

REFLEXÕES SOBRE A AMAZÔNIA LEGAL EM UMA PERSPECTIVA PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIOAMBIENTAL

Volume II

AURILENE FERREIRA MARTINS
LEILA MÁRCIA SOUSA DE LIMA ELIAS
GERSON DA SILVA LIMA
ROSANA PEREIRA FERNANDES
WALTER DELCINEY SILVA DOS SANTOS
ORGANIZADORES

Aurilene Ferreira Martins
Leila Márcia Sousa de Lima Elias
Gerson da Silva Lima
Rosana Pereira Fernandes
Walter Delciney Silva dos Santos

(Organizadores)

**REFLEXÕES SOBRE A AMAZÔNIA LEGAL EM UMA PERSPECTIVA PARA O
DESENVOLVIMENTO SOCIOAMBIENTAL**

Volume II



Aurilene Ferreira Martins
Leila Márcia Sousa de Lima Elias
Gerson da Silva Lima
Rosana Pereira Fernandes
Walter Delciney Silva dos Santos

(Organizadores)

**REFLEXÕES SOBRE A AMAZÔNIA LEGAL EM UMA PERSPECTIVA PARA O
DESENVOLVIMENTO SOCIOAMBIENTAL**

Volume II

BELÉM/NAEA
2025



Universidade Federal do Pará – UFPA

Reitor: Gilmar Pereira da Silva

Vice-Reitora: Loiane Prado Verbicaro

Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação: Maria Iracilda da Cunha Sampaio

Núcleo de Altos Estudos Amazônicos – Naea

Diretor Geral: Armin Mathis

Diretora Adjunta: Mirleide Chaar Bahia

Editora

Editor-chefe: Silvio José de Lima Figueiredo

Diretora Executiva: Aurilene Ferreira Martins

Conselho Científico

Presidente – Prof. Dr. Armin Mathis – Universidade Federal do Pará.

Vice-Presidente – Profa. Dra. Mirleide Chaar Bahia - Universidade Federal do Pará.

Profa. Dra. Ana Paula Vidal Bastos – Universidade Nacional de Brasília.

Prof. Dr. Carlos Alberto Mejías Rodriguez – Universidad de La Habana, Cuba.

Prof. Dr. Germán Alfonso Palacio Castañeda – Universidad Nacional de Colombia, Letícia.

Prof. Dr. Julien Meyer – Université Grenoble Alpes, CNRS, GIPSA-lab, France.

Prof. Dr. Josep Pont Vidal – Universidade Federal do Pará.

Profa. Dra. Maria Manuel Rocha Teixeira Baptista – Universidade de Aveiro, Portugal.

Prof. Dr. Miguel Pinedo-Vasquez – Columbia University – New York, EUA.

Prof. Dr. Ronaldo de Lima Araújo – Universidade Federal do Pará.

Coordenação de Comunicação e Difusão Científica

Prof. Dr. Armin Mathis

Texto revisado conforme as regras do novo Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa.

Diagramação
Gráfica da Sudam
Criação da capa
Ione Sena

Revisão
Roseany Caxias
Apoio financeiro e Impressão



Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD
Biblioteca do NAEA/UFPA-Belém-PA

R332r Reflexões sobre a Amazônia Legal em uma perspectiva para o desenvolvimento socioambiental / Aurilene Ferreira Martins ... [et al.], organizadores. — Belém: NAEA, 2025.
Recurso online

Modo de acesso: <http://www.naea.ufpa.br/index.php/livros-publicacoes>
Inclui bibliografias

Reúne artigos de pesquisadores do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, vinculados ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública.

ISBN 978-85-7143-260-4

1. Administração pública - Desenvolvimento - Amazônia. 2. Planejamento regional - Amazônia. 3. Desenvolvimento sustentável - Amazônia. I. Martins, Aurilene Ferreira, org.

CDD 23. ed. – 354.2709811

Elaborado por Maria do Socorro Barbosa Albuquerque – CRB-2/871

© Direitos Reservados à Editora Naea
Av. Augusto Corrêa, nº 1 - Campus Universitário do Guamá, CEP: 66.075-750
Belém, Pará, Brasil
naeaeditora@gmail.com | editora_naea@ufpa.br

AUTORES

Antônio Carlos de Freitas Catete. Mestre em Gestão Pública pelo Naea/UFGA. Especialista em Legislação Tributária pelo Centro Universitário do Estado do Pará (Cesupa) e em Auditoria Interna e Externa pela Universidade da Amazônia (Unama). Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Servidor público estadual/ Auditor Fiscal de Receitas na Secretaria Estado da Fazenda do Pará (Sefa). Ativista sindical, atua como vice-presidente do Sindicato do Fisco do Estado do Pará (Sindifisco).

Aurilene Ferreira Martins. Doutora em Ciências: desenvolvimento socioambiental. Mestra em Planejamento do desenvolvimento (Plades). Especialista pelo Programa Internacional de Formação de Especialistas em Desenvolvimento de Áreas Amazônicas (Fipam XX). Possui bacharelado e Licenciatura Plena em Ciências Sociais (concentração em Ciência Política) pela Universidade Federal do Pará (2004). Pesquisadora do Observatório de Estudos de Defesa (Obed) da UFPA. Foi pesquisadora assistente da equipe do Planejamento a longo prazo do estado do Pará, PLPA - 2050, no ano de 2023. Servidora Pública da Universidade Federal do Pará, Editora Naea/UFGA.

Diana Vaz de Lima. Doutora em Ciências Contábeis (UNB/UFPB/UFRN), com programa de Pós-doutorado concluído em Contabilidade e Controladoria (FEARP/USP). Mestre em Administração (PPGA/UNB). Especialista em Administração Financeira (FGV/Brasília). Graduada em Ciências Contábeis pela UDF. Professora e pesquisadora do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais e coordenadora do Mestrado Profissional em Administração Pública da Universidade de Brasília. Membro da Academia Brasileira de Ciências Contábeis – Abracicon e da Academia de Ciências Contábeis do Distrito Federal. Atua nas áreas de Contabilidade Pública, Padrões Contábeis Internacionais e Previdência. Coordenadora do Grupo de Estudos e Pesquisas em Governos Locais - GEPGL e membro titular da Câmara Técnica de Normas Contábeis e de Demonstrativos Fiscais da Federação (CTCONF), representando a Confederação Nacional de Municípios (CNM). Presidente do Conselho Nacional de Contabilidade Municipal da CNM.

Djair Bandeira Alves. Economista (UFPA). Mestre em Gestão Pública, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (Naea), da Universidade Federal do Pará (UFPA). Servidor Público Federal da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam).

José Eduardo da Costa. Doutor em Economia Aplicada e Mestre em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Atualmente, é professor na Faculdade de Ciências Econômicas (Facecon) do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (Icsa) e no Programa de Pós-Graduação em Gestão Públicas para o Desenvolvimento (PPGGPD) do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (Naea), ambos da UFPA. Coordena o Grupo de Pesquisas em Gestão Pública e Desenvolvimento da Amazônia (GPDA) da UFPA.

Durbens Martins Nascimento. Doutor em Ciências: Desenvolvimento Socioambiental (2005). Mestre em Planejamento do Desenvolvimento - Naea/UFGA (2000). Cientista Social. Professor Titular da UFPA.

Josep Pont Vidal. Doutor em Sociologia Política pela Universidade de Barcelona. Mestrado e Graduação e em Sociologia Política pela Universidade de Bielefeld, Alemanha. Professor Associado da Universidade Federal do Pará (UFPA). Atua nas áreas e temas: Administração Pública, Teoria das Organizações, Governança. Coordenador do Grupo de Pesquisa Governança, Políticas Públicas, Organizações e Contabilidade da Amazônia (GOPPCA/CNPq).

Keppler João Assis da Mota Júnior. Mestrando em Gestão Pública pelo Naea/UFPA. Especialista em Administração Pública pela Faculdade Ideal (Faci). Graduado em Economia pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Servidor público federal/economista na Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) - Coordenador de Planejamento e Programação Orçamentária.

Klayrlson da Costa Amaral. Mestre em Gestão Pública pela Universidade Federal do Pará - UFPA (2022). Especialista em Docência do Ensino Superior pela Faculdade de Tecnologia do Amapá (2010). Graduado em Administração de Empresas pela Associação Amapaense de Ensino e Cultura - Ceap (2006).

Krishina Day Ribeiro. Doutora em Ciências: Desenvolvimento Socioambiental pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (Naea) da Universidade Federal do Pará (UFPA). Mestre em Planejamento do Desenvolvimento pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará (Naea/ UFPA). Graduada em Direito pela Universidade da Amazônia - Unama. Atualmente é Docente do Instituto de Ciências Jurídicas da UFPA, Coordenadora de Pesquisa do ICJ, atuando junto ao Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) e ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública do Desenvolvimento (PPGGPD).

Leandro Calvoso Cavalcanti. Mestre em Gestão Pública pelo Naea/UFPA, Especialista em Direito do Trabalho, Direito de Família e Direito Administrativo, Direito do processo Civil, Compliance, Auditoria e Controladoria Financeira e MBA em Gestão de Pessoas. Graduado em Administração, Direito e Ciências Contábeis. Atualmente, é Analista de Gestão do Instituto Evandro Chagas, exercendo suas atividades para a Controladoria Geral da União, na função de Coordenador do Apoio Administrativo.

Leila Márcia Sousa de Lima Elias. Doutora em Ciências do Desenvolvimento Socioambiental pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (Naea) da Universidade Federal do Pará (UFPA). Mestre em Gestão e Desenvolvimento Regional pela Universidade de Taubaté (Unitau/SP). Especialista em Sistemas de Informações pela UFPA e em Gestão Pública pelo Centro Universitário do Estado do Pará (Cesupa). Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade da Amazônia (Unama) e em Administração pela Universidade da Cidade de São Paulo (Unicid). Desempenhou diversas funções na área pública como diretora administrativa financeira da SEMAS e do ITERPA, sendo também chefe da Divisão de Auditoria e Secretária de Controle Interno do TJPA. Atualmente é Diretora Técnica da A&C-Auditoria e Consultoria SS coordenando projetos estratégicos como o PARÁ 2050. Na docência é Professora Credenciada no Programa Pós-Graduação em Gestão Públicas para o Desenvolvimento (PPGGPD) do Naea/UFPA, do Programa de Mestrado Profissional de Administração Pública - Profiap da Universidade Federal Rural (UFRA), do Programa de Mestrado Profissional da FUCAPE, e também da Escola de Governança do Estado do Pará (EGPA) Membro da Academia Brasileira de Ciências Contábeis - ABRACICON. Atua nas áreas de Auditoria, Contabilidade,

Planejamento Estratégico Governamental, Finanças e Gestão Pública, Teoria das Organizações e Governança. Membro do Grupo de Pesquisa Governança, Políticas Públicas, Organizações e Contabilidade da Amazônia (GOPPCA/CNPq) e o Grupo de Estudos e Pesquisas em Governos Locais - GEPGL.

Ligia Terezinha T. Simonian. Pós-doc. e doutora em Antropologia pela City University of New York - EUA. É Profa. Titular do Núcleo de Altos Estudos - NAEA, da Universidade Federal do Pará/UFPA.

Michele Elane de Sá Monteiro. Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Desenvolvimento (PPGGPD) do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (Naea) da Universidade Federal do Pará (UFPA). Graduada em Serviço Social pela UFPA. E-mail: michele@ufpa.br.

Milene Conde Maués Lima. Mestre em Gestão Pública pelo Naea/UFPA. Especialista em Economia Regional e dos Recursos Naturais pelo Centro de Ciências Sociais da Universidade Federal do Pará (UFPA). MBA em Administração de Empresas e MBA em Gestão Ambiental pela Fundação Getúlio Vargas. Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade da Amazônia (Unama). Profissional com mais de 20 anos de experiência nas áreas de Sustentabilidade de empresas de mineração com atuação global, tendo ocupado diversos cargos técnicos e de gestão.

Rosana Pereira Fernandes. Doutora em Ciências: Desenvolvimento Socioambiental pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (Naea) da Universidade Federal do Pará (UFPA). Mestre em Estruturas Ambientais e Urbanas pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU) da Universidade de São Paulo (USP). Especialista em Gestão Governamental pela Fundação Getúlio Vargas e Escola de Governo do Pará (FGVSP/EGPA). Graduada em Ciências Econômicas pela UFPA. Professora Credenciada no Programa de Pós-Graduação em Gestão Públicas para o Desenvolvimento (PPGGPD) do Naea/UFPA. Atua nas áreas de Finanças e Gestão Pública, Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, e Governança. Membro do Grupo de Pesquisa Governança, Políticas Públicas, Organizações e Contabilidade da Amazônia (GOPPCA/CNPq).

Rosicleide Farias Oliveira. Mestranda em Gestão Pública no Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da UFPA. Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade da Amazônia (Unama).

Vilmara Ferreira Salgado - Mestre em Gestão Pública e Desenvolvimento pelo Núcleo de Altos Estudos - Naea/Universidade Federal do Pará – UFPA e funcionária pública da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM.

SUMÁRIO

	PREFÁCIO.....	8
	APRESENTAÇÃO.....	9
	AGRADECIMENTOS.....	10
1	O ORÇAMENTO IMPOSITIVO COMO FONTE DE FINANCIAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL: UM ESTUDO DE CASO NA SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA – SUDAM.....	11
	Keppler João Assis da Mota Junior, Leila Márcia Elias, Diana Vaz Lima, Josep Pont Vidal	
2	OS REFLEXOS SOCIOECONÔMICOS DAS RENÚNCIAS FISCAIS DO ESTADO DO PARÁ NOS MUNICÍPIOS PARAENSES.....	41
	Antônio Carlos de Freitas Catete, Eduardo José Monteiro da Costa	
3	JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE PÚBLICA NO BRASIL: UMA ANÁLISE DO EFEITO DESTES FENÔMENOS NA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA.....	63
	Leandro Calvoso Cavalcanti, Krishina Day Ribeiro	
4	ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ (UFPA).....	79
	Michele Elane de Sá Monteiro, Rosana Pereira Fernandes	
5	O PAPEL DOS CATADORES DE RESÍDUOS RECICLÁVEIS NA GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS NO BRASIL: INCLUSÃO SOCIAL, ECONOMIA CIRCULAR E SUSTENTABILIDADE.....	107
	Milene Conde Maués Lima, Leila Márcia Sousa de Lima Elias	
6	POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO SOB OLHAR DO PLANO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA – PRDA.....	138
	Vilmara Ferreira Salgado, Ligia T. Lopes Simonian	
7	GOVERNANÇA FLORESTAL: UMA ABORDAGEM NO FUNDO ESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO FLORESTAL DO PARÁ.....	158
	Rosicleide Farias Oliveira, Ligia Terezinha Lopes Simonian, Leila Márcia Sousa de Lima Elias	
8	ALÉM DA BUROCRACIA: O NEOINSTITUCIONALISMO COMO CHAVE PARA ENTENDER A COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	182
	Aurilene Ferreira Martins	
9	A NOVA GESTÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE DE ASSIMETRIA ENTRE PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO.....	197
	Klayrlson da Costa Amaral e Durbens Martins Nascimento	
10	MINIMIZAÇÃO DE RISCOS NA TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS COM MÃO DE OBRA EXCLUSIVA EM ORGANIZAÇÕES FEDERAIS.....	213
	Djair Bandeira Alves e Rosana Pereira Fernandes	

PREFÁCIO

O segundo volume da obra *Reflexões sobre a Amazônia Legal em uma Perspectiva para o Desenvolvimento Socioambiental* representa a consolidação de um esforço coletivo de pesquisa, reflexão e diálogo interdisciplinar desenvolvido no âmbito do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (Naea), da Universidade Federal do Pará, em parceria com a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam). Este trabalho reafirma a missão do Naea de produzir conhecimento crítico e aplicado sobre a região, articulando ciência, gestão pública e desenvolvimento sustentável.

A diversidade de temas reunidos neste volume reflete a amplitude e a complexidade das questões que atravessam a Amazônia contemporânea. Os estudos aqui apresentados abordam desde a gestão orçamentária e as políticas públicas até os desafios ambientais e institucionais da região. Trata-se de uma coletânea que revela o amadurecimento do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento (PPGGPD/Naea). Além disso, mostra o compromisso de seus pesquisadores e discentes com a busca de soluções que considerem as especificidades territoriais, sociais e culturais da Amazônia Legal.

O livro reafirma, ainda, a importância da cooperação entre instituições públicas e acadêmicas. A Sudam, ao apoiar a realização desta publicação, contribui para o fortalecimento de um ambiente de pesquisa voltado à formulação de políticas públicas mais eficientes e socialmente justas. O diálogo entre o conhecimento científico e a prática administrativa constitui um dos caminhos mais promissores para o enfrentamento das desigualdades regionais e para a construção de um modelo de desenvolvimento que integre a sustentabilidade ambiental com o bem-estar das populações amazônicas.

Em tempos de profundas transformações econômicas e climáticas, compreender a Amazônia em sua pluralidade torna-se um imperativo. As reflexões reunidas neste volume convidam o leitor a reconhecer a centralidade da região para o futuro do país e para o equilíbrio socioambiental do planeta. Que este livro inspire novos estudos, práticas e políticas comprometidas com o desenvolvimento regional sustentável e com a valorização dos saberes produzidos na Amazônia e sobre a Amazônia.

Belém, 12 de novembro de 2025.

Prof. Dr. Armin Mathis

APRESENTAÇÃO

A Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), ao longo de sua trajetória organizacional, tem propiciado capacitação profissional ao seu quadro de servidores públicos e à sociedade em geral, estimulando, inclusive, a publicação de trabalhos científicos.

É com imensa satisfação que apresentamos o segundo volume de "Reflexões sobre a Amazônia Legal numa Perspectiva para o Desenvolvimento Socioambiental", fruto de um esforço coletivo que reflete a dedicação e o rigor acadêmico de todos os envolvidos nas pesquisas realizadas no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública do Desenvolvimento (PPGGPD), na modalidade Mestrado Profissional, da Universidade Federal do Pará (UFPA), vinculado ao Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (Naea), em parceria com os orientadores, coorientadores e demais professores.

Ao todo, são dez artigos que abordam diferentes aspectos da gestão pública na Amazônia, com temas relacionados ao orçamento impositivo, renúncia fiscal, terceirização de serviços, burocracia, cultura organizacional, governança florestal, judicialização da saúde, resíduos sólidos, assistência estudantil e planejamento do turismo.

Esperamos que sirva como uma ferramenta de estudo e reflexão, contribuindo para o avanço do conhecimento em Gestão Pública e para o aprimoramento das políticas públicas em nossa região.

Desejamos a todos, boa leitura!

Rosana Pereira Fernandes
Presidente da Comissão Organizadora
Portaria de Designação nº 1/2023 – PPGGP/Naea/UFPA

AGRADECIMENTOS

Expressamos nossa gratidão à Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), cujo apoio inestimável foi crucial à viabilização desta publicação. O investimento na pesquisa e na produção de conhecimento na área de gestão pública demonstra seu compromisso com o desenvolvimento regional e com o fortalecimento institucional.

Agradecemos à Universidade Federal do Pará (UFPA) e, em particular, ao Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (Naea). O ambiente acadêmico de excelência, o suporte contínuo e a troca de saberes enriqueceram o conteúdo deste livro e foram fundamentais para sua finalização.

Agradecimento especial ao Prof. Dr. Armin Mathis que, mesmo com tantos compromissos, aceitou escrever o prefácio e, também, por seu apoio incondicional à Comissão organizadora.

Nosso reconhecimento ao papel essencial dos professores e orientadores que, com sabedoria e paciência, guiaram as pesquisas e a elaboração de cada um dos artigos. Agradecemos, imensamente, aos autores que, gentilmente, cederam os direitos de reprodução de suas pesquisas de mestrado, desenvolvidas no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública do Desenvolvimento (PPGGPD), contribuindo ativamente para a construção desta publicação.

Por fim, mas não menos importante, agradecemos ao Prof. Dr. Sílvio Figueiredo e à Dra. Aurilene Ferreira, respectivamente, editor-chefe e diretora executiva da Editora Naea, pelo apoio incontestado, bem como aos servidores públicos Alexandre Moraes e Letícia Pompeu de Sales, que atuam na Secretaria do PPGGPD, e às revisoras Rosângela Mourão e Roseany Caxias.

A publicação deste livro é a concretização de um projeto que reflete a dedicação de todos os envolvidos, desde a pesquisa inicial até a finalização do texto.

A Comissão Organizadora

**O ORÇAMENTO IMPOSITIVO COMO FONTE DE FINANCIAMENTO PARA O
DESENVOLVIMENTO REGIONAL: um estudo de caso na Superintendência do
Desenvolvimento da Amazônia – Sudam**

Keppler João Assis da Mota Junior¹

Leila Márcia Elias²

Diana Vaz Lima³

Josep Pont Vidal⁴

RESUMO

Este trabalho teve por objetivo determinar se os projetos de emendas impositivas, recepcionados e executados pela Sudam, no período de 2014 a 2022, têm caráter técnico ou político, tendo como base a teoria da escolha pública. A classificação da pesquisa segue o método hipotético-dedutivo, é de natureza aplicada e de abordagens qualitativa e quantitativa. Em relação aos procedimentos, foi utilizada a análise bibliográfica e documental e, ainda, a técnica de estudo de caso, com a aplicação de questionário, que contou com a participação de seis servidores que trabalhavam diretamente com as atividades inerentes às emendas impositivas na Instituição. Os resultados mostraram que a Sudam é, de fato, um órgão intensivo em emendas, tendo recebido quase R\$ 700 milhões desses recursos no período analisado. Foram diagnosticados, também, vícios característicos de projetos de baixa qualidade, como a falta de documentação técnica, ocasionando impactos que vão do atraso na execução dos objetos até o baixo percentual de execução financeira. Fatores esses que indicam a predominância de fatores políticos, em detrimento de técnicos, na escolha pública dos projetos de emendas impositivas da Instituição.

Palavras-chave: orçamento impositivo; emendas parlamentares; teoria da escolha pública; Sudam.

¹ Mestre em Gestão Pública pelo Naea/UFGA. Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Pará (UFGA). Especialista em Administração Pública pela Faculdade Ideal. Servidor público/economista da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam). E-mail: keppler_assis@hotmail.com

² Doutora em Desenvolvimento Socioambiental pelo Naea-UFGA. Mestre em Gestão e Desenvolvimento Regional pela Unifesp/SP. Docente do PPGGP do Naea-UFGA. Email: leilamarcia@ufpa.br

³ Doutora em Ciências Contábeis (UnB/UFPB/UFRN), com Programa de Pós-Doutorado concluído em Contabilidade e Controladoria (FEARP/USP). Professora e pesquisadora do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais e coordenadora do Mestrado Profissional em Administração Pública da Universidade de Brasília. Email: dianalima@unb.br

⁴ Doutor e Professor adjunto e pesquisador no Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (Naea) - UFGA. Doutor em Sociologia Política pela Universidade de Barcelona. Mestre em Sociologia Política pela Universität Bielefeld. Email: josevidal@ufpa.br

ABSTRACT

This work aimed to determine whether the impositonal amendment projects, received and executed by Sudam, in the period from 2014 to 2022, have a technical or political nature, based on the theory of public choice. The research classification follows the hypothetical-deductive method, is applied in nature and has qualitative and quantitative approaches. In relation to the procedures, bibliographic and documentary analysis was used, as well as the case study technique, with the application of a questionnaire, which included the participation of six Sudam employees who worked directly with the activities inherent to the mandatory amendments in the Institution. The results showed that Sudam is, in fact, an amendment-intensive body, having received almost R\$700 million of these tax resources in the period analyzed. Deficiencies characteristic of low-quality projects were also diagnosed, such as the lack of technical documentation, causing impacts ranging from delays in the execution of objects, to a low percentage of financial execution. These factors indicate the predominance of political factors, to the detriment of technical ones, in the public choice of the Institution's mandatory amendment projects.

Keywords: tax budget; parliamentary amendments; public choice theory; Sudam.

1 INTRODUÇÃO

O orçamento público é um campo de permanente reforma, refletindo as mudanças que ocorrem na sociedade, enquanto relações entre governantes e governados (Pires; Sathler, 2018). No Brasil, por exemplo, ele surge após a revolução pernambucana de 1817, com uma forte cultura patrimonialista e uma baixa ou nenhuma valorização do processo de planejamento orçamentário (Nascimento, 2015; Nobrega, 2016).

É somente a partir da Constituição de 1988 que houve uma efetiva iniciativa de se recuperar o planejamento na Administração Pública, por meio da integração entre planejamento e orçamento (Paludo, 2017). Além disso, as novas medidas sobre orçamentos e finanças públicas introduzidas no arcabouço jurídico nacional favoreceram o aperfeiçoamento e a ampliação do controle institucional e legal da gestão fiscal, com ênfase na efetiva participação do Poder Legislativo em todo o processo orçamentário (Tollini, 2016).

Segundo Pereira e Roder Figueira (2019), o principal mecanismo para os agentes políticos influenciarem diretamente o orçamento público é o uso das emendas parlamentares.

Essas programações sempre foram objeto de constantes embates no cenário político por servirem, basicamente, de moeda de troca ou barganha do Poder Executivo perante o Poder Legislativo, o que acabava por frustrar a execução da maior parte dessas despesas (Gontijo, 2010; Rodrigues, 2019).

É nesse sentido que são promulgadas as Emendas Constitucionais nº 86/2015 e nº 100/2019, que tornaram obrigatórias as execuções das emendas parlamentares individuais e de bancadas, respectivamente, o que convencionou-se chamar de orçamento impositivo ou, simplesmente, emendas impositivas, por meio das quais foi dada aos parlamentares a possibilidade de participação ativa na elaboração do orçamento, além de contribuir na redução do poder de barganha do Executivo em relação à execução desses recursos (Rodrigues, 2019).

Com o propósito de analisar os efeitos das tomadas de decisões relacionadas aos recursos de emendas parlamentares individuais e de bancadas obrigatórias, adotou-se o seguinte questionamento para o presente estudo: **qual o critério de seleção dos projetos de emendas parlamentares impositivas na Sudam?**

Assim sendo, a presente pesquisa, configurada como um estudo de caso, pretende analisar as escolhas públicas na alocação de recursos parlamentares impositivos, na Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), pelo fato de ser um órgão intensivo nesse tipo de recurso, tendo recebido mais de R\$ 694 milhões no período de 2014 a 2022 em emendas impositivas (Brasil, 2014, 2015a, 2016a, 2017, 2018, 2019a, 2020a, 2021e, 2022a).

Para isso, este artigo será dividido em cinco seções, quais sejam: a primeira, esta introdução; a segunda, o referencial teórico, que abordará uma síntese da teoria da escolha pública e sua relação com o orçamento impositivo, bem como do ciclo orçamentário e as formas de execução das emendas impositivas e, por fim, uma breve perspectiva da Sudam e da importância das emendas para o desenvolvimento da Amazônia Legal, área de atuação da Superintendência. A terceira seção refere-se à metodologia utilizada no trabalho. A quarta apresenta os resultados da pesquisa e a quinta e última seção, as conclusões.

2 A ESCOLHA PÚBLICA E O ORÇAMENTO IMPOSITIVO

Como acepção inicial, deve-se entender a escolha pública como o estudo da tomada de decisões fora do mercado [econômico], ou seja, como uma aplicação da economia à ciência

política. Sua premissa fundamental é baseada no homem como um ser racional, porém, egoísta e que tende a maximizar seus ganhos (Mueller, 1976).

Na estrutura conceitual da teoria da escolha pública, o modelo teórico incorpora o comportamento individual como característica central, classificando-a metodologicamente como individualista, em que cada homem é diferente entre si, bem como será diferente, provavelmente, em relação às suas escolhas, essas que se diferem por outras razões que não a ignorância.

Buchanan, ao modelizar os agentes políticos como egoístas, teve uma atitude de precaução, uma vez que, ao se pensar o sistema político do ponto de vista de indivíduos que queiram utilizá-lo em proveito próprio, leva-se a pensar, também, em regras, procedimentos e instituições que evitem abusos de poder e outras tentações políticas. Nesse sentido, a teoria da escolha pública demonstra a importância das regras e instituições para satisfazer os resultados das escolhas coletivas (Pereira, 1997).

Ademais, importa saber que os agentes políticos tomam decisões sob restrições orçamentárias e sempre existirá um custo de oportunidade associado a essas escolhas. Por exemplo, quando se opta por investir na área da saúde, diminui-se o montante que poderia ser destinado à educação ou segurança, e vice-versa. De forma racional, o agente público deveria, portanto, após definidas as restrições e preferências, buscar a melhor forma de atingir os objetivos da coletividade (Silva, 1996a).

Isso nos faz questionar: “como 100 ou 500 ‘representantes’ que são escolhidos pelo público para fornecer ‘escolha pública’ podem satisfazer as escolhas amplamente diferentes de milhões de indivíduos?” (Tullock; Seldon; Brady, 2005, p. 11, tradução nossa).

No caso brasileiro, certamente não há uma resposta única, especialmente, considerando o universo político do país que, somente a nível federal, é composto por 594 parlamentares das mais diversas correntes políticas (Brasil, 2022g). E uma das áreas em que mais têm se destacado as escolhas públicas desse Parlamento nos últimos anos é o orçamento federal, o que tem transformado o processo orçamentário em procedimento primordialmente político (Knevez, 2021).

Tal alegação se torna ainda mais evidente com a constitucionalização das emendas parlamentares impositivas a partir de 2015, no caso das emendas individuais, e, a partir de 2019, das emendas de bancadas. Mas como se efetivam as escolhas públicas dessas programações?

Silva (1996a, p. 36) afirma que essas escolhas, por vezes, se baseiam em um sistema de trocas em que “os políticos possuem programas para vender aos eleitores que são, em certo sentido, consumidores de serviços políticos”. Já Menezes (2021, p. 68) considera que as

emendas parlamentares possuem profundas características de política distributiva e que seus autores parecem não considerar qualquer tipo de planejamento, princípios ou regras para alcance da finalidade da aplicação dos recursos públicos, que deve ser o bem coletivo.

No mesmo sentido, Parente (2021) afirma que, aos parlamentares, interessa direcionar recursos às suas bases eleitorais, para que possam ser reconhecidos como os responsáveis pela ação, o que demonstra, sob o viés da teoria da escolha pública, a clara maximização de ganhos pelo político que se utiliza do recurso público para personificação de sua figura junto à população.

Não se trata, todavia, de dizer que todas as escolhas públicas relacionadas às emendas impositivas sejam apenas de caráter eleitoreiro. Em que pese o caráter ineficiente de tais projetos, Ellwood e Patashnik (1993) ponderam que, em certos casos, embora ineficientes do ponto de vista da coletividade, ações podem ser justificadas com base na equidade distributiva ou onde a influência governamental é pequena ou inexistente.

No entanto, no atual cenário de escassez de recursos, é necessário que a execução das dotações orçamentárias, especialmente as emendas impositivas, seja baseada em claros critérios com o fim de maximizar os ganhos sociais e, ao mesmo tempo, minimizar os custos para os contribuintes, pois “da forma como estão estabelecidas, [as emendas] são portas abertas para a malversação e desvio de verbas públicas” (Barbosa, 2021, p. 70).

Aqui, o componente institucional ganha importância, uma vez que, na relação de trocas com o poder político, como, por exemplo, na execução das emendas parlamentares, possibilita-se a cada um desses agentes representar seus próprios interesses em um ambiente propício a negociações, em que a função constitucional das instituições públicas seria a de restringir, por meio de normas, regras e procedimentos, o autointeresse dos agentes políticos (Pires Júnior, 2006).

Deste modo, as instituições públicas que executam emendas impositivas, tal como a Sudam neste estudo, é quem deve definir as regras, ditando o comportamento dos agentes políticos. Se estas forem boas o suficiente, a probabilidade de satisfação das necessidades coletivas torna-se maior. Por outro lado, caso sejam frágeis ou inexistentes, podem ser catalizadoras de políticas ou projetos que tendem a afastar-se dos interesses da coletividade (Silva, 1996b; Pires Júnior, 2006).

