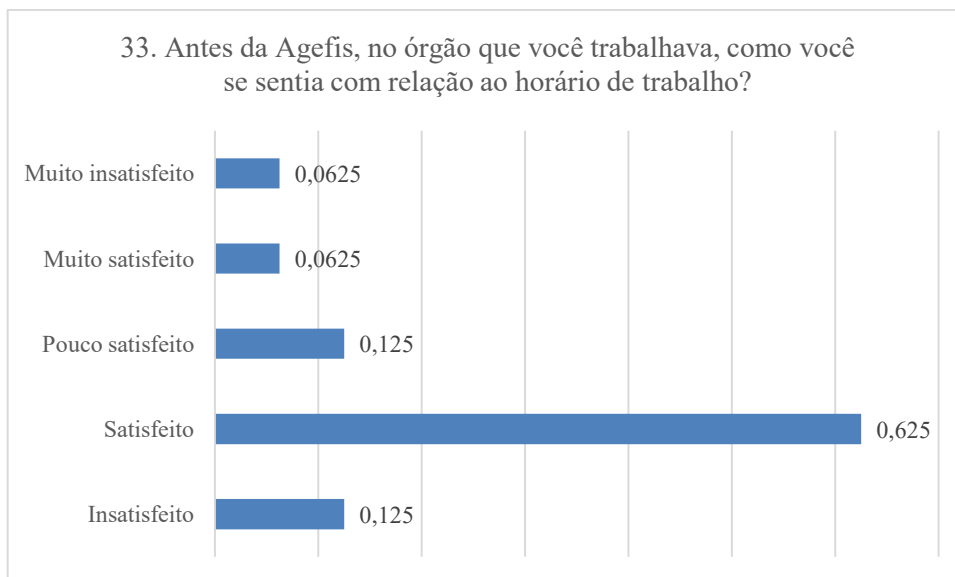




Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Questionados sobre antes da Agefis, no órgão que você trabalhava, como se sentia com relação ao horário de trabalho, segue:

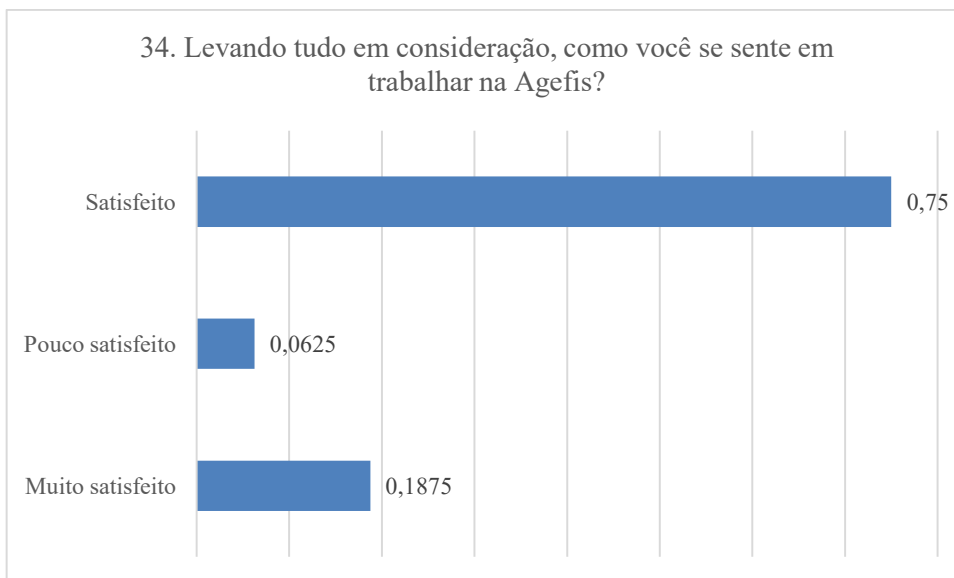
Figura 51 – Clima Organizacional (Apêndice A: Bloco 3 – questão 33)



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Questionados sobre levando tudo em consideração, como você se sente em trabalhar na Agefis, segue:

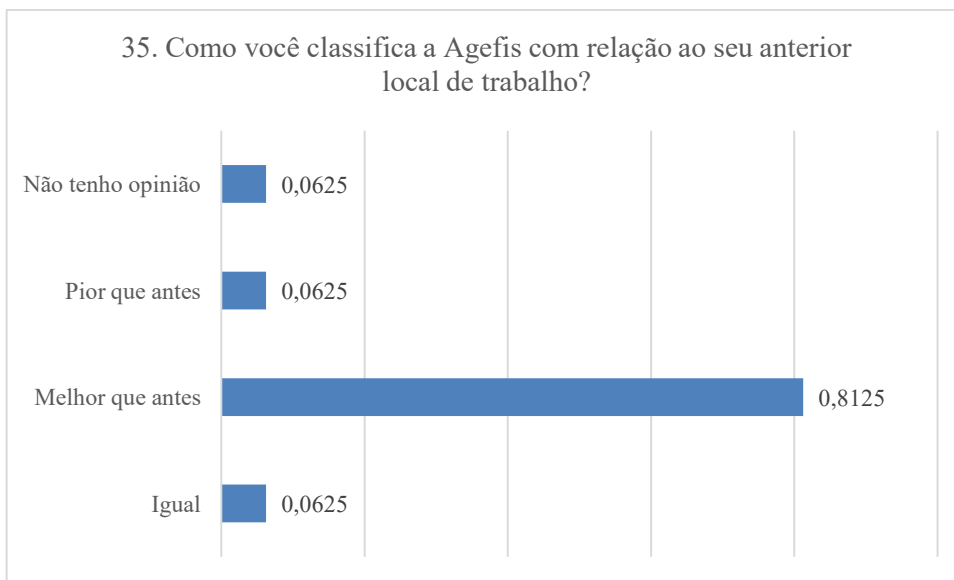
Figura 52 – Clima Organizacional (Apêndice A: Bloco 3 – questão 34)



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Questionados sobre como você classifica a Agefis com relação ao seu anterior local de trabalho, segue:

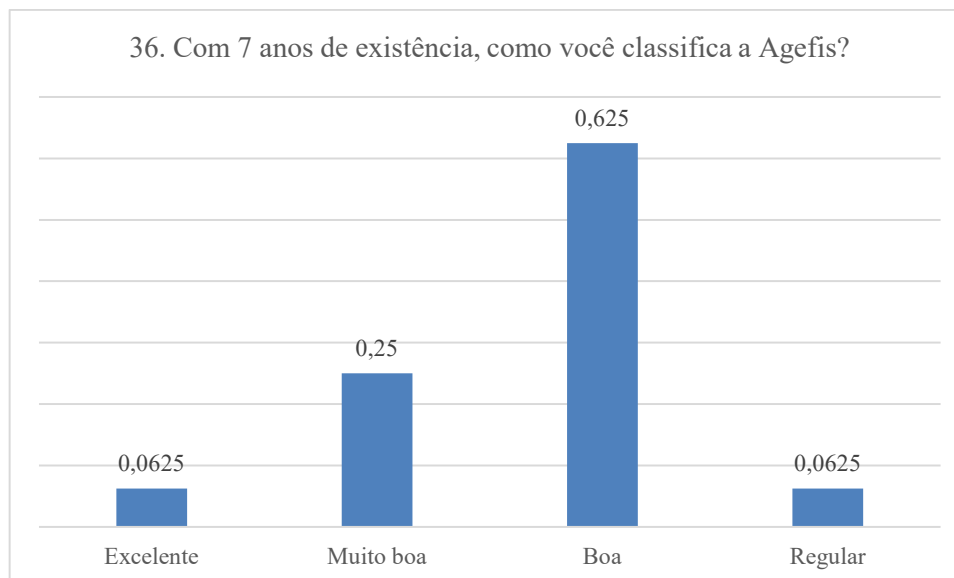
Figura 53 – Clima Organizacional (Apêndice A: Bloco 3 – questão 35)



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Questionados sobre com 7 anos de existência, como você classifica a Agefis, segue:

Figura 54 – Clima Organizacional (Apêndice A: Bloco 3 – questão 36)



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Questionados sobre o que você acredita que a Agefis pode melhorar (Apêndice A: Bloco 3 – questão 37): 04 fiscais responderam que a Agefis pode melhorar ampliando e aprimorando a formação dos fiscais; 03 fiscais responderam que a Agefis deve aumentar o número de fiscais; 03 fiscais responderam que a Agefis deve buscar mais ferramentas tecnológicas para facilitar e agilizar o trabalho em campo; 02 fiscais responderam que a Agefis pode melhorar com os gerentes priorizando o acompanhamento da "qualidade" do trabalho do fiscal. Estes gerentes deveriam ser um "braço" da Diplan fazendo inferência imediata, *feedbacks*, indicação de leitura, solicitando reanálises de casos pelo fiscal, tendo um olhar mais cuidadoso com o fiscal, cobrando quando for o caso, e exigindo maior engajamento. Os assistentes deveriam atuar nas questões mais administrativas (ex: acompanhar as demandas que devem ter retorno) para que o gerente tenha tempo de apoiar os fiscais e entregar um melhor serviço para a cidade; 02 fiscais responderam que Agefis pode melhorar a estrutura física e infraestrutura; 02 fiscais responderam que Agefis pode melhorar implantando uma política de gestão que contemple aproximação entre os setores, especialmente de conhecimento das ações implantadas e aproximação dos fiscais das Gerefis com a Sede; 02 fiscais responderam que Agefis pode melhorar planejando e executando de forma mais eficiente ações específicas escutando mais os fiscais de cada área, garantindo maior segurança aos fiscais; 02 fiscais responderam que Agefis pode melhorar entendendo melhor a cidade e acolhendo o cidadão, saber para onde quer ir, sua missão; 02 fiscais responderam que Agefis pode melhorar com uma fiscalização integrada atuando como equipe multidisciplinar e não com todos os fiscais tendo que saber de tudo; 01 fiscal respondeu que a Agefis pode melhorar a logística e aprimorar os

processos internos; 01 fiscal respondeu que a Agefis pode melhorar conhecendo os problemas de perto, fazendo abordagens surpresas nas Gerefis sem avisar, sem a maquiagem das reuniões. Gerentes precisam ser melhor preparados, estudar, visto que a maioria não sabe nem os procedimentos passados pela própria Agefis. O quesito amigo precisa ser esquecido, devendo ser valorizada a questão técnica. Foi sugerido um rodizio entre gestores: gerentes com gerentes e diretores com diretores, o que diminuiria a rivalidade velada entre os setores; 01 fiscal respondeu que a Agefis pode melhorar havendo mudança de gestores, sempre são os mesmos; 01 fiscal respondeu que a Agefis pode melhor evoluindo no monitoramento das multas; 01 fiscal respondeu que a Agefis pode melhorar publicizando as decisões; 01 fiscal respondeu que a Agefis pode melhorar propondo normatização, legislações, pois algumas irregularidades não têm previsão legal; 01 fiscal respondeu que a Agefis pode melhorar em ter mais pessoas capacitadas para os cargos estratégicos de gestão, e ter ferramentas para mensurar o trabalho delas; 01 fiscal respondeu que a Agefis pode melhorar tendo uma gestão participativa que seja de fato participativa buscando alinhar as informações, sendo envolvida em cada novo procedimento ou operação; 01 fiscal respondeu que a Agefis pode melhorar na efetividade das ações para além da atuação fiscal no cumprimento de rotas; 01 fiscal respondeu que a Agefis vem se preocupando em ouvir os fiscais, em melhorar a comunicação, contudo há um caminho longo, pois os fiscais que estão nas Gerefis não têm sentimento de pertencimento com a Agefis Sede; 01 fiscal respondeu que a Agefis está no caminho certo, com um modelo de gestão inovador ainda não visto, uma gestão de fato participativa que gera um sentimento de inclusão e de pertencimento, todos se sentem parte do processo.

## **6.2 Diálogo com os servidores comissionados da Agefis**

Foram entrevistados 4 (quatro) servidores comissionados que se comprometeram a contribuir voluntariamente com a pesquisa. De acordo com o Quadro 3, observamos que os profissionais possuem idades variando entre 32 a 45 anos, sendo 1 servidor do sexo masculino. Todos possuem formação de nível superior, tendo um servidor com graduação, e três com pós-graduação.

<b>Idade</b>	<b>Sexo</b>	<b>Área de formação</b>	<b>Titulação</b>
38 anos	Feminino	Direito	Pós graduação
42 anos	Feminino	Administração	Graduação
45 anos	Masculino	Direito	Pós graduação
32 anos	Feminino	Contabilidade	Pós graduação

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

A entrevista foi dividida em três blocos. O Bloco 1: Fiscalização integrada e Fortaleza Online com 12 perguntas, Bloco 2: Procedimentos, com 7 perguntas e Bloco 3: Clima organizacional, capacitação, diversos e condições ambientais do local de trabalho que possui 14 perguntas. Ao longo da entrevista, buscou-se compreender como os servidores vivenciam as políticas em estudo na sua rotina de trabalho, qual o entendimento que possuem sobre as mesmas, tentando extrair informações complementares, sobretudo a partir do clima organizacional da instituição.