2.1 As Emendas Impositivas Parlamentares e Formas de Execução

O principal argumento para a criação das emendas impositivas baseou-se na questão do orçamento como peça meramente autorizativa, o que levava o Executivo a decidir sobre a execução ou não das dotações dispostas nas leis orçamentárias, inclusive sobre a parcela alocada pelos parlamentares (Brasil, 2000b). Nesse viés, em 2015, a matéria ganha status constitucional, após a aprovação da Pec nº 86/2015, com a aprovação da execução obrigatória das emendas individuais, em percentual de 1,2% da receita corrente líquida.

Em 2019, a obrigatoriedade na execução das emendas é ampliada, por meio da Emenda Constitucional nº 100/2019, que também garantiu a efetivação das programações incluídas por emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior (Brasil, 2019d).

Nesse quesito, importa destacar que o § 9º, do art. 166, delimitou um critério, ainda que muito limitado, às emendas individuais, que é a destinação de pelo menos 50% dessas rubricas para serviços públicos de saúde. O mesmo não foi feito com as emendas de bancadas (§ 12), que carecem de um mínimo de direcionamento sobre as prioridades de alocação desses recursos.

Como não há critérios, as emendas podem ser alocadas em qualquer projeto, o que, para Tollini (2016), demonstra que a discussão [das emendas parlamentares] passa longe da análise da eficiência, da eficácia e da efetividade dos programas de governo, bem como das metas, indicadores e resultados atingidos em anos anteriores, ou seja, não tendem a considerar as prioridades nacionais, já que, em geral, as emendas versam sobre interesses paroquiais.

No que diz respeito a formas de execução dessas emendas, de acordo com os §§ 13 e 14, do art. 166, estas devem seguir uma série de exigências. Nesse sentido, elas não são consideradas, no momento de seu repasse, tipos de transferência obrigatórias. Não sendo consideradas, no momento de sua transferência, de natureza obrigatória ou legal, a execução das emendas impositivas deve se dar no âmbito das transferências discricionárias, podendo ser por meio de transferências voluntárias, transferências para organizações da sociedade civil, transferências por delegação e transferências específicas (Lima, 2018).

Dessas, as transferências voluntárias geralmente são as destinadas a obras e, com frequência, têm origem em emendas parlamentares, sendo que, em sua maioria, ocorrem mediante formalização de convênios, mas podem ocorrer, também, por meio de contratos de repasse e termos de parceria (Nascimento, 2015; Paludo, 2017).

Até a edição da emenda constitucional nº 105/2019 (Brasil, 2019g), os parlamentares se valiam das transferências voluntárias e seus instrumentos – convênios ou semelhantes – para o

repassa de recursos a beneficiários das emendas impositivas. Ocorre que, com a promulgação daquela emenda, criou-se nova flexibilização no processo de descentralização dos recursos, tendo sido criada uma nova modalidade de transferências: a especial (Brasil, 1988, não paginado, grifo nosso).

Para Costa (2020), a modalidade de transferência especial (também chamada de Fundo-a-Fundo) preconiza que os montantes das emendas são repassados diretamente aos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e Fundos de Participação dos Municípios (FPM), sem exigência de que apresentem qualquer plano de trabalho ou projeto, nem mesmo que assinem documento com exigências para a recepção dos recursos. Por outro lado, as transferências de finalidade definida vinculam o recurso a uma programação estabelecida, mantendo a regra já utilizada pelas emendas individuais antes da EC 105/2019, ou seja, a regra geral das transferências voluntárias.

Por fim, a discussão sobre o orçamento impositivo e sua execução é amparada em visões, muitas das vezes, antagônicas. Nobrega (2016) e Tollini (2016) repisam a ideia de que as verbas de emendas parlamentares são utilizadas, geralmente, para atendimento de ações paroquiais, passando ao largo das prioridades e necessidades da sociedade. Ribeiro (2006), na década de 2000, no entanto, afirmava que o orçamento impositivo poderia modificar as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo, evitando que a execução de emendas parlamentares seja utilizada como moeda de troca, exigindo que o gestor público passe a ter mais compromisso com o planejamento elaborado, apresentando clareza nos objetivos e controle da execução orçamentária de forma mais eficiente e eficaz.

3 METODOLOGIA

A Sudam é uma instituição que foi recriada em 3 de janeiro de 2007, por meio da Lei Complementar nº 124, e que atua de forma a obedecer aos “fundamentos, objetivos, diretrizes e instrumentos da PNDR e do PRDA, [...] em articulação com o Conselho Deliberativo e entidades dos governos federal, estaduais e municipais da região e a sociedade civil” (Vidal, 2015, não paginado).

A área de atuação da autarquia federal abrange a Amazônia Legal, que compreende os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e parte do Maranhão (oeste do meridiano de 44°), alcançando população aproximada de 27 milhões de habitantes (IBGE, 2021).

Além disso, a Sudam tem entre seus principais instrumentos de ação, previstos no art. 5º de sua Lei Complementar, a elaboração de planos regionais de desenvolvimento plurianuais, tais como o Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA), em que devem constar as diretrizes e prioridades na alocação de investimento na região (Brasil, 2007).

A respeito dos planos regionais, o PRDA é o único em detalhe na Lei Complementar nº 124/2007, com um capítulo específico para tal, pelo qual se constata a sua importância, em nível de hierarquia, sobre os demais. O art. 13 da referida lei assim determina:

Art. 13. [...]

§ 2º O Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia compreenderá programas, **projetos** e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas de desenvolvimento econômico e social da Amazônia, **com identificação das respectivas fontes de financiamento.**

§ 3º O Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia **terá vigência de 4 (quatro) anos, será revisado anualmente e tramitará juntamente com o Plano Plurianual - PPA** (Brasil, 2007, não paginado, grifo nosso).

Esse estudo demonstra dois pontos importantes: o primeiro é que, por ser aprovado por meio de uma lei, reafirma o controle político e social do planejamento, por meio de seus representantes legais, tal como ocorre com o plano nacional. Em relação aos projetos, item obrigatório dos planos regionais, conforme determinado pelo § 2º, devem ser estratégicos e, em conjunto com os grandes objetivos e metas, devem culminar na operacionalização dos programas setoriais e regionais, que, por sua vez, servem de parâmetro para a elaboração dos orçamentos anuais (Giacomoni, 2021).

O documento de apresentação do PRDA vigente (2020-2023) afirma que, com a “formalização do Plano, mediante Lei, a Sudam almeja mobilizar todos os agentes envolvidos para possibilitar a sinergia de esforços e recursos em prol do desenvolvimento, respeitando-se as especificidades intrínsecas à Amazônia” (SUDAM, 2020a, p. 5). Acerca de tal afirmação, há que se destacar o banco de projetos dos planos que, certamente, configuram um meio importante para a execução do planejamento regional em bases técnicas.

Na visão de Tollini (2016), esses projetos são importantes para melhorar a eficiência e a eficácia do uso dos recursos públicos, nos quais se atribui relevância às iniciativas de investimento que geram maior rentabilidade econômica e social. Por outro lado, esse autor afirma que o financiamento a esses projetos por meio das emendas parlamentares é uma questão que precisa ser mais bem aprofundada, o que se pretende com este estudo de caso.

Ainda, como importantes instrumentos de ação da referida Superintendência, necessários para a viabilização de seus projetos e, conseqüentemente, do desenvolvimento regional, estão as transferências voluntárias para entes subnacionais (estados e municípios)

situadas em sua área de atuação. Essas transferências se dão, sobretudo, por meio dos convênios, que se traduzem no principal meio de execução dos recursos de emendas parlamentares no âmbito da Unidade Orçamentária estudada.

Ao recepcionar os recursos de emendas, eles seguem o rito para celebração de convênio, nos termos da Resolução Sudam nº 193, de 22 de setembro de 2017 (SUDAM, 2017) e da legislação de convênios aplicável, e se destacam o Decreto 6.170/2007, a Portaria nº 424/2016 (Brasil, 2016c), além das portarias interministeriais editadas anualmente pelo Ministério da Economia que dispõem sobre os procedimentos e prazos para a operacionalização das emendas parlamentares individuais e de bancadas obrigatórias, fontes de pesquisa documental do estudo.

A coleta de dados dividiu-se em duas etapas: o levantamento bibliográfico-documental e a aplicação dos questionários. A pesquisa bibliográfica foi baseada em publicações científicas, especialmente artigos científicos, dissertações, teses e livros. Assim como, utilizou-se a pesquisa documental para a consulta de documentos legais – como a Constituição Federal de 1988, as leis orçamentárias (PPA, LDO e Loas) e Portarias Interministeriais – e ainda, documentos institucionais – a exemplo do PRDA, Plano de Programação Orçamentária e Resoluções da Sudam – que possibilitaram discriminar dados referentes aos projetos prioritários que serviram de base para análise qualitativa da pesquisa, além de informações administrativas, financeiras e orçamentárias (Prodanov; Freitas, 2013; Lakatos; Marconi, 2003).

Os dados secundários quantitativos foram obtidos a partir de sistemas públicos do Executivo Federal, como o Tesouro Gerencial, que viabiliza a consulta de execução orçamentária e financeira de dados do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), o Painel de Transferências Abertas +Brasil e a Plataforma +Brasil, que disponibilizam informações de transferências da União, a exemplo dos convênios consultados neste trabalho; e ainda do Siga Brasil, um banco de dados virtual, do legislativo brasileiro, que também fornece informações sobre as execuções orçamentária e financeira da União.

Com o Painel de Transferências Abertas +Brasil e a Plataforma +Brasil, foi possível mapear 1.064 projetos da Sudam, no período de 2014 a 2022; e dos sistemas Tesouro Gerencial e Siga Brasil, extraíram-se as dotações autorizadas e despesas empenhadas e pagas das emendas impositivas, no mesmo período.

Foi aplicado questionário, com questões abertas, para entender de que forma a Sudam age para influenciar e direcionar a alocação de recursos de emendas parlamentares impositivas aos projetos prioritários de interesse regional e as características dos projetos de emendas impositivas executados pela autarquia. Desse modo, foi construído um roteiro de perguntas que considerou os conceitos necessários à investigação por um conjunto de 25 questões, dividido

em três seções: articulação política; PRDA; e execução de emendas impositivas. O questionário foi encaminhado via Fala.Br, a plataforma integrada de acesso à informação e ouvidoria do Poder Executivo Federal. Seis participantes contribuíram para a pesquisa, dentre técnicos e gestores das unidades responsáveis pelas atividades relacionadas às referidas seções, atividades essas legalmente amparadas no Regimento Interno da Instituição (SUDAM, 2017b). Após a coleta de dados, procedeu-se à análise dos mesmos, detalhada a seguir.

Primeiramente, procedeu-se à tabulação eletrônica dos dados quantitativos coletados na pesquisa – tais como convênios celebrados, valores autorizados nas leis orçamentárias e valores empenhados e pagos – o que, segundo Gil (2008), é preferível e útil quando se trabalha com um grande volume de dados.

Após, procedeu-se à análise estatística das informações, como forma de caracterizar e resumir os dados relativos às emendas impositivas na Sudam e inferir as relações que existem entre as variáveis e entre essas e os dados qualitativos. Como forma de melhor compreensão dos resultados, utilizou-se a estatística descritiva, que emprega recursos e técnicas capazes de classificar e descrever dados, por meio da utilização de medidas estatísticas, tendo sido os produtos apresentados em tabelas, quadros e gráficos (Gil, 2008; Silva, 2013; Pinto, 2019).

Em relação aos dados qualitativos, referentes ao referencial teórico-normativo e os coletados via aplicação do questionário, foi utilizada a análise de conteúdo, que compõe um conjunto de técnicas de análise de comunicações, utilizando procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo de mensagens, para que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção dessas mensagens (Bardin, 2016, p. 48).

O tratamento de dados referente às respostas ao levantamento de dados por meio de questionário, por questões éticas, não identificou os respondentes, motivo pelo qual, nos resultados da pesquisa, apresentou-se a visão institucional acerca dos questionamentos realizados, tendo em vista que, em que pese seis pessoas tenham participado da pesquisa, o pesquisador recebeu apenas a resposta consolidada por meio da plataforma Fala.Br.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Primeiramente, é importante confirmar que a Sudam é uma instituição intensiva em emendas, isso porque a maior parte de seu orçamento finalístico (aquele destinado a projetos para a sociedade) é proveniente de emendas parlamentares impositivas, ou seja, a instituição possui um elevado grau de dependência desses recursos para execução de sua política pública,

qual seja: o desenvolvimento de sua área de atuação – a região amazônica, nos termos da Lei Complementar nº 124/2007. Em termos gerais, o orçamento finalístico da Sudam é apresentado na (tabela 1).

Tabela 1 – Sudam: Orçamento finalístico autorizado proveniente de recursos próprios e de emendas parlamentares individuais e de bancadas obrigatórias, em reais e valores nominais, 2014 a 2022

Ano	Finalístico (recursos próprios)	Emendas individuais e de bancadas obrigatórias
2014	8.621.043,00	10.690.000,00
2015	5.800.000,00	20.039.900,00
2016	5.784.936,00	68.933.960,00
2017	5.469.388,00	141.217.607,00
2018	2.901.810,00	139.773.915,00
2019	9.655.308,00	56.719.548,00
2020	8.018.967,00	206.050.670,00
2021	2.413.746,00	8.989.993,00
2022	7.060.826,00	42.004.348,00

Fonte: Brasil (2014, 2015a, 2016a, 2017, 2018, 2019a, 2020a, 2021e, 2022a). Elaborado pelo autor.

Com base na (tabela 1), é possível observar que, ao longo dos nove anos analisados, houve um importante aumento na dotação orçamentária finalística do órgão. Segundo a Sudam, esse incremento foi possível graças ao “fortalecimento da articulação institucional junto aos parlamentares”, o que proporcionou o aumento considerável de recursos de emendas.

Apesar da não uniformidade, observou-se uma tendência de incremento do orçamento da autarquia até o ano 2020, com uma queda acentuada no ano de 2021. Há que se destacar que o orçamento desse ano foi atípico em relação aos demais avaliados, pois, além da demora em ser sancionado, o que somente foi realizado no dia 22/04/2021, por conta de movimentos políticos no sentido de inflar as emendas de relator, houve grande esforço no redirecionamento de recursos para ações ligadas à crise sanitária causada pela *Covid-19*.

Questionada sobre a queda acentuada advinda, sobretudo, das emendas impositivas, a Sudam informa que a pandemia de *Covid-19* prejudicou a articulação institucional junto aos parlamentares e citou a criação das transferências especiais (criadas pela EC nº 105/2019), que dispensaram a intermediação de um órgão federal, como a Sudam, para o repasse de recursos a outros entes da federação.

A conjunção desses fatores pode ser, de fato, a explicação para a queda acentuada, visto que a diminuição da articulação institucional afeta fortemente a relação de trocas, um pressuposto fundamental para a teoria da escolha pública, em que, por meio dessas trocas, é

possível negociar e conformar os interesses da instituição com os interesses dos agentes políticos (Pires Júnior, 2006).

Ademais, o argumento de que as transferências especiais tiveram impacto na redução das emendas impositivas no âmbito da Sudam pode ser verdadeiro. Dados do Siga (Brasil, 2022c) demonstram que, no primeiro ano de execução desse tipo de transferência – 2020 –, foram executados R\$ 621,2 milhões ou 8,3% das emendas individuais daquele ano. O valor saltou para R\$ 2 bilhões em 2021, passando a representar 26,4% do total dessas emendas, mais que triplicando de um ano ao outro.

Outra informação que se pode extrair da tabela 2 é que, na comparação entre os orçamentos finalísticos próprios (compreendidos como o consignado pelo Poder Executivo ao órgão) e de emendas impositivas, consignadas pelo Poder Legislativo, é possível verificar a tendência persistente de decréscimo da dotação finalística própria da Instituição, mantendo-se sempre abaixo dos R\$ 10 milhões no período analisado. Em contraposição, ainda que com grande variação ao longo dos anos, as emendas impositivas registraram valores sempre superiores àqueles próprios do órgão, ratificando-se como a principal fonte de financiamento aos projetos executados pela Sudam.

Nessa perspectiva, evidencia-se a importância dos instrumentos legais de planejamento, como o plano estratégico a nível regional (PRDA), o qual, conforme asseverado por Giacomoni (2021), deve servir de parâmetro para a elaboração e execução do orçamento. Além do mais, mencionado plano, como documento técnico que é, torna-se mecanismo legal que deveria ser levado em consideração na escolha de projetos, por parte dos agentes políticos, afinal, as emendas impositivas também são recursos públicos.

Em se tratando de plano regional, o PRDA é o principal instrumento de planejamento norteador das intervenções públicas na região amazônica, e uma relevante constatação da pesquisa foi a inexistência de carteira de projetos nos PRDA 2012-2015 e PRDA 2016-2019. Em resposta sobre tal situação, a Sudam não esclareceu o porquê dessa ausência, afirmando unicamente que o PRDA 2016-2019 foi apenas uma atualização do anterior – que não listava projetos – e que tão somente foi solicitada pelo Conselho Deliberativo da Sudam (Condel)⁵, a incluir uma carteira de projetos prioritários no PRDA 2020-2023.

⁵ O Condel/Sudam é a mais alta instância deliberativa da autarquia, que reúne governadores, representantes ministeriais, instituições federais e entidades classistas da Amazônia Legal. Previsto no Capítulo II da Lei Complementar nº 124/2007, é responsável por propor o Projeto de Lei do PRDA e acompanhar e avaliar a execução de programas regionais na Amazônia Legal, dentre outras competências. Para mais detalhes, consultar Brasil (2007b).

Frisa-se que o § 2º, do art. 13 da Lei Complementar nº 124/2007 é taxativo ao estabelecer que o PRDA deve elencar projetos necessários para o desenvolvimento econômico e social da Amazônia. Quando não o faz, além de ir contra o dispositivo legal, prejudica, certamente, o direcionamento mais técnico de recursos públicos, a exemplo das emendas parlamentares.

A respeito do assunto, o atual PRDA 2020-2023 possui uma carteira de 242 projetos prioritários indicados pelos nove estados da Amazônia Legal, estando essa carteira orçada em mais de R\$ 34,5 bilhões (vide anexo D). É de se imaginar que, com um orçamento finalístico próprio bastante reduzido, conforme verificado na tabela 4, a Sudam necessite contar com outras fontes de recursos. Nesse contexto, o fortalecimento da articulação política, no início do período estudado, relatada pela instituição, resultou em uma maior proximidade com o Parlamento e, como efeito, no expressivo crescimento das emendas individuais e de bancadas obrigatórias nos últimos anos.

O próprio documento de referência do PRDA 2020-2023 (Sudam, 2020a) destaca como uma das fontes de financiamento do plano o Orçamento Geral da União, em que, notoriamente, estão alocadas as emendas impositivas. A importância dessas emendas também é ratificada pela Sudam, quando afirma que seria inviável a execução da carteira de projetos do PRDA com o orçamento exclusivo do órgão e que, por isso, vem trabalhando junto aos parlamentares no sentido de subsidiá-los na destinação de emendas que possibilitem a execução dos projetos estratégicos de seus estados, presentes no aludido plano.

Para isso, diz a autarquia, são elaborados documentos técnicos, tais como cartilha com orientações sobre os programas e ações orçamentárias passíveis de alocação de recursos na Sudam, bem como cartilhas de projetos (por estado) do PRDA. Esses documentos são enviados aos parlamentares da região em outubro de cada ano, justamente no período de indicações de emendas ao Orçamento Geral da União, como forma de subsidiar a tomada de decisão (escolha pública) dos agentes políticos. Cita-se, também, que, no mesmo período, esses documentos são encaminhados aos governadores dos estados da Amazônia Legal no sentido de reunir esforços para articulação dos gestores estaduais junto aos seus representantes no Congresso Nacional a fim de garantir apoio aos projetos e à aprovação do Projeto de Lei do PRDA.

Aliás, há de se falar no Projeto de Lei nº 6.162/2019, que visa instituir (ou legalizar) o PRDA para o período de 2020 a 2023. Até agosto de 2022, às vésperas de se iniciar a edição do novo PRDA 2024-2027, aquele projeto constava parado nas comissões permanentes da Câmara dos Deputados (Brasil, 2022h), pelo que parece que seguirá o mesmo destino dos planos anteriores: a não aprovação. E isso não é um bom sinal, pois, do ponto de vista

institucional, a não “legalização” do plano pode levar a uma falta de legitimidade perante os agentes políticos e ser um penoso entrave para a Sudam, na persuasão dos parlamentares, para alocação de recursos de suas emendas em projetos do PRDA. Isso, aliado a uma embrionária regulamentação de execução dessas emendas também observada no âmbito do órgão, gera um ambiente de incipientes restrições, o que pode conduzir a escolhas que não condizem com as necessidades da coletividade.

A esse respeito, a própria Sudam encara como principal problema a ser sanado a aprovação do plano regional no Congresso Nacional e alega que está envidando esforços tanto na aprovação em lei do PRDA quanto na implementação da carteira de projetos. Questionada, então, sobre quais seriam as principais vantagens de um parlamentar optar por apoiar um projeto do PRDA em detrimento a outro de sua livre escolha, a Sudam declara que os projetos elencados no plano são projetos estruturantes para o contexto regional que dizem respeito à interligação de cadeias produtivas, de ciência, tecnologia e inovação, bem como de projetos focados na sustentabilidade ambiental, que geram grande repercussão e impacto social.

Acrescenta-se a isso o fato de os projetos do PRDA 2020-2023 terem sido selecionados a partir de critérios objetivos que levaram em consideração a aderência à PNDR, a exequibilidade quanto à concretização do investimento e a natureza do projeto – com prioridade para os estruturantes. Contam, ainda, com propostas básicas que detalham justificativa, metodologia, custos, entre outras informações que visam facilitar o envio dos projetos aos órgãos executores, por parte dos proponentes.

Como já dito, a maior parte dos recursos finalísticos da Sudam tem sido proveniente de emendas impositivas, as quais, na visão do órgão, têm papel fundamental na execução de sua missão institucional, em que, sem os recursos dessas programações, teriam sido apoiada uma menor quantidade de projetos e, conseqüentemente, havido uma menor participação no processo de desenvolvimento regional. Então, surge um questionamento: os projetos dessas emendas são, de fato, escolhidos por quem?

Em resposta à pesquisa, a Sudam alegou que:

A Superintendência não tem poder de escolher o projeto da emenda parlamentar, o que fazemos é orientar as escolhas, apresentando propostas com base na carteira de projetos de cada estado [...]. Assim, **os projetos são escolhidos pelo próprio parlamentar** (Resposta de aplicação de questionário – Anexo F, jul. 2022, grifo nosso).

Essa é uma informação importante para a pesquisa, pois, além de o órgão não ser o responsável ou, ao menos, participe na escolha dos projetos que serão por ele executados,

através das emendas parlamentares – no caso, as impositivas –, não dispõe, hoje, da mesma forma, de adequado dispositivo legal (portaria, resolução ou outro) que discipline e qualifique a execução desse orçamento. Assim, ao deixar a escolha exclusivamente a critério do agente político, há uma maior tendência de que esses projetos sejam do tipo *pork barrel*, de forma a evidenciar a personificação da figura política no uso do recurso público, em detrimento de uma alocação baseada em critérios técnicos.

Para melhor verificar tal situação, foi realizado um levantamento no Painel de Transferências Abertas +Brasil (Brasil, 2022b), em que se diagnosticou que, no período de 2014 a 2021, a Sudam celebrou 1.056 convênios e, neste ano de 2022, seguem em análise oito propostas com vistas à celebração, totalizando um universo de 1.064 projetos. Destes, 864, ou 81,2%, são provenientes de emendas individuais e de bancadas obrigatórias, número esse que, mais uma vez, corrobora a importância desse orçamento impositivo para a Sudam.

Tabela 2 – Sudam: Tipos de projetos executados com emendas impositivas, quantidade e participação no total, relativo ao período de 2014 a 2022

Tipo de Projeto	Quantidade (un)	Participação no total (%)
Máquinas e equipamentos	420	48,6
Pavimentação de vias	197	22,8
Construção/Reforma de feira/mercado	46	5,3
Instalação, recuperação ou ampliação de estradas vicinais	44	5,1
Sistemas de geração e abastecimento de energia	41	4,7
Sistema de abastecimento de água	20	2,3
Outros - diversos	96	11,1
Total	864	100

Fonte: elaboração própria a partir de dados do Painel de Transferências Abertas +Brasil (Brasil, 2022b).

As evidências parecem mostrar preferências na escolha parlamentar, voltadas essencialmente a máquinas e equipamentos e pavimentação de vias que, juntos, respondem por 71,4% do total de projetos apoiados, conforme (tabela 2). A razão dessas escolhas públicas não se dá ao acaso. Ainda que sejam projetos selecionados de forma técnica, é necessário lembrar que são também escolhidos por um agente político que, muito possivelmente, possui interesses relacionados à manutenção de sua legislatura, e esses projetos se tornam grandes facilitadores na disputa de votos da população.

Cruvinel (2021), ao analisar projetos de emendas parlamentares, cita que os Ministérios do Desenvolvimento Regional (MDR) – ao qual a Sudam é legalmente vinculada – e o da Agricultura são os que possuem melhor trânsito e maior facilidade para alocação de recursos para a compra de máquinas e equipamentos, afirmando, ainda, que esses objetos são estratégicos, pois permitem uma maior capilaridade na divisão de recursos. Em outras palavras,

consegue-se apoiar mais projetos e atingir uma maior quantidade de beneficiários, o que pode explicar a preferência na escolha, por parte do parlamentar, desse tipo de investimento, além de explicar a elevada concentração (48,6% do total) que representam na execução do orçamento impositivo da Sudam.

Assim como as máquinas e equipamentos, obras de pavimentação tendem, da mesma forma, a gerar dividendos políticos por serem facilmente reconhecidas como “melhorias” pela população. Ocorre que, dificilmente, os parlamentares falam abertamente sobre o assunto. Nesse caso, é elucidativa a fala do presidente da União das Câmaras Municipais de Mato Grosso – que é parlamentar –, ao dizer que obras debaixo da terra não geram votos, pois não detêm o mesmo prestígio das obras de infraestrutura que podem ser vistas pela população (Senna, 2021).

Cabe registrar que as escolhas parlamentares por esses tipos de projetos explicam, também, a queda no número de convênios executados pela Sudam a partir de 2019. Ao analisar o (gráfico 1), nota-se um forte crescimento no número de convênios celebrados ou projetos apoiados após 2015 até o exercício de 2018, quando, em seguida, observa-se tendência de queda.

Gráfico 1 – Sudam: quantidade de projetos celebrados (em unidades) com recursos de emendas impositivas, por tipo, no período de 2014 a 2022*



Fonte: elaboração própria a partir de dados do Painel de Transferências Abertas +Brasil (Brasil, 2022b).

* No ano de 2022, consideraram-se os projetos em análise passíveis de celebração de convênios.

Essa dinâmica, já em 2019, pode ser explicada pela introdução de valores mínimos para a aprovação de propostas de convênios, por meio do Ato ad referendum nº 79, de 15 de outubro de 2018 (SUDAM, 2018), que gerou efeitos a partir do exercício financeiro de 2019. A partir de então, foi regulamentado que projetos de “pavimentação de vias” e de “aquisição de máquinas e equipamentos” deviam ser de no mínimo R\$ 1,25 milhão e R\$ 200 mil,

respectivamente. Em 2020, por meio da Resolução nº 220, de 16 de outubro de 2020 (Sudam, 2020b), os valores foram reajustados para R\$ 1,8 milhão (pavimentação de vias) e R\$ 250 mil (aquisição de máquinas e equipamentos), que seguem vigentes até o corrente ano.

Há que se destacar que a norma federal define como valores mínimos para celebração de convênios, por meio da Portaria nº 424/2016 (Brasil, 2016c), R\$ 250 mil para a execução de obras e serviços de engenharia e R\$ 100 mil para a aquisição de equipamentos. A Sudam, ao adotar limite superior ao definido na referida Portaria, cria um critério objetivo para tentar aumentar o valor médio das propostas recepcionadas e, ao mesmo tempo, tentar qualificar esses projetos. Isso é comprovado em consulta ao processo administrativo que gerou tal regulamentação, em que a nota técnica nº 3/2017-CGCOM/Dplan/Sudam assegura que:

Considerados [sic] ainda que **muitas dessas propostas têm valor pouco expressivo**, e com alto custo de gestão, considerando todas as fases do convênio, e ainda **com baixo impacto para o desenvolvimento regional**, elabora-se a presente nota técnica recomendando a definição de valores mínimos de repasse para as propostas de convênios oriundas de emendas parlamentares a serem apresentadas na Sudam (SUDAM, 2017c, não publicado, não paginado, grifo nosso).

Não por acaso, o estabelecimento de limites atacou, justamente, os objetos mais comuns (pavimentação de vias e aquisição de máquinas e equipamentos). De 2015 a 2020, o somatório desses objetos foi igual ou superior a 50% do total de convênios no período. No entanto, chama a atenção que, em 2019 – ano em que houve uma queda de, aproximadamente, 2/3 no número de convênios celebrados (gráfico 1), bem como a adoção dos valores mínimos –, os projetos de pavimentação tenham tido meros 2% de participação no total, ante participações acima dos 20% nos anos anteriores (tabela 6), o que reforça a tese de que a normatização daqueles valores expliquem grande parte da queda observada em 2019 e que, ainda, o aumento dos valores mínimos vigendo a partir de 2020 podem responder, complementarmente, a acentuada queda após esse exercício que, como já dito, deve somar-se à questão da ausência de articulação institucional e a possível realocação de recursos para as transferências especiais ou, até mesmo, para outros órgãos, dadas as novas regras.

Tabela 3 – Sudam: Participação de objetos de convênios selecionados no total de projetos, no período de 2014 a 2022

Ano	Participação no total de Projetos		
	Pavimentação de Vias	Aquisição de Máquinas e Equipamentos	Outros
2014	27%	9%	64%
2015	25%	25%	50%
2016	22%	34%	45%
2017	40%	36%	24%
2018	27%	54%	19%
2019	2%	72%	26%
2020	3%	63%	34%
2021	13%	0%	88%
2022*	33%	0%	67%

Fonte: elaboração própria a partir de dados do Painel de Transferências Abertas +Brasil (Brasil, 2022b).

*No ano de 2022, consideraram-se os projetos em análise passíveis de celebração de convênios.

Por outro lado, ainda analisando a (tabela 3), observa-se que, nos anos de 2019 e 2020, o incremento no percentual de projetos de máquinas e equipamentos se deu, ainda que tenha havido o aumento no valor mínimo para esse tipo de objeto. Na verdade, quando analisados os projetos ora regulamentados, percebe-se, conforme tabela 4, que, antes do Ato Sudam nº 79/2018, os valores médios relacionados aos convênios de aquisição de máquinas e equipamentos já eram superiores ao definido naquele regramento, diferentemente do valor médio dos projetos de pavimentação de vias que, forçosamente, tiveram de adequar-se, o que pode ter levado a um maior interesse dos parlamentares em continuar a apoiar objetos relacionados à aquisição de máquinas, em detrimento aos de pavimentação nesses anos.

Tabela 4 – Sudam: Valor médio de objetos de convênios selecionados, em reais e valores nominais, 2014 a 2022

ANO	Valor Médio (em R\$ 1,00)	
	Pavimentação de vias	Aquisição de Máquinas e Equipamentos
2014	1.610.036,72	830.000,00
2015	1.080.000,00	401.000,00
2016	481.064,56	281.740,46
2017	531.320,86	526.285,29
2018	515.898,29	415.019,86
2019	1.418.800,00	1.125.963,65
2020	8.685.585,83	520.987,56
2021	2.005.000,00	0,00
2022*	19.777.921,83	0,00

Fonte: elaboração própria a partir de dados do Painel de Transferências Abertas +Brasil (Brasil, 2022b).

*Atualizado até junho/2022.

É de se atentar que a Sudam, ao implantar simples dispositivo que apenas institui valores mínimos, na tentativa de trazer certa “qualificação” aos projetos – ao menos em termos de maiores investimentos – é surpreendida com uma fuga de recursos de emendas impositivas. Isso é um bom indício de que, em geral, os parlamentares preferem ambientes pouco restritivos, o que coaduna com a visão de Menezes (2021, p. 68), ao assegurar que os autores [das emendas] não parecem considerar qualquer tipo de planejamento, princípios ou regras na aplicação dos recursos públicos.

Embora a adoção de regra mais restritiva (valor mínimo), pela Sudam, seja louvável, não se mostra suficiente para qualificar, de fato, os projetos, pois, ainda que sejam de maior vulto, podem não ser uma escolha baseada minimamente em critérios técnicos ou, mesmo considerando a alta discricionariedade do político na alocação desses recursos, ser um projeto que não atenda às necessidades da região em que foi executado.

Mas, e os projetos de emendas impositivas da Sudam, no período de 2014 a 2022, possuem algum caráter técnico? Infelizmente, os dados apresentados até o momento demonstram a tendência de que sejam mais baseados em fatores políticos. Retomando, inclusive, a questão dos planos estratégicos (PPA e PRDA), é relevante e preocupante saber que nenhum dos projetos prioritários listados nos referidos planos foi financiado por meio de emendas impositivas na Sudam.

Claro que o fato de não haver nesses planos, como já exposto, projetos prioritários para a região amazônica, até o ano de 2019, limita a análise, porém, há de se destacar que o PRDA vigente (2020-2023) possui mais de duas centenas de projetos técnicos, dos mais diversos valores e, mesmo assim, não foram objeto de escolha parlamentar. Registra-se que, nesse período (2020 a 2022), a Sudam recepcionou R\$ 257 milhões em emendas impositivas, perfazendo um total de 136 projetos apoiados, ou seja, é incontestável a falta de interesse, por parte do agente político que alocou/aloca emenda na Sudam, em direcionar recursos de forma eminentemente técnica.

Além de todo o exposto, mais um dado que reforça esse argumento é o de que 100%, isso mesmo, a totalidade dos convênios de obras de emendas impositivas celebrados na autarquia foram firmados com cláusula suspensiva⁶, segundo dados do Painel de Transferências Abertas +Brasil (Brasil, 2022b). Ressalta-se que o mesmo não ocorre para os convênios de máquinas e equipamentos, uma vez que a Portaria Interministerial nº 424/2016 (Brasil, 2016c)

⁶ A cláusula suspensiva é um dispositivo legal, no qual é permitida a celebração do respectivo convênio sem a prévia apresentação do projeto básico ou termo de referência do projeto a ser executado, sendo concedido prazo para a efetiva apresentação, nos termos da Portaria nº 424/2016 (Brasil, 2016c).

veda a celebração de instrumentos com cláusula suspensiva para esse tipo de objeto, no caso de valores de repasse de até R\$ 750.000,00.

Como apenas 10,7% do total de convênios de máquinas e equipamentos da Sudam possuem valor maior que o disposto, além do fato de esse tipo de projeto exigir documentação mais simples (termo de referência), a condição suspensiva não chega a ser um problema relevante nesses casos, diferentemente das obras em que, para qualquer valor, é necessária a apresentação de um rol de documentos técnicos. Inclusive, em resposta à pesquisa, a Sudam aponta que um dos maiores problemas relacionados a esses projetos (obras) é a falta de apresentação da documentação técnica previamente à celebração dos instrumentos, a exemplo do projeto básico da licença ambiental (ou sua dispensa) e Anotações de Responsabilidade Técnica e/ou Registros de Responsabilidade Técnica, culminando na dita condição suspensiva.

Outra dificuldade apontada pelo órgão é que, na maioria das vezes, os documentos técnicos supracitados, especialmente os projetos básicos das obras, são entregues próximos ao prazo final estabelecido pela legislação, que pode chegar a até 18 meses, nos termos do art. 24 da Portaria Interministerial nº 424/2016 (Brasil, 2016c). Isso, sem dúvidas, além de gerar alto custo de gestão à Sudam, acaba por alongar demasiadamente a efetiva implementação do projeto, correndo o risco de inviabilização do investimento com o passar de longos anos.

Tabela 5 – Sudam: Situação atual dos convênios, mês/ano referência: maio/2022.

Convênios	Finalizados*	Anulados**	Em execução				
			Há 5 anos ou mais	Há 4 anos	Há 3 anos	Há 2 anos	Há 1 ano ou menos***
Quantidade	452	146	31	63	52	106	14
% total	52,3%	16,9%	3,6%	7,3%	6,0%	12,3%	1,6%

Fonte: elaboração própria a partir de dados do Painel de Transferências Abertas +Brasil (Brasil, 2022b).

* Considerados os status de: aguardando prestação de contas; prestação de contas aprovada; prestação de contas aprovada com ressalvas; prestação de contas comprovada em análise; prestação de contas concluída; prestação de contas em análise; prestação de contas em complementação; prestação de contas enviada para análise; prestação de contas iniciada por antecipação e; prestação de contas rejeitada.

** Considerados os status de: convênio anulado; convênio cancelado; convênio rescindido.

*** Consideraram-se os projetos em análise passíveis de celebração de convênios do ano de 2022.

A (tabela 8) traz um panorama da situação atual dos convênios da Sudam. É possível observar que, dos 864 instrumentos celebrados, provenientes de emendas impositivas, apenas 52,3% foram finalizados. Outros 146 convênios foram anulados (sendo 69,9% referentes à não resolução de cláusula suspensiva e 30,1% referentes à não execução do projeto até o término de sua vigência). Os 266 convênios restantes, que representam 30,8% do total, seguem em execução.

Nesse último segmento, é possível visualizar com clareza a relatada problemática de atrasos inerentes a esses projetos, em que mais da metade (54,9%) dos que estão em execução

permanecem nessa situação há três anos ou mais. Na verdade, há que se esclarecer que o termo “em execução” não significa que o projeto tenha sido iniciado, já que, a partir da celebração, a Plataforma +Brasil passa a considerar o convênio com esse status. Há casos em que o convênio está marcado como “em execução”, porém, está com pendência de documentação, em cláusula suspensiva. Estes, atualmente, são 53 projetos de obras.

Essa demora, tanto na apresentação da documentação técnica quanto no início de execução do projeto, repercute diretamente na execução financeira dessas programações. Couto (2021) valida essa alegação ao dizer que há uma grande dificuldade na execução das emendas dentro do exercício de sua autorização na LoA por diversos entraves, como a destinação de recursos para obras, a necessidade de que os projetos estejam devidamente aprovados, entre outros que impactam no pagamento regular dessas despesas.

Em relação às execuções orçamentária e financeira, a partir da (tabela 9), é possível examinar os dados relativos às dotações inicial (autorizada na LoA) e final (que se constitui em todos os créditos recebidos ao longo do exercício financeiro), além das despesas empenhadas e pagas. Com isso, primeiramente, analisam-se os casos de diferenças entre as dotações finais e iniciais, que ocorreram devido a remanejamentos ao longo do exercício financeiro entre diferentes unidades orçamentárias para o saneamento de impedimentos de ordem técnica⁷, o que influenciou, em alguns casos, para mais (quando a Sudam recebe recursos de emendas de outros órgãos) ou para menos (quando a Sudam transferiu recursos de emendas para outro órgão).

Tabela 6 – Sudam: execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares individuais e de bancadas obrigatórias, em reais e valores nominais, 2014 a 2022

Ano	Dotação Inicial (LOA)	Dotação Final (LOA + Créditos)	Despesas Empenhadas	Despesas Pagas
2014	10.690.000,00	10.690.000,00	7.063.911,00	0,00
2015	20.039.900,00	12.786.900,00	11.282.463,00	0,00
2016	68.933.960,00	62.871.961,00	54.439.429,00	9.677.662,00
2017	141.217.607,00	141.717.607,00	111.712.731,54	1.509.769,00
2018	139.773.915,00	139.323.915,00	136.108.414,74	1.773.056,37
2019	56.719.548,00	57.274.934,00	55.763.170,77	0,00
2020	206.050.670,00	161.276.256,00	155.993.208,82	0,00
2021	8.989.993,00	8.989.993,00	8.989.993,00	0,00
2022*	42.004.348,00	42.004.348,00	300.000,00	0,00

⁷ Os impedimentos de ordem técnica são situações que suspendem a execução da programação orçamentária e são considerados sanáveis, quando podem ser superados com ou sem necessidade de remanejamento da programação orçamentária, ou podem ser insanáveis quando os procedimentos legais não se mostram suficientes para a aprovação de proposta/plano de trabalho e da execução da despesa. Para mais informações, consultar Brasil (2022).

Total	694.419.941,00	636.935.914,00	541.653.321,87	12.960.487,37
--------------	-----------------------	-----------------------	-----------------------	----------------------

Fonte: elaboração própria a partir de dados do Tesouro Gerencial (Brasil, 2022i).

*Atualizado até o dia 01/07/2022.

Em se tratando de execução financeira, é alarmante constatar o baixíssimo nível de pagamentos dentro do mesmo exercício de empenho dos recursos. A média geral de despesas pagas foi de ínfimos 2,4% para o período de 2014 a 2022, com seis dos nove anos em que sequer alguma despesa foi paga (tabela 9). Claro que um cenário com pagamentos que se aproximam da totalidade empenhada dificilmente seria possível, dada a quantidade e particularidades dos projetos, porém, um valor que se aproxima mais do zero demonstra, de forma geral, a baixa qualidade dos projetos de emendas impositivas executados ou em execução pela Sudam, ratificando os demais dados apresentados nesta seção, determinando, assim, caráter mais político que técnico nas escolhas dessas programações.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O principal resultado constatado no estudo foi o caráter mais político com o qual os projetos são selecionados e escolhidos pelos parlamentares. Fundamentou-se esse argumento com uma série de dificuldades encontradas, quais sejam:

a) Ausência de aporte de recursos aos bancos de projetos prioritários do PPA e PRDA: não houve direcionamento de recursos de emendas impositivas para apoio a projetos do PPA e PRDA. Levando em conta que os projetos constantes desses planos são altamente estratégicos e foram selecionados com base em critérios técnicos, chama a atenção o fato de que não tenham sido objetos de apoio por parte dos parlamentares. Neste ponto, foi detectada uma limitação, melhor esclarecida no item 6.3.

b) Recepção de projetos sem documentação técnica: 100% dos projetos de obras foram celebrados com cláusula suspensiva, ou seja, com a ausência de projeto básico e outros documentos complementares, como licença ambiental (ou sua dispensa) e Anotações de Responsabilidade Técnica e/ou Registros de Responsabilidade Técnica. Além disso, a Sudam alegou que as pendências costumam ser sanadas no final do prazo estabelecido pela legislação, que pode chegar a até 18 meses. Isso levou a outros problemas, como cancelamento de projetos e atrasos na execução física e financeira.

c) Atrasos na execução física dos projetos: mais da metade (52,3%) dos projetos em andamento segue nessa situação há três anos ou mais, indicando que a delonga na entrega dos documentos técnicos repercute no prazo de implementação desses investimentos.

d) Reduzida execução financeira: o nível de pagamentos dentro do mesmo exercício de empenho dos recursos foi de 2,4% para o período de 2014 a 2022, com seis dos nove anos em que sequer alguma despesa foi paga. Coaduna com os problemas anteriormente relatados de atraso na entrega de documentação técnica e na execução física dos projetos, o que repercute no baixo nível de despesas pagas.

Além dos problemas acima mencionados, podem ser listadas outras dificuldades que, apesar de não ligadas diretamente aos projetos, têm reflexos na escolha pública do parlamentar, tais como:

e) Limitada articulação institucional: a pandemia de Covid-19 causou uma pausa temporária nas articulações da instituição com o poder político. Apesar da retomada no último ano de 2021, a mesma não tem sido suficiente para o apoio e fortalecimento dos projetos técnicos da Superintendência, como a aprovação do PRDA e o aumento da indicação de recursos das emendas impositivas, que têm registrado queda considerável nos últimos dois anos, em comparação com os anteriores.

f) PRDA 2020-2023 não aprovado: assim como os planos anteriores (PRDA 2012-2015 e 2016-2019), o PRDA “vigente” ainda não foi aprovado pelo Congresso Nacional. Apesar da aprovação a nível do Condel/Sudam, como dito pelo órgão, é fato que o plano regional ainda não é um instrumento legal, dada a necessidade de instituição de uma lei específica, nos termos do §1º, do art. 13, da Lei Complementar nº 124/2007. Isso tende a prejudicar a legitimidade do planejamento e, consequentemente, fomentar um ambiente de poucas regras para a indicação de recursos das emendas impositivas.

g) Inadequada regulamentação de emendas impositivas na Sudam: a autarquia possui, atualmente, um normativo – Resolução nº 220, de 16 de outubro de 2020, que define limites mínimos para a execução de projetos de aquisição de equipamentos e de pavimentação de vias. Apesar de haver tal regra, considera-se que não é o suficiente para a qualificação de projetos de emendas impositivas, no sentido de limitar a ampla discricionariedade do agente político.

O caráter obrigatório que as emendas individuais e de bancadas adquiriram com a promulgação das emendas constitucionais nº 86/2015 e nº 100/2019 possibilitou a execução desse tipo de orçamento com mais previsibilidade, pois sabe-se que, até o montante constitucional, essas programações devem ser concretizadas, exceto em casos excepcionais, como os de impedimentos de ordem técnica.

Isso, por si só, auxilia no planejamento e efetivação de atividades, ações e projetos, tendo em vista que a “obrigatoriedade” dificulta o contingenciamento ou bloqueio dessas

despesas por parte do Poder Executivo e, de certa forma, garante que os recursos serão liberados, caso atendam aos requisitos técnicos e legais.

Mas não basta que o recurso, salienta-se, público, tenha status de execução impositiva, visto que é imprescindível que sejam realizadas escolhas técnicas, com vistas à efetiva implementação de bons e estratégicos projetos, sempre mirando o efetivo desenvolvimento econômico, social e regional. Porém, por se tratar de recursos políticos, é previsível que as emendas impositivas tendam a produzir escolhas que sejam mais políticas do que técnicas.

Cabe, então, a indução de adequada regulamentação pelo Estado, através de suas unidades administrativas, tais como a Sudam, no sentido de definir, ao menos, um regramento mínimo para qualificar os investimentos que serão executados por esse orçamento impositivo.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Leandro Vieira Rodrigues. Transferências especiais: na contramão da transparência, fiscalização e controle do dinheiro público. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, Brasília, DF, n. 11, edição especial, p. 70-72, 2021.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. (reimp.). 2016, São Paulo: Edições 70, 2016.

BRASIL. **[Constituição (1988)] da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 mar. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Diário do Senado Federal**, n. 8, 2000b. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/6340?sequencia=17>. Acesso em: 15 out. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 124, 3 jan. 2007a**. Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – Sudam; estabelece sua composição, natureza jurídica, objetivos, área de competência e instrumentos de ação; dispõe sobre o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA; altera a Medida Provisória no 2.157-5, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei Complementar no 67, de 13 de junho de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp124.htm. Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.952, 20 jan. 2014**. v. 4. Detalhamento das Ações: Órgão do Poder Executivo - Presidência da República e Ministérios (Exceto MEC)- LOA 2014. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2014/tramitacao/redacao-final-autografo>. Acesso em: 4 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.115, 20 abr. 2015a**. v. 4. Detalhamento das Ações - Órgão do Poder Executivo - Presidência da República e Ministérios (Exceto MEC)- LOA 2015. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2015/tramitacao/redacao-final-autografo>. Acesso em: 4 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.255, 14 jan. 2016a.** v. 4. Detalhamento das Ações - Órgão do Poder Executivo - Presidência da República e Ministérios (Exceto MEC)- LOA. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2016/tramitacao/redacao-final-autografo>. Acesso em: 4 abr. 2021.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 424, 30 dez. 2016c.** Estabelece normas para execução do estabelecido no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, revoga a Portaria Interministerial nº 507/MP/MF/CGU, de 24 de novembro de 2011 e dá outras providências. Disponível em: <https://antigo.plataformamaisbrasil.gov.br/legislacao/portarias/portaria-interministerial-n-424-de-30-de-dezembro-de-2016>. Acesso em: 10 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.414, 10 jan. 2017.** v. 4. Detalhamento das Ações - Órgão do Poder Executivo - Presidência da República e Ministérios (Exceto MEC)- LOA. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2017/tramitacao/texto-final>. Acesso em: 4 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.587, 2 jan. 2018.** v. 4. Detalhamento das Ações - Órgão do Poder Executivo - Presidência da República e Ministérios (Exceto MEC)- LOA. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2018/tramitacao/texto-final>. Acesso em: 4 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.808, 15 jan. 2019a.** v. 4. Detalhamento das Ações - Órgão do Poder Executivo - Presidência da República e Ministérios (Exceto MEC)- LOA. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2019/tramitacao/texto-final>. Acesso em: 4 abr. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Emenda Constitucional nº 100, 26 jun. 2019d.** Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc100.htm#art1. Acesso em: 20 abr. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 105, 12 dez. 2019g.** Acrescenta o art. 166-A à Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc105.htm. Acesso em: 26 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.978, 17 jan. 2020a.** v. 4. Detalhamento das Ações - Órgão do Poder Executivo - Presidência da República e Ministérios (Exceto Mec)- Loa. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2020/tramitacao/texto-final>. Acesso em: 4 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.144, 22 abr. 2021e.** v. 4. Detalhamento das ações - órgão do poder executivo - Presidência da República e Ministérios (Exceto Mec)- Loa. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2021/tramitacao/texto-final>. Acesso em: 26 maio 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.303, 21 jan. 2022a.** v. 4. Detalhamento das ações - órgão do poder executivo - Presidência da República e Ministérios (Exceto Mec)- Loa. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2022/tramitacao/texto-final>. Acesso em: 25 maio 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. **Painel de transferências abertas +Brasil.** 2022b. Disponível em: <https://www.transferenciasabertas.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=painelcidadao.qvw&lang=en-US&host=QVS%40srvbsaiasprd01&anonymous=true>. Acesso em: 26 maio 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Sistema siga Brasil: painel emendas.** 2022c. Disponível em: <http://www9.senado.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=senado%2Fsigabrasilpainelcidadao.qvw&host=QVS%40www9&anonymous=true&Sheet=SH14>. Acesso em: 10 maio 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. **Parlamentares em exercício.** 2022g. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/parlamentares/em-exercicio>. Acesso em: 10 jul. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Tramitação do projeto de lei nº 6.162/2019.** 2022h. Disponível em: camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2230646. Acesso em: 20 jul. 2022.

BRASIL. Tesouro Nacional. **Relatório de dados extraídos do tesouro gerencial.** 2022i. Disponível em: <https://tesourogerencial.tesouro.gov.br/tg/servlet/mstrWeb?pg=login&v=1661020202165>. Acesso em: 4 jul. 2022.

BRASIL. **Portaria Interministerial ME/SEGOV nº 1.965, 10 mar. 2022.** Dispõe sobre procedimentos e prazos para operacionalização das emendas individuais, de bancada estadual, de relator-geral, de comissão e de comissão mista permanente e superação de impedimentos de ordem técnica. Brasília, DF, 2022j. Disponível em: https://www.gov.br/secretariadegoverno/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/comunicados-da-secretaria-especial-de-relacoes-institucionais/politicas-publicas-por-estado/portaria-interministerial-me_segov-no-1965-de-10-de-marco-2022.pdf/view. Acesso em: 20 jul. 2022.

COSTA, Débora Coelho. **Análise crítica sobre a nova emenda constitucional n. 105,** [S.l.:s.n.], 2019. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/79664/analise-critica-sobre-a-nova-emenda-constitucional-n-105-2019>. Acesso em: 19 nov. 2021.

COUTO, Danielle. Emendas parlamentares: instrumento da sociedade. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, Brasília, DF. v. 11, Edição especial, p. 54-57, 2021.

CRUVINEL, Marcello Nogueira. O orçamento secreto e a “(in)transparência” pública. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**: Brasília, DF, v. 11. (Edição Especial, p. 75-81, 2021.

DEBUS, Ilvo; MORGADO, Jeferson Vaz; LIMA FILHO, Luiz Gonçalves de. **Orçamento público.** 4. ed. Vestcon, 2006.

DIAS, Marco Antônio. James Buchanan e a “política” na escolha pública. **Revista Ponto e Vírgula**. São Paulo: PUC-SP, n. 6, 2.º semestre de 2009, p. 201-217. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/pontoevirgula/issue/view/953>. Acesso em: 10 jun. 2022.

ELLWOOD, Jhon W.; PATASHNIK, Eric M. **In praise of pork**. 1993. Disponível em: https://www.nationalaffairs.com/public_interest/detail/in-praise-of-pork. Acesso em: 15 jun. 2022.

FERNANDES, Rosana Pereira. **Planejamento e gestão: o uso da avaliação na gestão pública estadual no âmbito dos planos plurianuais 2004-2007 e 2008-2011**. Orientador: Armin Mathis. 2012. 284 f. Tese (Doutorado em Ciências do Desenvolvimento Socioambiental), Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2012.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 18. ed. (rev. e atual.) São Paulo: Atlas, 2021.

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

GONTIJO, Vander. Orçamento impositivo, contingenciamento e transparência. **Cadernos Aslegis**, Brasília, DF, n. 39, p. 61-72, 2010. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/11312>. Acesso em: 22 mar. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Cidades**. 2021. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 15 nov. 2021.

KMIECIK, Daiana. Processo de emendas parlamentares de bancadas. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, Brasília, DF, v. 11, Edição Especial, p. 52-53, 2021.

KNEVITZ, Guilherme. O sequestro do orçamento da União pela política. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, Brasília, DF, v. 11, Edição Especial, p. 19-22, 2021.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LIMA, Diana Vaz de. **Orçamento, contabilidade e gestão no setor público**. São Paulo: Atlas, 2018.

MENEZES, Jó Carneiro da Rocha. Orçamento impositivo e o “abuso” do poder legislativo orçamentário: uma analogia entre o orçamento impositivo e os abusos dos poderes político e econômico, como formas de comprometimento das isonomia, representatividade e legitimidade do processo eleitoral. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**: Brasília, DF, v. 11, Edição Especial, p. 66-69, 2021.

MUELLER, Dennis C. Public choice: a survey. **Journal of Economic Literature**, [S.l.]: American Economic Association, v. 14, n. 2, jun. p. 395-433, 1976. Disponível em: https://is.muni.cz/el/1456/podzim2012/MKV_VEVO/um/30770438/Reader_1a_MUELLER_Public_Choice_A_Survey.pdf. Acesso em: 10 jun. 2022.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Gestão pública**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

NOBREGA, Mailson de. Construção e desmonte das instituições fiscais. *In*: SALTO, Felipe; ALMEIDA, Mansueto. **Finanças públicas: da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2016.

PALUDO, Augustinho. **Orçamento público, AFO e LRF**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense. São Paulo: Método: 2017.

PARENTE, Rafael Rocha. A virada de mesa no jogo entre Legislativo e Executivo: na disputa pelo controle do orçamento, o Congresso está mudando as regras do jogo previsto na constituição e o jogo de 2021 é pior para o Executivo. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, Brasília, DF, v. 11, Edição Especial, p. 88-90, 2021

PEREIRA, Paulo Trigo. A teoria da escolha pública (public choice): uma abordagem neoliberal? **Análise Social**, v. 32, n. 141, p. 419-442.1997.

PEREIRA, Diogo; RODER FIGUEIRA, Ariane. **Participatory amendments in Brazil: towards more citizen influence in public budgeting**. Disponível em: <https://alacip.org/cong19/311-pereira-19.pdf>. Acesso em: 07 set. 2022.

PINNTO, Marcos. **Estatística básica: para quem não é especialista**. Fortaleza: [s.n.], 2019. E-book.

PIRES JUNIOR, José Antônio Meyer. Emendas orçamentárias individuais: "Pork Barrel" brasileiros?. **Revista da CGU**, v. 1, n. 1. Brasília, DF: CGU, p. 86-102, 2006.

PIRES, Valdemir; SATHLER, André Rehbein. **Gestão orçamentária inovadora: desafios e perspectivas no Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2018. p. 7-19. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/553045/gestao_inovadora.pdf. Acesso em: 25 jun. 2022.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico [recurso eletrônico]: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013. E-book.

RIBEIRO, Renato Jorge Brown. **AFO – Administração financeira e orçamentária**. 3 ed. Brasília, DF: Ed. Vestcon, 2006.

RODRIGUES, Taíla Albuquerque. Emendas parlamentares individuais: a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo após a promulgação da Emenda Constitucional 86/2015. **Orçamento em discussão**, Brasília, DF, n. 45, 49 p., jun. 2019. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/560152>. Acesso em: 28 jun. 2022.

SENNA, Dayane. **Obras embaixo da terra não rendem votos, diz vereador sobre falta de água em VG**. Disponível em: <https://www.ucmmat.org/noticias-em-geral/item/5295-obras-embaixo-da-terra-nao-rendem-votos-diz-vereador-sobre-falta-de-agua-em-vg>. Acesso em: 5 ago. 2022.

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da Silva. Políticas de governo e planejamento estratégico como problemas de escolha pública – I. ERA. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 36, n. 3, p. 32-41, 1996a. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/jc6z4XgwmnPcnp4b8H45jqc/?lang=pt>. Acesso em: 20 jun. 2022.

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da Silva. Políticas de governo e planejamento estratégico como problemas de escolha pública – II. ERA. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 36, n. 4, p. 38-50, 1996b. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/ZJ5hnCwCjrSVN6VNYLVB6JN/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 20 jun. 2022.

SILVA, Luciano. **Estatística Básica**. João Pessoa: [s.n.], 2013. E-book.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA – Sudam. **Resolução nº 193, de 22 de setembro de 2017**. 2017a. Aprova o manual de normas e procedimentos de celebração de convênios com Estados e Municípios. Disponível em: <http://repositorio.sudam.gov.br/sudam/diretoria-colegiada/resolucoes/convenios/2017/resolucao-no-193-autorizar-a-celebracao-do-contrato-a-ser-firmado-entre-a-superintendencia-do-estados-e-municipios.pdf/view>. Acesso em: 10/11/2021.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA – Sudam. **Resolução nº 70, de 08 de maio de 2017**. 2017b. Aprova o regimento interno da Sudam. Disponível em: https://www.gov.br/sudam/pt-br/aceso-a-informacoes/institucional/regimento_interno_versao_novembro_2019.pdf. Acesso em: 22 dez. 2021.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA – Sudam. **Nota Técnica nº 3/2017-CGCOM/DPLAN/SUDAM**. Processo administrativo Sei Sudam nº 59004.005501/2017-41, 2017c.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA – Sudam. **Plano regional de desenvolvimento da Amazônia 2020-2023**. 2020a. Disponível em: <https://www.gov.br/sudam/pt-br/documentos/prda-2020-2023.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA – Sudam. **Resolução nº 220**, 16 out. 2020. (2020b). Estabelece os valores mínimos para a recepção e aprovação das propostas de convênios e instrumentos congêneres. Disponível em: <https://www.gov.br/sudam/pt-br/composicao/diretoria-colegiada/resolucoes/convenios/2020/resolucao-no-220-estabelecer-os-valores-minimos-para-aprovacao-das-proposta-de-convenios.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2022.

TOLLINI, Hélio Martins. Repensando a gestão das finanças públicas no Brasil. In: SALTO, Felipe; ALMEIDA, Mansueto. **Finanças públicas: da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2016.

TULLOCK, Gordon; SELDON, Arthur; BRADY, Gordon L. **Government failure**: a primer in public choice. Washigton, D.C.: CATO Institute, 2005. Disponível em: <http://wordlist.narod.ru/Government-Failure.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2022.

VIDAL, Josep Pont. Formação institucional e desenvolvimento regional no Estado do Pará. *In*: SILVA, Fábio Carlos da; RAVENA, Nívea (org.). **Formação institucional da Amazônia**. Belém: Naea, 2015.

OS REFLEXOS SOCIOECONÔMICOS DAS RENÚNCIAS FISCAIS DO ESTADO DO PARÁ NOS MUNICÍPIOS PARAENSES

THE SOCIOECONOMIC REFLECTIONS OF THE TAX WAIVING OF THE STATE OF PARÁ IN THE MUNICIPALITIES OF PARAENSE

Antônio Carlos de Freitas Catete¹
Eduardo José Monteiro da Costa²

RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar como a política de renúncias fiscais do estado do Pará afetou os municípios paraenses, quanto aos aspectos socioeconômicos, no quinquênio 2016-2020. Para isso, é utilizado como elemento teórico de análise o aporte institucionalista e uma metodologia de caráter exploratório, por fundar-se no uso de documentação indireta, mediante contato com os planos e os relatórios oficiais, as Leis Orçamentárias Anuais (Loa), as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO), os Planos Plurianuais (PPA) do estado e dos municípios selecionados, além de pesquisas bibliográficas e documentais. Como resultados, a pesquisa apontou que os municípios objeto do trabalho apresentaram média de crescimento de 317%, enquanto a média do estado foi de 260%, no período entre 2007 e 2019. O município que apresentou maior crescimento foi Primavera, seguido de Parauapebas e Paragominas. No outro extremo, Barcarena, Belém e Ananindeua apresentaram os menores crescimentos. Embora a média de crescimento dos municípios da pesquisa tenha sido 21,19% superior à média do Estado, apenas a metade deles superou a média estadual.

Palavras-chave: desenvolvimento regional; receita pública; renúncias fiscais.

ABSTRACT

The objective of this article is to analyze how the tax exemption policy of the state of Pará affected the municipalities of Pará, in terms of socioeconomic aspects, in the five-year period 2016-2020. For this, the institutionalist contribution and an exploratory methodology are used

¹ Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública do Núcleo de Altos Estudos da Amazônia (PPGGP/Naea) da Universidade Federal do Pará. Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Pará (UFPA).

² Doutor em Economia pela Unicamp e Professor da Faculdade de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública do Núcleo de Altos Estudos da Amazônia (PPGGP/Naea) da Universidade Federal do Pará.

as a theoretical element of analysis, as it is the most appropriate, as it is based on the use of indirect documentation, through contact with official plans and reports, Annual Budget Laws (LOA), Budget Guidelines Laws (LDO), Multi-Year Plans (PPA) of the state and selected municipalities, in addition to bibliographical research. As results, the research showed that the municipalities that were the subject of the work showed an average growth of 317%, while the state average was 260%, in the period between 2007 and 2019. The municipality that showed the highest growth was Primavera, followed by Parauapebas and Paragominas. At the other extreme, Barcarena, Belém and Ananindeua showed the lowest growth. Although the average growth of the municipalities in the survey was 21.19% higher than the state average, only half of them surpassed the state average.

Keywords: regional development; public revenue; tax waivers.

1 INTRODUÇÃO

A política de renúncias fiscais, nas últimas duas décadas, embora merecedora de atenção pelos órgãos que compõem os poderes executivo e legislativo da União, tem gerado, recentemente, e enfatizado interesse pelos órgãos de controle dos estados federados devido ao aumento de sua utilização. Não somente isso, parte da estrutura estatal desta esfera de competência tem se preocupado com o cumprimento da legislação pertinente, sobretudo quanto aos reflexos da não observância dos preceitos jurídico-institucionais para a utilização das renúncias fiscais, ocasionando alterações na efetividade das receitas estaduais, assim como nos aspectos econômico-sociais delas decorrentes e no orçamento dos municípios brasileiros.

Este trabalho, portanto, busca reparar uma lacuna nos estudos sobre o tema, avaliando a eficiência e a efetividade desta importante política pública (a saber, o funcionamento da política de renúncias fiscais) nas economias do Estado e seus municípios.