### **6.2.1 A compreensão sobre a Fiscalização integrada**

Questionados sobre o que entendiam sobre o formato de fiscalização integrada inaugurado pela Agefis (Bloco 1: questão 1), o servidor A informou que é um formato de fiscalização que busca otimizar a atividade fiscalizatória em todos os aspectos, seja no âmbito da gestão pública, seja no âmbito do cidadão fiscalizado, bem assim do cidadão atingido direta ou indiretamente pela conduta que fere as normas pertinentes a cada protocolo de fiscalização. A Agefis integra os seguintes protocolos: vigilância sanitária, controle urbano, defesa do consumidor, meio ambiente, Covid-19 e patrimônio histórico e cultural. O servidor B informou que acreditava ser o modelo de fiscalização municipal mais eficiente que existe. A fiscalização integrada consegue receber, encaminhar e principalmente atender as denúncias da população de forma mais eficiente, além de o processo administrativo fiscal ser cumprido com maior transparência. O servidor C informou que é a execução de toda a fiscalização urbana a partir do planejamento, gerenciamento, padronização e monitoramento concentrados em uma só

autarquia, e o servidor D informou que entendia que a Agefis concentrava praticamente todos os protocolos de fiscalização municipal, exceto a fiscalização de trânsito e a tributária.

Questionados sobre qual é sua avaliação sobre esse formato de fiscalização, e quais são as dificuldades e facilidades encontradas (Bloco 1: questão 2), todos os servidores entrevistados avaliam como positiva e fizeram as considerações apresentadas a seguir. O servidor A avalia como um formato de fiscalização ágil, eficiente e resolutivo. Reputa como dificuldade a capacitação do corpo de fiscalização nas mais diversas temáticas, procedimentos e normas. Também aponta como dificuldade a comunicação e o fazer chegar a informação no formato descentralizado. Traz como grande desafio padronizar as condutas, muitas tão dinâmicas, nos oito núcleos de fiscalização, e considera que existem muitos ruídos e variações nas mensagens que se quer fazer chegar. Avalia como vantagem destacando a padronização de roteiros, procedimentos e documentos fiscais, o que gera no cidadão uma maior segurança administrativa. Sob o aspecto da gestão, o modelo viabiliza o planejamento das ações fiscais de forma macro, pensando e planejando a cidade em todas as suas vertentes. Também facilita o monitoramento e o ajuste das ações, visto que partem de uma gestão única. O formato também confere maior clareza e transparência ao processo administrativo fiscal, com informação de prazos, atendimento e acolhimento de qualidade. O servidor B avalia como dificuldades os fiscais terem o conhecimento e se atualizarem nas diversas legislações vigentes, comprometimento dos fiscais nas diversas áreas de atuação, comunicação e integração entre a sede e os diversos núcleos da Agefis. Avalia como facilidades ser uma agência de fiscalização integrada o cidadão sabe a quem recorrer nas suas diversas demandas, no caso de um novo protocolo de fiscalização – como foi no caso da Covid-19 –, não deve haver dúvidas de quem deve assegurar o cumprimento da legislação, o fiscal consegue atender diversos protocolos de fiscalização, procedimento administrativo fiscal único, transparente e consolidado. Avalia a Agefis ser um legado para cidade e futuras gerações. O servidor C avalia que se trata de um formato que proporciona maior organização e eficiência na aplicação dos recursos. Informa que existiram dificuldades relacionadas à adaptação e aceitação por parte dos servidores e alguns secretários, que há um constante desafio de se manter a comunicação ideal entre os setores e desses com as Gerefis. A facilidade vem da validade de mobilizar rapidamente os fiscais e distribuir as tarefas com controle dos prazos e transparência para o cidadão. Para o servidor D, a dificuldade tem sido trabalhar de forma descentralizada, com sete gerências de fiscalização fora da sede, enfrentando os desafios de falta de manutenção, de insumos, bem como os problemas inerentes ao distanciamento (participação reduzida nos eventos e comunicação limitada). A facilidade é poder trabalhar com uma fiscalização padronizada, organizada, além

da autonomia em todo o processo de fiscalização, desde o surgimento da denúncia até a aplicação da lei.

Questionados se consideram que o formato de fiscalização integrada é mais eficiente que o formato de fiscalização anterior (antes da criação da Agefis) e por quê (Bloco 1: questão 3), todos os servidores entrevistados avaliam como mais eficiente. O servidor A considera que o formato integrado prima pela eficiência e segurança administrativa ao cidadão. Em que pese as dificuldades, não se espera um super fiscal, especialista em todas as temáticas, e sim um corpo de fiscalização capaz de implementar as políticas de fiscalização pensadas para o município, tendo por premissa a harmonia da relação do cidadão com a cidade. O formato também aproxima o servidor da gestão, além de fortalecer a categoria, na medida em que destaca a importância do papel do fiscal para o equilíbrio da cidade. O servidor B considera que o formato de fiscalização anterior não tinha padrões e procedimentos estabelecidos, que o processo administrativo fiscal não era transparente e consolidado, inclusive sujeito a interferências políticas uma vez que era gerido por diversos órgãos e gestores; o fiscal municipal não estava sujeito a treinamentos e capacitações, e em alguns órgãos os fiscais estavam sujeitos inclusive à irrelevância. O servidor C considera mais eficiente porque com a mesma força de trabalho e o compartilhamento de recursos é possível executar um maior número de fiscalizações e com mais qualidade (média) do que anteriormente. O servidor D acredita que o formato da fiscalização anterior era desorganizado, por não haver comunicação entre os órgãos envolvidos.

Questionados sobre se esse formato de fiscalização reflete uma cidade mais fiscalizada (Bloco 1: questão 4): 75% dos servidores responderam que sim e 25% responderam que talvez.

Questionado sobre como acreditam que a fiscalização era vista pela sociedade quando se trabalhava de forma descentralizada por temática e nas Regionais, todos os servidores entrevistados responderam “ruim” (Bloco 1: questão 5).

Questionados sobre, a partir da Agefis, como você acredita que a fiscalização é vista pela sociedade (Bloco 1: questão 6): 75% dos servidores responderam que boa e 25% responderam que muito boa.

### **6.2.2 A compreensão sobre o Fortaleza Online**

Questionados a respeito do que entendiam sobre o Fortaleza Online (Bloco 1: questão 7): o servidor A respondeu que é um sistema gerenciado e desenvolvido pela Secretaria

de Urbanismo e Meio Ambiente, responsável pelo recebimento, processamento e liberação das licenças municipais (Alvará de Funcionamento, Licença Ambiental, PGRS, Licença Sanitária, CIP, etc.). O sistema possui os parâmetros legais pertinentes a cada licença e sua liberação, na maioria das situações, ocorre a partir de informações declaradas pelo contribuinte de forma unilateral. O servidor B respondeu que é um sistema de licenciamento digital com algumas licenças emitidas de forma autodeclaratória. O servidor C respondeu que é um sistema que facilita e agiliza os pedidos de licenças junto à Seuma, tendo como premissa a autodeclaração. Por fim, o servidor D respondeu que entende que seja um sistema criado pela Seuma para emissão de alguns documentos, tais como alvarás e licenças.

Questionados sobre como avaliavam o formato de licenciamento através do Fortaleza Online e quais são as dificuldades e facilidades encontradas na ação fiscalizatória (Bloco 1: questão 8), o servidor A respondeu que reputa como sistema eficiente e que estimula a regularização por parte do contribuinte, posto que prima pela desburocratização. As informações são inseridas pelo contribuinte de forma virtual e em sua maioria unilateral (autodeclaratória). O Fortaleza Online enriquece o banco de dados municipal, posto que muitos contribuintes que atuavam na clandestinidade optam por se regularizar perante a cidade. A partir das informações inseridas, políticas públicas podem ser pensadas, planejadas e executadas. O modo de atuação do Fortaleza Online poderá fracassar, contudo, caso não esteja atrelado à realização de um monitoramento sério e comprometido das informações ali inseridas e que deve se relacionar, obrigatoriamente, com a política de fiscalização municipal, com a verificação em campo dos dados informados. O servidor B respondeu que como dificuldades avalia a falta ainda de mentalidade da população de Fortaleza que acha que tudo pode pelo sistema autodeclaratório, emitindo isenções e informações que não condizem com a realidade, e como facilidade o maior acesso e facilidade pela população para emissão de licenças municipais. O servidor C respondeu que é um bom sistema, embora a autodeclaração seja temerária para emissão de certos documentos, como o Habite-se. Os fiscais e outros setores da Agefis conseguem consultar a documentação *online*, o que anteriormente requeria a troca de ofícios. A dificuldade é a insuficiência de fiscais para fiscalizar as licenças concedidas pela autodeclaração. O servidor D respondeu que não tem conhecimento sobre o assunto.

Questionados, pela experiência de campo, como consideram que os estabelecimentos/obras licenciados de forma autodeclaratória ou isentas (Fortaleza Online) estão regulares na maioria das vezes quando do momento da fiscalização (Bloco 1: questão 9), 75% dos servidores responderam que não têm opinião e 25% responderam que sim.



Questionados se existe algum monitoramento e controle pela Agefis dos documentos fiscais lavrados pela fiscalização quando identificam licenciamento, isenção, autorização e outros documentos expedidos pelo Fortaleza Online que não condizem com a realidade encontrada (Bloco 1: questão 10), 75% dos servidores responderam que sim e 25% responderam que não têm opinião.

Questionados a respeito se têm conhecimento quais estratégias foram planejadas para fiscalização municipal no Fortaleza 2040 (Bloco 1: questão 11), 75% dos servidores responderam que sim e 25% responderam que não têm opinião.

Questionados sobre o fato da Agefis ter sido idealizada para ter autonomia administrativa financeira, e esta ter completado 7 anos da sua existência e ainda não poder se sustentar e quais estratégias acreditam ser necessárias para alcançar essa independência (Bloco 1: questão 12), o servidor A respondeu que a Agefis implementa política de fiscalização que prima pela orientação e prevenção. O caráter punitivo, decorrente de seu poder de polícia, é também exercido, conforme preceituado em lei, entretanto, não é condição atrelada ao sucesso da ação fiscal. Apenas cerca de 30% das ações fiscais resultam em algum tipo de documento fiscal, o que reforça a informação versada. Estimula-se, sim, a execução de ações fiscais baseadas em um bom planejamento, muito estudo e fundamentação das condutas adotadas. A autonomia financeira não é um objetivo a ser alcançado por si e sim a consequência natural de um trabalho executado com responsabilidade e celeridade, com todas as engrenagens da Agência funcionando de forma articulada. O servidor B respondeu que a Agefis possui autonomia financeira no sentido que ela decide o que pode contratar de bens e serviços e quanto pode gastar dentro dos seus limites. Com relação ao superávit pela arrecadação das multas, essa não é a missão da Agefis visto que nossa razão de ser é assegurar o cumprimento das normas legais que regem nossa cidade. O pagamento das multas fazem parte do processo administrativo fiscal e da sanção imposta ao autuado e como forma que esse não repita a mesma infração. O servidor C respondeu que aumentar a efetividade da cobrança das multas e reduzir a dependência do tesouro municipal. O servidor D respondeu que a Agefis se sustenta desde abril de 2021.

### **6.2.3 A compreensão sobre os procedimentos**

Questionados sobre se existe algum sistema formal e sistemático de planejamento nos níveis estratégico e tático ou mesmo nível operacional na Agefis (Bloco 2: questão 1), 75% dos servidores responderam que sim e 25% responderam que não têm opinião.

Questionados sobre se esse sistema formal e sistemático (questão 1) já foi ou é implementado (Bloco 2: questão 2), 75% dos servidores responderam que sim e 25% responderam que não têm opinião.

Questionados sobre se esse sistema formal e sistemático (questão 1) já foi ou é monitorado (Bloco 2: questão 3), 50% dos servidores responderam que sim e 50% responderam que não têm opinião.

Questionados sobre se existe procedimento de fiscalização formalizado na Agefis (Bloco 2: questão 4), todos os servidores responderam que sim.

Questionados sobre se na Agefis existe monitoramento e controle das atividades dos fiscais quando estão em campo (Bloco 2: questão 5), 75% dos servidores responderam que sim e 25% responderam que não.

Questionados sobre a existência de uma boa relação do fiscal com a comunidade (Bloco 2: questão 6), 50% dos servidores responderam que sim e 25% responderam que talvez e 25% responderam que não têm opinião.

Questionados sobre se há alguma atuação da fiscalização nas áreas de interesse social (Bloco 2: questão 7), todos os servidores responderam que sim.

#### **6.2.4 Clima organizacional**

Questionados sobre como avaliam o relacionamento entre os fiscais do seu local de trabalho (Bloco 3: questão 1): 75% dos servidores responderam que excelente e 25% responderam que bom.

Questionados sobre como avaliam o relacionamento entre os fiscais da Agefis (Bloco 3: questão 2): 75% dos servidores responderam que bom e 25% responderam que regular.