Para se ter uma ideia do impacto deste tipo de aparelho de política fiscal, estimativas de renúncias de receitas tributárias da União (Gasto Tributário, como definido na esfera federal) previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), apontaram, somente no ano de 2023, a cifra de R\$ 456 bilhões (Brasil, 2023). No conjunto dos estados brasileiros, as renúncias fiscais foram estimadas em R\$ 95,7 bilhões para o ano de 2020 (Goularti, 2021, p. 116).

Segundo a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do estado do Pará nº 8.891, publicada em 27 de julho de 2019 (Pará, 2019), as renúncias fiscais estaduais de 2020 foram estimadas em R\$ 406,9 milhões, sendo o valor efetivo apurado pelo Grupo de Trabalho da

Secretaria de Estado da Fazenda do Pará (Sefa), instituído pela Portaria n° 393/2021 – GT-393, em R\$ 2,768 bilhões (Pará, 2021).

Este instrumento de política fiscal, quando utilizado pela União e pelos estados, proporciona a diminuição das receitas municipais em virtude das transferências constitucionais obrigatórias, impactando a disponibilidade de recursos para a realização das políticas públicas pelos entes municipais.

À vista disso, o objetivo deste trabalho é analisar os impactos socioeconômicos das renúncias fiscais estaduais nos 16 municípios selecionados (Acará, Ananindeua, Barcarena, Belém, Benevides, Castanhal, Marabá, Marituba, Moju, Paragominas, Parauapebas, Primavera, Rio Maria, Santarém, Tailândia e Xinguara), no período entre 2016 e 2020.

O critério de escolha desses municípios sustentou-se na quantificação do volume alocado, de incentivos fiscais, nas respectivas unidades municipais, informado pelo GT – 393, para avaliar a política de incentivos fiscais no ano de 2020³.

Para alcançar o objetivo proposto, este artigo está organizado, além desta breve introdução e da conclusão, em mais duas sessões. A primeira aborda a política de renúncias tributárias do estado do Pará, e a segunda o orçamento público municipal e o impacto das renúncias de receitas.

2 A POLÍTICA DE RENÚNCIAS TRIBUTÁRIAS DO ESTADO DO PARÁ

Disciplinando parte significativa do orçamento público, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) traz previsões relevantes em seu art. 14 da Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000 (Brasil, 2000)⁴. Este tema vem suscitando preocupações no âmbito da União, tanto que

³ Observou-se que esses municípios foram os que apresentaram maior volume de incentivos fiscais no ano-referência, tendo os incentivos fiscais beneficiado empresas localizadas em 42 municípios, dentre os 144 existentes no estado, e que nos 16 municípios objeto do estudo, alocou-se 92% da totalidade dos incentivos fiscais, sendo em Barcarena aportado 36% do total desta espécie de renúncias. Em ordem decrescente de valor, os incentivos fiscais de ICMS foram apurados na seguinte forma: (Barcarena – R\$ 544 milhões, Marabá – R\$ 179 milhões, Belém – R\$ 91 milhões, Benevides – R\$ 79 milhões, Tailândia – R\$ 72 milhões, Primavera – R\$ 64 milhões, Castanhal – R\$ 63 milhões, Ananindeua – R\$ 62 milhões, Paragominas – R\$ 59 milhões, Moju – R\$ 53 milhões, Xinguara – R\$ 30 milhões, Acará – R\$ 25 milhões, Marituba – R\$ 20 milhões, Santarém – R\$ 19 milhões, Rio Maria – R\$ 18 milhões, Parauapebas – R\$ 8 milhões).

⁴ Dispõe que a renúncia de receita consiste na concessão, prorrogação ou ampliação de anistia, remissão, subsídio de natureza tributária, crédito presumido, isenção em caráter não geral, redução de base de cálculo relativa a impostos, alteração de alíquota, imposto ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado. Para controlar as renúncias de receitas e torná-las mais transparentes, a referida legislação previu procedimentos específicos e condições especiais a serem observados, os quais objetivam o equilíbrio financeiro do Estado e a obrigatoriedade de controle das renúncias de receita.

o Poder Executivo enviou à Câmara Federal o Projeto de Lei nº 3.203/21⁵, que prevê uma redução gradativa dos benefícios fiscais para chegar em 2026 a apenas 2% do Produto Interno Bruto (Pib), considerando que, em 2018, os gastos tributários federais alcançaram a cifra de R\$ 292,8 bilhões (4,3% do Pib).

O volume de recursos públicos tributariamente renunciados no estado do Pará é previsto nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e nas Leis Orçamentárias Anuais (Loa) para o período de 2016 a 2020 (ver Tabela 01) totalizou R\$ 2,36 bilhões. Considerando que a cota-parte de ICMS representa 25%, o valor que deveria ter sido distribuído entre os municípios paraenses seria de R\$ 589,34 milhões, caso as renúncias não existissem. Quanto ao valor referente à renúncia do IPVA, no mesmo período, foi de R\$ 25,45 milhões, o que geraria R\$ 12,72 milhões a serem rateados aos municípios, ou seja, 50% da arrecadação deste tributo, tendo como critério o rateio à localização do licenciamento dos veículos, conforme art. 158 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB-88). Portanto, a cota-parte de ICMS e IPVA totalizaria R\$ 602,06 milhões que não foram repassados aos municípios em virtude da política de renúncia fiscal.

Tabela 01 - Valor da Quota-Parte de ICMS e IPVA em virtude da Renúncia de Receita no Estado do Pará

								Em mil R\$
ANO	Renúncia ICMS	Renúncia a IPVA	Renúncia TOTAL (1)	Receita Total (2)	% (1)/(2)	Receita Tributária (3)	% (1)/(3)	Quota-Parte ICMS e IPVA
2016	1.190.486	8.121	1.198.607	22.761.731	5,27	13.031.919	9,20	301.682
2017	312.362	3.876	316.238	24.593.171	1,29	13.872.757	2,28	80.029
2018	32.936	4.411	37.347	24.926.908	0,15	13.445.468	0,28	10.440
2019	419.526	4.125	423.651	24.567.053	1,72	12.281.347	3,45	106.944
2020	402.053	4.912	406.965	26.270.185	1,55	13.355.831	3,05	102.969
Total	2.357.363	25.445	2.382.808	123.119.048		65.987.322		602,064

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir de dados da LDO e da Loa.

Observa-se que os valores constantes da (tabela 01) foram extraídos das LDO e das Loa dos respectivos anos, porém, no desenvolvimento da pesquisa, evidenciar-se-á a inconsistência desses valores, pois o Grupo de Trabalho técnico que foi constituído pela Portaria nº 393/2021 elaborou um relatório que demonstra a não efetividade dos valores estimados pela LDO. Como será apresentado, o estado do Pará entende as renúncias fiscais como gênero das espécies, benefícios fiscais e incentivos fiscais, tendo eles utilização, aplicabilidade e dinâmicas distintas. O primeiro é administrado pela Sefa, enquanto o segundo está submetido às políticas

⁵ Apresentação do Projeto de Lei n. 3203/2021, pelo Poder Executivo, que dispõe “sobre o plano de redução gradual de incentivos e benefícios federais de natureza tributária e o encerramento de benefícios fiscais, nos termos do disposto no art. 4º da Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021”.

elaboradas pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Mineração e Energia (Sedeme).

A CRFB-88, como ordenamento soberano da Federação, outorga competências às diversas unidades político-administrativas que a compõem (i.e., União, Estados, Distrito Federal e Municípios), exigindo, para isso, autonomia, independência e liberdade destes segmentos da administração direta. A dinâmica federativa do Brasil tem seguido a regra universal, que, ao alargar a competência da Federação como órgão central, restringe as atribuições dos demais entes federados. A Assembleia Nacional Constituinte de 1988, ao elaborar a CRFB-88, distribuiu as competências aos já mencionados entes federativos para que criassem tributos, ou seja, a permissão constitucional para instituí-los é dada pela distribuição da competência tributária discriminada na Constituição Federal.

Nesse sentido, a Receita Federal do Brasil (RFB) denomina as renúncias fiscais como gasto tributário indireto. A saber, as renúncias de receitas, ou gastos tributários, contemplam os incentivos ou benefícios fiscais, os quais não são sinônimos. O art. 14 da LRF estabelece procedimentos para a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual resulte em renúncia de receita, e isso deve ser refletido na Loa e na LDO de forma transparente. As espécies de renúncias fiscais existentes no estado do Pará são a Política de Incentivos Fiscais, que é gerida pela Sedeme, e os Benefícios Fiscais, que são administrados Sefa.

O Estado, segundo Chang (2004), é indutor do desenvolvimento e, embora o desenvolvimento seja fruto de múltiplos fatores, com fundamentos teóricos mais variados possíveis, é natural que as renúncias fiscais sejam usadas como indutoras de comportamentos de segmentos ou empreendimentos econômicos, como pretendido pelo planejamento da política fiscal dos governos. Portanto, respeitados os preceitos legais quanto à supremacia legislativa da União, a autonomia dos entes federados para legislar concorrentemente sobre direito tributário, tanto está amparada para instituir tributos, quanto para conceder benefícios ou incentivos fiscais, os quais denominam-se renúncias fiscais.

2.1 Distribuição Espacial Econômica no Estado do Pará à Luz das Renúncias Fiscais

Em obediência ao disposto no inciso V, do § 2º, do art. 4º, da Lei Complementar nº 101/00, o Poder Executivo fez preconizar, dentre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2022, o demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita no valor de R\$ 636,23 milhões, equivalente a 3,14% da receita própria estadual, estimada em R\$ 20,25

bilhões. É preconizado que a política de renúncias fiscais deva ser revestida de acompanhamento, transparência e verificação constante do atendimento e alcance de suas metas e condicionantes que motivaram a concessão e/ou manutenção do incentivo.

O volume acumulado, constantes nas LDO de 2005 a 2022, das renúncias tributárias de ICMS, foi R\$ 10,55 bilhões, gerando um valor da quota-parte de ICMS de R\$ 2,64 bilhões, evidenciando que em 17 anos foram deslocados recursos do estado do Pará e dos municípios, segundo evidencia Catete (2022). Observamos que, ao que parece, o modelo de distribuição das renúncias entre as regiões de integração obedece à lógica de concentração, considerando empreendimentos e setores economicamente mais fortes, posto que estes induzem, cooptam ou chantageiam as estruturas do Estado, fazendo com que as contrapartidas prometidas de geração de empregos, melhoramento e dinamismo econômico ou crescimento do Pib sejam moedas de troca que somente podem ser oferecidos por alguns segmentos econômicos, o que faz com que haja a concentração de incentivos fiscais em uma região de integração em detrimento das demais.

Isto posto, as renúncias são apresentadas no orçamento financeiro do exercício em que iniciar a sua vigência, assim como nos dois exercícios seguintes, como já antes mencionado no art. 14 da Lei nº 101, de 2000, não estando obrigado a considerar na estimativa de impacto financeiro previsto no *Caput* do art. Supracitado, nos exercícios após os aqui mencionados.

É também previsto no art. 14 da LRF, após o lapso temporal de cunho trienal, acima exposto, considerar que os dispêndios e as receitas públicas passam por um período de adaptação e/ou absorção dos impactos provenientes das renúncias fiscais concedidas. Exemplificando, uma renúncia concedida em 2019 impactará os exercícios de 2019, 2020 e 2021; para o exercício orçamentário de 2022, não mais serão consideradas as renúncias de 2019.

Há que se observar a existência de outros parâmetros de referência que se aplicam às estimativas das transferências da União, dos fundos estaduais e outras receitas próprias. Para isso, são excluídos os valores dos benefícios fiscais concedidos pelo Estado em caráter geral. Diante disso, o valor utilizado como renúncias fiscais, para o ano de 2022, foi de R\$ 636,23 milhões. Entretanto, tal valor não corresponde à totalidade das renúncias fiscais existentes no estado.

Tabela 2 - Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita do Estado do Pará - 2022 a 2024

Em mil reais

TRIBUTO	MODALIDADE	PROGRAMAS/ SETORES/BENEFICIÁRIOS	ANOS					
			2022	%	2023	%	2024	%
ICMS	CRÉDITO PRESUMIDO	Política de Incentivos do Estado – Agroindústria	67.503	10,61%	71.572	10,62%	75.827	10,63%
		Política de Incentivos do Estado – Indústria da Pecuária	-	-	-	0,00%	-	0,00%
		Política de Incentivos do Estado – Indústria em Geral	48.498	7,62%	51.421	7,63%	54.478	7,64%
		Política de Incentivos do Estado – Agroindústria	17.371	2,73%	18.418	2,73%	19.512	2,73%
		Política de Incentivos do Estado – Indústria do Pescado	2.260	0,36%	2.396	0,36%	2.538	0,36%
		Política de Incentivos do Estado – Agroindústria	17.371	2,73%	18.418	2,73%	19.512	2,73%
		Política de Incentivos do Estado - Indústria da Pecuária	-	-	-	0,00%	-	0,00%
		Política de Incentivos do Estado – Indústria em Geral	10.408	1,64%	11.036	1,64%	11.692	1,64%
		Política de Incentivos do Estado – Indústria do Pescado	117	0,02%	124	0,02%	131	0,02%
	REDUÇÃO DE BASE DE CÁLCULO	Veículos Automotores destinados a Deficientes	2.214	0,35%	2.348	0,35%	2.487	0,35%
		Lei 6.017/1996 – Lei IPVA	6.161	0,97%	6.532	0,97%	6.920	0,97%
	ISENÇÃO	Regime Tributário Diferenciado – Informática	54.237	8,52%	57.506	8,53%	60.925	8,54%
		Regime Tributário Diferenciado – Medicamentos	57.083	8,97%	60.524	8,98%	64.122	8,99%
		Regime Tributário Diferenciado – Indústria de Palmito	1.861	0,29%	1.973	0,29%	2.091	0,29%
		Regime Tributário Diferenciado – Indústria da Carne	245.180	38,54%	259.958	38,57%	275.412	38,60%
		Regime Tributário Diferenciado – Refeições e <i>Fast Food</i>	61.726	9,70%	65.447	9,71%	69.338	9,72%
		Regime Tributário Diferenciado Comércio Atacadista	49.963	7,85%	52.974	7,86%	56.123	7,87%
IPVA	ISENÇÃO	Veículos Automotores destinados a Deficientes	2.214	0,35%	2.348	0,35%	2.487	0,35%
		Lei 6.017/1996 – Lei IPVA	6.161	0,97%	6.532	0,97%	6.920	0,97%
ITCD	ISENÇÃO	Lei 5.529/1989 – Lei ITCD	455	0,07%	482	0,07%	511	0,07%
TOTAL			636.232	100%	673.978	100%	713.450	100%

Fonte: Elaborada pelo autor com base na LDO (2022).

A (tabela 2) demonstra que as renúncias fiscais estão concentradas no ICMS, representando quase a totalidade das renúncias de receitas no Estado. Isso justifica-se por essa espécie de imposto representar mais de 95% da receita própria do Estado, concentrando a participação de 98,61% das renúncias fiscais no referido triênio. Destaca-se que a modalidade *Regime Tributário Diferenciado*, para a renúncia de ICMS, comporta o maior volume de renúncias, com 73,88% em 2022, 73,95% em 2023 e 74,01% em 2024. A segunda modalidade em volume de concentração de recursos é o Crédito Presumido, representando 18,59% em 2022, 18,60% em 2023 e 18,62% em 2024 da totalidade das renúncias.

Importante consignar que esse procedimento, embora legal, traz prejuízos consideráveis aos municípios de disponibilidade financeira em seus cofres, posto que, uma vez passado o triênio exigido pela LRF, os entes municipais perdem definitivamente a sua

participação financeira orçamentária de quota-parte naquela atividade econômica, em virtude de ter sido absorvida a estimativa de perda.

O grupo de trabalho instituído pela Portaria 393/2021, mencionado na *Introdução* deste trabalho, efetuou levantamento que apontou um volume de R\$ 2.768.257.498,00 de renúncias fiscais, no ano de 2020. Os dois grupos que incorporaram essa totalidade de renúncias foram a Política de Incentivos, com R\$ 1.507.183.342,00 e Benefícios Fiscais do Anexo I do RICMS, referentes a *RTD – Diversos*, no valor de R\$ 1.261.074.156,00. Os volumes de recursos referentes à política de incentivos que têm como “Modalidade de Benefício” o crédito presumido, concentram R\$ 1.215.584.045,00 e a redução de base de cálculo com R\$ 233.082.912,00.

A metodologia adotada pelo GT-393/21, para a apuração das renúncias de receitas dos valores constantes da (tabela 3), amparou-se na aplicação do método *Initial Revenue Loss*, ou “Perda Inicial”, que consistiu no levantamento dos valores do conjunto das notas fiscais eletrônicas dos produtos/segmentos contemplados com benefício fiscal no ano de 2020. De posse desses dados, calculou-se a arrecadação potencial, considerando o regime de tributação normal para as operações e subtraiu-se a arrecadação verificada pelos contribuintes à modalidade no ano em análise.

Embora a (tabela 3) trate de Renúncias Fiscais e a concessão de benefícios afete as receitas municipais, não podemos deixar de destacar que não se trata, exatamente, das mesmas previsões constantes do art. 14 da LRF.

Este artigo consigna especificidades das renúncias fiscais para que elas sejam utilizadas no Anexo de Metas Fiscais para o cálculo da Estimativa e Compensação da Renúncia Fiscal, constante da LDO.

Tabela 3 – Renúncias Fiscais por Setor Econômico no ano de 2020

Tabela 3 – Renúncias Fiscais por Setor Econômico no ano de 2020			Em R\$
TIPO	MODALIDADE DO BENEFÍCIO	SETOR	RENÚNCIA
Política de incentivo	Crédito Presumido	Indústria de Transformação	1.215.584.045,00
		Agropecuária	58.494.892,00
		Comércio	21.493,00
		TOTAL	1.274.100.430,00
	Redução de Base de Cálculo	Indústria de Transformação	228.722.335,00
		Agropecuária	4.360.577,00
TOTAL		233.082.912,00	
Anexo 1 - RICMS	RTD - Diversos Simples	Simples	571.324.691,00
		Carne	262.439.431,00
		Cesta Básica	176.721.808,00
		Querosene Aviação	68.050.627,00
		Medicamento	54.901.139,00
		Programa Sua Casa	40.754.320,00
		Restaurantes	35.223.566,00
		Informática	20.909.098,00

Laticínios	19.081.747,00
Máquinas	4.655.487,00
Pescado	4.616.274,00
Palmito	1.833.303,00
Movelaria	450.214,00
Grãos	112.451,00
TOTAL	1.261.074.156,00
TOTAL	2.768.257.498,00

Fonte: GT – Benefícios Fiscais (Portaria nº 393/21) da Sefa/PA.

Importante destacar que as renúncias fiscais estaduais estão alocadas sob a responsabilidade de duas importantes secretarias estaduais – Sefa e Sedeme. Na (tabela 3), no Anexo 1 – RICMS, o Regime Tributário Diferenciado, que totaliza R\$ 1,26 bilhão, elenca 14 setores de renúncias fiscais. Em ordem decrescente de valores, esses setores contemplaram o rol de produtos e atividades que gozam de benefícios fiscais, os quais são administrados pela Sefa, tendo como característica principal a não exigência de condicionantes socioeconômicas (contrapartidas dos contribuintes beneficiados) por parte do Estado. Já a Política de Incentivos fiscais, que é o instrumento que trata da Política de Incentivos ao Desenvolvimento Socioeconômico do Estado do Pará, prevista na Lei nº 6.489/2002 e regulamentada pelo Decreto nº 5.615, do mesmo ano, é gerida pela Sedeme, a qual importou R\$ 1,51 bilhão, cujas modalidades utilizadas são Crédito Presumido e Redução de Base de Cálculo.

Tabela 4 - Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita do Estado do Pará - 2020 a 2022

Em R\$

TRIBUTOS	MODALIDADE	PROGRAMADORES / SETORES	RENÚNCIA DE RECEITA PREVISTA			COMPENSAÇÃO
			2020	2021	2022	
ICMS	CRÉDITO PRESUMIDO	Leis 6.489/2002 e 6.915/2006 - Agroindústria	55.242.290,11	59.059.083,51	63.222.305,96	Estes benefícios não comprometem as metas fiscais estabelecidas pelo Estado, uma vez que foram expurgados do Cálculo de receita, conforme definido no inciso I do art. 14 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).
		Leis 6.489/2002 e 6.915/2006 - Indústria em geral	69.093.245,83	73.867.027,73	79.074.099,19	
	REDUÇÃO DA BASE DE CÁLCULO	Leis 6.489/2002 e 6.915/2006 - Agroindústria	12.889.594,52	13.780.160,78	14.751.558,76	
		Leis 6.489/2002 e 6.915/2006 - Indústria em geral	15.664.282,62	16.746.557,28	17.927.063,96	
	OUTROS	Lei 6.572/2003 / Lei Semear	2.066.978,47	2.209.789,89	2.365.563,51	
		Regimes Tributários Diferenciados	241.041.201,87	264.109.741,85	282.727.499,96	
ITCD	ISENÇÃO	Lei 5.529 1989 / Lei ITCD	55.703,22	50.551,87	63.749,82	
TOTAL			406.965.959,88	435.084.001,11	465.754.160,06	

Fonte: Leis de Diretrizes Orçamentárias (2022).

Da análise da (tabela 4), infere-se sobre avaliação dos setores econômicos e seus valores, à comparação destes demonstrativos e o aperfeiçoamento com a desagregação de valores ocorrida na LDO de 2022. A expectativa, a partir da elaboração da LDO para 2023, é

de que o nível de desagregação revele os contribuintes beneficiados com renúncias tributárias, as operações referentes ao tratamento tributário de cada produto, assim como, o acompanhamento do cumprimento das condicionantes, quando for o caso. Destaca-se que a LRF aduziu que o gestor deve demonstrar metas devidamente planejadas que espelhem uma realidade factível em termos de execução orçamentária, servindo como base sólida para a fixação de todas as despesas na Lei Orçamentária Anual.

Este pressuposto também deve ser aplicado às renúncias de receitas, pois o controle de tais valores possibilita uma gestão planejada, proporcionando um equilíbrio maior das contas públicas. Por fim, cumpre destacar que as políticas públicas, em geral, assim como a de renúncias fiscais, em específico, sem o devido controle e avaliação dos resultados, podem provocar, unicamente, redução da receita do Estado, afetando significativamente sua capacidade de realizar investimentos e desenvolver diversas outras ações demandadas pela sociedade.

Neste sentido, além de critérios absolutamente republicanos e justificáveis quanto ao interesse da sociedade, é desejável que prevaleça a supremacia do interesse público, pois a transparência desses números é necessária, sobretudo, para que a sociedade tenha acesso aos registros contábeis dos recursos estimados na LDO, bem como sejam evidenciados os benefícios sociais e econômicos auferidos pela sociedade paraense com a concessão das renúncias fiscais.

O sítio eletrônico⁶ da Sedeme, já mencionado no capítulo anterior, relata que “atualmente, o Pará conta com um total de 155 empresas incentivadas em municípios de todas as suas 12 Regiões de Integração”. Por outro lado, a Sefa tem como estratégia colaborar com a atração de investimentos mediante a política de benefícios fiscais, melhorando o ambiente de negócios e contribuindo com a geração de emprego e renda em todo o território paraense. Este órgão da administração direta providencia os principais dados socioeconômicos relacionados à operacionalização da Política de Incentivos e Benefícios Fiscais no Estado.

O uso da receita pública como elemento incentivador de empreendimentos mediante a utilização de renúncias tributárias de ICMS, ao utilizar como critério a dinâmica empreendedora da ocupação territorial, tende a criar uma região economicamente hegemônica e, por consequência, acirrar o caráter de desigualdade do processo de distribuição do crescimento econômico dentro do Estado. É fato que as regiões menos dinâmicas não são capazes de depender de sua endogenia para se desenvolverem.

⁶ Página inicial do Sítio Eletrônico da Sedeme: <https://sedeme.pa.gov.br/>. Acesso em: 3 abr. 2022.

Diante da busca de crescimento econômico, o governo do Estado implementou política de incentivos fiscais que envolve renúncia de receita tributária, objetivando dinamizar o desenvolvimento e melhorar o ambiente de negócios. A (tabela 5) demonstra a distribuição regional da renúncia de receita no Estado do Pará, abaixo.

Tabela 5 - Distribuição regional da renúncia de receita do Estado do Pará (2016 a 2020)

	Em %				
Região Paraense	2016	2017	2018	2019	2020
Araguaia	6,01	6,01	0,10	7,64	6,97
Baixo Amazonas	7,27	7,27	0,24	4,29	5,55
Carajás	13,15	13,15	0,32	5,94	8,98
Guamá	5,14	5,14	15,20	7,03	6,21
Lago do Tucuruí	2,54	2,54	12,31	1,27	2,00
Marajó	1,54	1,54	0,21	0,63	0,96
Guajará	41,89	41,89	27,27	43,68	43,27
Rio Caeté	2,65	2,65	15,83	5,19	4,08
Rio Capim	4,72	4,72	2,03	3,31	3,90
Tapajós	2,54	2,54	0,06	10,86	7,14
Tocantins	7,31	7,31	26,39	8,03	7,69
Xingu	5,24	5,24	0,07	2,13	3,24
Total					

Fonte: Loa, vários anos. Elaborada pelo autor.

Observando os dados da (tabela 5), podemos confirmar a lógica de concentração dos incentivos fiscais na Região do Guajará, a de maior dinamismo econômico, seguida das regiões Carajás, Tocantins, Tapajós e Araguaia. Em síntese, três regiões, de um total de 12, concentram 60% da renúncia fiscal ofertada pelo Estado do Pará. Os incentivos e benefícios públicos possibilitam a expansão territorial do mercado, diminuem os custos de transação inerentes à atividade econômica e à circulação das mercadorias, proporcionando a criação de novos espaços para a acumulação. Todavia, este quadro último exhibe a distribuição das renúncias fiscais paraenses, com centralização em poucas regiões e cidades, inclusive como as assimetrias são potencializadas com a concentração da riqueza nestes lugares.

Nesse sentido, o maior grau de acumulação em poucas regiões tende a agravar ou reforçar a posição hegemônica dentro do Estado, convalidando a tendência de manutenção da distribuição dos benefícios fiscais. Por isso, revela-se a importância de reflexão sobre a política de renúncias fiscais no contexto da análise do desenvolvimento desequilibrado, pois a política fiscal estatal, ao modificar a configuração do território, tanto pode destruir como promover a sua desterritorialização. A observância à estratégia seletiva, com dados extraídos das LDO do quinquênio 2016-2020, e as regiões de atração de investimento e crescimento privilegiados se relacionam com as esferas locais, nacionais e internacionais para redefinirem o papel do Estado e das políticas de desenvolvimento regional estadual.

Tanto é assim que o GT – Controle, Acompanhamento e Gestão dos Benefícios Fiscais, criado pela Portaria nº 393, de 2021, ao efetuar o levantamento de todos os Benefícios Fiscais constantes da legislação tributária estadual, adotando o conceito de renúncia fiscal ou gasto tributário, as desonerações concedidas a determinado segmento econômico ou parcela de contribuinte, visando à satisfação do interesse público, afasta a norma geral tributária aplicada e reduz o valor de tributo a ser recolhido pelo contribuinte beneficiário. A conclusão do estudo revelou, em 2020, um volume de R\$ 2.768.257.498,00 de renúncias, sendo R\$ 1.261.074.156,00 de benefícios fiscais e R\$ 1.507.183.342,00 de incentivos fiscais.

Notadamente que a exigência de maior transparência e divulgação, assim como, o debate mais aberto e republicano sobre os critérios para a distribuição dos incentivos fiscais no estado do Pará, representaria um avanço no sentido de melhorar o aspecto qualitativo das renúncias fiscais. A (tabela 5), embora apresente relativo detalhamento sobre os setores econômicos de alocação, ainda necessita dispor de maior desagregação, assim como, demonstrar os resultados provenientes da política de renúncias, no campo econômico ou social, apresentar o período de duração do incentivo e os casos em que poderá ser prorrogado. Grande passo foi dado nesse sentido quando da edição da Portaria da Sefi de nº 393, de 2021, a qual criou Grupo de Trabalho para levantar o volume de recursos que envolvem as renúncias fiscais no estado, já exposto no capítulo anterior.

Na (tabela 6), em que encontramos os valores referentes à “Estimativa da Renúncia de Receita por Região de Integração” constante da LDO de 2020, o valor das renúncias, no ano de 2020, importou em R\$ 565,21 milhões, enquanto o GT-393/21 apurou R\$ 2.768,26 milhões de renúncias fiscais no mesmo ano. Como se trata de estimativas, é possível e foi o que aconteceu com o ano de 2020, em análise, com a observação da variação do valor a cada nova elaboração da LDO, visto que a LRF exige avaliação trienal.

Tabela 6 – Valores das Renúncias Fiscais por Região de Integração na LDO e pelo GT-393/21.

REGIÃO DE INTEGRAÇÃO (RI)	VALOR DA RENÚNCIA (R\$)				Em milhões de R\$	
	2020 (LDO)		2020 (GT-393/21)		(GT-393/21) - (LDO)	DIFERENÇA %
	Em R\$	%	Em R\$	%		
I - Araguaia	39,40	6,97	249,57	9,02	210,17	533,43%
II - Baixo Amazonas	31,38	5,55	90,89	3,28	59,51	189,64%
III - Carajás	50,78	8,98	340,19	12,29	289,41	569,93%
IV - Guamá	35,11	6,21	173,31	6,26	138,20	393,62%
V - Lago do Tucuruí	11,33	2,00	42,38	1,53	31,05	274,05%
VI - Marajó	5,41	0,96	15,14	0,51	9,73	179,85%
VII - Guajará	244,58	43,27	695,72	25,13	451,14	184,45%
Não Identificado	-----	-----	74,67	2,77	-----	-----
VIII - Rio Caeté	23,07	4,08	99,31	3,59	76,24	330,47%
IX - Rio Capim	22,03	3,90	124,21	4,49	102,18	463,82%
X - Tapajós	40,37	7,14	56,45	2,04	16,08	39,83%
XI - Tocantins	43,46	7,70	766,24	27,68	722,78	1663,09%
XII - Xingu	18,29	3,24	40,19	1,45	21,90	119,74%
Total	565,21	100	2.768,27	100	2.128,39	376,57%

Fonte: LDO 2020. SEFA/PA. Grupo de Trabalho, Portaria nº 393/2021. Elaborado pelo autor.

As regiões do Tocantins e do Guajará são as que apresentam o maior volume de renúncias, com R\$ 766,24 e R\$ 695,72 milhões, respectivamente, representando 27,68% e 25,13% do total. As regiões de menor volume de recursos são a do Marajó e do Xingu, com R\$ 15,14 e R\$ 40,19 milhões, respectivamente, representando 0,51% e 1,45% do total das renúncias fiscais. Observamos que as regiões com menor densidade econômica são as que apresentam menor volume de renúncias fiscais, quer seja na modalidade de Benefícios ou na de Incentivos fiscais. Confirmando a lógica desigual da alocação dos recursos das renúncias, as regiões de maior capacidade econômica são exatamente as que recebem maior volume de renúncias fiscais.

2.2 O Orçamento Público Municipal e o Impacto das Renúncias de Receita

As renúncias fiscais efetuadas pelo Estado afetam a disponibilidade de recursos dos municípios de, pelo menos, três formas diferentes e concomitantemente. A primeira, já abordada neste trabalho, diz respeito à diminuição do valor da Cota-Parte de ICMS. A segunda forma de afetação dos recursos municipais diz respeito ao direito constitucional à educação universal e gratuita, em que o ordenamento legal determina o percentual mínimo de 25% da receita de imposto de estados e municípios para fazer frente a todos os gastos com educação; e,

por último, diz respeito à determinação legal de que, no custeio com a saúde, sejam aplicados, pelos estados, não menos de 12% da arrecadação de impostos próprios ou transferidos.

Para se estabelecer uma base comparativa entre as renúncias fiscais e o desenvolvimento socioeconômico dos municípios, objeto deste trabalho, foram utilizadas as informações sobre crescimento do Produto Interno Bruto (Pib), variação dos empregos formais e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), com foco nos 16 municípios objeto da pesquisa e os comparando com os mesmos índices referentes ao estado do Pará. A avaliação evolutiva dos componentes de avaliativos de desempenho dos municípios, buscou identificar sua relação com a política de renúncias tributárias efetuadas pelo estado do Pará.

A (tabela 7) busca analisar a evolução da criação de empregos formais nos municípios onde estão localizados empreendimentos beneficiados por renúncias fiscais. As variáveis utilizadas são a diferença entre as admissões e desligamentos de trabalhadores, no período de 2007 a 2019. Observou-se que a média do estado do Pará foi de 144 habitantes para a geração de um emprego. Quando concentramos a análise nos 16 municípios da pesquisa, a média cai para 82 habitantes para a geração de cada emprego. A geração de empregos é a principal condicionante para a concessão de incentivos fiscais, posto que a Sedeme, Secretaria de Estado responsável pelo desenvolvimento econômico, tem esse indicador como previsão de alto interesse.

Chama a atenção os municípios de Marabá e Paragominas, que apresentaram redução na oferta de empregos, no período analisado, assim como Barcarena, que, embora contemple o maior volume individual de renúncias fiscais, apresenta a criação de um emprego formal para cada grupo de 493 habitantes, performando o terceiro pior desempenho. No mesmo passo, Xinguara é o que apresenta a melhor performance, gerando um emprego para cada grupo de 19 habitantes, seguido de Benevides e Parauapebas, na relação de um emprego para 35 habitantes, no período em análise.

Sabemos que a geração de emprego contempla variáveis diversas, porém, ao comparar a política de renúncias fiscais e os municípios por ela beneficiados, com os demais municípios paraenses, observamos um ambiente mais favorável à geração de empregos. Observamos que não houve uma regularidade de geração de empregos entre os municípios, porém, a média de geração entre eles apresentou número mais positivo do que a média do estado do Pará.

Tabela 7 – Geração de Empregos nos Municípios por habitantes, período 2007-2019

Municípios	Admissões	Desligamento	Variação	População de 2017	Em unid.
					Emprego por Habitantes
Acará	7.909	7.742	167	54.096	324
Ananindeua	250.978	240.422	10.556	516.057	49
Barcarena	111.206	110.960	246	121.190	493
Belém	1.087.883	1.071.523	16.360	1.452.275	89
Benevides	29.677	27.943	1.734	60.990	35
Castanhal	118.537	113.971	4.566	195.253	43
Marabá	207.595	209.724	-2.129	271.594	-128
Marituba	42.250	41.604	646	127.858	198
Moju	30.439	28.524	1.915	79.825	42
Paragominas*	98.383	100.683	-2.300	110.026	-48
Parauapebas	255.675	249.954	5.721	202.356	35
Primavera	947	774	173	10.534	61
Rio Maria	11.097	11.013	84	17.705	211
Santarém	117.079	112.771	4.308	296.302	69
Tailândia	44.561	44.155	406	103.321	254
Xinguara	46.376	44.025	2.351	43.530	19
Total	2.460.592	2.415.788	44.804	3.662.912	82
Pará	3.565.790	3.507.821	57.969	8.366.628	144

Fonte: CAGED e FAPESPA. Elaborada pelo autor.

Na (tabela 8), busca-se analisar a evolução do Produto Interno Bruto (Pib), no período de 2007 a 2019, dos municípios onde estão localizados empreendimentos beneficiados pelas renúncias fiscais e objeto deste trabalho. Observou-se que a média de crescimento do PIB no estado do Pará foi de 260%, mas, quando analisamos apenas os 16 municípios da pesquisa, a média de crescimento evoluiu para 317%, representando um aumento de 21,19% em favor dos municípios beneficiados pelas renúncias.

O maior crescimento do Pib, entre os municípios selecionados na pesquisa, foi o de Primavera, que apresentou uma variação positiva (1.047%), seguido de Parauapebas (649%) e Paragominas (356%). Na outra extremidade, os de menor crescimento percentual do Pib foram os municípios de Barcarena (47%), Belém (134%) e Ananindeua (192%). Embora a média de crescimento do PIB dos municípios destinatários de renúncias fiscais tenha sido superior à média do crescimento do PIB do Estado, exatamente a metade superou a média estadual, ficando a outra metade abaixo da média estadual, a seguir.

Tabela 8 – Crescimento do Pib Municipal/Estadual, período 2007-2019

Municípios	PIB 2007	PIB 2019	Variação	Em %
				Crescimento %
Acará	219.581	757.480	537.899	245%
Ananindeua	2.795.954	8.165.793	5.369.839	192%
Barcarena	3.647.558	5.369.310	1.721.752	47%
Belém	3.842.632	32.405.322	18.562.690	134%
Benevides	482.260	1.560.562	1.078.302	224%
Castanhal	964.881	4.040.634	3.075.753	319%
Marabá	3.093.303	11.417.650	8.324.347	269%
Marituba	427.647	1.932.710	1.505.063	352%
Moju	207.842	818.858	611.016	294%
Paragominas*	688.100	3.136.001	2.447.901	356%
Parauapebas	3.074.977	23.035.846	19.960.869	649%
Primavera	20.692	237.431	216.739	1047%
Rio Maria	143.574	495.741	352.167	245%
Santarém	1.530.441	5.126.171	3.595.730	235%
Tailândia	280.060	951.254	671.194	240%
Xinguara	407.508	1.294.077	886.569	218%
Total	31.827.010	100.744.840	68.917.830	317%
Pará	49.507.000	178.377.000	128.870.000	260%

Fonte: IBGE. Elaborada pelo autor.

Da análise da (tabela 9), pode-se concluir que a evolução do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos municípios onde estão localizados empreendimentos beneficiados com renúncias fiscais apresentou média superior à observada no estado, em igual período. A média de evolução do conjunto dos municípios objeto da pesquisa foi de 70%, enquanto a apresentada pelo estado foi de 56%, importando em um percentual 20% menor que os municípios pesquisados.

Dentre os municípios pesquisados, os que apresentaram melhores resultados foram: Primavera (133%), Rio Maria (116%) e Acará (99%). Dentre os de pior performance, destacam-se Belém (33%), Ananindeua (48%) e Barcarena (48%), sendo esses os únicos municípios, dentre os selecionados para a pesquisa, que tiveram percentual inferior ao do estado.

Diante da análise conjunta, consideram-se satisfatórios os resultados apresentados pelo conjunto dos municípios pesquisados, em que pese o baixo desempenho de Barcarena, Belém e Ananindeua, principalmente o município de Barcarena, que, como já destacado, figura como o de maior destinação de renúncias fiscais.

Tabela 9 – Variação do IDH Municipal/Estadual, período 1991 - 2010

Municípios	IDH 1991	IDH 2010	Variação	Em %
				Crescimento %
Acará	0,254	0,506	0,252	99%
Ananindeua	0,516	0,718	0,202	39%
Barcarena	0,447	0,662	0,215	48%
Belém	0,562	0,746	0,184	33%
Benevides	0,368	0,665	0,297	81%
Castanhal	0,424	0,673	0,249	59%
Marabá	0,401	0,668	0,267	67%
Marituba	0,397	0,676	0,279	70%
Moju	0,289	0,547	0,258	89%
Paragominas*	0,336	0,645	0,309	92%
Parauapebas	0,439	0,715	0,276	63%
Primavera	0,248	0,577	0,329	133%
Rio Maria	0,295	0,638	0,343	116%
Santarém	0,337	0,587	0,250	74%
Tailândia	0,340	0,588	0,248	73%
Xinguara	0,374	0,646	0,272	73%
Total	6,027	10,257	4,230	70%
Pará	0,413	0,646	0,233	56%

Fonte: Fapespa. Elaborada pelo autor.

Com o objetivo de estabelecer uma base comparativa referente à evolução dos municípios objeto deste trabalho, elaborou-se a tabela abaixo, utilizando-se o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) consolidado, sendo o mesmo calculado anualmente para todos os municípios brasileiros, adotando-se o intervalo de 2005 a 2016.

Tabela 10 – Variação do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal - 2005 - 2016.

Municípios	IFDM 2005	POSIÇÃO Estadual	IFDM 2016	POSIÇÃO Estadual	Variação	Crescimento %
Acará	0,3695	90	0,5292	70	0,1597	43%
Ananindeua	0,5935	5	0,6760	12	0,0825	14%
Barcarena	0,6223	3	0,6963	6	0,0740	12%
Belém	0,6437	2	0,6918	7	0,0481	7%
Benevides	0,5281	15	0,6622	11	0,1341	25%
Castanhal	0,5445	10	0,7292	2	0,1847	34%
Marabá	0,5056	22	0,6438	15	0,1382	27%
Marituba	0,4901	27	0,6500	13	0,1599	33%
Moju	0,3415	109	0,4790	110	0,1375	40%
Paragominas*	0,5735	7	0,7259	4	0,1524	27%
Parauapebas	0,6580	1	0,7402	1	0,0822	12%
Primavera	0,3690	91	0,6405	17	0,2715	74%
Rio Maria	0,5328	14	0,5249	77	-0,0079	-1%
Santarém	0,5879	6	0,7089	5	0,1210	21%
Tailândia	0,4862	31	0,5873	37	0,1011	21%
Xinguara	0,5240	16	0,6439	14	0,1199	23%

Fonte: Índice Firjan de Desenvolvimento dos Municípios Brasileiros. Elaborada pelo autor.

A média de crescimento dos 16 municípios pesquisados foi de 26%, sendo o município de Primavera foi o que mais evoluiu no período, apresentando um crescimento de 74% e saindo da posição 77° para a 17° no ranking estadual, acompanhado do Acará, que cresceu 43% e

evoluiu da posição 90° para 70°, seguido de Moju, que cresceu 40%, porém, praticamente manteve a posição, saindo de 109° para 110°.

Em que pese o crescimento médio expressivo dos municípios pesquisados, alguns tiveram suas posições ultrapassadas por municípios que não constam como incentivados, como foi o caso de Rio Maria, que apresentou evolução negativa de 1%, saindo de 14° para 77° colocado no *ranking* estadual, seguidos de Belém, que saiu de 2° para 7°, com 7% de crescimento, e Ananindeua, que saiu de 5° para 12°, com apenas 14% de crescimento.

Há que se destacar que o município de Parauapebas figura como o primeiro colocado, desde a primeira edição do IFDM, entre os 144 municípios do Estado. Observamos que a composição do IFDM contempla os índices referentes à educação, saúde e emprego & renda; a dimensão desses indicadores nos permitiu ter uma avaliação mais precisa sobre a importância deles sobre os resultados observados no resultado geral do desenvolvimento dos municípios do Estado.

3 ANÁLISE E DISCUSSÃO DO RESULTADO

As renúncias fiscais têm sido motivo de atenção em todos os estados da federação, sendo que, no estado do Pará, elas começam a se tornar mais transparentes. Em que pese o esforço dos técnicos na busca de instrumentos que as justifiquem, inúmeras são as dúvidas que persistem, mesmo passados mais de 20 anos da LRF, a qual regulamentou procedimentos e a exigência da divulgação de informações. Esta política pública carece de uniformidade, informações precisas, de um debate público mais republicano e aberto, da busca à observância de uma melhor interpretação e integridade na aplicação da legislação pertinente, como já afirmado pelo Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE-PA) e Ministério Público de Contas do Estado do Pará (MPC-PA) em diversas recomendações e pareceres.

As renúncias tributárias são instituições complexas, posto que na teoria institucional, as instituições importam e, elas abrangem quaisquer formas de restrição que os seres humanos criem para moldar a interação humana. Como leciona Douglas North (2018), interessam tanto as restrições formais (Decretos, leis, Constituições), quanto as informais, como as convenções e códigos de conduta. Nesse sentido, tanto as previsões legais, quanto todas as informalidades que abrangem o instituto da renúncia fiscal comportam-se dentro da teoria institucional.

É necessário o aperfeiçoamento do processo de concessão de incentivos e benefícios fiscais. Ele precisa estar inserido em um projeto integrativo, abrangendo todas as áreas de atuação do Estado, que inicie orientado à política macroeconômica de desenvolvimento

estadual, contemplando a busca pela diminuição das desigualdades regionais e se submeta ao controle social.

Nesse sentido, a Sedeme deu um passo significativo na busca de maior transparência ao implantar, em seu sítio eletrônico, área específica sobre a Política de Renúncias – Incentivos Fiscais. A exposição dos atos concessivos e de informações sobre os contribuintes beneficiados, assim como, informações econômico-sociais dos municípios paraenses contribuem para amenizar questionamentos e mitigar dúvidas. Por outro lado, após a retirada do sigilo fiscal sobre as Renúncias Fiscais, em 2021, a Sefa criou Grupo de Trabalho, pela Portaria 393/2021, que tem como objetivo o controle, acompanhamento e gestão dos Benefícios Fiscais, o que demonstra preocupação em conhecer profundamente a política e seus efeitos para uma gestão mais efetiva, com foco na transparência e na efetividade de seus propósitos.

A pergunta norteadora e força motriz desta pesquisa – *De que forma a política de renúncias fiscais, implementada pelo estado do Pará, afetou o ambiente socioeconômico dos municípios paraenses no período de 2016 a 2020?* – é o ponto nevrálgico do trabalho. Para respondê-la, foi necessário explorar diversos temas transversais, recorrendo às mais variadas fontes de informações.

No tangencial aos municípios paraenses, mais especificamente, verifica-se inicialmente a situação financeira-orçamentária deles; e, discorrendo sobre os impactos das renúncias fiscais sobre seus orçamentos, é notável a extrema dependência das transferências constitucionais.

O primeiro dos reflexos da política de renúncias fiscais a ser avaliado é a geração de empregos, considerando que nos atos concessivos de incentivos fiscais, este item é cláusula pétrea. Quanto a esse item da pesquisa, se afirmar, diante da ponderação entre os empregos formais constantes do Caged e a população municipal informada pela Fapespa, que os índices de avaliação dos municípios objeto da pesquisa tiveram desempenho melhor que a média do índice do Estado.

Analisa-se a geração de empregos formais, no período de 2007 a 2019, e observa-se que o fator do Estado foi 1º emprego para cada grupo de 144 habitantes. Já nos municípios selecionados, a relação ficou mais favorável, sendo de um emprego gerado para cada grupo de 82 habitantes, isso representa 75% superior à média estadual. Dos municípios selecionados, os destaques negativos foram Marabá, Paragominas e Barcarena. Do outro lado, os que apresentaram os melhores índices foram Xinguara, Benevides e Parauapebas.

A concessão de renúncias fiscais tem como argumento central o melhoramento do ambiente econômico, sendo a variação positiva do Pib a busca das políticas públicas. Em

relação ao crescimento do Pib, a pesquisa apontou que os municípios, objeto do trabalho, apresentaram média de crescimento de 317%, enquanto a média do Estado foi de 260%, no período entre 2007 e 2019. O município que apresentou maior crescimento foi Primavera, seguido de Parauapebas e Paragominas. No outro extremo, Barcarena, Belém e Ananindeua apresentaram os menores crescimentos. Embora a média de crescimento dos municípios da pesquisa tenha sido 21,19% superior à média do Estado, apenas a metade deles superou a média estadual.

O terceiro fator de avaliação da repercussão das renúncias fiscais nos municípios paraenses foi a evolução do IDH. Este índice apresentou um crescimento de 70% nos municípios pesquisados, contra 56% da média do estado, portanto, o conjunto dos municípios incentivados ou beneficiados melhorou o IDH em 25% a mais que os de todo o estado. Os destaques em crescimento foram conseguidos por Primavera, Rio Maria e Acará; já as piores performances foram de Belém, Ananindeua e Barcarena.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados apresentados nos levam a inferir que a política de renúncia influenciou positivamente os municípios, mesmo diante dos problemas expostos nesta pesquisa. É relevante entender que o processo de tributação contempla um sistema que interage econômica e socialmente, não apenas em área de atuação, mas com toda a conformação econômica e social. Em outras palavras, a concessão de um benefício ou incentivos fiscais destinados a uma determinada empresa localizada em um determinado município, não afeta ou reflete apenas suas jurisdições, posto que altera o ambiente econômico territorial e os aspectos sociais.

Nesse sentido, importante seria o aprofundamento da pesquisa, tencionando verificar as alterações econômicas e sociais dos demais municípios do Estado diante da adoção de políticas de renúncias fiscais pela estrutura de poder estadual, aferindo não somente a efetividade daquelas políticas para os municípios-sede do investimento público, mas também sobre repercussão no seu entorno.

É relevante a elaboração de uma Lei Estadual que trate sobre a concessão, avaliação, controle e monitoramento das renúncias de receitas, objetivando garantir maior transparência, eficácia, eficiência e desenvolvimento econômico do Estado.

A formulação de projeto de lei, nesse sentido, teria a função de inovar, possibilitando a participação não apenas dos órgãos pertencentes ao Poder Executivo estadual, mas garantindo a atuação da Assembleia Legislativa do Estado do Pará (Alepa), da representação do conjunto

dos municípios paraenses, do segmento produtivo (através de suas representações) e da sociedade civil organizada como membros permanentes.

Dessa forma, espera-se dotar a política de renúncias de receitas do Estado de um instrumento de transformação participativa das bases do desenvolvimento econômico e social do estado do Pará.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp160.htm. Acesso em: 17 jul. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 3203/2021**. Brasília, DF, 2021.

BRASIL. Ministério do Trabalho e emprego. Cadastro Geral de Empregados e Desempregados. **Perfil do município**.

CHANG, H. J. **Chutando a escada**: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. Tradução de Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo, SP: UNESP, 2004.

CUEVA, R. V. B.; FRAZÃO, A. **Compliance**: perspectivas e desafios dos programas de conformidade. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2018.

FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS (FNP). **Anuário multi cidades**: finanças dos municípios do Brasil. Brasília, DF: FNP, 2022. v. 17.

FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DO PARÁ - Fapespa. **Radar de indicadores das regiões de integração - 2019**.

GOMES, N. Sá. **Teoria geral dos benefícios fiscais**. Lisboa: Centro de Estudos Fiscais, 1991.

GOULARTI, J. G. **Política de renúncias fiscais do Estado do Pará**. Florianópolis: Insular, 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Projeção da população**. Rio de Janeiro, 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Demonstrativo do PIB elaborado com base em dados de Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus – Suframa**. Rio de Janeiro, 2024.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - Ipea. **Presença do Estado no Brasil**: federação, unidades e municipalidades. Brasília: Ipea, 2011.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 1993.

OLIVEIRA, F. A. **A reforma tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil**. Brasil Debates, 1981.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - OCDE. **Relatórios econômicos OCDE Brasil**, 2018. Disponível em: ps2021_00393.pdf (sefa.pa.gov.br). Acesso em: 23 abr. 2022.

PARÁ. Secretaria de Estado da Fazenda do Pará. **Portaria nº 393**, de 21 de maio de 2021.

PARÁ. Secretaria de Planejamento do Estado do Pará. **Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO**. Belém, 2020.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL - RFB. **Demonstrativo dos gastos governamentais indiretos de natureza tributária bases efetivas: ano calendário 2017. Série 2015 a 2020**.

JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE PÚBLICA NO BRASIL: UMA ANÁLISE DO EFEITO DESTE FENÔMENO NA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Leandro Calvoso Cavalcanti¹

Krishina Day Ribeiro²

RESUMO

Este breve estudo trata da análise do efeito da Judicialização da saúde na Gestão Pública dos entes federativos Brasileiros. O objetivo é demonstrar que a excessiva quantidade de demandas judiciais envolvendo o tema saúde afeta diretamente a Administração pública. Para isso, o desenvolvimento do artigo se divide em três partes: a contextualização da saúde pública Brasileira, através do estudo das normas, princípios e cláusulas aplicadas no tema; da judicialização da saúde no país fazendo um compilado das possíveis causas que levam a este fenômeno e como o judiciário trata o assunto; e a análise do efeito desta judicialização na Gestão Pública, a partir de breves apontamentos sobre o entendimento das normas que rodeiam o tema. Munido disso, a metodologia utilizada usa pesquisa bibliográfica, descritiva e exploratória.

Palavras-chave: saúde; judicialização; universalidade; integralidade; gestão pública.

ABSTRACT

This brief study deals with the analysis of the Effect of the Judicialization of health on the Public Management of Brazilian federative entities. The objective is to demonstrate that the excessive number of legal demands involving the health issue directly affects public administration. To this end, the development of the article is divided into three parts: the contextualization of Brazilian public health, through the study of norms, principles and clauses applied to the topic; the judicialization of health in the country, making a compilation of the possible causes that lead to this phenomenon and how the judiciary deals with the matter; and

¹Graduado em Administração pela Faculdade Batista de Vitória e em Direito pela Universidade da Amazônia, mestrando em Gestão Pública no Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da UFPA. E-mail: leandro.cavalcanti@cgu.gov.br.

² Doutora em Desenvolvimento Socioambiental pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (Naea /UFPA). Professora Assistente Nível II da Faculdade de Direito e do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD/UFPA) e do Programa em Gestão Pública do Naea/UFPA. E-mail: krishinaday@ufpa.br

the analysis of the effect of this judicialization on Public Management, based on brief notes on the understanding of the norms that surround the topic. Armed with this, the methodology used uses bibliographical, descriptive and exploratory research.

Keywords: Health, Judicialization, universality, comprehensiveness, Public management.

1 INTRODUÇÃO

Todas as vezes que assistimos aos telejornais, ou lemos notícias que tratam da saúde fornecida pelo Estado, há notícias de que milhares de pessoas, anualmente, sofrem até a sua morte à espera de atendimento digno e, infelizmente, na maioria dos casos, não conseguem. Então, chegamos ao seguinte questionamento: por que o Estado não consegue efetivar a norma constitucional?

Tal norma se encontra no artigo 196 de nossa Constituição Federal, que diz que: “A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”.

Frente a isso, nota-se que a saúde, após nosso ordenamento máximo, se torna um direito público subjetivo, incumbindo ao Estado fornecer ações que supram a necessidade da sociedade brasileira. Fica aqui outro questionamento: de que forma o Estado deve alcançar este dever constitucional?

Diante disso, o que se nota é que – com a flexibilização do acesso à justiça, por meio da criação e fortalecimento de órgãos como os Ministérios e Defensorias Públicas, com facilitação do acesso à informação, embasados nas garantias constitucionais acerca do tema – houve uma crescente procura do judiciário para garantir o fornecimento da saúde por parte dos entes federativos brasileiros. Este é o cerne de nosso estudo: qual é o efeito que a judicialização da saúde provoca na gestão pública Brasileira? A relevância do tema se apresente quando o Conselho Nacional de justiça aponta que, em período de uma década (2008-2017), foram ajuizados mais de 498 mil processos sobre o assunto no Brasil.

Para isso, o estudo tem seu desenvolvimento dividido em três tópicos. No primeiro, será tratada a saúde pública no Brasil, e, para isso, perpassará pelas normas anteriores brasileiras no tocante ao tema, chegando à Constituição Federal de 1988 e à Lei 8.080 de 1990. Ademais, demonstrará os princípios que norteiam o assunto, aprofundando-se nos princípios da universalidade e da integralidade.

No segundo tópico, será tratada a judicialização da saúde no Brasil e, para isso, será feito um estudo da saúde como garantia fundamental constitucional, da flexibilização do acesso à justiça, como por exemplo, a partir da criação e fortalecimento dos Ministérios e Defensorias Públicas, além de um breve apanhado sobre a evolução demográfica da população nacional e do acesso à informação, para formar um melhor entendimento sobre este fenômeno e o como o judiciário vem o tratando o assunto, percorrendo na associação do direito à vida ao direito à saúde e a utilização da clausula da reserva do possível como justificativa da não efetivação das demandas judiciais pela falta de recurso orçamentário.

E, no terceiro e último tópico do desenvolvimento deste artigo, será tratado o efeito da judicialização na gestão dos entes federativos brasileiros e, para isso, serão feitos alguns apontamentos sobre os entendimentos das normas que norteiam o assunto.

O presente artigo finda com as considerações finais, demonstrando que a excessiva quantidade de demandas judiciais gera um efeito danoso à gestão pública brasileira. Para isso, a metodologia aplicada para a realização deste estudo foi a de pesquisa bibliográfica, na forma descritiva e exploratória, perfazendo a legislação atual pertinente, bem como a vasta doutrina que abarca vários pensamentos sobre a matéria que será dissertada, utilizando os métodos de associação com interferências e o da caracterização.

2 A SAÚDE PÚBLICA NO BRASIL

A saúde no Brasil é um direito público subjetivo constitucionalmente tutelado, como já dito anteriormente, no artigo 196 de seu ordenamento máximo, cabendo, desta forma, ao Estado promover, das diversas formas possíveis, a garantia deste direito a sociedade. Mas, antes de conceituarmos tal direito, bem como suas complexidades, devemos estudar o que é saúde e a que se deve a sua fundamentalidade no direito brasileiro.

Ao falar que algum direito, possui a fundamentalidade como atributo, verifica-se que tal direito tem uma proteção maior na norma jurídica, e este objetiva manter a dignidade social que vive sob o prisma do ordenamento estatal que atribuiu à sua fundamentalidade, sendo esta analisada por dois aspectos: o formal e o material.

Sarlet (2007, p.67) discorre em sua obra:

A Fundamentalidade formal dos direitos decorre da previsão constitucional e apresenta as seguintes consequências relevantes: a) como parte constitucional escrita, os direitos fundamentais situam-se no topo da ordem jurídica; b) eles encontram-se submetidos aos limites formais e materiais ao poder da reforma; e c) tem aplicabilidade imediata e vinculam aos poderes públicos.

Assim, o aspecto formal é a sua normatização na carta magna do Estado. Já o aspecto material trata de sua indispensabilidade para o Estado e para a sociedade, como diz Sarlet (2007, p.92):

A identificação da fundamentalidade material de um direito material, portanto, passa pela definição de elementos que possam redirecioná-lo à ordem de valores dominante e consensualmente aceita em certa comunidade, bem como às demais circunstâncias de caráter social, político, econômico e cultural consagradas pelo sistema constitucional de que se trate.

Notamos que a saúde possui o aspecto formal, já que é normatizada na Constituição, como já amplamente discutido neste trabalho, e o aspecto material, pois a sociedade tem o interesse e necessita da saúde garantida pelo estado.

É de bom alvitre ressaltar que, antes do atual ordenamento máximo aplicado em território brasileiro, não havia uma normativa expressiva sobre o direito à saúde. Na Constituição de 1824, somente eram garantidos os socorros públicos. Na de 1891, não havia qualquer previsão sobre o assunto. As Cartas Magnas de 34, 37 e 46 somente tratavam do assunto direcionado para os trabalhadores, e a Constituição de 1967 somente ampliou para junto com os trabalhadores, os ex-combatentes da Segunda Grande Guerra.

Quando a Constituição de 1988 trouxe, em seu texto, uma parte específica somente para o direito à saúde, denotou um grande avanço jamais visto na história jurídica brasileira, ainda mais porque o assunto foi considerado como direito fundamental, já que está elencado como um dos direitos sociais do artigo 6º, conforme já analisado neste trabalho. Entretanto, com a Constituição, veio à tona a importância da saúde, mas ela não regulamentou o assunto, apenas trouxe as diretrizes básicas. Por isso, o legislativo brasileiro, em 1990, regulamentou com a lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, que, em seu preâmbulo, dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Ela ratifica a fundamentalidade do direito à saúde no segundo artigo da lei supracitada, bem como a prestação do serviço por parte do Estado.

Assim, a lei 8.080 traz no caput do artigo 7 os princípios e diretrizes que o Sistema Único de Saúde deve seguir para o funcionamento do direito à saúde. Nessa norma, ela diz que se deve seguir as diretrizes impostas no artigo 198 da Constituição Federal.

Quanto aos princípios, são treze e estão elencados diretamente nesta norma. São eles: I - universalidade de acesso aos serviços de saúde em todos os níveis de assistência; II - integralidade de assistência, entendida como conjunto articulado e contínuo das ações e serviços preventivos e curativos, individuais e coletivos, exigidos para cada caso em todos os níveis de

complexidade do sistema; III - preservação da autonomia das pessoas na defesa de sua integridade física e moral; IV - igualdade da assistência à saúde, sem preconceitos ou privilégios de qualquer espécie; V - direito à informação, às pessoas assistidas, sobre sua saúde; VI - divulgação de informações quanto ao potencial dos serviços de saúde e a sua utilização pelo usuário; VII - utilização da epidemiologia para o estabelecimento de prioridades, a alocação de recursos e a orientação programática; VIII - participação da comunidade; IX - descentralização político-administrativa, com direção única em cada esfera de governo: a) ênfase na descentralização dos serviços para os municípios, b) regionalização e hierarquização da rede de serviços de saúde; X - integração em nível executivo das ações de saúde, meio ambiente e saneamento básico; XI - conjugação dos recursos financeiros, tecnológicos, materiais e humanos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na prestação de serviços de assistência à saúde da população; XII - capacidade de resolução dos serviços em todos os níveis de assistência; e XIII - organização dos serviços públicos de modo a evitar duplicidade de meios para fins idênticos.

Para a análise nos tópicos seguintes, iremos tratar apenas dos princípios de universalidade e da integralidade, elencados nos incisos I e II deste artigo supracitado.

Sobre o princípio, a universalidade do acesso aos serviços de saúde em todos os níveis de assistência, é o serviço que visa garantir a saúde da sociedade. Independentemente do nível que a população dependa, deve ser assegurado pelo Estado, e este não deve medir esforços para alcançá-lo.

Pontes et al. (2009, p.3) citam em seu artigo:

O princípio da universalidade caracteriza a saúde como um direito de cidadania, ao ser definido pela Constituição Federal como um direito de todos e um dever do Estado. Neste sentido, abrange a cobertura, o acesso e o atendimento nos serviços do Sus e exprime a ideia de que o Estado tem o dever de prestar esse atendimento a toda a população brasileira.

Com isso, e totalmente de acordo com os pensamentos acima, conclui-se que a universalidade da saúde veio como um princípio com intuito de mudar o pensamento social sobre esta matéria. O entendimento é de que o Estado tem o dever de garantir a saúde de uma maneira geral para toda população brasileira, em todos os níveis necessários, desde a promoção até o atendimento de maior complexidade.

Já o princípio da integralidade da assistência vem ratificar o princípio já estudado e consiste em dizer que o serviço deve ser proporcionado em todos os níveis necessários para gerar um bem-estar do indivíduo, levando ao entendimento de que o Estado tem que estar

preparado para o atendimento no que tange à saúde em qualquer necessidade pela sociedade, e que um tratamento não pode ser cerceado puramente pela falta do serviço mais específico, muitas vezes não fornecido pelo Estado. Vale ressaltar que, além de um princípio destacado na lei, também é uma das diretrizes apontadas na Constituição Federal em seu artigo 198, inciso II.

Sendo assim superados os pontos principais sobre a saúde no Brasil, nos próximos tópicos será tratado o ponto central deste estudo, que é a judicialização da saúde e os seus efeitos na gestão pública.

3 A JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE NO BRASIL

Como foi visto no tópico anterior, a saúde pública só foi estabelecida como um direito social do cidadão brasileiro a partir da atual Constituição Federal. Da mesma forma, esta norma trouxe mecanismos e ferramentas que facilitaram o acesso do cidadão brasileiro a recorrer ao Judiciário nos casos em que acredita que está tendo seus direitos cerceados, como, por exemplo, a norma que conferiu ao Estado o dever de prestar assistência jurídica integral, e gratuita a todas as pessoas que comprovem insuficiência de recursos, nos ditames do art. 5º, LXXIV, através da institucionalização das defensorias públicas. Dallari, em sua obra, afirma que o aumento da judicialização da saúde está intimamente ligado à expansão dos direitos humanos e ao novo constitucionalismo.