Questionados sobre se a Agefis está aberta para a proposição de melhorias na execução do trabalho e a outras sugestões dos colaboradores (Bloco 3: questão 3), todos os servidores responderam que concordam plenamente.

Questionados sobre se se consideram bem informados sobre o que se passa na Agefis (Bloco 3: questão 4), 75% dos servidores responderam que quase sempre e 25% responderam que sempre.

Questionados sobre se o conhecimento é compartilhado entre os gestores da Agefis (Bloco 3: questão 5), todos os servidores responderam que quase sempre.

Questionados sobre se a remuneração é adequada para o trabalho executado (Bloco 3: questão 6), 75% dos servidores responderam que concordam e 25% responderam que discordam plenamente.

Questionados sobre, se comparado com outros serviços semelhantes executados no município, ou em outros municípios similares à realidade de Fortaleza, consideram a remuneração dos fiscais satisfatória (Bloco 3: questão 7), 25% dos servidores responderam que concordam plenamente, 25% responderam que concordam e 50% responderam não ter opinião.

### **6.2.5 Capacitação**

Quanto aos temas de capacitação (Bloco 3: questão 8) os servidores classificaram em grau de importância: a) Legislação urbanística: todos avaliaram como muito importante; b) Legislação ambiental: 75% como muito importante e 25% como importante; c) Legislação sanitária: 75% como muito importante e 25% como importante; d) Legislação do consumidor: 50% como muito importante, 50% como importante; e) Leitura de plantas: 75% como muito importante e 25% como importante; f) Estudo de vegetação: 50% como importante, 25% como muito importante, 25% como pouco importante; g) Resolução de conflitos: todos avaliaram como muito importante; h) Habilidades interpessoais: 75% como muito importante e 25% como importante; i) Gestão de projetos: 50% como muito importante, 25% como importante, 25% como pouco importante; j) Estudo de geoprocessamento: 25% como muito importante, 25% como importante e 50% como pouco importante e 25% como importante e k) Outros cursos: 25% como muito importante, 75% não responderam.

### **6.2.6 Diversos**

Questionados se consideram o trabalho de esclarecimento de dúvidas e orientação da comunidade por parte dos fiscais importante (Bloco 3: questão 9), todos os servidores responderam que é muito importante.

Questionados sobre o número de funcionários do seu setor (Bloco 3: questão 10), todos responderam que é o necessário.

### **6.2.7 Condições ambientais do atual local de trabalho**

Com relação às condições ambientais do seu atual local de trabalho (Bloco 3: questão 11), os fiscais consideraram: a) Temperatura: todos os servidores responderam que é muito boa; b) Espaço físico: 75% como muito boa e 25% como boa; c) Iluminação: todos os servidores responderam que é muito boa;; d) Conforto mobiliário: 75% como muito boa e 25% como boa; e) Higiene: : todos os servidores responderam que é muito boa; f) Banheiros: 75% como muito boa e 25% como boa; g) Ruído: 75% como muito boa e 25% como boa; h) Estacionamento: 50% como ruim, 25% como muito boa e 25% como boa.

Questionados sobre, levando tudo em consideração, como se sentem ao trabalhar na Agefis (Bloco 3: questão 12): 50% responderam que estão muito satisfeitos e 50% responderam que estão satisfeitos.

Questionados sobre a Agefis ter 7 anos de existência, como a classificam (Bloco 3: questão 13): 50% classificaram como muito boa, 25% classificaram como boa e 25% classificaram como excelente.

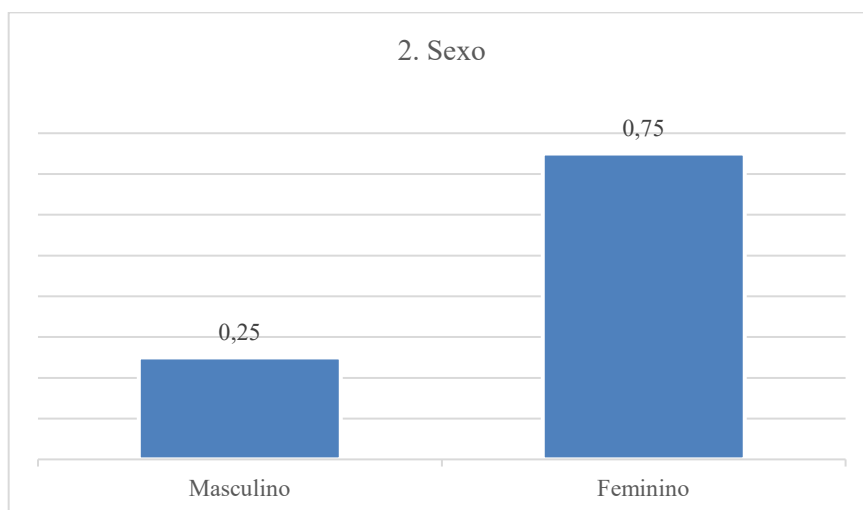
Questionados sobre o que acreditam que a Agefis pode melhorar (Bloco 3: questão 14), 03 servidores acreditam que a comunicação interna pode melhorar; 02 servidores acreditam que pode melhorar o sentimento de pertencimento; 01 servidor acredita que pode melhorar a comunicação com a população; melhoria da imagem da Agefis; melhoria da gestão das demandas de fiscalização; fortalecimento dos processos internos; maior celeridade no processo administrativo fiscal; mapeamento de fluxos e processos; agilizar aquisições; automatizar tarefas manuais, integração com sistemas externos; mais veículos com horário adequado; mais diálogo com representantes de setores econômicos; maior presença nos debates sobre novas normas.

### **6.3 Comparativo dos resultados a partir da amostra dos 20 servidores municipais entrevistados**

Elegemos pontos das entrevistas que consideramos cruciais para atingir os objetivos da pesquisa realizando uma análise comparativa entre os resultados alcançados.

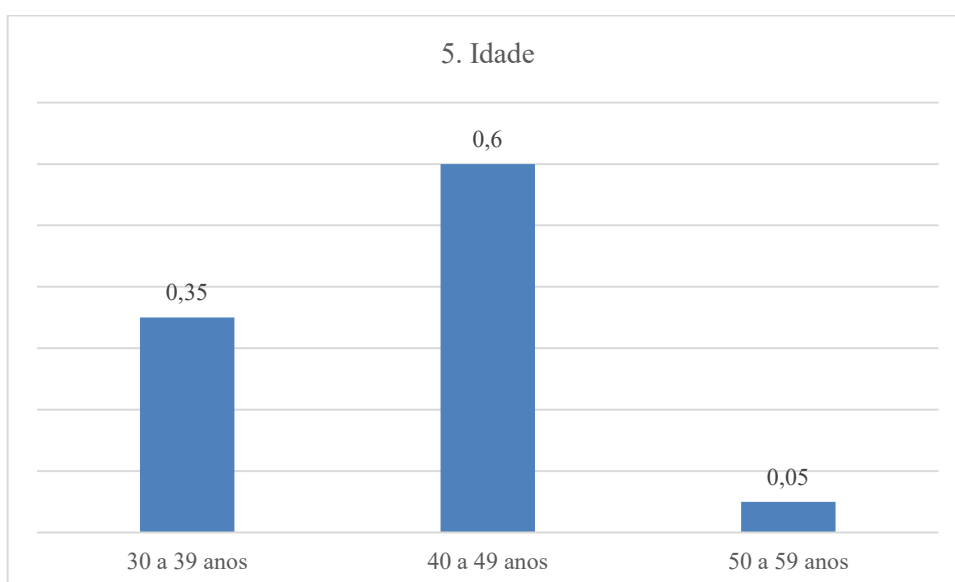
#### **6.3.1 Perfil dos entrevistados**

Figura 55 – Perfil dos 20 entrevistados – Sexo



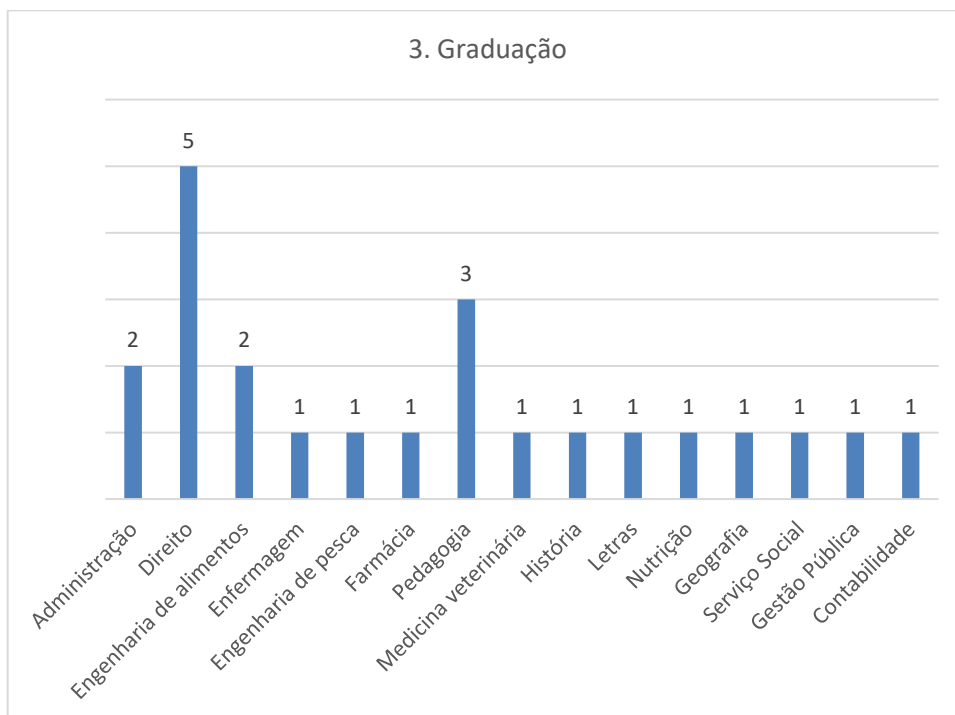
Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Figura 56 – Perfil dos 20 entrevistados – Idade



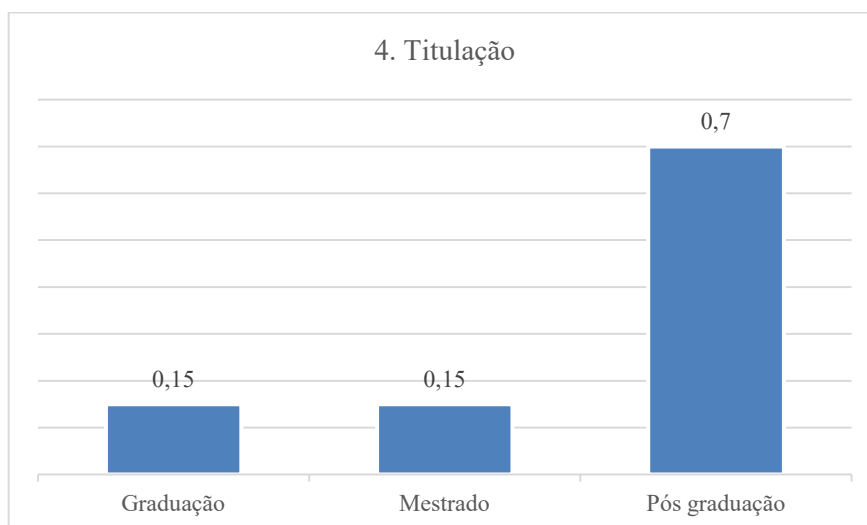
Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Figura 57 – Perfil dos 20 entrevistados – Graduação



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

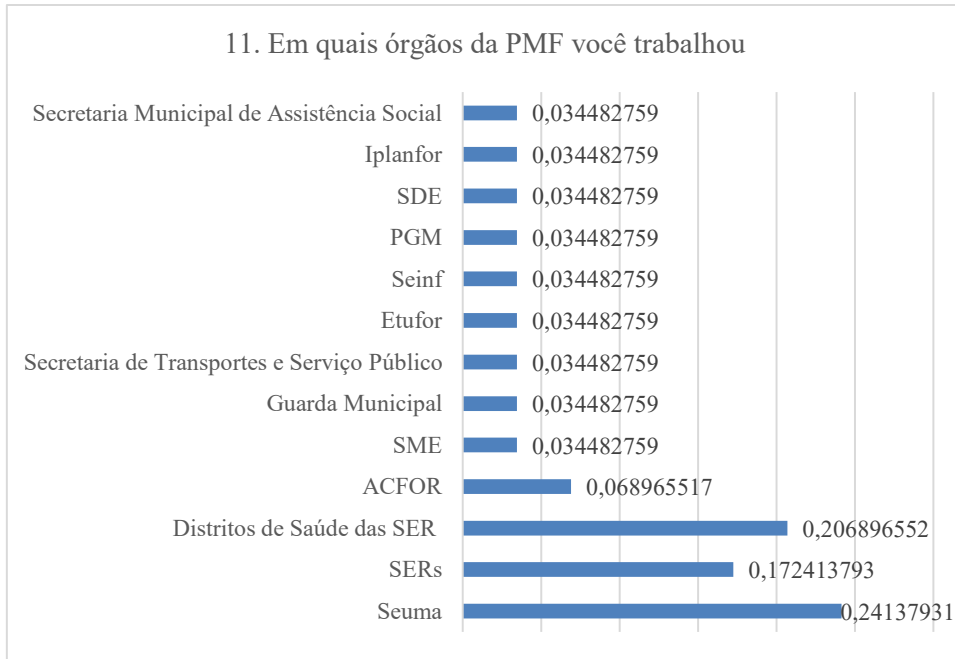
Figura 58 – Perfil dos 20 entrevistados – Titulação



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

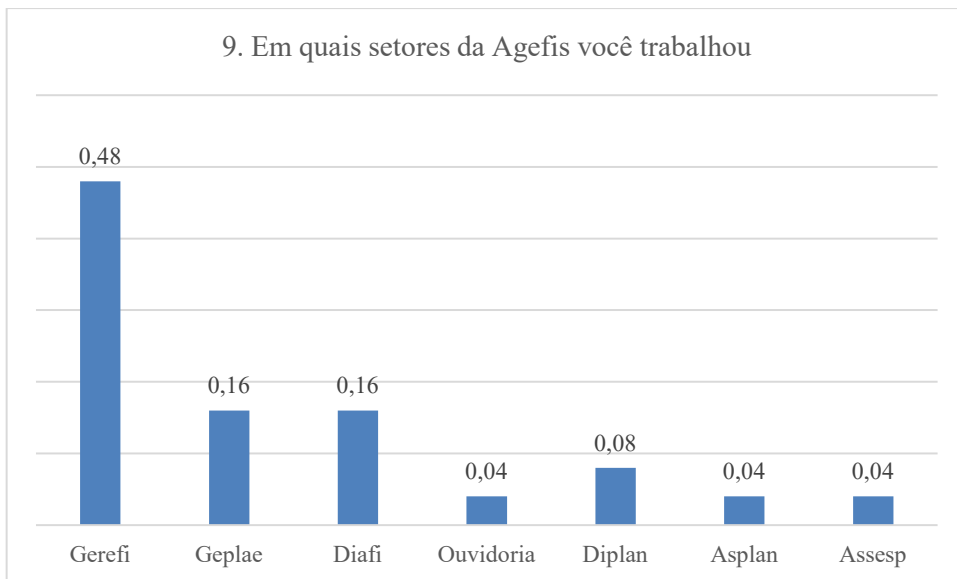
Os entrevistados têm experiência em diversos órgãos da Prefeitura Municipal de Fortaleza e setores da Agefis:

Figura 59 – Perfil dos 20 entrevistados – Órgãos da Prefeitura de Fortaleza que trabalhou



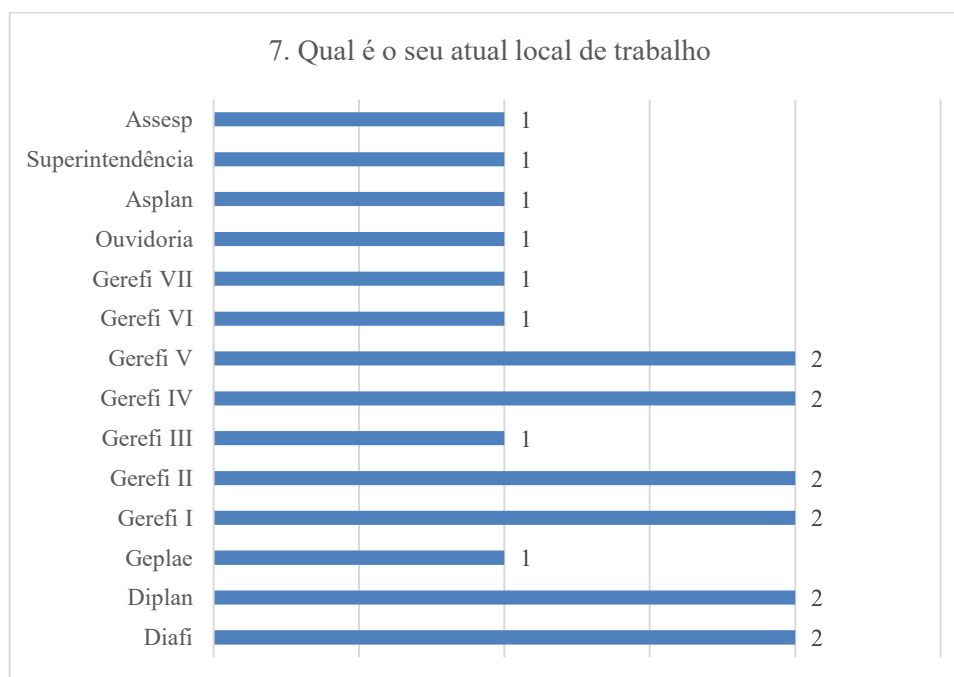
Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Figura 60 – Perfil dos 20 entrevistados – Setores da Agefis que trabalhou



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Figura 61 – Perfil dos 20 entrevistados – Atual local de trabalho



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

### 6.3.2 Fiscalização Integrada

Ao serem questionados a respeito do que entendiam sobre o formato de fiscalização integrada inaugurado pela Agefis (Bloco 1 – questão 1), somente 10% entendem que a fiscalização integrada é a união de vários protocolos, temáticas de fiscalização para que os fiscais de atividades urbanas atuem em todas as áreas, ou seja, os fiscais da especialidade vigilância sanitária não atuariam em todas as áreas, mas tão somente na área de sua especialidade. Os demais 90%, em linhas gerais, compreendem que a fiscalização integrada é a atuação do fiscal em todas as áreas de competência da Agefis (vigilância sanitária, controle urbano, defesa do consumidor, meio ambiente, patrimônio histórico e cultural e outros), e o gerenciamento dessa atividade fiscalizatória de atividades urbanas e vigilância sanitária, desde o planejamento até a execução (todas as etapas), é realizado por uma única entidade – a Agefis.



Ao serem questionados a respeito de sua avaliação sobre esse formato de fiscalização e quais são as dificuldades e facilidades encontradas (Bloco 1 – questão 2), 85% dos servidores avaliaram como um formato de fiscalização positivo, contudo com considerações. E 15% dos servidores avaliaram que o atual formato de fiscalização não funciona e também fizeram considerações. Os servidores que afirmaram que o atual formato de fiscalização integrada não funciona, são fiscais gerais e fiscais de especialidade na área de vigilância sanitária, destacando que 66% destes são fiscais ocupantes de cargo comissionado.

Sobre o formato de fiscalização integrada ser mais eficiente que o formato de fiscalização anterior (antes da criação da Agefis) e por quê (Bloco 1 – questão 3), 70% dos servidores avaliaram que consideram mais eficiente e fazem considerações. 15% avaliaram que ambos os formatos de fiscalização existem aspectos positivos e negativos, e 15% dos servidores avaliaram ser ineficiente o atual formato de fiscalização. Os servidores que avaliaram que ambos os formatos de fiscalização existem aspectos positivos e negativos, e que consideram ineficiente o atual formato, são fiscais de atividades urbanas e vigilância sanitária atuantes no campo e ocupantes de cargo comissionado.

Questionados se esse formato de fiscalização reflete numa cidade mais fiscalizada (Bloco 1 – questão 4), 45% dos servidores responderam que talvez, 35% responderam que sim e 20% responderam que não. Apesar de 20% responderem que não, os demais 80% acreditam ou sentem que esse formato de fiscalização integrada reflete numa cidade mais fiscalizada.

Sobre como eles acreditam que a fiscalização era vista pela sociedade quando se trabalhava de forma descentralizada por temática e nas Regionais (Bloco 1 – questão 5), 65% avaliaram como ruim, 10% avaliaram como boa e 25% não emitiram opinião. E a partir da Agefis, questionados sobre como eles acreditam que a fiscalização é vista pela sociedade (Bloco 1 – questão 6), 70% avaliaram como boa, 10% avaliaram como ruim e 20% não emitiram opinião.

### **6.3.3 Fortaleza Online**

Ao serem questionados sobre o que entendiam sobre o Fortaleza Online (Bloco 1: questão 7), todos os servidores apresentaram ter um conhecimento claro sobre o seu conceito, informando em linhas gerais tratar-se de um sistema, uma plataforma *online* de serviços gerenciado pela Seuma para solicitação de licenças, diminuindo a burocracia e trazendo transparência dos serviços prestados pela prefeitura.

Questionados sobre sua avaliação sobre o formato de licenciamento através do Fortaleza Online e quais são as dificuldades e facilidades encontradas na ação fiscalizatória (Bloco 1: questão 8), somente um servidor respondeu que não tem conhecimento sobre o assunto, todos os demais servidores avaliaram como positivo o formato de licenciamento, destacando como facilidade a diminuição da burocracia no processo de licenciamento. Chama atenção a referência pelos servidores: “que é um sistema pouco utilizado pela Agefis”, “que a fiscalização tem dificuldade de utilizar essa ferramenta”, “que a fiscalização não vai munida com as informações do Fortaleza Online”, “que deveria entrar na rotina da fiscalização monitorar os licenciamento autodeclaratórios” e “que o Fortaleza Online deveria ser integrado com a fiscalização, especialmente no quesito escuta dos fiscais”, “O modo de atuação do Fortaleza Online poderá fracassar, contudo, caso não esteja atrelado à realização de um monitoramento sério e comprometido das informações ali inseridas e que deve se relacionar, obrigatoriamente, com a política de fiscalização municipal, com a verificação em campo dos dados informados”, “A dificuldade é a insuficiência de fiscais para fiscalizar as licenças concedidas pela autodeclaração”, “é um bom sistema, embora a autodeclaração seja temerária para emissão de certos documentos, como o habite-se”. Destaca-se nas falas dos entrevistados a informação do pouco uso pela Agefis do banco de dados do Fortaleza Online.

Questionados sobre a existência de algum monitoramento e controle pela Agefis dos documentos fiscais lavrados pela fiscalização quando identificam licenciamento, isenção, autorização e outros documentos expedidos pelo Fortaleza Online que não condizem com a realidade encontrada (Bloco 1: questão 10), 60% dos servidores informaram que existe sim algum monitoramento e controle, 25% informaram que não e 15% disseram que não têm opinião. Esse dado se complementa com a informação do pouco uso pela Agefis do banco de dados do Fortaleza Online.

#### **6.3.4 Procedimentos**

Questionados sobre se existe algum sistema formal e sistemático de planejamento nos níveis estratégico e tático ou mesmo nível operacional na Agefis (Bloco 2: questão 1), 75% dos servidores responderam que sim, 5% responderam que não e 20% responderam que não têm opinião. Questionados sobre se esse sistema formal e sistemático (questão 1) já foi ou é implementado (Bloco 2: questão 2), 65% dos servidores responderam que sim, 10% responderam que não, 15% responderam que não têm opinião e 10% responderam que talvez. Questionados sobre se esse sistema formal e sistemático (questão 1) já foi ou é monitorado

(Bloco 2: questão 3), 40% dos servidores responderam que sim, 15% responderam que não, 20% responderam que não têm opinião e 25% responderam que talvez. O planejamento estratégico é uma ferramenta de gestão que auxilia os gestores a mapear o caminho a ser seguido para atingir os objetivos do “negócio”. Ele indica aonde a entidade está, aonde quer chegar e quais são as ações necessárias para cumprir essa jornada. Contudo, chama atenção um percentual significativo de servidores não ter opinião e responderem “talvez” sobre essa temática.

Sobre o Fortaleza 2040, perguntou-se se os servidores têm conhecimento de quais estratégias foram planejadas para fiscalização municipal no Fortaleza 2014, e 55% informaram não ter conhecimento, 35% informaram ter conhecimento e 10% não emitiram opinião.

Questionados sobre se existe procedimento de fiscalização formalizado na Agefis (Bloco 2: questão 4), somente um servidor informou que talvez exista, e este servidor é fiscal ocupante de cargo comissionado. Todos os demais servidores responderam que sim existe procedimento de fiscalização formalizado na Agefis.

Questionados sobre se na Agefis existe monitoramento e controle das atividades dos fiscais quando estão em campo (Bloco 2: questão 5), 65% dos servidores responderam que sim, 25% responderam que não, 10% responderam que talvez e 5% não responderam a questão. Destaca-se que esses 25% que responderam não, 75% são atualmente ocupantes de cargo comissionados e fiscais comissionados.

### **6.3.5 Clima organizacional**

Questionados sobre como os servidores avaliam o relacionamento entre os fiscais do seu local de trabalho (Bloco 3: questão 1), 35% responderam que excelente, 60% responderam que bom e 5% responderam que regular.

Questionados sobre como os servidores avaliam o relacionamento entre os fiscais da Agefis (Bloco 3: questão 2), 65% responderam que bom, 25% responderam que regular, 5% responderam que ruim e 5% não emitiram opinião.