Vilhena trata o novo constitucionalismo como a regeneração constitucional que surgiu em meados do século XX, tendo seu marco o fim da Segunda Grande Guerra, com o intuito de substituir cartas magnas, utilizadas por governos arbitrários e totalitários, que serviam como instrumentos de imposição da força estatal. Assim, os novos textos constitucionais eram pautados na democracia e na garantia de direitos. No Brasil, como já vimos, foi somente a partir da Constituição de 88 que a norma máxima brasileira passou a ter tais características. É de bom alvitre ressaltar que o Brasil passava por sérios problemas estruturais e de desigualdade. Por isso, nosso ordenamento máximo, com o intuito de superar tais mazelas, não se limitou a apenas incorporar um modelo liberal democrático de direito, mas sim reconheceram uma ampla esfera de direitos sociais, visando políticas públicas voltadas para assegurar a transformação da sociedade.

Barroso (2007, p.10)coaduna com o tema quando:

O Estado constitucional de direito gravita em torno da dignidade da pessoa humana e da centralidade dos direitos fundamentais. A dignidade da pessoa humana é o centro de irradiação dos direitos fundamentais, sendo frequentemente identificada como o núcleo essencial de tais direitos. Os direitos fundamentais incluem: a) a liberdade, isto é, a autonomia da vontade, o direito de cada um eleger seus projetos existenciais; b) a igualdade, que é o direito de ser tratado com a mesma dignidade que todas as pessoas, sem discriminações arbitrárias e exclusões evitáveis; c) o mínimo existencial, que corresponde às condições elementares de educação, saúde e renda que permitam, em uma determinada sociedade, o acesso aos valores civilizatórios e a participação esclarecida no processo político e no debate público.

Também é importante destacar que, de acordo com dados do IBGE, na elaboração da Constituição (Década de 1980), o Brasil possuía uma população no entorno de 120 milhões de pessoas e, na atualidade, a população brasileira passa das 210 milhões de pessoas, ou seja, ocorreu um crescimento demográfico de 75 % da população em 40 anos. Assim como, não podemos esquecer para a continuação deste estudo o avanço da informação, que a partir da virada do milênio, cada vez se tornou mais fácil e irrestrita obtê-la.

Desse modo, com a junção de uma Constituição que garante a saúde ao cidadão, com a facilidade de acesso ao Judiciário com um alto crescimento demográfico e com o avanço do acesso à Informação, nasce o fenômeno da judicialização de uma maneira geral no Brasil.

E não podia ser diferente quando tratamos da saúde. No estudo elaborado pelo Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper) para o Conselho Nacional de Justiça, utilizando a lei de acesso à informação, como ferramenta de suas pesquisas, identificou-se um total de 498.715 processos em primeira instância distribuídos em 17 justiças estaduais e 277.411 em segunda instância, distribuídos em 15 tribunais estaduais no período de 2008 a 2017, que tratam sobre o tema saúde de uma maneira geral, tanto a pública quanto a privada.

O estudo realizado por Delduque e Marques traz a informação que, em 2011, o CNJ estimava ter pouco mais de 240 mil ações sobre o tema no Brasil. Comparando os números apresentados pela pesquisa de 2018 e os dados trazidos por estes autores, nota-se um crescimento de mais de 100% das demandas judiciais sobre a matéria, lembrando que a pesquisa não englobou todas as justiças estaduais nem as justiças federais, levando a crer que este número é ainda maior.

Ribeiro e Vidal (2018) apresentaram em seu artigo um linha evolutiva no direito à saúde com três fases: a primeira, que ocorre até 2002, que é a absolutização da saúde, fazendo uma consequência indissociável ao direito à vida, estando entrelaçada ao princípio do resgate, em que o tratamento deve ser oferecida a qualquer custo; a Segunda fase, que ocorre até 2007, é pautada no reconhecimento na teoria dos custos para análise das demandas, ou seja os direitos sociais não são absolutos, pois o Estado tem uma limitação orçamentária para o atendimento

das demandas, não tem recurso ilimitado para todas as necessidades individuais; e a terceira fase, a partir de 2010, perpassa pelo estabelecimento de critérios para a fundamentação das concessões judiciais.

A terceira fase tem seu marco inicial o julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal da STA 175 – AgR / CE, em que o presidente do Supremo, em seu voto, em uma ação, sugeriu que o julgador analisasse a demanda através dos seguintes quesitos: 1. verificar se existe política pública que diga respeito à prestação de saúde pleiteada no caso concreto; 2. na hipótese de que não haja a política estatal específica, o Judiciário deve considerar: a) a existência de vedação legal para o fornecimento do medicamento, ou seja, os juízes devem verificar se o medicamento possui registro na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa); (b) a existência de decisão do SUS de não fornecer o medicamento, expressa em Protocolos Clínicos e Diretrizes Terapêuticas do Sistema Único de Saúde (SUS) atualizados; (c) se o medicamento encontra-se em fase de testes clínicos na indústria farmacêutica; (d) se o tratamento alternativo oferecido pelo sistema público é adequado para o caso específico do paciente; (e) se o Executivo comprovou que haveria grave lesão à ordem, à economia, à saúde e à segurança públicas na hipótese de concessão da tutela jurisdicional pretendida pelo paciente. No entanto, nenhum destes requisitos é irrecorrível, mas seria necessária uma ampla produção de provas para confrontá-los.

Entretanto, Ribeiro e Vidal (2018) demonstram no seu estudo que os julgadores de primeira e segunda instância não acompanharam a evolução no pensamento apresentado, ou seja, naquele que se baseia em critérios para a tomada de decisão, já que em mais de 83% dos casos as decisões são fundamentadas nos argumentos da primeira fase, trazendo efeitos para a gestão estatal, como veremos adiante.

Este número elevado de decisões que associam o direito à saúde ao direito à vida, faz parecer que os magistrados, atribuindo os parâmetros de proporcionalidade e razoabilidade, acabam zelando pelo direito à vida frente à capacidade do Estado em realizar o objeto da demanda. E, quando os julgadores vão de encontro ao pedido pleiteado pelo cidadão, se enquadrando na segunda fase destacada acima, suas decisões são embasadas na cláusula da reserva do possível.

A reserva do possível está diretamente relacionada com a impossibilidade de o Estado proporcionar a saúde por falta de recursos que, sendo mais específico, é a falta de recurso financeiro para garantir o texto constitucional no que tange à matéria analisada. Entende-se que, por essa limitação aqui discorrida, o Estado se exime de toda e qualquer responsabilidade, porque não tem condições de oferecer, deixando de lado seu dever e, por muitas vezes,

dilacerando a dignidade da pessoa humana, pelo fato de grande parte da sociedade só ter o serviço público para garantir sua saúde.

A teoria da reserva do possível originou-se na jurisprudência criada pela corte alemã na década de 1970, trazendo um novo olhar sobre a omissão de algumas responsabilidades pela falta de recursos para executá-la. Conhecida como *numerus clausus*, a corte alemã, em um julgamento que tinha como lide o acesso à educação superior de forma irrestrita a cursos que tinham uma procura acentuada, teve como fundamento um direito fundamental do regimento alemão.

Na ocasião, o Tribunal Constitucional Federal alemão decidiu que garantir vagas a todos os interessados sacrificaria outros serviços públicos em decorrência da onerosidade excessiva e da escassez de recursos, em parte decorrente do período pós-guerra. Os direitos a prestações somente seriam exigíveis em relação àquilo que o indivíduo, racionalmente, pudesse esperar da sociedade, impossibilitando exigências superiores a um limite básico social. Sarlet e Figueiredo (2010) firmam este entendimento quando citam que as prestações dos direitos materiais dependem da real disponibilidade de recursos por parte do Estado.

No Brasil, tal teoria só veio a ser utilizada somente na década de 1990. Contudo, esse lapso temporal de praticamente 20 anos não se deu por mero desconhecimento da matéria, mas pelo fato de que não tinha como ser atribuída em nosso ordenamento. Tudo muda com a Constituição de 1988, um ordenamento considerado extremamente garantista, diferente dos demais, o qual atribuiu funções aos Estados que não podem proporcionar, sendo uma delas a grande mazela social brasileira, que é a saúde. Por isso, somente após este fato é que começou a atribuir tal fato à jurisprudência brasileira.

A efetivação desta teoria para as decisões brasileiras veio através do direito comparado, que nada mais é que o estudo entre as semelhanças e diferenças dos ordenamentos jurídicos das mais diferentes nações, bem como sua possível aplicabilidade naquilo que se assemelha.

Entretanto, é notável que no Brasil a reserva do possível é avocada para a jurisprudência brasileira, que se dá por falta de recursos financeiros para garantir a fundamentalidade material imposta como obrigação estatal, esquecendo integralmente que esta teoria serve fundamentalmente para questões não materiais, que envolvem a falta de recursos públicos como cerne principal do fundamento.

Outro ponto imprescindível a ser levantado é que a esmagadora maioria das demandas judiciais se constitui por ações individuais, como Bastos, Sarmento, Ribeiro e Dolabela apresentam no estudo sobre as ações judiciais para o fornecimento de medicamentos no departamento de assistência farmacêutica - PA, o qual informou que, no período da pesquisa,

dentre as 186 ações que o Estado foi demandado, apenas duas eram ações coletivas. Coaduna nesta linha Gomes e Amador, no artigo “Estudos publicados em periódicos indexados sobre decisões judiciais para acesso a medicamentos no Brasil: uma revisão sistemática”, que, nos artigos pesquisados, as demandas, em sua grande maioria, são demandas individuais.

Retornando para o fundamento em que se encontra o maior número de decisões, que são aquelas que garantem a prestação do pleito sem qualquer análise técnica de critérios, os efeitos para a gestão da saúde pelo Estado merecem ser analisados, como veremos no tópico posterior.

4 ANÁLISE DO EFEITO DA JUDICIALIZAÇÃO

Antes de iniciar a análise dos efeitos da Gestão Pública Brasileira, torna-se necessário fazer alguns apontamentos que visam facilitar a compreensão do tema.

Preliminarmente, deve-se entender o artigo 196 da Constituição Federal, que traz o seguinte texto: “A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”.

Veja que, apesar de garantir a saúde como um direito de todos, sendo um dever do Estado, a norma vincula tal ação a políticas públicas, mais especificamente a políticas sociais e econômicas. Ou seja, o próprio artigo impõe limitação/vinculação ao dever do Estado de garantir a saúde dentro da política pública instituída por cada Ente Federativo brasileiro.

Já na segunda parte desta norma, notamos que versa sobre dois princípios da saúde pública nacional, que são a universalidade, quando cita “acesso universal e igualitário”, e o da integralidade, de forma implícita, quando visa garantir a “promoção, proteção e recuperação”. Frisa-se que no artigo 198, inciso II, a norma ratifica tal princípio quando cita: “atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais”.

Importante também levantar que nosso Ordenamento Máximo incute competências, no que tange à saúde, para os entes federativos brasileiros. Pelo artigo 23, em seu inciso segundo, é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, “cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência”. Já, de forma concorrente, destaca o artigo 24, inciso XI, da proteção e defesa da saúde. Destarte as normas apresentadas, pondera-se que a formulação de políticas públicas se enquadra como competência comum. Assevera Barroso (2007, não paginado) acerca do assunto:

Como todas as esferas de governo são competentes, impõe-se que haja cooperação entre elas, tendo em vista o “equilíbrio do desenvolvimento e do bem estar em âmbito nacional” (CF/88, art. 23, parágrafo único). A atribuição de competência comum não significa, porém, que o propósito da Constituição seja a superposição entre a atuação dos entes federados, como se todos detivessem competência irrestrita em relação a todas as questões. Isso, inevitavelmente, acarretaria a ineficiência na prestação dos serviços de saúde, com a mobilização de recursos federais, estaduais e municipais para realizar as mesmas tarefas.

Dessa forma, o artigo 15 da lei 8.080 elenca as atribuições que a União, Estados, Municípios e o Distrito Federal exercerão em seu âmbito administrativo, como, por exemplo, os incisos II e V, que tratam, respectivamente, “administração dos recursos orçamentários e financeiros destinados, em cada ano, à saúde” e “elaboração de normas técnicas e estabelecimento de padrões de qualidade e parâmetros de custos que caracterizam a assistência à saúde”, canalizando para um raciocínio que cada ente federado tem um limite de competência quando o assunto é saúde.

E o último apontamento que se faz necessário avultar é a regra constitucional da separação dos poderes. Consta no artigo 2º da CF que os poderes são independentes e harmônicos entre si. Ao Poder Executivo, é incumbida a concepção e implantação de programas e projetos que resultem nas metas e objetivos sociais, econômicos e institucionais de acordo com a legislação brasileira. Assim, a elaboração de políticas públicas, auferidas no artigo 196 da CF, cabe ao executivo. Já o Judiciário tem a função de dirimir conflitos e a devida proteção da legislação do país.

Após tais apontamentos, destaca-se que a excessiva judicialização no tema aqui estudado traz consequências danosas ao Estado, gerando a desorganização de suas ações na gestão da saúde.

Como já demonstrado, as ações de saúde pública no Brasil devem ser pautadas pelos princípios da integralidade e da universalidade e que cada ente tem uma quantidade de recurso limitada para a matéria, que deve ser administrada para conseguir garantir a norma constitucional. Com igualdade, foi levantado que grande parte das demandas judiciais são de ações individuais. Por isso, quando garante um medicamento, um tratamento específico, não ofertado pela Rede do Sistema Único de Saúde, faz com que o Estado aja em desacordo com tais princípios, pois uma decisão individual trará benefício apenas àquele cidadão que acionou as vias judiciais, de maneira exitosa, em desfavor da Administração Pública. Tal-qual com o recurso limitado, tais demandas serão cumpridas com o recurso que estava previsto para outras ações públicas, levando a gestão pública a não conseguir aplicar a integralidade de suas ações por falta de recursos, destinados a cumprir as demandas judiciais.

Nessa linha, surge o efeito na separação dos poderes, já que quando o Judiciário garante tratamentos e medicamentos fora da política pública daquele ente federativo, este está ultrapassando as funções judiciais, já que a própria Constituição trata que o dever estatal de garantia da saúde se dará mediante políticas públicas socioeconômicas. É de bom alvitre ressaltar que é sabido que a gestão pública na saúde brasileira possui problemas, entretanto, talvez a solução mais cabida para o tema sejam as ações coletivas ou de direitos difusos que tenham como objeto a demonstração da ineficiência da política adotada pelo ente demandado, fazendo com que o judiciário o faça cumprir os requisitos legais que o obrigam a garantir a saúde a todos, reunindo assim, uma melhor adequação à supremacia do interesse público, já que o resultado da demanda judicial serviria para todos que necessitassem do certo tratamento / medicamento específico e não apenas ao particular da demanda individual.

Ademais, como observado na literatura utilizada neste estudo, as decisões judiciais utilizam a responsabilização solidária dos entes brasileiros, devido à competência comum constitucional já estudada. Também, muitas vezes, são demandados entes incompetentes para tal ação, já que não contempla, em sua política pública, tal medicamento ou tratamento, mas sim de outro ente. Como exemplo, a distribuição de um medicamento X é garantida por um município Y e não pelo Estado Z, mas a ação foi em desfavor deste Estado, com sentença favorável ao demandante, fazendo com que este ente federado cumpra algo excedente daquilo programado por ele e beneficiando o município que tinha o dever de cumprir e não o fez.

Com isso, demonstra-se que a atual e massiva judicialização da saúde afeta diretamente a governança, que é a forma como se exercem os recursos, aspirando o desenvolvimento através de políticas e cumprimento das suas funções, da Gestão Pública no tocante à saúde.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de todo o exposto, nota-se que a Constituição Federal garante, sim, o direito à saúde à população brasileira de forma universal e integral; entretanto, a própria norma constitucional atribui uma condição para tal garantia, que é ser mediante políticas públicas, ou seja, o dever do Estado em relação à saúde deve estar contido no planejamento daquele ente e não de forma ilimitada, englobando tratamento e medicamentos que não têm a devida comprovação científica, nem o registro nos órgãos reguladores.

Em contraponto, surge o fenômeno da judicialização da saúde, no intuito de que o cidadão tenha garantido o dever constitucional, mesmo que não esteja dentro da política instituída pelo Estado. Para corroborar com tal surgimento, tem-se a flexibilização do acesso à

justiça, o elevado crescimento populacional nas últimas décadas e o aumento do acesso à informação, que trouxe o conhecimento ao cidadão de novos tratamentos que possam ser eficazes para a manutenção da sua saúde.

Outrossim, embasado na bibliografia utilizada, a grande maioria das demandas é individual e o elevado número de sentenças favoráveis para o demandante pode afetar os princípios norteadores aqui apresentados, que são a universalidade e a integralidade, já que a demanda específica será individualizada e o Estado não tem capacidade orçamentária para suprir aquilo que planejou, concomitante com aquilo que foi determinado pelo Judiciário. Por essa razão, pelas características da ordem judicial, o Estado acaba não conseguindo alcançar as ações planejadas para a saúde.

Ademais, mesmo que o STF tenha atualizado seu entendimento de que as ações devem ser analisadas por critérios técnicos elaborados pelo poder executivo, mesmo que não exista nenhum critério que seja irrecorrível, o que se vê é que os juízes de 1ª instância e os tribunais ainda usam como argumento fundamental o direito à vida para a concessão e um número muito menor à teoria dos custos para a sentença negatória, o que claramente não é bom para nenhum dos lados a não adoção da jurisprudência criada pelo Supremo.

Por fim, esta falta de conexão entre as políticas públicas e a massiva quantidade de sentenças favoráveis, além de pôr em xeque se o judiciário ultrapassa sua função jurisdicional, leva a um efeito danoso da gestão pública do Estado em relação ao tema, que é o seu desemparelhamento entre aquilo que foi programado e aquilo que foi executado, afetando diretamente sua governança.

REFERÊNCIAS

AMARAL, G. **Direito, escassez e escolha**: em busca de critérios jurídicos para lidar com a escassez de recursos e as decisões trágicas. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BARCELLOS, A. P. O direito às prestações de saúde: complexidades, mínimo existencial e o valor das abordagens coletiva e abstrata. In: SOUZA NETO, C. P.; SARMENTO, D. (org.). **Direitos sociais**: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2008b. p. 803-826.

BARROSO, L. R. **Da falta de efetividade à judicialização excessiva**: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. São Paulo: Conjur, 2007. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/estudobarroso.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2021.

BASTOS, M. L. C. *et al.* Ações judiciais para o fornecimento de medicamentos no departamento de assistência farmacêutica – PA. **Tempus – Actas De Saúde Coletiva**, v.7, n. 1, p. 367-376, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.18569/tempus.v7i1.1302>. Acesso em: 07 jul. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Lei 8.080 de 19 de setembro de 1990. **Lei orgânica da saúde**. Brasília, DF: Senado, 1990.

DALLARI, S. G. Aspectos particulares da chamada judicialização da saúde. **Revista de Direito Sanitário**, São Paulo, v. 14, n. 1, p. 77-81, mar./jun. 2013. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/56624/59641>. Acesso em: 07 jul. 2021.

DAMASCENO, T. V.; BENTES RIBEIRO, K. C. Judicialização da saúde nos municípios da região metropolitana de Belém-PA. **Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário**, [S. l.], v. 8, n. 2, p. 100–115, 2019. DOI: 10.17566/ciads.v8i2.516. Disponível em: <https://www.cadernos.prodisa.fiocruz.br/index.php/cadernos/article/view/516>. Acesso em: 8 jul. 2021.

DELDUQUE, M. C.; MARQUES, S. B. A judicialização da política de assistência farmacêutica no Distrito Federal: diálogos entre a política e o direito. **Tempus – Actas de Saúde Coletiva**, Brasília, DF, v. 5, n. 4, p. 97-106, 2011. Disponível em: <http://www.tempusactas.unb.br/index.php/tempus/article/view/1060/968>. Acesso em: 07 jul. 2021.

FIGUEIREDO, M. F. **Direito Fundamental à Saúde**: parâmetros para sua eficácia e efetividade. Porto Alegre: livraria do Advogado. 2007.

GAMA JUNIOR, F. L. **Fundamentos do orçamento público e direito financeiro**. Elsevier, 2009.

GOMES, V. S.; AMADOR, T. A. Estudos publicados em periódicos indexados sobre decisões judiciais para acesso a medicamentos no Brasil: uma revisão sistemática. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 3, p. 451-462, mar. 2015. Disponível em: http://www.scielo.org/pdf/csp/v31n3/pt_0102-311X-csp-31-03-00451. Acesso em: 07 jul. 2021.

HENRIQUES, F. V. Direito prestacional à saúde e atuação jurisdicional. In: SOUZA NETO, C. P.; SARMENTO, D. (coord.). **Direitos sociais**: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie. Rio de Janeiro: Lumens Júris, 2008. p. 827-858.

HUMENHUK, H. O direito à saúde no Brasil e a teoria dos direitos fundamentais. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 227, 20 fev. 2004. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/4839>. Acesso em: 16 abr. 2021.

INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA - Insper. **Judicialização da saúde no Brasil**: perfil das demandas, causas e propostas de solução. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2019/03/relatorio-judicializacao-saude-Insper-CNJ.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **População brasileira**. Disponível em: <https://brasilemsintese.ibge.gov.br/populacao/populacao-total-1980-2010.html>. Acesso em: 24 jul. 2021.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

PEREIRA, J. G.; PEPE, V. L. E. Acesso a medicamentos por via judicial no Paraná: aplicação de um modelo metodológico para análise e monitoramento das demandas judiciais. **Revista de Direito Sanitário**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 30-45, jul./out. 2014. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rdisan/article/viewFile/88355/91231>. Acesso em: 07 jul. 2021.

PONTES, A. P. M.; OLIVEIRA, D. C.; CESSO, R. G. D.; GOMES, A. M. T. O Princípio da Universalidade do Acesso aos Serviços de Saúde: o que pensam os usuários? Esc Anna Nery **Ver Emferm**, 2009, jul-set. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ean/v13n3/v13n3a07>. Acesso em: 13 mai 2021.

RIBEIRO, K. D.; VIDAL, J. P. Uma análise da produção acadêmica sobre a evolução do fenômeno da judicialização da saúde no Brasil. **Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário**, [S. l.], v. 7, n. 2, p. 239–261, 2018. DOI: 10.17566/ciads.v7i2.493. Disponível em: <https://www.cadernos.prodisa.fiocruz.br/index.php/cadernos/article/view/493>. Acesso em: 8 jul. 2021.

SARLET, I. W. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 9. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SARLET, I. W. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2011.

SARLET, I. W. FIGEUIREDO, M. F. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: aproximações. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (org.). **Direitos fundamentais**: orçamento e “reserva do possível”. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2010.

SILVA, L. P. **Direito à saúde e o princípio da reserva do possível**. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaSaude/anexo/DIREITO_A_SAUDE_por_Leny.pdf. Acesso em: 20 mar. 2021.

SILVA, R. A. D. da. **Direito fundamental a saúde**: o dilema entre o mínimo existencial e a reserva do possível. Belo Horizonte: Fórum. 2010.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. STA 175 – Agr / CE. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=610255>. Acesso em: 21 jul. 2021.

TEIXEIRA, Carmen. **Os princípios do Sistema Único de Saúde**. Disponível em: http://www.saude.ba.gov.br/pdf/OS_PRINCIPIOS_DO_SUS.pdf. Acesso em: 10 maio, 2021.

VILHENA, O. **A batalha dos poderes**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. STA 175 – Agr / CE. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=610255>. Acesso em: 21 jul. 2021.

ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ (UFPA)

Michele Elane de Sá Monteiro¹

Rosana Pereira Fernandes²

RESUMO

Nas últimas décadas, observa-se um movimento de expansão do ensino superior no Brasil provocado pela implementação de um conjunto de medidas do governo federal, com vistas à inclusão e democratização do acesso ao ensino superior. Nesse contexto, o Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes) objetiva promover a permanência de alunos procedentes da rede pública de ensino e/ou com renda familiar *per capita* de até um salário mínimo e meio, através de programas e ações definidos como de assistência estudantil. Este artigo apresenta dados preliminares da pesquisa de mestrado, que questiona se as ações de assistência estudantil executadas pela Universidade Federal do Pará (UFPA) ofertam aos discentes, em situação de vulnerabilidade socioeconômica, condições para a permanência e conclusão do curso de graduação, limitando-se aos primeiros resultados oriundos das pesquisas bibliográfica e documental destinadas a contextualizar a categoria de assistência estudantil, e identificar e descrever como estão organizados os programas, ações e serviços desenvolvidos na UFPA, no período 2017 a 2021. Os resultados preliminares estão organizados considerando os aspectos de gestão administrativa, recurso orçamentário, articulação, comunicação, acompanhamento e avaliação.

Palavras-chave: Educação; Assistência Estudantil; Pnaes; UFPA.

ABSTRACT

In recent decades, there has been a movement toward expanding higher education in Brazil, driven by the implementation of a series of federal government measures aimed at promoting

¹ Mestra pelo Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Desenvolvimento (PPGGPD) do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (Naea) da Universidade Federal do Pará (UFPA). Graduada em Serviço Social pela UFPA. E-mail: michele@ufpa.br

² Doutora em Ciências: Desenvolvimento Socioambiental pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (Naea) da Universidade Federal do Pará (UFPA). Mestre em Estruturas Ambientais e Urbanas (FAU/USP). Graduação em Economia pela UFPA. Professora colaboradora do PPGPD/Naea/UFPA, da Escola de Governança do Pará (EGPA/PA) e do Instituto de Segurança Pública do Pará (Iesp). E-mail: rosafer@uol.com.br

inclusion and democratizing access to higher education. In this context, the National Student Assistance Program (Pnaes) aims to promote the retention of students from public schools and/or with a per capita family income of up to one and a half minimum wages through programs and initiatives defined as student assistance. This article presents preliminary data from a master's research project that questions whether student assistance actions carried out by the Federal University of Pará (UFPA) offer students in situations of socioeconomic vulnerability conditions for remaining in and completing their undergraduate course. It is limited to the initial results arising from bibliographic and documentary research aimed at contextualizing the category of student assistance and identifying and describing how the programs, actions, and services developed at UFPA are organized from 2017 to 2021. The preliminary results are organized considering the aspects of administrative management, budgetary resources, coordination, communication, monitoring, and evaluation.

Keywords: education; student assistance; Pnaes; UFPA

1 INTRODUÇÃO

Nas duas últimas décadas, tem-se observado a expansão do ensino superior no Brasil provocada pela implementação de medidas do governo federal que objetivam ampliar o número de matrículas em cursos de graduação, com vistas à democratização do acesso ao ensino superior. De acordo com Casqueiro *et al.* (2020), as ações podem ser divididas em três fases: na primeira, entre 1998 e 2002, houve a expansão do número de vagas e cursos nas universidades federais já existentes; na segunda, de 2003 a 2006, a criação de novas universidades federais; e, na terceira fase, a partir de 2007, enfatizou-se o papel estratégico das universidades federais para o desenvolvimento econômico e social de estados e municípios, sendo promovido o processo de interiorização das universidades.

No âmbito das medidas adotadas, destacam-se: a) o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) destinado à concessão de financiamento a estudantes de cursos superiores não gratuitos; b) o Programa Universidade para Todos (Prouni), com foco na concessão de bolsas integrais e/ou parciais em instituições privadas de ensino superior; c) o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), que propiciou a expansão do número de vagas ofertadas nas Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes), bem como a criação de novos *campi* e novas universidades; d) a Lei nº 12.711/2012 (Lei de Cotas) que instituiu a reserva de 50% das vagas em Ifes para estudantes que cursaram integralmente o

ensino médio em escolas públicas; e por fim, e) o Sistema de Seleção Unificado (Sisu), pelo qual são selecionados estudantes a vagas em cursos de graduação disponibilizadas pelas Ifes participantes.

Nesse contexto, o Governo Federal instituiu, por meio do Decreto nº 7.234/2010, o Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes), que tem como finalidade a ampliação das condições de permanência dos alunos, procedentes da rede pública de ensino e/ou com renda familiar *per capita* de até um salário mínimo e meio, nas instituições federais de ensino superior.

A assistência estudantil por meio do Pnaes vem sendo construída a partir de diversas reflexões, debates e práticas implementadas ao longo dos últimos anos, e sua conformação está fortemente ligada às transformações sociopolíticas do país e a seus impactos na história da educação superior brasileira. De iniciativas pontuais e fragmentadas, restritas a instituições isoladas e recursos escassos, as discussões acerca da assistência ao estudante têm se tornado cada vez mais sistemáticas e complexas no decurso de sua trajetória, até obter legitimidade na agenda do governo federal e alcançar o status de política pública nos anos 2000 (Dutra; Santos, 2017).

A temática da assistência estudantil e do Pnaes tem ganhado espaço, também, como objeto de pesquisa acadêmica, compreendida como uma política educacional fundamental para garantir a permanência e o sucesso dos discentes em situação de vulnerabilidade socioeconômica nas instituições de ensino superior, materializada por meio de programas, projetos e serviços implementados pelas Ifes (Fonaprace, 2012).

Este artigo apresenta os dados preliminares da pesquisa de mestrado que questiona se as ações de assistência estudantil executadas pela UFPA ofertam aos discentes, em situação de vulnerabilidade socioeconômica, condições para a permanência e conclusão do curso de graduação, limitando-se à primeira parte da pesquisa, que consiste em contextualizar a categoria de assistência estudantil, identificar e descrever como estão organizadas as ações e serviços vinculados à assistência estudantil na UFPA, com recorte temporal de 2017 a 2021.

O artigo está estruturado em quatro partes. A primeira refere-se a esta introdução. A segunda apresenta a pesquisa bibliográfica realizada nas plataformas *Scientific Periodicals Electronic Library* (Spell), Google Scholar, SciELO - *Scientific Electronic Library* e Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), vinculada a revistas e programas de administração e gestão pública, com recorte temporal de 2016 a 2021. A terceira parte contém a pesquisa realizada em documentos da UFPA, como resoluções, planos, relatórios etc.

referentes à implementação da política de assistência estudantil nessa Universidade. E, ao final, são condensados os primeiros resultados, bem como as referências bibliográficas.

2 REVISÃO DA LITERATURA

2.1 Assistência Estudantil: contextualização e definições

O direito à educação, previsto na Constituição Federal de 1988 (CF/1988), estabelece que a política pública de educação é direito de todos, dever do Estado e da família, podendo ser promovida e incentivada pela sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

A política de assistência estudantil está vinculada à política pública de educação, que estabelece a igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola como um de seus princípios, no qual se enquadram as ações de assistência aos estudantes vulneráveis. Ademais, a assistência estudantil está presente na Lei nº 9.394/1996, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) que também reitera esse princípio constitucional de igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola.

O Plano Nacional da Educação (2001-2010) definiu, como um de seus objetivos, a redução das desigualdades sociais e regionais referentes ao acesso e à permanência com êxito na educação pública; e como uma de suas metas, o estímulo à adoção pelas instituições públicas de programas de assistência estudantil, tais como bolsa-trabalho ou outros destinados a apoiar estudantes em situação de vulnerabilidade.

Para Venturini (2019), a política pública de educação exerce um papel fundamental na distribuição de oportunidades, influenciando diretamente o processo de mobilidade social, principalmente em países como o Brasil, que vivenciou, ao longo dos séculos, processos de desigualdade social.

No Brasil, a institucionalização da política de assistência estudantil está associada à implementação das políticas de ações afirmativas, com adoção de reserva de vagas nas Ifes para negros, indígenas, pessoas com deficiência, população do campo, estudantes oriundos da rede pública de ensino e estudantes provenientes de famílias com baixa renda³. Em razão disso, considerando o vínculo existente entre as ações afirmativas e a assistência estudantil, torna-se importante, mesmo que brevemente, discorrer sobre a relação entre ações afirmativas e essas políticas promovidas pelas Ifes.

³ Segundo a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, considera-se família de baixa renda aquela com renda igual ou inferior a um salário mínimo e meio *per capita*.

As ações afirmativas no Brasil iniciaram após o período de redemocratização, com a promulgação da CF/1988 que prevê em seu artigo 7º, inciso XX, a “proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos”; e, em seu artigo 37, inciso VIII, reserva de vagas em cargos e empregos públicos para pessoas com deficiência (Brasil, 1998).

Para Feres Junior *et al.* (2018), a CF/1988 é o marco regulatório das ações afirmativas, e, ainda que não contenha determinações explícitas, como surgiram posteriormente, dispõe as bases normativas para que isso aconteça. Assim como o Programa Nacional dos Direitos Humanos (Decreto nº 1.904/1996), que tinha dentre seus objetivos a formulação de políticas compensatórias e o desenvolvimento de ações afirmativas direcionadas à população negra para fins de acesso às universidades, cursos profissionalizantes e as áreas de tecnologia⁴, com temáticas associadas a questões de etnia, classe social, religião e gênero.

Para Oliven (2007, p. 30), as ações afirmativas referem-se a “um conjunto de políticas públicas para proteger minorias e grupos que, em uma determinada sociedade, tenham sido discriminados no passado”, com o intuito de “remover barreiras, formais e informais, que impeçam o acesso de certos grupos ao mercado de trabalho, universidades e posições de liderança”. As ações afirmativas são instrumentos de concretização da igualdade material para indivíduos historicamente desfavorecidos, são políticas públicas que dão preferência a segmentos sociais marginalizados do acesso aos direitos sociais, priorizando o acesso à educação e ao mercado de trabalho (Albuquerque; Pedron, 2018).

As ações afirmativas podem ser aplicadas de diversas maneiras, porém, conforme Moehlecke (2002), sua forma mais conhecida é a adoção do sistema de cotas, que se caracteriza pelo estabelecimento de uma porcentagem mínima em determinada área (emprego/ trabalho, participação política, acesso à educação, programas habitacionais etc.) a ser ocupada por pessoas vinculadas às minorias sociais.

Em relação ao sistema de cotas no ensino superior brasileiro, as primeiras universidades a adotá-las foram a Universidade do Estado do Rio de Janeiro e a Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, ambas em 2001, com reserva de 50% das vagas de cursos de graduação para alunos oriundos de escolas públicas. E a Universidade do Estado da Bahia que, no ano seguinte, em 2002, reservou 40% das vagas dos cursos de graduação e pós-graduação para pessoas negras.

No ensino superior público federal, a Universidade de Brasília (UNB), em 2004, foi a precursora na reserva de vagas entre as Ifes brasileiras, destinando 20% das vagas em curso de

⁴ Nesse Programa, é mencionado, pela primeira vez em um documento legal, o termo “ações afirmativas”.

graduação para negros e indígenas. Conforme Feres Junior *et al.* (2018, p. 75), a adoção do sistema de cotas pela UNB, dada a relevância da universidade, contribuiu para a ampliação da discussão das ações afirmativas no ensino superior em âmbito nacional.

Em âmbito local, a UFPA instituiu, ao longo dos últimos anos, diversos mecanismos vinculados à implementação de ações afirmativas na universidade⁵. O primeiro e mais significativo foi a reserva de vagas em cursos de graduação, regulamentada pela Resolução Consepe nº 3.361/2005, que destina 50% das vagas dos cursos de graduação a estudantes que cursaram todo o ensino médio em escolas públicas e, desse percentual, 40% são reservadas a candidatos que se declararem pretos ou pardos.

Para Passos (2015), as experiências iniciais dessas universidades foram fundamentais, não só porque ousaram e comprovaram a viabilidade das cotas, mas porque pautaram e assumiram o debate público sobre as desigualdades raciais, o racismo e a importância das ações afirmativas nas universidades brasileiras.

É nesse cenário que se constituem, de forma mais organizada, as primeiras ações de assistência estudantil nas universidades brasileiras. No ano de 2007, foi elaborado, pelo Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (Fonaprace), o Plano Nacional de Assistência Estudantil como forma de estimular a discussão sobre o acesso, a permanência e a conclusão de curso dos estudantes das Ifes, além de tentar garantir recursos extraorçamentários para efetivação de ações da assistência estudantil nas instituições.

Com diversos objetivos vinculados à perspectiva de inclusão social e democratização do ensino e da produção do conhecimento, o Plano obteve sustentação político-administrativa, convergindo suas diretrizes para o aumento da oferta de vagas em cursos de graduação nas Ifes brasileiras, impactando o ingresso de um público diverso (alunos oriundos de escolas públicas, indígenas, pessoas com deficiência, quilombolas, entre outros).

Em consequência ao Plano Nacional de Assistência Estudantil proposto pelo Fonaprace, o Ministério da Educação (Mec) lançou, por meio da Portaria Normativa nº 39/2007, a primeira versão do Pnaes, atendendo a algumas demandas, como a previsão de recursos orçamentários exclusivos para as ações destinadas a estudantes matriculados em cursos de graduação presencial (Brasil, 2007), até então efetuadas com recursos próprios das Ifes. Seguindo o que

⁵ Resolução Consepe nº 3.869/2009 - Reserva de duas vagas por curso de graduação para candidatos indígenas; Resolução Consepe nº 3.883/2009 - Reserva de uma vaga por curso de graduação para candidatos com deficiência; Resolução Consepe nº 4.309/2012 - Reserva de duas vagas por curso de graduação para candidatos quilombolas; Resolução Consun nº 758/ 2017 - Criação da Assessoria de Diversidade e Inclusão Social (Adis); Resolução Consepe nº 5.192/ 2019 - Estabelecimento de vagas suplementares em cursos de graduação destinadas a imigrantes, refugiados, asilados, apátridas e vítimas de tráfico de pessoas.

havia sido proposto no Plano Nacional, as instituições passaram a observar a necessidade de consolidação de um setor específico que tratasse dos assuntos relativos à assistência estudantil.

Em 2010, a Portaria Normativa nº 39/2007 foi revogada e o Pnaes passou a ser regulamentado pelo Decreto nº 7.234/2010. Essa mudança, conforme Imperatori (2017, p. 296), foi positiva, pois o Decreto é “um instrumento jurídico com mais força e que permite maior estabilidade ao programa”. O novo Pnaes definiu que as ações de assistência estudantil deveriam ser executadas em dez áreas temáticas⁶: moradia estudantil; alimentação; transporte; atenção à saúde; inclusão digital; cultura; esporte; creche; apoio pedagógico; e acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação. E as ações de assistência estudantil deveriam considerar a necessidade de viabilizar a igualdade de oportunidades entre os discentes.

Outro ponto que merece destaque é a definição do público-alvo da assistência estudantil, “prioritariamente estudantes oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar per capita de até um salário mínimo e meio, sem prejuízo de demais requisitos fixados pelas instituições federais de ensino superior” (Brasil, 2010, não paginado). Nesse contexto, como pontuado por Imperatori (2017, p. 296), a assistência estudantil é reconhecida como “estratégia de combate às desigualdades sociais, ampliação e democratização das condições de acesso e permanência no ensino superior público federal, com uma definição bastante ampliada”.

Para Nascimento (2014, p. 88), a assistência estudantil consiste em um conjunto de ações “com a finalidade de contribuir para o provimento das condições (materiais e imateriais) necessárias à permanência dos estudantes nas instituições educacionais”. Ela visa suprir necessidades que permeiam a vida acadêmica e, ao mesmo tempo, contribuir para a redução das desigualdades educacionais e prevenir a evasão escolar (Gomes; Passos, 2018).

Para Santos (2009), as ações de assistência estudantil podem ser concebidas a partir de duas formas: uma está vinculada à permanência material, caracterizada pelas condições objetivas (transporte, moradia, material didático etc.) para manter o discente na universidade; e a outra à permanência simbólica, que consiste na possibilidade de vivenciar a universidade, identificar-se e pertencer ao grupo de estudantes.

Dutra e Santos (2017) compreendem a assistência estudantil como uma das medidas assistenciais adotadas pelo Estado, através de seus órgãos (neste caso, o Mec), com o objetivo

⁶ Na primeira versão do Pnaes não foi incluído item referente ao atendimento de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação.

de responder às demandas dos estudantes de baixa renda, que estão sendo inseridos no ensino superior no contexto da reforma universitária observada nas últimas décadas.

Sob o ponto de vista da gestão, a existência de ações que integrem o atendimento aos alunos em vulnerabilidade é considerada quesito essencial na avaliação institucional, que analisa como os estudantes são integrados à vida acadêmica e como os grupos minoritários são assistidos. Nessa perspectiva, a assistência estudantil refere-se ao conjunto de ações governamentais voltadas ao propósito de redução das desigualdades sociais no âmbito das instituições de ensino (Lago; Gonçalves, 2019).

Diante das definições apresentadas, observa-se convergência entre os autores que, em geral, compreendem a assistência estudantil como um conjunto de ações voltadas a apoiar a permanência de estudantes vulneráveis nas Ifes. Para o presente trabalho, adota-se a definição de Assis *et al.* (2013, p. 128), que compreendem a assistência estudantil como uma política que visa “responder às demandas dos estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, que estão tendo sua participação ampliada no ensino superior público brasileiro, na perspectiva de inclusão social, produção de conhecimento, melhoria do desempenho acadêmico e qualidade de vida”.

Desse modo, entende-se a assistência estudantil como fundamental para a promoção de diversas atividades de apoio à permanência dos estudantes nas universidades, com ações que vão desde o acompanhamento das necessidades especiais dos estudantes até o provimento de recursos mínimos (moradia, alimentação, transporte etc.) para o alcance dos objetivos de permanência na educação superior. Caracteriza-se por ações universais e/ou focalizadas em determinados segmentos com necessidades específicas, que buscam apoiar a permanência dos estudantes na universidade para que possam concluir sua graduação com bom aproveitamento acadêmico (Heringer, 2018).

2.2 Pesquisas avaliativas recentes sobre o tema em Instituições de Ensino Superior

Lima e Ferreira (2016), em artigo intitulado “Mapeamento e Avaliação das Políticas Públicas de Assistência Estudantil nas Universidades Federais Brasileiras”, fazem um mapeamento e uma avaliação das ações executadas nas Ifes a partir das premissas do Pnaes. Concluem que a política de assistência estudantil pode ser considerada eficaz, entretanto, as ações desenvolvidas estão vinculadas, principalmente, às áreas de alimentação e transporte.

Os pesquisadores Macedo e Soares (2020) avaliaram a eficácia do Pnaes para a permanência de cotistas nos cursos de graduação da Universidade Federal da Paraíba (UFPB),

com base nas seguintes dimensões avaliativas: relação entre demanda e benefício; gestão dos recursos; perfil dos estudantes cotistas atendidos pelo Pnaes; e a avaliação da qualidade da permanência. Para os autores, a “avaliação da eficácia é multidimensional e possibilita o uso de tendências de abordagens variadas, inclusive o uso de outras dimensões de avaliação que estejam alinhadas aos objetivos institucionais dos referidos programas” (Macedo; Soares, 2020, p. 443).

Souza e Costa (2020) investigaram aspectos relacionados ao monitoramento e à avaliação da assistência estudantil, tendo como recorte o Programa de Residência Universitária da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE). De acordo com os autores, a avaliação objetiva “aprimorar a gestão, produzir evidências, contribuir para a aprendizagem organizacional, aperfeiçoar a política e/ou o programa, já o monitoramento consiste em fornecer informações sistemáticas para que a avaliação aconteça” (Souza; Costa, 2020, p. 371). Os resultados apontam que a UFRPE carece de mecanismos, critérios, indicadores e parâmetros eficientes para realizar o monitoramento das ações, o que impacta na concretização dos objetivos estabelecidos no Pnaes.

Cespedes *et al.* (2021) realizaram avaliação de impacto no Programa de Permanência Estudantil da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), buscando aferir a eficácia do programa na universidade. Para isso, compararam os índices de evasão e o rendimento acadêmico entre os participantes do programa e os não participantes. Como resultado, verificaram que a quantidade de estudantes desistentes é menor entre os que receberam algum tipo de auxílio assistencial e que a porcentagem de estudantes em cursos em andamento e finalizados é maior entre aqueles que foram assistidos por algum tipo de auxílio. Para os autores, o Programa tem cumprido seu objetivo de fomentar condições de permanência e aproveitamento pleno da formação dos estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

No que se refere às publicações realizadas no âmbito de programas de pós-graduação, Penha (2016), em pesquisa na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), cita que a assistência estudantil compõe um debate recente e de grande relevância, principalmente ao considerar-se que o Brasil é um país marcado por grandes desigualdades sociais. No entanto, conforme a autora, as pesquisas sobre essa temática focalizam as etapas de planejamento e implementação, havendo escassez de informações referentes ao monitoramento e à avaliação do Pnaes. O trabalho da autora tem como objetivo analisar as estratégias e os mecanismos previstos e utilizados para o monitoramento e avaliação do Pnaes no âmbito da UFPE, e apontou como resultado que os processos de monitoramento e avaliação estavam em fase de estruturação

e eram aplicados restritamente no campus de Recife, o que provocava a ausência de uma avaliação sistemática do Pnaes em âmbito geral na universidade.

Nessa mesma direção, Cavalcanti (2016) realizou avaliação do Pnaes na Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), corroborando com a pesquisa anterior, enfatiza que no tocante à política de assistência estudantil nas Ifes, faz-se necessária a criação de ferramentas de avaliação e monitoramento de programas sociais que gerem, entre outros fatores, a transparência dos resultados alcançados. No estudo, verificou-se que o Pnaes é eficaz e que há uma superioridade nos coeficientes de rendimentos acadêmicos dos estudantes beneficiários em relação aos não beneficiários, bem como uma taxa de evasão inferior dos beneficiários em relação aos demais estudantes do campus.

Martins (2017) pesquisou sobre assistência estudantil no Instituto Federal do Maranhão (IFMA) e aponta que a avaliação é parte fundamental do processo das políticas públicas, cujo objetivo maior é oferecer informações para decisores políticos sobre o impacto de medidas públicas orientadas para mudanças de comportamentos e situações. Em relação à política de assistência estudantil, menciona que houve um incremento impulsionado pela conjuntura nacional e por determinantes internos à instituição. Ressalta que a política representa um importante instrumento para o acesso e a permanência dos estudantes, embora tenha constatado algumas fragilidades e limitações referentes ao alcance dos objetivos propostos.

Para Eloi (2018), que pesquisou sobre assistência estudantil na Universidade Federal de Viçosa (UFV), é relevante a elaboração de estudos sobre avaliação que possam colaborar para fornecer elementos de aprimoramento do Pnaes, como parte da prestação de contas e atendimento à legislação que o instituiu; e, também, como meio de melhorar o processo decisório dos agentes públicos frente aos escassos recursos públicos para enfrentamento dos problemas sociais que afligem a sociedade brasileira.

Maurício (2019), que pesquisou sobre os resultados da implementação do Pnaes no âmbito da Universidade Federal do Tocantins (UFT), destaca que o programa permitiu avanços significativos para dirimir desigualdades históricas e oportunizar o acesso de grupos menos favorecidos às universidades públicas brasileiras, bem como contribuiu com aspectos relacionados à permanência e conclusão dos cursos de graduação.

No que concerne aos estudos sobre a política de assistência estudantil da UFPA, segundo consulta⁷ ao Repositório Institucional da UFPA, Catálogo Teses e Dissertações do Sistema de

⁷ Nas consultas aos portais, foram utilizados os seguintes descritores: “Assistência Estudantil”, “Assistência Estudantil na UFPA”, “Programa Nacional de Assistência Estudantil”, “Programa Nacional de Assistência Estudantil na UFPA” “Programa Permanência na UFPA” e “Pnaes UFPA”.

Bibliotecas da Universidade e ao Catálogo de Teses e Dissertações (Capes), a partir de 2010 (segunda versão do Pnaes), foram realizadas quatro pesquisas em nível de mestrado sobre a temática da assistência estudantil e não foram identificadas produções vinculadas a programas de doutorado.

Santiago (2014), ao analisar a “Política de assistência estudantil no governo Lula”, destacou que a adoção da política de cotas tornou imprescindível uma política de permanência nas Ifes, mas apontou que a assistência estudantil promovida no atual governo apresenta “uma concepção limitada, fragmentada e focalizada nos segmentos sociais mais empobrecidos da população, haja vista a referida política adotar a lógica do menor recurso orçamentário para o maior quantitativo de atendimento” (Salomão, 2014, p. 18).

Mendes (2016) avaliou comparativamente a permanência e o desempenho acadêmico dos alunos que ingressam pelo sistema de cotas e dos alunos que ingressam via ampla concorrência, no período de 2009 a 2011, tendo como parâmetros de análise o índice de evasão, a taxa de aprovação e o índice de integralização de curso. Em sua pesquisa, identificou que o rendimento acadêmico dos alunos cotistas é estatisticamente semelhante ao dos não cotistas, e que o Programa Permanência da UFPA pode ter contribuído para a redução da evasão de cotistas. No entanto, conforme o autor, trata-se de hipótese a ser evidenciada em outros estudos.

Outro trabalho que merece destaque foi efetuado por Silveira (2017), que pesquisou sobre a relação entre a assistência estudantil desenvolvida pela UFPA e a permanência até a finalização da graduação dos discentes do curso de Licenciatura em Pedagogia, campus Belém. Segundo a autora, apesar dos avanços observados, a referida política ainda não supre a demanda dos estudantes de graduação. Ademais, no caso específico dos alunos do curso de Pedagogia, objeto da pesquisa, verificou-se que, em sua maioria, não há relação direta entre a conclusão do curso e as ações ofertadas pela assistência estudantil.

Pinheiro (2017), ao refletir sobre as relações existentes na política de assistência estudantil da UFPA, com ênfase no Programa Permanência, identificou ausência de avaliação da gestão da política institucional e dos fundamentos políticos e ideológicos do modelo de gestão implementado que colabore para o estudo das problemáticas, desafios e possibilidades da gestão institucional.

Entende-se que a avaliação de programas sociais pode caracterizar-se como uma forma de controle social sobre os recursos investidos na política de assistência estudantil da UFPA. Laisner e Mário (2014, p. 620) pontuam que a avaliação se mostra como “um instrumento estratégico de gestão e de controle social, na medida em que qualifica e completa a gestão das

políticas públicas, assim como se abre a outros interesses mais amplos, com o reconhecimento dos diversos atores face aos objetivos da ação pública”.

3 PROGRAMA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NA UFPA

Os dados do Anuário Estatístico da (UFPA, 2021) apontam uma população universitária estimada, em 2021, de 58.478 pessoas, entre alunos da educação básica, profissional/tecnológica e cursos livres (5.274), alunos matriculados em curso de graduação (38.401) e de pós-graduação (9.424), docentes efetivos vinculados ao ensino de graduação e pós-graduação (2.498), ao ensino da educação básica e profissional (241), docentes temporários (167) e técnicos administrativos em educação (2.473)⁸.

De acordo com o Plano de Desenvolvimento da Superintendência de Assistência Estudantil (PDU/Saest, 2018-2020), a UFPA desenvolve ações de assistência estudantil desde a década de 1960, tendo como marco inicial a inauguração da Casa da Estudante Universitária (Caesun), em 1965, espaço destinado a oferecer moradia a alunas advindas de municípios do interior do estado. O segundo marco se refere à criação do Restaurante Universitário, em 1993, com alimentação subsidiada a estudantes, técnicos administrativos, docentes e visitantes da UFPA. O terceiro corresponde à implementação, em 2005, do Serviço de Assistência Psicossocial aos Discentes (Saps), vinculado ao Instituto de Ciência da Saúde (ICS), que ofertava apoio e acolhimento médico, psicológico e social aos estudantes da Universidade. Todos os serviços/ações estavam vinculados ao campus de Belém.

Nesse cenário, ainda que de modo pontual, a UFPA já ofertava serviços de assistência estudantil aos alunos matriculados nos cursos de graduação e pós-graduação antes da implantação do Pnaes, em 2007, em sua primeira versão.

Em 2007, a UFPA criou a Diretoria de Assistência e Integração Estudantil (Daie), vinculada à Pró-Reitoria de Extensão (Proex), com a missão de organizar e estruturar as ações de assistência estudantil na Universidade. A criação da Daie está associada principalmente a dois aspectos⁹: o primeiro é o cumprimento da ação de ampliação e fortalecimento da política de assistência estudantil constante no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da UFPA, decênio 2001-2010; e o segundo refere-se à Resolução nº 3.361/2005, Artigo 2º, que instituiu

⁸ Os profissionais contratados de forma terceirizada e os docentes colaboradores não são contabilizados como pertencentes à população universitária.

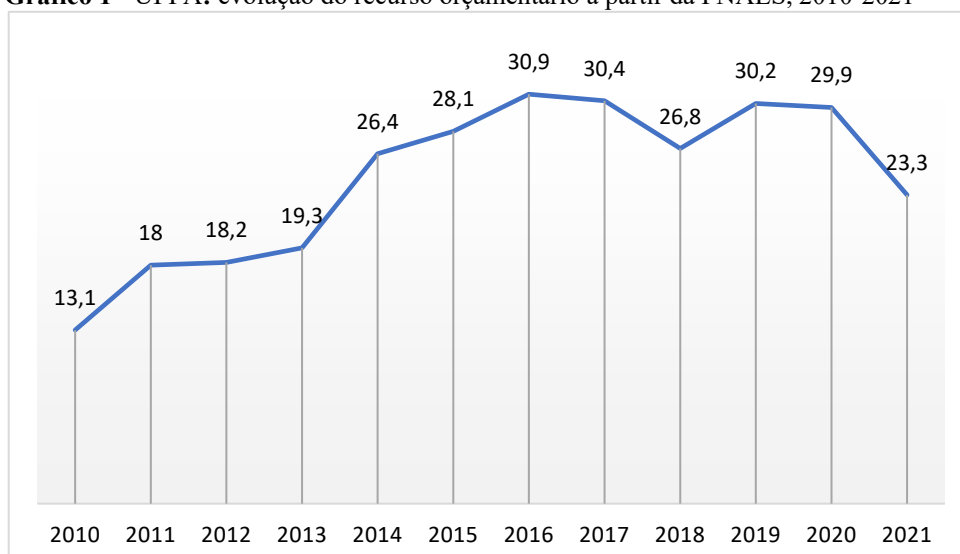
⁹ É provável que a criação da Daie tenha relação com a recomendação realizada pelo Fonaprace no Plano Nacional de Assistência Estudantil, que previa a consolidação nas Ifes de estrutura organizacional em nível de Pró-Reitoria para gerenciamento de assuntos relacionados à assistência estudantil.

o sistema de cotas na UFPA, estabelecendo uma política de permanência aos candidatos que ingressassem via reserva de vagas.

Além dos aspectos de caráter interno à UFPA, com a criação do Pnaes, as Ifes passaram a dispor de novos recursos que possibilitaram o desenvolvimento de novas ações de assistência (Machado, 2017). Assim, o recebimento de recursos do Pnaes pela UFPA permitiu incremento no orçamento para a operacionalização da assistência estudantil, ampliando, de maneira expressiva, as ações e os serviços prestados aos alunos em situação de vulnerabilidade social e econômica.

Do ponto de vista orçamentário, em 2006, antes do Pnaes, o orçamento destinado a essas ações foi de R\$ 2.003.808,00. Em 2007, com a implementação do Pnaes e a criação da Daie, o orçamento elevou-se para R\$ 2.607.693,60. Em 2010, com o novo Pnaes, houve um incremento orçamentário significativo com a disponibilização de R\$ 13.112.142,00. No (gráfico 1), a seguir, demonstra-se a evolução dos valores destinados à UFPA para execução da política de assistência estudantil, no período 2010 a 2021, com o maior valor em 2016.

Gráfico 1 - UFPA: evolução do recurso orçamentário a partir da PNAES, 2010-2021



Fonte: Planos de Gestão Orçamentária da UFPA (2010-2021).

Elaboração: Autoras (2022).

nota: os valores estão em milhões (nominal).

Da perspectiva das ações, ocorreu, também, uma ampliação significativa dos programas e serviços implementados a partir de 2007, com o advento do pnaes, conforme dados e informações coletados nos relatórios anuais de gestão da ufpa, detalhados no quadro 1; e ocorreu, também, uma reestruturação organizacional, em 2017, com a criação da superintendência de assistência estudantil (saest) em substituição à daie.

Destaca-se que as ações e serviços realizados pela Daie, no período de 2007 a 2012, estavam regulamentados apenas em documentos individuais (Editais e Instruções Normativas), não havia um documento da UFPA norteador sobre a política de assistência estudantil. Esse cenário foi alterado em 2013, com a elaboração do Programa Institucional de Assistência e Integração Estudantil (Proais) que se configurava como um “conjunto de ações que embasam o desenvolvimento de programas e projetos que favoreçam o processo de democratização do acesso e permanência com sucesso dos discentes na universidade” (UFPA, 2017, p. 13).

Quadro 1 - UFPA: programas e serviços de assistência estudantil implementados a partir de 2007

Ano	Evento
2007	- Criação da Diretoria de Assistência e Integração Estudantil (Daie).
2008	- Pesquisa para levantamento do perfil socioeconômico dos estudantes da universidade.
2009	- Criação do Programa Bolsa Permanência. - Criação do Programa Casa de Estudantes Universitários (Proceus). - Inauguração das Casas de Estudantes nos campi de Altamira, Breves, Castanhal e Tucuruí. - Inauguração do Restaurante Universitário do Setor Profissional (Campus Belém).
2011	- Criação do Programa Estudante Saudável (Pes). - Criação do Programa de Cursos de Nivelamento de Estudos (PCNE).
2012	- Criação do novo Programa Permanência.
2013	- Estabelecimento do Programa Institucional de Assistência e Integração Estudantil (Proais). - Criação do Programa de Apoio Pedagógico (Proap).
2016	- Criação do Programa de Bolsa Acadêmica Permanência (Probolsa).
2017	- Criação da Superintendência de Assistência Estudantil (Saest). - Criação do Programa Restaurante Universitário (Proru). - Criação do Programa de Comunicação (Procumunica). - Criação do Programa Incluir-Acessibilidade (Proaccess). - Criação do Programa de Avaliação e Acompanhamento (Proac).
2019	- Criação do Programa Rede de Apoio Psicossocial – Prorede.
2021	- Aprovação da Política Institucional de Assistência Estudantil e de Acessibilidade (Pinae).

Fonte: Relatórios de Gestão da Saest (2022).

Elaboração: Autoras, 2022.

O Proais estava dividido em dois eixos estruturantes: assistência estudantil e integração estudantil. Ambos os eixos objetivavam favorecer o processo de democratização do acesso e permanência dos discentes em vulnerabilidade socioeconômica, buscando não apenas a inclusão, mas, sobretudo, a redução da retenção e da evasão universitárias, com vistas à conclusão do curso de graduação no tempo previsto, contribuindo para a formação integral e cidadã dos discentes assistidos (UFPA, 2017).

No que concerne ao Proais, é importante mencionar que o Programa regulamentou e norteou de maneira informal as ações desenvolvidas no âmbito da assistência estudantil da UFPA no período de 2013 até o primeiro semestre de 2021. Contudo, a proposta de resolução que aprovaria a regulamentação do Proais não chegou a ser apreciada pelo Conselho Universitário (Consun), conforme consta nos relatórios institucionais.

Desse modo, a UFPA só regulamentou formalmente sua Política de Assistência Estudantil em março de 2021, por meio da Resolução Consun/UFPA nº 828/2021 que aprovou a Política Institucional de Assistência Estudantil e de Acessibilidade (Pinae). Em contraponto ao previsto no Proais, a Pinae está estruturada em Eixos temáticos: Assistência Estudantil, Integração Estudantil, Acessibilidade e Alimentação Estudantil.

O Eixo Assistência Estudantil está direcionado à elaboração, execução e acompanhamento de programas, projetos e serviços destinados ao atendimento de discentes em situação de vulnerabilidade socioeconômica. As ações vinculadas a esse Eixo são realizadas por meio de concessão de auxílios financeiros diretos, indiretos e de moradia estudantil, os quais visam contribuir diretamente para a permanência e conclusão do curso de graduação dos discentes em situação de vulnerabilidade socioeconômica na Universidade (UFPA, 2021).

O Eixo Integração Estudantil corresponde à elaboração e execução de programas e projetos que promovam, direta ou indiretamente, o acesso, a permanência e a melhoria do desempenho acadêmico dos discentes em situação de vulnerabilidade socioeconômica. É responsável pela concessão de auxílios indiretos (serviços) prestados pela própria Saest e/ou em parceria com Unidades Acadêmicas e Regionais (UFPA, 2021).

O Eixo Acessibilidade é responsável pela elaboração, execução, acompanhamento e assessoria de programas, projetos e serviços destinados aos alunos com deficiência (física, visual, auditiva, Transtorno do Espectro Autista e intelectual) e superdotação/altas habilidades, promovendo acesso, participação e aprendizagem, por meio do fomento à eliminação de barreiras pedagógicas, de comunicação e informação, tecnológicas, arquitetônicas, urbanísticas e atitudinais (UFPA, 2021).

O Eixo Alimentação Estudantil está vinculado à proposição, acompanhamento e avaliação dos serviços de alimentação e nutrição prestados aos discentes da UFPA, que visam garantir aos estudantes o direito à alimentação adequada, como forma de contribuir para o enfrentamento às desigualdades sociais, colaborando para a permanência e conclusão no ensino superior (UFPA, 2021).

A Pinae possui como objetivo geral:

Orientar, integrar, desenvolver e executar programas, projetos, serviços e ações, visando à implementação da Política de Assistência Estudantil, do Plano de Promoção de Acessibilidade Física e de Sustentabilidade e da legislação vigente de modo a assegurar ao discente em vulnerabilidade social e econômica da UFPA o acesso e a permanência com êxito no decurso educacional, colaborando para a equidade de oportunidades no exercício das atividades de ensino, pesquisa e extensão (UFPA, 2021, p. 17).

De seus 12 objetivos específicos, quatro manifestam exatamente os mesmos objetivos propostos pelo Pnaes, com destaque, ainda, para os objetivos de: a) previsão de implementação da política de acessibilidade da universidade; b) fomento à criação/consolidação das Divisões de Assistência Estudantil e Acessibilidade (Daest) nos *campi* da UFPA; e c) implementação do Fórum de Assistência e Acessibilidade Estudantil como espaço coletivo, de caráter permanente, consultivo e propositivo no que concerne a assuntos que versam sobre a Política de Assistência e de Acessibilidade da UFPA.

No tocante à gestão dessa política, foi definido que a implementação, o acompanhamento e a avaliação são de responsabilidade da Superintendência de Assistência Estudantil (Saest)¹⁰, órgão suplementar da Reitoria da UFPA que tem como competência propor, acompanhar, elaborar metas e avaliar a política e a assistência de integração, inclusão, acessibilidade e permanência ofertadas aos discentes da Universidade.

Nessa perspectiva, a Saest tem como missão institucional “promover, executar e avaliar as Políticas de Assistência Estudantil e Acessibilidade, garantindo a inclusão e a permanência com êxito dos discentes da UFPA, visando o respeito, a diversidade e a redução das desigualdades” (UFPA, 2019, p. 10).

Importante destacar que o Plano Nacional de Assistência Estudantil, elaborado pelo Fonaprace (2007), dispunha sobre a criação de um setor específico nas Ifes, em nível de Pró-Reitoria, com a finalidade de definir e gerenciar os programas e projetos de assistência estudantil, requerendo, para sua operacionalização, a contratação de equipe especializada, designação de funções, espaço físico adequado etc. Nesse sentido, a UFPA reorganizou sua estrutura, inicialmente, com a criação da Daie, em 2007, que tinha status de diretoria, e depois com a Saest, em 2017, formatada como Superintendência.