Questionados sobre se a Agefis está aberta para a proposição de melhorias na execução do trabalho e a outras sugestões dos colaboradores (Bloco 3: questão 3), 25% concordaram plenamente, 60% concordaram, 10% discordaram e 5% não emitiram opinião.

Questionados se os servidores se consideram bem informados sobre o que se passa na Agefis (Bloco 3: questão 4), 85% dos servidores responderam que quase sempre, 5%

responderam que sempre, 5% responderam que quase nunca e 5% responderam que não têm opinião.

Questionados se os servidores consideram a sua remuneração adequada para o trabalho executado (Bloco 3: questão 6), 10% responderam que concordam completamente, 40% responderam que concordam, 40% responderam que discordam, 5% responderam que discordam completamente e 5% não emitiram opinião.

### **6.3.6 Capacitação**

Quanto aos temas de capacitação para fiscalização, questionados como classificam em grau de importância (Bloco 3: questão 8), segue: 1. Legislação urbanística: 80% classificaram como muito importante e 20% classificaram como importante; 2. Legislação ambiental: 80% classificaram como muito importante e 20% classificaram como importante; 3. Legislação sanitária: 80% classificaram como muito importante e 20% classificaram como importante; 4. Legislação do consumidor: 65% classificaram como muito importante, 25% classificaram como importante, 5% classificaram como pouco importante e 5% não emitiram opinião; 5. Leitura de planta: 45% classificaram como muito importante, 45% classificaram como importante e 10% não emitiram opinião; 6. Estudo de vegetação: 20% classificaram como muito importante, 35% classificaram como importante, 20% classificaram como pouco importante, 15% classificaram como muito pouco importante e 10% não emitiram opinião; 7. Resolução de conflitos: 55% classificaram como muito importante, 15% classificaram como importante, 25% classificaram como pouco importante e 5% não emitiram opinião; 8. Habilidades interpessoais: 65% classificaram como muito importante, 30% classificaram como importante, 5% classificaram como pouco importante; 9. Gestão de projetos: 25% classificaram como muito importante, 50% classificaram como importante, 20% classificaram como pouco importante e 5% não emitiram opinião; 10. Estudo de geoprocessamento: 25% classificaram como muito importante, 35% classificaram como importante, 30% classificaram como pouco importante e 10% não emitiram opinião. Nesse sentido, em grau de importância, a classificação elencada pelos servidores ficou da seguinte forma, em 1º lugar: Legislação urbanística, ambiental e sanitária; 2º lugar: Habilidades interpessoais; 3º lugar: Legislação de consumidor; 4º lugar: Resolução de conflitos; 5º lugar: Leitura de planta; 6º lugar: Gestão de projetos; 7º lugar: Estudo de geoprocessamento, 8º lugar: Estudo de vegetação e 9º lugar: Outros temas.

### 6.3.7 Diversos

Sobre a Agefis ter autonomia administrativa financeira, a Agefis completou 7 anos da sua existência e sabe-se que a mesma ainda não se sustenta, questionados sobre que estratégias acreditam ser necessárias para alcançar essa independência (Bloco 1: questão 10), 35% dos servidores acreditam que uma melhor gestão do valor arrecadado das multas e efetividade da cobrança destas, e a Agefis receber parte do valor arrecadado das taxas de licenciamento ou ter uma taxa de fiscalização paga no momento do licenciamento, já que a fiscalização participa do processo de licenciamento realizando as vistorias pós e prévia ao licenciamento, seria uma estratégia. Chama atenção um servidor informar que a Agefis se sustenta desde abril de 2021.

Questionados sobre se existe procedimento de fiscalização formalizado na Agefis (Bloco 2: questão 4), somente um servidor informou que talvez exista, e este servidor é fiscal ocupante de cargo comissionado. Todos os demais servidores responderam que sim existe procedimento de fiscalização formalizado na Agefis.

Questionados sobre se na Agefis existe monitoramento e controle das atividades dos fiscais quando estão em campo (Bloco 2: questão 5), 65% dos servidores responderam que sim, 25% responderam que não, 10% responderam que talvez e 5% não responderam a questão. Destaca-se que esses 25% que responderam não, 75% são atualmente ocupantes de cargo comissionados e fiscais comissionados.

### 6.3.8 Condições ambientais do atual local de trabalho

Questionados sobre às condições ambientais do seu atual local de trabalho, os servidores consideram quanto: 1. Temperatura: 30% muito boa, 50% boa, 15% ruim e 5% muito ruim; 2. Espaço físico: 25% muito boa, 50% boa, 20% ruim e 5% muito ruim; 3. Iluminação: 35% muito boa, 45% boa, 15% ruim e 5% muito ruim; 4. Conforto mobiliário: 25% muito boa, 45% boa, 25% ruim e 5% muito ruim; 5. Higiene: 35% muito boa, 45% boa, 15% ruim e 5% muito ruim; 6. Banheiros: 30% muito boa, 30% boa, 25% ruim e 15% muito ruim; 7. Ruído: 15% muito boa, 65% boa, 20% ruim; 8. Estacionamento: 5% muito boa, 45% boa, 20% ruim e 30% muito ruim. Organizando numa sequência os itens considerados piores avaliados segue em 1º lugar o estacionamento, 2º lugar os banheiros, 3º lugar o conforto mobiliário e 4º lugar o espaço físico. Os demais itens por estarem na classificação como ruim e muito ruim abaixo de 25% não julgamos importante classificar.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A fiscalização integrada foi instituída formalmente a partir da criação da Agência de Fiscalização de Fortaleza (Agefis), em dezembro de 2014, através da Lei Complementar municipal nº 190/2014. O nascimento de uma entidade que tem como função planejar, padronizar, monitorar, avaliar, gerenciar as ações de fiscalização, tendo como competência a fiscalização das posturas, obras, edificações, estabelecimentos, atividades, resíduos sólidos, eventos, meio ambiente, vigilância sanitária, defesa do consumidor, transportes e patrimônio histórico-cultural, e que pactua suas ações e metas conjuntamente com os órgãos titulares das políticas públicas relacionadas, traz um formato de fiscalização inovador no Brasil.

Simultaneamente, no início do ano de 2015, surge um novo formato de licenciamento, o licenciamento ambiental simplificado, o licenciamento por autodeclaração, a ficha de caracterização, a partir da Lei Complementar municipal nº 208/2015 (FORTALEZA, 2015). O Fortaleza Online, que é um sistema de licenciamento informativo, concretiza esse novo formato de licenciamento municipal, sem prévia análise documental e sem qualquer intervenção humana, em que as regras estão inseridas no sistema que autocritica as informações. Do ano de 2015 até o presente momento, inúmeras outras licenças tornaram-se autodeclaratórias, de modo que se tem conhecimento de somente a licença sanitária de alto risco ainda possuir inspeção prévia ao licenciamento, as demais licenças não possuem.

Inovadores no seu formato, ambas as políticas públicas simplificam, padronizam e desburocratizam processos e procedimentos de prestação de serviço público. A fiscalização integrada sendo gerida pela Agefis e o Fortaleza Online pela Seuma trazem à luz a discussão sobre a precarização técnica e científica desses processos que se relacionam diretamente, demonstrando forças, oportunidades, fraquezas e ameaças.

Com base nesse cenário, a presente pesquisa faz uma avaliação crítica da política de fiscalização integrada e fiscalização dos licenciamentos no formato autodeclaratório, voltando seu olhar para os servidores da Agefis, especialmente os fiscais de campo e comissionados que vivenciam de perto essas políticas.

Para esta análise, ressaltamos o referencial teórico predominante, a trajetória institucional, além de trazeremos a percepção dos principais atores envolvidos na implementação das políticas, em uma análise que atenda aos parâmetros qualitativos da avaliação em profundidade.

A pesquisa contempla as percepções e as interpretações dos atores envolvidos na implementação da política de fiscalização integrada e fiscalização dos licenciamentos

expedidos de forma autodeclaratória, quais sejam, fiscais de atividades urbanas e vigilância sanitária atuantes no campo e ocupantes de cargo comissionado, além de servidores comissionados da Agefis.

O perfil dos entrevistados é de 75% do sexo feminino, 60% com faixa etária entre 40 a 49 anos, 70% possui pós graduação, 48% trabalhou ou trabalha na Gerência Regional de Fiscalização Integrada (Gerefi) e 16% na Gerência de Plantões e Atividades Especiais (Geplae), ilustrando que a maioria dos entrevistados tem experiência de campo.

No decorrer das entrevistas, identificamos que a compreensão sobre o formato de fiscalização integrada está homogêneo e bem aproximado entre os servidores. Em torno de 90%, dos servidores compreendem que a fiscalização integrada é a atuação do fiscal em todas as áreas de competência da Agefis (vigilância sanitária, controle urbano, defesa do consumidor, meio ambiente, patrimônio histórico e cultural e outros), e o gerenciamento dessa atividade fiscalizatória de atividades urbanas e vigilância sanitária, desde o planejamento até a execução (todas as etapas) é realizado por uma única entidade – a Agefis.

A respeito da percepção dos servidores sobre a fiscalização integrada, 85% dos servidores avaliaram como um formato de fiscalização positivo e 70% avaliaram como mais eficiente que o formato de fiscalização anterior, em ambas as avaliações os servidores realizaram muitas considerações. 15% dos servidores avaliaram que o atual formato de fiscalização não funciona e 15% avaliaram que ambos os formatos de fiscalização existem aspectos positivos e negativos, nas duas avaliações os servidores realizaram inúmeras considerações. O resultados mostram que os servidores que afirmaram que o atual formato de fiscalização integrada não funciona e que ambos os formatos de fiscalização existem aspectos positivos e negativos são fiscais gerais e fiscais de especialidade na área de vigilância sanitária atuantes no campo, assim como fiscais ocupantes de cargo comissionado.

Contudo, ao serem questionados se esse novo formato de fiscalização reflete uma cidade mais fiscalizada, identificou-se que os servidores não sabiam ao certo se sim ou não – 45% responderam que talvez, 35% responderam que sim e 20% responderam que não –, não obstante 70% considera esse formato de fiscalização ser mais eficiente. Apesar de 20% responderem que não, os demais 80% acreditam ou sentem que esse formato de fiscalização integrada reflete uma cidade mais fiscalizada. Considera-se que pela ausência ou desinformação sobre os dados anteriores dos órgãos que realizavam fiscalização e dados da Agefis, pairam insegurança e dúvida pelos servidores sobre esse questionamento, demonstrando ser uma fraqueza na análise do formato de fiscalização integrada.

O fato de 70% dos entrevistados indicarem que o atual modelo de fiscalização é mais eficiente que o anterior e apenas 35% desse grupo indicar que considera a cidade mais fiscalizada, sugere-se que no quesito atuação da fiscalização em campo o atual modelo de fiscalização não se encontra eficiente ou pelo menos não há esse sentimento.

Ainda sobre a fiscalização integrada, os resultados mostram que 70% dos servidores acreditam que a fiscalização é vista como boa pela sociedade, e quando a fiscalização trabalhava de forma descentralizada por temática e nas Regionais, 65% dos servidores avaliaram acreditar que a fiscalização era vista como ruim.

A compreensão sobre o Fortaleza Online é unânime entre os servidores informando em linhas gerais tratar-se de um sistema, plataforma *online* de serviços, gerenciado pela Seuma para solicitação de licenças, diminuindo a burocracia e trazendo transparência dos serviços prestados pela Prefeitura.

No que concerne à percepção do Fortaleza Online pelos servidores municipais, é praticamente unânime a avaliação desse formato de licenciamento como positivo, destacando como força a diminuição da burocracia no processo de licenciamento.

Contudo, sobre a existência de algum monitoramento e controle pela Agefis dos documentos fiscais lavrados pela fiscalização quando são identificados licenciamento, isenção, autorização e outros documentos expedidos pelo Fortaleza Online que não condizem com a realidade encontrada, 25% dos servidores informaram que não existe, 60% que sim existe e 15% não emitiram opinião. Acreditamos que esse dado se complementa com a informação do pouco uso pela Agefis do banco de dados do Fortaleza Online.

Além disso, pela experiência de campo dos fiscais de campo e comissionados, 63% consideram que os estabelecimentos/obras licenciados de forma autodeclaratória ou isentas (Fortaleza Online) não estão regulares na maioria das vezes quando do momento da fiscalização.

Identificou-se que a fiscalização integrada e o Fortaleza Online estão diretamente relacionados, restando claro que o sucesso pleno do formato de licenciamento autodeclaratório necessariamente depende do monitoramento desses documentos pela fiscalização da Agefis verificando em campo os dados informados.

Evidencia-se a referência pelos servidores sobre o Fortaleza Online: “que é um sistema pouco utilizado pela Agefis”, “que a fiscalização têm dificuldade de utilizar essa ferramenta”, “que a fiscalização não vai munida com as informações do Fortaleza Online”, “que deveria entrar na rotina da fiscalização monitorar os licenciamento autodeclaratórios” e “que o Fortaleza Online deveria ser integrado com a fiscalização, especialmente no quesito escuta dos



fiscais”, “O modo de atuação do Fortaleza Online poderá fracassar, contudo, caso não esteja atrelado à realização de um monitoramento sério e comprometido das informações ali inseridas e que deve se relacionar, obrigatoriamente, com a política de fiscalização municipal, com a verificação em campo dos dados informados”, “A dificuldade é a insuficiência de fiscais para fiscalizar as licenças concedidas pela autodeclaração”, “é um bom sistema, embora a autodeclaração seja temerária para emissão de certos documentos, como o habite-se”. Destaca-se todos esses pontos elencados pelos servidores como uma fragilidade pela Agefis e Seuma.

Sobre o conhecimento da existência pela Agefis de um Planejamento estratégico, e este ser implementado e monitorado, e ter conhecimento quais estratégias foram planejadas para fiscalização no Fortaleza 2040, os resultados apontaram que um número considerável de servidores desconhece se este Plano é implementado, monitorado e tampouco onde a fiscalização quer chegar, o que quer alcançar, qual é a sua visão. Este ponto é extremamente desafiador e importante na consolidação da Agência, visto que a falta de organização na gestão promove insegurança, desde a ter custos mais elevados, desconhecimento das suas dificuldades, posicionamentos (missão, valores, princípios), dificuldade de crescimento, dentre outros.

Sobre o clima organizacional, 95% dos servidores avaliaram que os fiscais do seu local de trabalho têm “excelente” e “bom” relacionamento, contudo avaliaram que o relacionamento entre os fiscais da Agefis-Sede é 65% “bom” e 25% “regular”. Este indicador aponta a necessidade de melhorar o relacionamento entre os fiscais da Agefis-Sede, e vai ao encontro do indicador que identificou como dificuldade trabalhar de forma descentralizada com sete gerências de fiscalização, todos fora da sede.

Por outro lado, o indicador que apontou pela dificuldade de comunicação na Agefis, em razão, sobretudo, de trabalhar de forma descentralizada, no quesito informação, o indicador apresenta que 90% dos servidores se consideram quase sempre ou sempre bem informados no que se passa na Agefis.

Sobre as condições ambientais do atual local de trabalho, organizando numa sequência, os itens considerados piores avaliados são: em 1º lugar o estacionamento, 2º lugar os banheiros, 3º lugar o conforto mobiliário e 4º lugar o espaço físico. Este indicador concilia com o indicador de ter como dificuldade trabalhar de forma descentralizada com sete gerências de fiscalização fora da sede enfrentando os desafios de falta de manutenção, de insumos, bem como os problemas inerentes ao distanciamento.

De uma forma geral, nas entrevistas dos fiscais de campo e comissionados, percebemos que eles consideraram como facilidade o formato de fiscalização integrada ter padronização de roteiros, procedimentos e documentos fiscais, procedimento administrativo,

fiscal único e planejamento das ações fiscais, e a manifestação do desejo de mudança do atual formato de atuação integrado em campo – “todo mundo faz tudo”, acreditando ser mais eficiente o formato integrado dividido em fiscais com atuação “geral” e fiscais com atuação “especializada” (obras, meio ambiente, defesa do consumidor, vigilância sanitária). Há um reforço na fala da necessidade de um plano de capacitação, desejo de processos internos bem definidos e seguidos, e incorporação nos procedimentos de fiscalização de consulta ao sistema Fortaleza Online. Sentimos que a maioria dos servidores discorriam com facilidade e propriedade sobre os assuntos e com desejo de contribuir na pesquisa expondo sentimentos, contentamentos e insatisfações.

Algumas potencialidades ainda não exploradas pela Agência foram identificadas pelos servidores fiscais de campo e fiscais comissionados, como: uma melhor gestão do valor arrecadado das multas e efetividade da cobrança destas, a criação de um fundo relacionado a fiscalização, a possibilidade da Agefis receber parte do valor arrecadado das taxas de licenciamento ou ter uma taxa de fiscalização paga anualmente no momento do licenciamento e este valor ser repassado para Agefis e o recebimento do recurso do fundo nacional de saúde ser direcionado para as ações de vigilância sanitária.

Nas entrevistas com os servidores comissionados, percebemos que o enfoque maior dado por eles é a ciência da complexidade de legislações e procedimentos de fiscalização que os fiscais precisavam conhecer para atuação em campo, enfatizando a necessidade de capacitação. Assim como a dificuldade de comunicação entre os setores e Gerências Regionais de Fiscalização Integrada.

Se a missão da Agefis é assegurar o cumprimento das normas legais que regem a vida urbana para promover a convivência harmônica e equilibrada entre as pessoas e a cidade de Fortaleza, entendemos ser a capacitação dos fiscais algo fundamental. Precisamos ainda trazer a reflexão se o atual formato de fiscalização está realmente sendo mais eficiente que o formato anterior trabalhando com indicadores.

Dessa forma, foram os objetivos propostos para este trabalho: (i) compreender os conceitos de fiscalização integrada e Fortaleza Online; (ii) identificar como a fiscalização integrada e o Fortaleza Online se relacionam; e (iii) perceber ambas as políticas, especialmente pelo olhar e vivências dos agentes de fiscalização de atividades urbanas e vigilância sanitária, verificamos uma compreensão majoritária dos conceitos (i) e a relação entre as políticas unânime (ii).

Sobre a percepção das duas políticas públicas – item (iii) –, percebeu-se que são consideradas mais eficientes e avaliadas como positivas que os formatos anteriores de

fiscalização e licenciamento, que levando tudo em consideração 50% se sente muito satisfeito e 50% satisfeito em trabalhar na Agefis e sobre a Agefis completar 7 anos de existência, 50% a classificaram como muito boa, 25% como boa e 25% como excelente.

Concluimos que os benefícios propostos de uma forma geral pela política de fiscalização integrada e licenciamento no formato *online* trazem mais aspectos positivos para os servidores, cidadãos e conseqüentemente para a Cidade, do que os formatos anteriores de fiscalização e licenciamento. Contudo, merece atenção pelos gestores públicos, especialmente os gestores da Agefis e Seuma, a necessidade de monitoramento e avaliação constante dessas políticas.

Acreditamos que as duas políticas públicas formariam um casamento perfeito se caminhassem e aprendessem juntas, contudo, se percebeu uma fiscalização inoperante quanto às vistorias dos licenciamentos autodeclaratórios, e a respeito do Fortaleza Online, um sentimento de inúmeras licenças aprovadas sem se ter dados qualitativos se deveriam ou poderiam estar licenciadas.

Podemos afirmar que hoje ambas as políticas chegaram num nível de amadurecimento que se faz necessário estabelecer muito mais que números de atividades licenciadas e fiscalizadas, mas instituir um trabalho de monitoramento e avaliação constante desse formato de trabalho, buscando realizar uma análise qualitativa dos dados.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de administração pública**, v. 41, p. 67-86, 2007.

AUTARQUIA DE REGULAÇÃO, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO AMBIENTAL (ACFOR). **Apresentação à Prefeita de Fortaleza Luizianne Lins sobre o Programa de Fiscalização Integrada**. Fortaleza: ACFor, 2005.

BELO HORIZONTE. **Lei Municipal nº 10.101**, 14 de janeiro de 2011, altera a Lei nº 9.011/05. Diário Oficial do Município: Belo Horizonte, 2011. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/lei-ordinaria/2011/1010/10101/lei-ordinaria-n-10101-2011-altera-a-lei-n-9011-05-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 26 nov. 2020.

BELO HORIZONTE. **Lei Municipal nº 10.308**, de 11 de novembro de 2011. Cria o cargo público efetivo de fiscal de atividades urbanas e controle ambiental (redação dada pela Lei nº 10.927/2016). Diário Oficial do Município: Belo Horizonte, 2011. Disponível em: <http://leismunicipa.is/ifmbl> Acesso em: 26 nov. 2020.

BELO HORIZONTE. **Decreto Municipal nº 14.648**, de 11 de novembro de 2011. Estabelece as atribuições do cargo público efetivo de fiscal de atividades urbanas e controle ambiental, prevê as normas e critérios para apuração da GAMPFI, e dá outras providências. Diário Oficial do Município: Belo Horizonte, 2011. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/decreto/2011/1464/14648/decreto-n-14648-2011-estabelece-as-atribuicoes-do-cargo-publico-efetivo-de-fiscal-integrado-preve-as-normas-e-criterios-para-apuracao-da-gampfi-e-da-outras-providencias> Acesso em: 26 nov. de 2020.

BELTRÃO, Hélio. **Descentralização e Liberdade**. Rio de Janeiro: Record, 1984.

BERNARDES, Antonio Henrique. Quanto as categorias e os conceitos. **Formação (Online)**, v. 2, n. 18, 2011.

BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Claudia Niedhardt. Os estudos das políticas públicas no Brasil: passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análise de políticas. **Revista Política Hoje**, v. 25, n. 1, p. 71-90, 2016.

BRASIL. **Decreto- Lei nº 200**, de 25 de fevereiro de 1987. Dispõe sobre a organização da Administração Pública Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm). Acesso em: 10 nov. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 12 jun. 2021.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço público**, v. 47, n. 1, p. 07-40, 1996.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do Estado patrimonial ao gerencial. *In*: PINHEIRO, Paulo Sérgio; SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge (org.). **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001, p. 222 a 259.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 4. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Democracia, estado social e reforma gerencial. **Revista de Administração de Empresas**, v. 50, n. 1, p. 112-116, 2010.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Os três ciclos da sociedade e do estado. **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 41, p.193-208, Jan/Jun 2012.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Editora FGV, 2015.

BRUNO, Artur; FARIAS, Airton de. **Fortaleza: 285 anos**. Prefeitura de Fortaleza: Acervo Digital de Fortaleza, 2011. Disponível em:<https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/pesquisa?nome=&autor=ARTUR+BRUNO&categoria=&tema=&ano=&tipodocumento=&fonte=&local>. Acesso em: 10 nov. 2021.

BUZZATTI, Anna Maria Stella; BACCIN, Lucas Covolan. **Políticas públicas: instrumento para promoção da qualidade de vida**. Seminário Internacional de Direitos Humanos e Democracia, 2017.

CEARÁ. Governo do Estado do Ceará. Anuário do Ceará. **Ex prefeitos de Fortaleza**. Disponível em:<https://www.anuariodoceara.com.br/ex-prefeitos/> Acesso em: 5 fev. 2022.

CORDEIRO, Celeste. A cultura política num cabo-de-guerra: Um estudo das relações entre Prefeituras e Conselhos municipais de co-gestão pública no Ceará. **O Público e o Privado**, v.1, n. 1 jan. Jun, p. 169-196, 2003.

COSTA, Maria Clélia Lustosa. Fortaleza, capital do ceará: transformações no espaço urbano ao longo do século XIX. **Revista do Instituto do Ceará**, 2014, p. 81-111. Disponível em: [https://www.institutodoceara.org.br/revista/Rev-apresentacao/RevPorAno/2014/03\\_FortalezacapitaldoCeara.pdf](https://www.institutodoceara.org.br/revista/Rev-apresentacao/RevPorAno/2014/03_FortalezacapitaldoCeara.pdf) Acesso em: 26 nov. 2020.

CRUZ, Danielle Maia. Enfoques contrahegemônicos e pesquisa avaliativa: desafios da avaliação em profundidade em políticas públicas. **Revista Aval**, n. 15, v.1, p.160-173, 2019.

CRUZ, Samara de Mesquita Góes. **Inclusão produtiva com segurança sanitária: uma avaliação da política de interesse sanitário destinada aos microempreendedores individuais de alimentos**. Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, Centro de Ciências

Agrárias, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/62576>. Acesso em 24 jun. 2022.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012.

ENDERLE, Rogério; GUERRERO, G. A. **A herança patrimonialista na burocracia estatal do Brasil: path dependence patrimonialista e a falta da autonomia enraizada do estado brasileiro**. ENCONTRO DE ECONOMIA DA REGIÃO SUL, v. 11, p. 1-20, 2008.

EXPOSIÇÃO de Motivos da Mensagem nº 001, de 02/jan/97. Disponível em: <https://www.cmfor.ce.gov.br>

EXPOSIÇÃO de Motivos da Mensagem nº 029, de 04/dez/01. Disponível em: <https://www.cmfor.ce.gov.br>

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato no Brasil**. Companhia das Letras, 2021.

FARAH, Marta F. S. A contribuição da Administração Pública para a constituição do campo de estudos de políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo Cesar Leão, FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (org.). **A Política Pública como Campo Multidisciplinar**. São Paulo/Rio de Janeiro: Unesp/Fiocruz. 2013.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 4. ed. São Paulo: Editora da USP, 1996.

FLORIANÓPOLIS. Prefeitura Municipal de Florianópolis. Programa de Fiscalização e Controle das Ocupações. **Contrato nº 511/SMHSA/2005**. Disponível em: [http://portal.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/17\\_06\\_2010\\_18.35.17.91b70777a4b810987eac77ae8b5fbbe5.pdf](http://portal.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/17_06_2010_18.35.17.91b70777a4b810987eac77ae8b5fbbe5.pdf) Acesso em: 22 mar. 2022.

FORTALEZA. Lei nº 4.279, de 23 de novembro de 1973. Institui a carreira de agente fiscal de higiene e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**. Fortaleza, Ceará. 1973.

FORTALEZA. Lei Municipal nº 4.950, de 30 de novembro de 1977. Dispõe sobre o Código de Saúde do município de Fortaleza. **Diário Oficial do Município**: Fortaleza, 1977.

FORTALEZA. Lei Complementar Municipal nº 5.530, 17 de dezembro de 1981. Dispõe sobre o Código de Obras e Posturas do Município. **Diário Oficial do Município**: Fortaleza, 1981.

FORTALEZA. Decreto Municipal nº 9.641, de 04 de maio de 1995. Institui o Programa de Fiscalização Integrada – PROFISCAL, no âmbito da Prefeitura Municipal de Fortaleza e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**: Fortaleza, 1995a.

FORTALEZA. Decreto Municipal nº 9.655, de 30 de maio de 1995. Dispõe sobre a criação da Comissão de Apoio ao Programa de Fiscalização Integrada – PROFISCAL, instituído pelo Decreto nº 9.641 de 04 de maio de 1995 e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**: Fortaleza, 1995b.

FORTALEZA. Decreto Municipal nº 8.000, de 07 de novembro de 1997. Cria as Secretarias Executivas Regionais. **Diário Oficial do Município:** Fortaleza, 1997.

FORTALEZA. Lei Municipal nº 8.608, 26 de dezembro de 2001. Trata da criação da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano de Fortaleza (SEMAM). **Diário Oficial do Município:** Fortaleza, 2001.

FORTALEZA. Decreto Municipal nº 11.108, de 11 de janeiro de 2002. Trata da finalidade, estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Educação e Assistência Social – SEDAS. **Diário Oficial do Município:** Fortaleza, 2002.

FORTALEZA. Lei Complementar Municipal nº 0055, de 28 de dezembro de 2007. Trata da reestrutura da Secretaria Executiva Regional. **Diário Oficial do Município:** Fortaleza, 2007a.

FORTALEZA. Decreto Municipal nº 9.334, de 28 de dezembro de 2007. Institui o Plano de Cargos, Carreiras e Salários do Município de Fortaleza para os servidores do ambiente de especialidade Fiscalização e dá outras providências. **Diário Oficial do Município:** Fortaleza, 2007b.

FORTALEZA. Edital nº 01/2010. Concurso para provimento de cargos efetivos e constituição de cadastro de reserva para o ambiente especialidade fiscalização. **Diário Oficial do Município:** Fortaleza, 2010.

FORTALEZA. Lei Complementar Municipal nº 0093, de 29 de agosto de 2011. Dispõe sobre o sistema simplificado de procedimentos para registro, emissão e gerenciamento eletrônico da consulta prévia, do alvará de funcionamento e do registro sanitário. **Diário Oficial do Município:** Fortaleza, 2011.

FORTALEZA. Decreto Municipal nº 12.945, de 09 de abril de 2012. Dispõe sobre a regulamentação da Gratificação Especial de Fiscalização de Atividades Específicas (GEFAE) instituída pela Lei 9.334 de 28 de dezembro de 2007 e dá outras providências. **Diário Oficial do Município:** Fortaleza, 2012.

FORTALEZA. Decreto Municipal nº 13.181, de 28 de junho de 2013. Institui Grupo de Trabalho para estruturar o Sistema de Gestão da Fiscalização Integrada e Multidisciplinar e dá outras providências. **Diário Oficial do Município:** Fortaleza, 2013.

FORTALEZA. Lei Complementar Municipal nº 190, de 22 de dezembro de 2014. Lei de Criação da Agefis. **Diário Oficial do Município:** Fortaleza, 2014.

FORTALEZA. Lei Complementar Municipal nº 0208, de 15 de julho de 2015. Dispõe sobre o licenciamento ambiental simplificado, o licenciamento por autodeclaração, a ficha de caracterização, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município:** Fortaleza, 2015a.

FORTALEZA. Lei Municipal nº 10.340, de 28 de abril de 2015. Altera os arts. 1º ao 33 da Lei nº 8.408, de 24 de dezembro de 1999, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município:** Fortaleza, 2015b.

FORTALEZA. Decreto Municipal nº 13.783, de 01 de abril de 2016. Dispõe sobre a redistribuição dos cargos/funções de Fiscais de Limpeza e Urbanização para a Agência de

Fiscalização de Fortaleza (AGEFIS), na forma que indica. **Diário Oficial do Município:** Fortaleza, 2016.

FORTALEZA. Decreto Municipal nº 13.867, de 23 de agosto de 2016. Aprova o Regulamento da Agência de Fiscalização de Fortaleza AGEFIS. **Diário Oficial do Município:** Fortaleza, 2016.

FORTALEZA. Lei Complementar Municipal nº 238, de 06 de outubro de 2017. Institui o novo Plano de Cargos, Carreiras e Salários do Município de Fortaleza para os servidores do ambiente de especialidade Fiscalização e dá outras providências. **Diário Oficial do Município:** Fortaleza, 2017.

FORTALEZA. Decreto Municipal nº 14.370, de 21 de fevereiro de 2019. Dispõe sobre a regulamentação da Gratificação Especial de Fiscalização de Atividades Específicas (GEFAE) estabelecida pela Lei Complementar nº 238, de 06 de outubro de 2017 e dá outras providências. **Diário Oficial do Município:** Fortaleza, 2019a.

FORTALEZA. Lei Complementar Municipal nº 283, de 27 de dezembro de 2019. Altera a Lei Complementar nº 0190, de 22 de dezembro de 2014, que dispõe sobre a criação da Agência de Fiscalização de Fortaleza (AGEFIS) e dá outras providências. **Diário Oficial do Município:** Fortaleza, 2019b.

FORTALEZA. Decreto Municipal nº 14.554, de 02 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a regulamentação do Gerenciamento e Monitoramento Eletrônico de documentos previstos no parágrafo único do artigo 655, da Lei Complementar Municipal nº 270, de 02 de agosto de 2019, e, dá outras providências. **Diário Oficial do Município:** Fortaleza, 2019c.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal de Fortaleza. Agência de Fiscalização de Fortaleza – Agefis. **Apresentação Visita – Agefis DF.** Julho de 2015.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. Instituto de Planejamento de Fortaleza. **Plano Fortaleza 2040.** 8 Volumes. Fortaleza: Iplanfor, 2016. Disponível em: <https://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/>. Acesso em: 10 jan. 2021.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6. ed. São Paulo, 2008.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 5. ed. São Paulo, 2010.

GODINHO, Weslenya Maria Cardoso. **Fortaleza Online:** Novo Conceito de licenciamento e de promoção à inclusão social. 2017. 170 f. Trabalho de conclusão de Curso (especialização em 2017) – Universidade Estadual do Ceará, 2017. Disponível em: <https://siduece.uece.br/siduece/trabalhoAcademicoPublico.jsf?id=91940> Acesso em: 24 jun. 2022.

GUBA, Egon G.; LINCOLN, Yvonna S. **Avaliação de quarta geração.** Campinas: Unicamp, 2011.

HOLANDA, Sergio B. **Raízes do Brasil.** São Paulo: Companhia das Letras, 2005.



KETTL, Donald F. A revolução global: reforma da administração do setor público. *In*: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter K. (org). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 4. Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

MACEDO, Neusa Dias de. **Iniciação à pesquisa bibliográfica**. Edições Loyola, 1995.

MAFRA FILHO, Francisco de Salles Almeida. Administração pública burocrática e gerencial. **Âmbito Jurídico**, v. 21, n. 31, p. 05, 2005.

MARTINS, Humberto Falcão. Burocracia e a revolução gerencial: a persistência da dicotomia entre a política e administração. **Revista do Serviço Público**, ano 48, 1: 43-79, jan./abr, 1997.

MAURANO, Adriana. A redefinição do papel do Estado e a introdução de novas figuras jurídicas no Direito brasileiro. **Jus navigandi**, Teresina, v. 9, 2004.

MEDAUAR, Odete. Poder de polícia. **Revista de Direito Administrativo**, v. 199, p. 89-96, 1995.

MELO, Marcus A. “Estado, Governo e Políticas Públicas”. *In*: MICELI, Sergio (org.). **O que Ler na Ciência Social Brasileira (1970-1995)**. Vol. 3: Ciência Política. (pp. 59-99). São Paulo: Sumaré/Anpocs; Brasília: CAPES. 1999.

MELO, Michelle Reinaldo Cavalcante de Melo, 2020. **Avaliação das Ações de Vigilância Sanitária a partir da atuação da Agência de Fiscalização do Município de Fortaleza**. Dissertação de Mestrado. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/52427>. Acesso em: 02 set. 2021.

MIDDLEJ, Caroline Coelho. **Os créditos de natureza não tributária da união e as receitas públicas**. **Âmbito Jurídico**, 1 de agosto de 2012. Online. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-tributario/os-creditos-de-natureza-nao-tributaria-da-uniao-e-as-receitas-publicas/> Acesso em: 26 set. 2020.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Metodologia, o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade**. Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Editora Vozes, 2011.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Editora Vozes, 2016.

NICOLAU, Luci *et al.* e-RA: Regularização Ambiental Online. *In*: WORKSHOP DE COMPUTAÇÃO APLICADA A GESTÃO DO MEIO AMBIENTE E RECURSOS NATURAIS, 10., 2019. [S.l]: **Anais [...]**: SBC, 2019. p. 168-171.

PONTE NETO, José Júlio da. O modelo gerencial do município de Fortaleza entre 1990 e 2004. **Revista da Procuradoria Geral do Município**, nº 16, v.16, ano 16. 2008. p. 267-287.

PRODANOV, Cleber Cristiano; DE FREITAS, Ernani Cesar. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. Edição. Editora Feevale, 2013.

REIS, José Carlos Vasconcellos dos. Os Municípios no Estado federal Brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, v. 228, p. 149-176, 2002.

REIS, Marcelo Loureiro. Reforma do Estado: da administração burocrática à administração pública gerencial: o caso brasileiro. **Foco: revista de Administração e Recursos Humanos da Faculdade Novo Milênio**, v. 7, n. 1, 2014.

REZENDE, Flávio da Cunha. Razões da crise de implementação do Estado Gerencial: desempenho versus ajuste fiscal. **Revista de Sociologia e Política**, p. 11-121, 2002.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **AVAL Revista Avaliação de Políticas Públicas**, ano I, vol.1, n.1, jan-jun, 2008, p. 07-15.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Análises de conteúdo e trajetórias institucionais na avaliação de políticas públicassociais: perspectivas, limites e desafios. **CAOS – Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, n. 16, p. 55-73, 2011a. Disponível em: [http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/21343/1/2011\\_art\\_lcrodrigues.pdf](http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/21343/1/2011_art_lcrodrigues.pdf) Acesso em: 26 out. 2019

RODRIGUES, Lea Carvalho. Avaliação de políticas públicas no Brasil: antecedentes, cenário atual e perspectivas. *In*: PRADO, Edna Cristina do; DIÓGENES, Elione Maria Nogueira. **Avaliação de Políticas Públicas: Interface entre Educação & Gestão Escolar**, p. 37-55, 2011b.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Método experiencial e avaliação em profundidade: novas perspectivas em políticas públicas. **Revista Desenvolvimento em Debate**. Universidade Federal do Ceará. v.4, n.1, p.103-115, 2016.

RUA, Maria das Graças *et al.* **Disciplina 4.6: monitoramento e avaliação de políticas públicas**. 2014

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. São Paulo: Cengage Learning, 2020.

SECRETARIA DE URBANISMO E MEIO AMBIENTE DE FORTALEZA (SEUMA). **Guia prático – Licenciamento digital**. SEUMA: Fortaleza, [s. d.]. Disponível em: [https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/licenciamento/pdf/guia\\_pratico\\_licenciamento\\_digital\\_cidadao.pdf](https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/licenciamento/pdf/guia_pratico_licenciamento_digital_cidadao.pdf). Acesso em 30 mar. 2021.

SECRETARIA DE URBANISMO E MEIO AMBIENTE DE FORTALEZA (SEUMA). **Manual do Fortaleza Online**. SEUMA: Fortaleza, 2019. Disponível em: [https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/manuais/manual\\_fortaleza\\_online.pdf](https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/manuais/manual_fortaleza_online.pdf). Acesso em: 23 fev. 2021.

SECRETARIA DE URBANISMO E MEIO AMBIENTE DE FORTALEZA (SEUMA). **Portaria Municipal SEUMA nº 86**, de 26 de novembro de 2020, que dispõe sobre o procedimento de licenciamento na Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente – SEUMA. Disponível em: [https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/legislacao-municipal/Portaria\\_86\\_seuma.pdf](https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/legislacao-municipal/Portaria_86_seuma.pdf) Acesso em: 26 out. 2021.

SETTI, Gabriel Augusto Miranda. **Alcances e limites da reforma de Estado e da reforma administrativa no Brasil e na Argentina**: um estudo comparativo das experiências de Carlos Menem e Fernando Henrique Cardoso na década de 1990. Brasília: UNB, 2011.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Pesquisa avaliativa**: aspectos teóricos-metodológicos. São Paulo: Ed. Veras; São Luís: GAEPP (Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza), 2008.

SILVA, Maurício Corrêa da; SILVA, Romildo de Araújo da; SILVA, José Dionísio Gomes da. Análise e avaliação de políticas públicas: aspectos conceituais. **Boletim Governnet de Administração Pública e Gestão Municipal**, v. 61, p. 1434-1444, 2016.

SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. *In*: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (org.). **Políticas públicas no Brasil**. SciELO-Editora FIOCRUZ, 2007.

SOUZA, Lincoln Moraes. O lugar da avaliação de políticas públicas no capitalismo organizado: o estado supranacional e a avaliação. *In*: ARCOVERDE, Ana Cristina Brito (org.). **Avaliação de políticas públicas no capitalismo globalizado**: para que e para quem? Recife: Editora UFPE, 2015.

TÁCITO, Caio. O poder de polícia e seus limites. **Revista de direito administrativo**, v. 27, p. 1-11, 1952.

TÁCITO, Caio. Princípio de legalidade e poder de polícia. **Revista de Direito Administrativo**, v. 227, p. 39-46, 2002.

TORRES, Silvia Faber. **O Princípio da Subsidiariedade no Direito Público Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

TUDE, João Martins; FERRO, Daniel; SANTANA, Fabio Pablo. **Gestão de Políticas Públicas**. Curitiba: IESDE BRASIL, 2015.

VIEIRA, Tainá Arruda de Lima. **A Agência de Fiscalização de Fortaleza no Contexto da Dominância Financeira**: Uma Avaliação da Política Municipal de Fiscalização. Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza (CE), 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/52640> Acesso em: 09 set. 2021.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva (Vol. 2). R. Barbosa, & KE Barbosa, 1999.

## **APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA APLICADA AOS FISCAIS DE CAMPO E FISCAIS COMISSIONADOS DA AGEFIS**

ASSUNTO: FISCALIZAÇÃO INTEGRADA E FORTALEZA ONLINE (Bloco 1 – 12 questões)

1. O que você entende sobre o formato de fiscalização integrada inaugurada pela Agefis?
2. Qual é sua avaliação sobre esse formato de fiscalização? Quais são as dificuldades e facilidades encontradas?
3. Você considera que o formato de fiscalização integrada é mais eficiente que o formato de fiscalização anterior (antes da criação da Agefis)? Por quê?
4. Esse formato de fiscalização reflete uma cidade mais fiscalizada?
5. Como você acredita que a fiscalização era vista quando se trabalhava de forma descentralizada por temática e nas Regionais?
6. E a partir da Agefis, como você acredita que a fiscalização é vista pela sociedade?
7. O que você entende sobre o Fortaleza Online?
8. Qual a sua avaliação sobre o formato de licenciamento através do Fortaleza Online? Quais são as dificuldades e facilidades encontradas na ação fiscalizatória?
9. Pela sua experiência de campo você considera que os estabelecimentos/obras licenciados de forma audodeclaratória ou isentas (Fortaleza Online) estão regulares na maioria das vezes quando do momento da fiscalização?
10. Existe algum monitoramento e controle pela Agefis dos documentos fiscais lavrados pela fiscalização quando identifica licenciamento, isenção, autorização e outros documentos expedido pelo Fortaleza Online que não condizem com a realidade encontrada?
11. Você tem conhecimento quais estratégias foram planejadas para fiscalização municipal no Fortaleza 2040?
12. Idealizada para ter autonomia administrativa financeira, a Agefis completou 7 anos da sua existência e sabe-se que a mesma ainda não se sustenta. Que estratégias você acredita que são necessárias para alcançar essa independência?

ASSUNTO: PROCEDIMENTOS (Bloco 2 – 12 questões)

1. Existe algum sistema formal e sistemático de planejamento nos níveis estratégico e tático ou mesmo nível operacional na Agefis?
2. E antes da Agefis, existia algum sistema formal e sistemático de planejamento nos níveis estratégico e tático ou mesmo nível operacional no órgão?

3. Existe procedimento de fiscalização formalizado na Agefis?
4. Antes da Agefis, existia procedimento de fiscalização formalizados no órgão que você trabalhava?
5. Na Agefis, existe monitoramento e controle das atividades dos fiscais quando estão em campo?
6. Antes da Agefis, no órgão em que você trabalhava, existia monitoramento e controle das atividades dos fiscais quando estavam em campo?
7. Na Agefis, a chefia imediata realiza reuniões de avaliação com os fiscais?
8. Antes da Agefis, no órgão em que você trabalhava, a chefia imediata realizava reuniões de avaliação com os fiscais ?
9. Existe uma boa relação do fiscal com a comunidade?
10. Antes da Agefis, existia uma boa relação do fiscal com a comunidade?
11. Há alguma atuação da fiscalização nas áreas de interesse social?
12. Antes da Agefis, existia alguma atuação da fiscalização nas áreas de interesse social?

ASSUNTO: CLIMA ORGANIZACIONAL (Bloco 3 – 37 questões)

1. Como você avalia o seu relacionamento com a equipe de fiscais do seu local de trabalho?
2. Como você avalia o relacionamento entre os fiscais do seu local de trabalho?
3. Como você avalia o relacionamento entre os fiscais da Agefis?
4. Como você avalia o relacionamento do seu chefe imediato e a equipe?
5. Como você avalia o relacionamento entre os fiscais antes da criação da Agefis ((fiscais de meio ambiente, fiscais de controle urbano, fiscais de defesa do consumidor etc))?
6. O sistema de avaliação individual do trabalho do fiscal retrata a realidade com um mínimo de distorções?
7. Os seus conhecimentos e habilidades individuais são devidamente valorizados e aproveitados pela Agefis?
8. Antes da criação da Agefis, os seus conhecimentos e habilidades individuais eram devidamente valorizados e aproveitados pelo órgão?
9. A Agefis está aberta para a proposição de melhorias na execução do trabalho e a outras sugestões dos colaboradores?
10. Antes da criação da Agefis, o órgão que você trabalhava era aberto para a proposição de melhorias na execução do trabalho e a outras sugestões dos colaboradores?
11. Você costuma propor melhorias na execução do seu trabalho?

12. Antes da criação da Agefis, no órgão que você trabalhava, você costumava propor melhorias na execução do seu trabalho?
13. Você tem oportunidade de dizer o que pensa da Agefis e do seu trabalho?
14. Antes da criação da Agefis, você tinha oportunidade de dizer o que pensava do órgão?
15. Você se considera bem informado sobre o que se passa na Agefis?
16. Antes da Agefis você tinha informação do que acontecia no seu órgão?
17. O conhecimento é compartilhado entre os fiscais da Agefis?
18. Antes da criação da Agefis o conhecimento era compartilhado entre os fiscais da Agefis?
19. A sua remuneração é adequada para o trabalho que executa?
20. Comparado com outros serviços semelhantes executados no município, ou em outros municípios a remuneração dos fiscais é satisfatória?
21. Em termos de realização profissional com o trabalho que você executa, como você se sente?
22. Você enxerga oportunidades de realização profissional na Agefis, no futuro?
23. A quantidade de treinamento que você vem recebendo é satisfatória ou insatisfatória?
24. Quanto aos temas de capacitação, como você classifica em grau de importância:
  - Legislação urbanística
  - Legislação ambiental
  - Legislação sanitária
  - Legislação de consumidor
  - Leitura de plantas (obras)
  - Estudo de vegetação
  - Estudo de Geoproc.
  - Resolução de conflitos
  - Habilidades interpessoais
  - Gestão de projetos
  - Estudos de Geoprocessamento
  - Outros
25. Como você considera a sua habilidade de relacionamento com a comunidade?
26. Como você considera o trabalho de esclarecimento de dúvidas e orientação da comunidade por parte dos fiscais?
27. O número de funcionários do seu setor é suficiente?
28. Antes da Agefis, o número de funcionários do setor de fiscalização que você trabalhava era suficiente?

29. O número de fiscais do seu setor é suficiente?
30. Antes da Agefis, o número de fiscais do setor de fiscalização era suficiente?
31. Com relação às condições ambientais do local de trabalho (prédio), você considera:

Temperatura

Espaço físico

Iluminação

Conforto mobiliário

Computadores

Higiene

Banheiros

Ruído

Estacionamento

32. Como você se sente com relação ao horário de trabalho?
33. Antes da Agefis, no órgão que você trabalhava, como você se sentia com relação ao horário de trabalho?
34. Levando tudo em consideração, como você se sente em trabalhar na Agefis?
35. Como você classifica a Agefis com relação ao seu anterior local de trabalho?
36. Com 7 anos de existência, como você classifica a Agefis?
37. O que você acredita que a Agefis pode melhorar?

## **APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA APLICADA AOS SERVIDORES COMISSIONADOS DA AGEFIS**

ASSUNTO: FISCALIZAÇÃO INTEGRADA E FORTALEZA ONLINE (Bloco 1 – 12 questões)

1. O que você entende sobre o formato de fiscalização integrada inaugurada pela Agefis?
2. Qual é sua avaliação sobre esse formato de fiscalização? Quais são as dificuldades e facilidades encontradas?
3. Você considera que o formato de fiscalização integrada é mais eficiente que o formato de fiscalização anterior (antes da criação da Agefis)? Por quê?
4. Esse formato de fiscalização reflete uma cidade mais fiscalizada?
5. Como você acredita que a fiscalização era vista quando se trabalhava de forma descentralizada por temática e nas Regionais?
6. E a partir da Agefis, como você acredita que a fiscalização é vista pela sociedade?
7. O que você entende sobre o Fortaleza Online?
8. Qual a sua avaliação sobre o formato de licenciamento através do Fortaleza Online? Quais são as dificuldades e facilidades encontradas na ação fiscalizatória?
9. Pela sua experiência de campo você considera que os estabelecimentos/obras licenciados de forma audodeclaratória ou isentas (Fortaleza Online) estão regulares na maioria das vezes quando do momento da fiscalização?
10. Existe algum monitoramento e controle pela Agefis dos documentos fiscais lavrados pela fiscalização quando identifica licenciamento, isenção, autorização e outros documentos expedido pelo Fortaleza Online que não condizem com a realidade encontrada?
11. Você tem conhecimento quais estratégias foram planejadas para fiscalização municipal no Fortaleza 2040?
12. Idealizada para ter autonomia administrativa financeira, a Agefis completou 7 anos da sua existência e sabe-se que a mesma ainda não se sustenta. Que estratégias você acredita que são necessárias para alcançar essa independência?

ASSUNTO: PROCEDIMENTOS (Bloco 2 – 7 questões)

1. Existe algum sistema formal e sistemático de planejamento nos níveis estratégico e tático ou mesmo nível operacional na Agefis?
2. Esse sistema formal e sistemático (questão 1) já foi ou é implementado?
3. Existe sistema formal e sistemático (questão 1) já foi ou é monitorado?



4. Existe procedimento de fiscalização formalizados na Agefis?
5. Na Agefis, existe monitoramento e controle das atividades dos fiscais quando estão em campo?
6. Existe uma boa relação do fiscal com a comunidade?
7. Há alguma atuação da fiscalização nas áreas de interesse social?

ASSUNTO: CLIMA ORGANIZACIONAL (Bloco 3 – 37 questões)

1. Como você avalia o relacionamento entre os fiscais do seu local de trabalho?
2. Como você avalia o relacionamento entre os fiscais da Agefis?
3. A Agefis está aberta para a proposição de melhorias na execução do trabalho e a outras sugestões dos colaboradores?
4. Você se considera bem informado sobre o que se passa na Agefis?
5. O conhecimento é compartilhado entre os gestores da Agefis?
6. A sua remuneração é adequada para o trabalho que executa?
7. Comparado com outros serviços semelhantes executados no município, ou em outros municípios a remuneração dos fiscais é satisfatória?
8. Quanto aos temas de capacitação, como você classifica em grau de importância:
  - Legislação urbanística
  - Legislação ambiental
  - Legislação sanitária
  - Legislação de consumidor
  - Leitura de plantas (obras)
  - Estudo de vegetação
  - Estudo de Geoproc.
  - Resolução de conflitos
  - Habilidades interpessoais
  - Gestão de projetos
  - Estudos de Geoprocessamento
  - Outros
9. Como você considera o trabalho de esclarecimento de dúvidas e orientação da comunidade por parte dos fiscais?
10. O número de funcionários do seu setor é suficiente?
11. Com relação às condições ambientais do local de trabalho (prédio), o que você considera:

Temperatura

Espaço físico

Iluminação

Conforto mobiliário

Computadores

Higiene

Banheiros

Ruído

Estacionamento

12. Levando tudo em consideração, como você se sente em trabalhar na Agefis?
13. Com 7 anos de existência, como você classifica a Agefis?
14. O que você acredita que a Agefis pode melhorar?