Embora a Saest seja o órgão responsável direto pela execução e acompanhamento das ações de assistência estudantil na UFPA, foram estruturadas, a partir de 2007, como forma de expansão das ações de assistência para os campi de interior, as Divisões de Assistência Estudantil (Daest), que são subunidades de Assistência e Acessibilidade Estudantil nos *campi*. Atualmente, existe Daest em todos os *campi*, exceto no Campus Universitário de Capanema, que conta com uma equipe itinerante vinculada ao Campus de Bragança. A Pinae determina que as Daest sejam constituídas por Equipe Técnica composta por servidores efetivos ocupantes dos cargos de assistente social, pedagogo, psicólogo, um profissional de nível superior com

¹⁰ A Saest foi criada em 2017, a partir da integração da antiga (Daie com o Núcleo de Inclusão Social (Nis) e o Restaurante Universitário (Ru).

habilitação para atuar na acessibilidade e um profissional de nível médio - assistente administrativo.

No entanto, nos dados e informações coletados no período da pesquisa, observou-se que nenhuma das 11 Daest possui a Equipe Técnica completa, o que pode refletir na qualidade dos serviços prestados, levando em consideração as particularidades de cada área de conhecimento, quer seja nas atribuições que são privativas aos profissionais de serviço social e psicologia, quer nas estratégias de acompanhamento propostas pelos profissionais de pedagogia e acessibilidade.

As Daest possuem como objetivo contribuir para a implementação e a gestão da Pinae nos *campi*, desenvolvendo ações relativas ao acolhimento, orientações sobre a concessão de auxílios e bolsas, identificação e acompanhamento às dificuldades socioeconômicas, didático-pedagógicas, psicoeducacionais, e de acessibilidade, saúde e bem-estar, e, ainda, acompanhamento dos moradores residentes nas Moradias Universitárias, propiciando aos assistidos um período de permanência com formação acadêmica de qualidade (UFPA, 2021).

Como mencionado anteriormente, a Saest efetiva suas atividades por meio da Pinae, tanto no campus de Belém, quanto nos dez *campi* do interior, estruturada nos mesmos quatro Eixos temáticos do Pnaes: Assistência Estudantil, Integração Estudantil, Acessibilidade e Alimentação Estudantil, com programas e modalidades de auxílio específicos em cada Eixo.

No Eixo de Assistência Estudantil: Programa Permanência - Auxílios Permanência, Emergencial, Intervalar, PcD, Estudante Estrangeiro, Taxa Zero, Creche, Kit Acadêmico, Emergencial de Apoio à Inclusão Digital-Equipamento; Programa Casa de Estudantes Universitários (Proceus) - Vagas nas Ceus; Auxílio Moradia para Indígenas, Quilombolas e Populações Tradicionais; Casa de Estudantes e Auxílio Moradia; Programa Bolsa Permanência Ministério da Educação - Bolsa Permanência do Mec; e Programa Estudantes Convênio de Graduação (PEC-G) - Auxílio Promisaes.

Os auxílios e bolsa presentes nesse Eixo são, em sua maioria, auxílios diretos que se caracterizam pela concessão de auxílio financeiro (pecúnia) transferido ao discente. Apenas a “Vaga na Ceus” e o “Auxílio Taxa Zero” são auxílios indiretos, direcionados à moradia e à alimentação, respectivamente. Observa-se certa similaridade entre os auxílios, mudando apenas o público destinatário, que pode ser aluno quilombola, PcD, estrangeiro, indígena ou do público geral.

No que diz respeito à “Vaga na Ceus” (moradia estudantil), atualmente a Universidade dispõe de Casa de Estudantes em apenas seis dos 12 *campi* universitários, localizadas nos *Campi* de Altamira, Breves, Cametá, Castanhal, Tucuruí e Belém. A construção de novas

unidades habitacionais com essa finalidade deveria ser fomentada, pois é uma forma de contribuir para a permanência dos alunos e a melhoria da qualidade da vida acadêmica nas universidades públicas brasileiras (FONAPRACE, 2018).

Ainda sobre o Eixo Assistência Estudantil, destacam-se o “Auxílio Kit Acadêmico” e o “Auxílio Emergencial de Apoio à Inclusão Digital”, que possuem objetivos muito parecidos, mas público-alvo diferenciados, sendo o primeiro restrito a estudantes de cursos específicos¹¹ e o segundo atende a todos os cursos, inclusive de pós-graduação *stricto sensu*. Ressalta-se que o Auxílio Emergencial de Apoio à Inclusão Digital pode ser descontinuado, devido ao seu caráter emergencial, assim estabelecido pelo Edital Saest/UFGA nº 06/2020 em virtude da pandemia de *Covid-19*.

Ao Eixo Integração Estudantil estão vinculados quatro Programas: Programa de Apoio Pedagógico (Proap), Programa Estudante Saudável (Pes), Programa Bolsa Acadêmica Permanência (Probolsa) e Programa Rede de Apoio Psicossocial (Prorede). Os programas operacionalizados nesse Eixo são, em sua maioria, auxílios indiretos (serviços e projetos); contudo, há a concessão de bolsas em diversas modalidades, como: Serviço de Apoio Social, Serviço de Apoio Pedagógico, Projeto de Cursos de Nivelamento da Aprendizagem (PCNA), Projeto de Acesso às Línguas Estrangeiras (Prolínguas), Bolsa Línguas Estrangeiras, Projeto Inclusão e Autonomia Digital, Serviço de Apoio Acadêmico a Indígenas e Quilombolas, e Bolsas de Apoio à Atividade Acadêmica, de Monitoria, de Extensão, de Pesquisa e de Serviço de Assistência Psicossocial aos Discentes (Saps).

Pontua-se que serviços da área da saúde são realizados, em sua maioria, mediante parcerias com outras unidades acadêmicas, entre as quais as Ações Integradas promovidas pelos Hospitais Universitário Bettina Ferro de Souza (Hubfs) e João de Barros Barreto (HUIBB); as Ações de prevenção de doenças infecciosas realizadas pelo Núcleo de Medicina Tropical (NTM) e o Instituto de Ciências Biológicas (ICB); o Serviço de Assistência Psicossocial aos Discentes (Saps), do Instituto de Ciências da Saúde (ICS), e o Serviço de Plantão Psicológico, da Clínica de Psicologia.

O mesmo ocorre com as bolsas de monitoria, extensão e pesquisa que são executadas com recursos do Pnaes, com o objetivo de incluir discentes, em situação de vulnerabilidade socioeconômica, em atividades de iniciação científica, gerenciadas pelas Pró-reitorias de Pesquisa (Propesp), Ensino de Graduação (Proeg) e Extensão (Proex).

¹¹ São atendidos pelo Auxílio Kit Acadêmico apenas discentes dos cursos de Arquitetura, Artes Visuais, Educação Física, Enfermagem, Engenharias, Farmácia, Fisioterapia, Geologia, Medicina Veterinária, Medicina, Música, Nutrição, Oceanografia, Odontologia e Terapia Ocupacional.

No eixo acessibilidade, as ações estão direcionadas, sobretudo, ao atendimento de alunos com deficiência. Esse Eixo possui cinco programas estratégicos: Programa Bolsa Acadêmica Acessibilidade (Probac), Programa de Atendimento Individualizado (Pai/PCD), Programa de Formação Continuada e Apoio à Inclusão de Pessoas Público-alvo da Educação no Ensino Superior (Profaeis), Programa de Apoio à Infraestrutura Acessível (Infracessível) e Programa de Implementação de Núcleos de Acessibilidade (Pnaces).

E, no Eixo Alimentação Estudantil, há somente o Programa Restaurante Universitário (Proru), cujas ações são direcionadas à produção de refeições disponibilizadas aos alunos vinculados ao Campus Belém, por meio dos dois únicos restaurantes universitários da UFPA. Os alunos que são atendidos com auxílio financeiro do tipo “permanência” recebem valores para custeio de despesas de alimentação, e não há indicativos nos relatórios de gestão e na Pinae sobre a ampliação das ações referentes aos restaurantes universitários para os demais *campi*.

Embora se observe o desenho dos Eixos como instrumentos organizativos da política, faz-se necessário refletir que o incentivo à permanência dos estudantes deve ser colocado em um plano mais consistente, com a priorização de investimentos e acompanhamento contínuo da realidade dos estudantes, refletindo e debatendo a necessidade da revisão das práticas institucionais que contemplem as necessidades subjetivas dos estudantes, contribuindo para a ampliação do acesso aos serviços ofertados (Pinheiro, 2017).

Por fim, identificou-se nos Relatórios de atividades da Saest que, em 2017, foi criado o Programa de Avaliação e Acompanhamento (Proac), que seria responsável pelo monitoramento e avaliação do Proais. No entanto, não se localizou nenhum documento com o desenho do programa, seus objetivos e ações. Além disso, o Proac é mencionado somente nos relatórios de 2017 e 2018, não sendo mais mencionado nos relatórios subsequentes.

4 RESULTADOS

4.1 Gestão Administrativa

O Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes) e a Política Institucional de Assistência Estudantil e de Acessibilidade da UFPA são de responsabilidade da Saest, que é um órgão suplementar da Reitoria da Universidade e que possui como uma de suas finalidades a coordenação dos assuntos vinculados à assistência estudantil. Para isso, a Saest conta com uma estrutura física e de pessoal concentrada no Campus de Belém (sede), conforme (organograma 1), a seguir.

Além disso, cabe mencionar que todas as ações Saest são realizadas com recursos do Pnaes, incluindo aquelas para contratação e capacitação de pessoal, em desacordo com o estabelecido na legislação vigente. E, embora haja divisão de recurso orçamentário do Pnaes entre as Saest e as Pró-Reitorias, não se localizou no PGO recursos destinados a ações específicas para os *campi* do interior, o que denota uma centralização do recurso no Campus de Belém.

4.3 Articulação

O Decreto nº 7.234/2010, que instituiu o Pnaes, prevê que as ações de assistência estudantil devem ser realizadas de forma articulada com as atividades de ensino, pesquisa e extensão desenvolvidas pelas Ifes.

Para Wanderley, Martinelli e Paz (2020), a articulação e a intersectorialidade nos serviços ofertados no âmbito das políticas públicas são instrumentos importantes para a qualidade das ações ofertadas pelo Estado, e se constituem em um desafio permanente para os gestores públicos. Nessa perspectiva, na assistência estudantil, as atividades não podem ser realizadas de maneira desarticulada, sob o risco do não atendimento integral aos estudantes em vulnerabilidade.

Segundo pontuado por Macedo e Soares (2020), a articulação entre os diversos setores da universidade propicia melhor atendimento aos alunos em vulnerabilidade socioeconômica, em razão de estes demandarem serviços que estão para além dos ofertados pelo setor de assistência estudantil.

4.4 Comunicação

No que concerne à comunicação institucional, a Saest criou, em 2017, o Programa de Comunicação (Procumunica) que visa “dar visibilidade às ações e serviços oferecidos pela Saest, por meio da realização de divulgação de editais e demais processos seletivos de assistência estudantil, além de interação com os discentes pelas redes sociais” (UFPA, 2022). A divulgação das ações promovidas pela universidade no âmbito do PNAES é um desafio constante, em razão, principalmente, de a universidade ser *multicampi* e estar situada na Região Amazônica.

A divulgação de serviços e programas públicos, como é o caso das ações de assistência estudantil do Pnaes, está associada à transparência pública, que, por sua vez, associa-se à prática

de *accountability*. Dessa forma, compreende-se a comunicação institucional como item essencial para o sucesso do Pnaes na UFPA, em primeiro lugar, porque informa os serviços disponíveis para serem acessados pelos alunos ou futuros alunos; em segundo lugar, porque aproxima a comunidade acadêmica (gestores, professores, técnicos administrativos, pessoal de apoio etc.) das ações gerenciadas pela Saest; e, em terceiro lugar, porque dá publicidade aos atos administrativos, sobretudo aqueles que envolvem recurso público.

De acordo com os documentos e dados analisados, a UFPA define que a divulgação ampla dos programas, projetos e serviços de assistência estudantil, bem como dos recursos oferecidos pela instituição e dos critérios de seleção é um dos princípios da Pinae (UFPA, 2021).

4.5 Acompanhamento

O Decreto nº 7.234/2010, que regulamenta o Pnaes, pontua que um dos objetivos do programa é reduzir as taxas de retenção e evasão, sobretudo aquelas motivadas pela insuficiência de condições financeiras (Brasil, 2010). De acordo com Céspedes *et al.* (2021), essa constatação da redução das taxas só será possível por meio do estabelecimento de rotinas de acompanhamento junto aos discentes.

4.6 Avaliação

O Pnaes prevê que as Ifes instituem mecanismo de acompanhamento e avaliação do referido programa, a fim de auferir se os resultados esperados estão sendo alcançados. De acordo com Lima e Mendes (2020), a avaliação é um dos principais desafios do Pnaes, pois, em pesquisa realizada pelos autores, constatou-se que há uma escassez de instrumentos avaliativos sobre o programa, tendo sido identificado que as Ifes pouco definem metas e indicadores para subsidiar a avaliação.

A CGU realizou, nos anos de 2015 e 2016, auditoria nacional nas 58 Universidades Federais do país referentes à execução orçamentária do Pnaes. Em relação à UFPA, foi verificada a ausência de um processo formalizado de avaliação das ações do programa, e recomendou-se que a Universidade deveria estabelecer padrões e rotinas para fixar mecanismos de acompanhamento e avaliação do Pnaes.

Na Resolução nº 828/2021, que instituiu a Pinae, há um item que dispõe sobre a “Avaliação e Acompanhamento”, no qual é previsto que ambos serão executados com a

participação da comunidade universitária e da Equipe Técnica, mediante aplicação de instrumentos próprios. É definido que serão aplicados critérios de eficácia, eficiência e efetividade social, embora não conste no referido documento quais os instrumentos deverão ser utilizados.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo restringe-se a um dos objetivos específicos da pesquisa de mestrado, que visa descrever como estão organizadas as ações e os serviços vinculados à assistência estudantil na UFPA. Para tanto, utilizou-se a pesquisa bibliográfica e documental, com análise Relatórios de Atividades da Saest, Relatórios de Gestão e Resoluções da UFPA, Plano de Desenvolvimento da Unidade (PDU/Saest), legislações, livros, dissertações e artigos científicos, dentre outros documentos

No que concerne aos resultados obtidos, foi possível auferir que: a gestão da política de assistência estudantil da UFPA é realizada pela Saest, que coordena a gestão a partir do Campus de Belém, com tentativas de descentralização para os *campi* do interior por intermédio das Daest; que o recurso orçamentário do Pnaes é dividido entre a Saest e as Pró-reitorias de Ensino de Graduação, Extensão e Pesquisa e Pós-Graduação, estando excluídas desta divisão as Daest, que são partes importantes da assistência estudantil nos *campi*; que há fragilidades na composição da Equipes Técnicas que compõe as Divisões de Assistência Estudantil, isto é, as Equipes não possuem o pessoal mínimo para atendimento aos alunos em situação de vulnerabilidade.

No que se refere ao recurso orçamentário do Pnaes, verificou-se que parte do orçamento do programa é utilizado para a contratação de pessoal, manutenção de equipamentos, locação de imóvel, dentre outros. Essa situação, também observada pela Auditoria da CGU, evidencia desacordo com a finalidade do recurso do programa, embora as contratações e manutenções sejam para atendimento do público final: os alunos atendidos pelo Pnaes.

Quanto à comunicação institucional, nota-se que as redes sociais se constituem como a principal estratégia utilizada para divulgação dos serviços ofertados pelos programas de assistência estudantil, e ficou evidente, pela pesquisa documental, que não há programa de monitoramento e avaliação do Pnaes na Universidade.

Os resultados apresentados são dados preliminares que serão complementados por pesquisa qualitativa junto aos estudantes e gestores da UFPA, como parte integrante da pesquisa de mestrado que questiona se as ações de assistência estudantil executadas UFPA ofertam aos

discentes, em situação de vulnerabilidade socioeconômica, condições para a permanência e conclusão do curso de graduação.

Ainda que em uma abordagem preliminar, sugere-se que pesquisas futuras considerem aspectos do olhar dos *campi* sobre o Pnaes, bem como o olhar da Equipe Técnica que trabalha diretamente na execução das ações do Pnaes, para além dos gestores que compõem a Saest; e uma avaliação comparativa entre alunos cotistas que foram atendidos pelo Pnaes com alunos que não receberam apoio de assistência estudantil, a fim de se verificar qual o impacto do não atendimento para a permanência desses alunos no curso de graduação.

REFERÊNCIAS

ANDIFES. **V Pesquisa de perfil socioeconômico e cultural dos (as) graduandos das instituições federais de ensino superior**. 2018. Disponível em <http://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2019/05/V-Pesquisa-do-PerfilSocioecon%C3%B4mico-dos-Estudantes-de-Gradua%C3%A7%C3%A3o-das-Universidades-Federais-1.pdf>. Acesso em: 06 maio, 2020.

ASSIS, A. C. L. *et al.* As políticas de assistência estudantil: experiências comparadas em Universidades Públicas Brasileiras. **Revista Gestão Universitária na América Latina – GUAL**, v. 6, n. 4, 2013. Florianópolis/SC.

BRASIL. [Constituição (1988)] **da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF 1998. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm Acesso em: 15 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 15 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o plano nacional de educação. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2001/lei-10172-9-janeiro-2001-359024-publicacao-original-1-pl.html>. Acesso em: 02 jul. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010**. Dispõe sobre o programa nacional de assistência estudantil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm. Acesso em: 16 maio, 2020.

BRASIL. Ministério da Educação –Mec. **Portaria normativa n. 39, de 12 de dezembro de 2007: PNAES**. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria_pnaes.pdf. Acesso em: 16 maio 2020.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Avaliação de políticas públicas, guia prático de análise ex post**. Brasília, DF, 2018.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório de consolidação dos resultados das gestões do plano nacional de assistência estudantil**. Brasília, DF, 2017.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Auditoria de avaliação dos resultados da gestão na Universidade Federal do Pará (UFPA)**. Belém, 2017.

BRASIL. Sesu/Mec. **A democratização e expansão da educação superior no país**. 2003-2014. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014&Itemid=30192 Acesso em: 06 fev. 2021.

CASQUEIRO, M. L.; IRFFI, G. I.; SILVA, C. C. A expansão das Universidades Federais e os seus efeitos de curto prazo sobre os Indicadores Municipais. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, 2020.

CAVALCANTI, R. W. **Avaliação da eficácia do programa de auxílio estudantil na Universidade Tecnológica Federal do Paraná**. Orientadora: Vanessa Ishikawa Rasoto. 2016. 119 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública). Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Campus Curitiba. 2016. Disponível em <https://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/2388>. Acesso em: 16 jun. 2020.

CESPEDES, J. G.; MINHOTO, M. A. P.; OLIVEIRA, S. C. P.; ROSA, A. S. Avaliação de impacto do programa de permanência estudantil da Universidade Federal de São Paulo. **Revista Ensaio**, v. 29, n. 113, out./dez. (2021).

DUTRA, N. G. R.; SANTOS, M. F. S. Assistência estudantil sob múltiplos olhares: a disputa de concepções. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 94, p. 148-181, jan./mar. 2017. Disponível em: <https://revistas.cesgranrio.org.br/index.php/ensaio/article/view/827> Acesso em: 09 nov. de 2021.

ELOI, **Sistema de monitoramento e avaliação do Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES: um modelo a partir da Teoria do Programa**. 2018. Dissertação (Mestrado), Viçosa, MG, 2018. Disponível em <https://www.locus.ufv.br/handle/123456789/22202>.

FAPESPA. **Anuário Estatístico do Pará: ano base 2020**. Disponível em <https://www.fapespa.pa.gov.br/sistemas/anuario2020/> Acesso em: 09 dez. 2021.

FERES JÚNIOR, J. *et al.* **Ação afirmativa: conceito, história e debates** Rio de Janeiro: EDUERJ, 2018. 190 p. *Online*. Sociedade e política collection. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/2mvbb/pdf/feres-9786599036477.pdf>.

FONAPRACE; ANDIFES. **Regimento interno do Fonaprace**, 2003. Brasília, DF, 09 maio, 2003. Disponível em: <http://www.fonaprace.andifes.org.br/site/index.php/regimento/> Acesso em: 10 set de 2021.

FONAPRACE; ANDIFES. **Revista Comemorativa 25 Anos: histórias, memórias e múltiplos olhares**. Uberlândia: EDUFU. 2012. Disponível em http://www.fonaprace.andifes.org.br/site/wp-content/uploads/2016/05/1_fc3b3rum-nacional-dos-prc3b3-reitores-de-assuntos-estudantis-e-comunitarios-25-anos3.pdf Acesso em: 06 maio, 2020.

FONAPRACE; ANDIFES. **Plano Nacional de Assistência Estudantil**, 2007. Disponível em: http://www.andifes.org.br/wpcontent/files_flutter/Biblioteca_071_Plano_Nacional_de_Assistencia_Estudantil_da_Andifes_completo.pdf. Acesso em: 10 jun. 2020.

GOMES, A. M. O; PASSOS, G. O. A Implementação do Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes) nos Institutos Federais. **Revista de Políticas Públicas**, v. 22, n. 1, p. 416-442, 2018.

HERINGER, R. Democratização da educação superior no Brasil: das metas de inclusão ao sucesso acadêmico. **Revista Brasileira de Orientação Profissional**, Florianópolis, v. 19, n. 1, p. 7-17, jun. 2018.

IMPERATORI, T. K. A trajetória da assistência estudantil na educação superior brasileira. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 129, p. 285-303, maio/ago. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/dRhv5KmwLcXjJf6H6qB7FsP/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 30 out. 2021.

JANNUZZI, P.M. **Monitoramento e avaliação de programas sociais**: uma introdução aos conceitos e técnicas. Campinas: Alínea, 2016.

LAGO, T. M; GONÇALVES, L. M. Gestão das políticas de assistência estudantil: possibilidades para permanência no ensino superior. **Gestão e Planejamento**, v. 20, p. 512-527, 2019.

LAISNER, R. C; MARIO, C. G. Os desafios da avaliação de políticas públicas como instrumento estratégico de gestão e de controle social. **Revista de Política Pública**, São Luís, v. 18, n. 2, p. 619-630, jul. /dez. 2014.

LIMA, W.A.S; FERREIRA, L. C. Mapeamento e avaliação das políticas públicas de assistência estudantil nas Universidades Federais Brasileiras. **Revista Meta**: avaliação jan./abr. v. 8, n. 22, 2016.

LIMA, W.A.S; MENDES, V. L. P. S. Estudos sobre a avaliação do Programa Nacional de Assistência Estudantil à luz das múltiplas abordagens teórico-metodológicas. **Avaliação**: revista da Avaliação da Educação Superior. v. 25, n. 1, 2020.

MACEDO, G.D. e SOARES, S. P.L. 2020. Avaliação da eficácia do Programa Nacional de Assistência Estudantil para permanência de cotistas na Universidade Federal da Paraíba. **Avaliação**: revista da Avaliação da Educação Superior, v. 25, n. 2, set. 2020.

MACHADO, F. M. Financiamento da Assistência Estudantil nas Universidades Federais. **Revista Temporalis**, Brasília (DF), ano 17, n. 33, jan./jun. 2017.

MARTINS. **A política de assistência ao educando do IFMA: uma avaliação política da política.** Orientadora: Luciana Paula de Freitas Coelho Martins. 2017. 177 f. Dissertação (Mestrado em Política Pública). Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2017.

MAURICIO, N. M. M. **Avaliação do Programa Nacional de Assistência Estudantil na Universidade Federal do Tocantins.** Orientadora: Keile Aparecida. 2019. 177 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas) – Universidade Federal do Tocantins, Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas, Palmas, 2019.

MENDES, O. R. F. **Indicadores de permanência e de desempenho dos alunos da Universidade Federal do Pará, Campus de Belém: um estudo comparativo entre cotistas e não cotistas ingressantes no período de 2009 a 2011.** Orientadora: Marina Yassuko Toma. 2016. 90 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2016.

MOEHLECKE, S. Ação afirmativa: História e debates no Brasil. **Caderno de Pesquisa**, n. 117, p. 197-217, 2002.

NASCIMENTO, Clara Martins. A assistência estudantil consentida na contrarreforma universitária dos anos 2000. **Universidade e Sociedade**. Brasília, DF: Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior. ANDES-SN, ano 23, n. 53, fev. 2014.

OLIVEN, Arabela Campos. Ações afirmativas, relações raciais e política de cotas nas universidades: Uma comparação entre Estados Unidos e o Brasil. **Educação**. Porto Alegre, RS, ano 30, n. 1, v. 61, p. 29-51, jan./abr. 2007.

PASSOS, Joana Célia dos. Relações raciais, cultura acadêmica e tensionamentos após ações afirmativas. **Educação em Revista Belo Horizonte**, v.31, n.02, p. 155-182, abr./jun. 2015.

PENHA, J. B. P. **Monitoramento e avaliação do Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes) no âmbito da UFPE.** Orientadora: Cátia Wanderley Lubambo. 2015. 185 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

PINHEIRO, E.B. **A Política de Assistência Estudantil na UFPA: um estudo do Programa de Assistência Estudantil Permanência.** 2017. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Pará. Belém, 2017.

SANTIAGO, S. N. **A política de assistência estudantil no governo Lula: 2003 a 2010.** 2014. 219 f. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Federal do Pará. Belém, 2014. Disponível em http://ppgedufpa.com.br/bv/arquivos/File/m14_salo.pdf. Acesso em: 06 jul. 2020.

SANTOS, D. B. R. **Para além das cotas: a permanência de estudantes negros no ensino superior como política de ação afirmativa.** 2009. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal da Bahia, Salvador.

SILVA FILHO, R. L. L. *et al.* A Evasão no Ensino Superior Brasileiro. **Cadernos de Pesquisa**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 132, 2007.

SILVEIRA, A. V. F. **A assistência estudantil na UFPA e as repercussões para os discentes do curso de Pedagogia**: da permanência à conclusão. Dissertação (Mestrado em Educação) - Instituto de Ciências da Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, 2017.

SOUZA, R. C; COSTA. M. A. T. S. Monitoramento e avaliação da assistência ao estudante universitário: o caso do Programa de Residência Universitária da Universidade Federal Rural de Pernambuco. **Ensaio**: avaliação de política pública educação, v. 28, n.107, abr/Jun. 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. **Resolução n. 763, de 20 de outubro de 2017**. Aprova o Regimento da Superintendência de Assistência Estudantil (Saest). Disponível em <http://saest.ufpa.br/documentos/resolucao/763Consun.PDF>. Acesso em: 26 jun. 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional. **Anuário estatístico 2019**: ano base 2018. Belém: UFPA, 2019. Disponível em <http://www.anuario.ufpa.br/index.php>. Acesso em: 25 maio, 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional. **Plano de desenvolvimento da Universidade Federal do Pará: 2001-2010**. Belém: EDUFPA, 2011.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. Superintendência de Assistência Estudantil. **Relatório Anual de Gestão, 2017**. Belém, 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. Superintendência de Assistência Estudantil. **Relatório Anual de Gestão, 2019**. Belém, 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. **Resolução n. 828, de 23 de março de 2021**. Aprova a Política Institucional de Assistência Estudantil e de Acessibilidade (Pinae). Disponível em <http://saest.ufpa.br/documentos/resolucao/763CONSUN.PDF> Acesso em 06 maio, 2021.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. **Resolução Consepe nº 3.361, de 05 de agosto de 2005**. Estabelece normas para o acesso de estudantes egressos da escola pública, contemplando cota para negros, aos cursos de graduação da Universidade Federal do Pará

VENTURINI, Anna Carolina. **Ação afirmativa na pós-graduação**: os desafios da expansão de uma política de inclusão, 2019. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

WANDERLEY, Mariangela Belfiore; MARTINELLIA, Maria Lúcia; PAZ, Rosangela Dias O. da. Intersetorialidade nas Políticas Públicas. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 137, p. 7-13, jan./abr. 2020.

O PAPEL DOS CATADORES DE RESÍDUOS RECICLÁVEIS NA GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS NO BRASIL: INCLUSÃO SOCIAL, ECONOMIA CIRCULAR E SUSTENTABILIDADE

Milene Conde Maués Lima¹
Leila Márcia Sousa de Lima Elias²

RESUMO

O presente estudo visa analisar os esforços, desafios e casos de sucesso relacionados à inclusão de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis no município de Barcarena, estado do Pará, a partir das iniciativas implementadas e seu alinhamento com as diretrizes da Política Nacional de Resíduos Sólidos. A pesquisa revelou uma importante Parceria Público-Privada no município de Barcarena, que vem desenvolvendo: ações de organização e capacitação de catadores de materiais recicláveis para a realização de suas atividades; programa de educação ambiental; e investimento em infraestrutura de unidade de triagem de resíduos recicláveis. O programa de capacitação e treinamento é considerado pelos catadores como de fundamental importância para o seu desenvolvimento profissional, e reforço de seu papel na gestão de resíduos no município. A educação ambiental se apresenta como outra frente importante para promover o acesso à informação e sensibilização da população local quanto à minimização de impactos ao meio ambiente através da conscientização sobre a importância da coleta seletiva e o apoio aos catadores, aspectos fundamentais para a gestão adequada dos resíduos sólidos. Em geral, a inclusão dos catadores em Barcarena tem avançado, mas ainda enfrenta desafios, e a colaboração entre diversos atores se demonstra o caminho mais viável e essencial para alcançar resultados significativos e promover uma gestão sustentável dos resíduos sólidos. As boas práticas identificadas em Barcarena podem servir como referência para outros municípios interessados em promover a inclusão dos catadores e avançar na gestão dos resíduos sólidos.

Palavras-chave: política nacional de resíduos sólidos; parceria público-privada; catadores; gestão de resíduos sólidos; Barcarena.

¹ Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública do Núcleo de Altos Estudos da Amazônia (PPGGP/Naea) da Universidade Federal do Pará. Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade da Amazônia (Unama). Email: milenemaues@yahoo.com.br

² Doutora em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido pelo Naea-UFPA. Docente do PPGGP do Naea-UFPA. Email: leilamarcia@ufpa.br

ABSTRACT

The present study aims to analyze the efforts, challenges and success stories related to the inclusion of collectors of reusable and recyclable materials in the municipality of Barcarena, state of Pará, based on the initiatives implemented and their alignment with the guidelines of the National Solid Waste Policy. The research revealed an important Public – Private Partnership in the municipality of Barcarena that has been developing organizational and training actions for collectors of recyclable materials to carry out their activities; environmental education program; and investment in recyclable waste sorting unit infrastructure. The qualification and training program is considered by collectors to be of fundamental importance for their professional development, and strengthening their role in waste management in the municipality. Environmental education presents itself as another important front to promote access to information and awareness among the local population regarding the minimization of impacts on the environment through awareness of the importance of selective collection and support for collectors, fundamental aspects for the adequate management of waste. solid waste. In general, the inclusion of waste pickers in Barcarena has advanced, but still faces challenges and collaboration between different actors proves to be the most viable and essential path to achieving significant results and promoting sustainable solid waste management. The good practices identified in Barcarena can serve as a reference for other municipalities interested in promoting the inclusion of collectors and advancing solid waste management.

Keywords: National Solid Waste Policy; Public-private partnership; Collectors; Solid waste management; Barcarena.

1 INTRODUÇÃO

A gestão de resíduos sólidos no Brasil tem sido objeto de debates e regulamentações desde a década de 1950, com a promulgação da Lei nº 2.312 em 1954, que proibiu a disposição de resíduos a céu aberto (Brasil, 1954). No entanto, foi somente a partir da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), em 1981, e das Conferências Nacionais do Meio Ambiente, que a discussão em torno da gestão de resíduos sólidos ganhou força. Essas iniciativas culminaram na criação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), que estabeleceu princípios e diretrizes cruciais para uma gestão adequada de resíduos sólidos no país (PNRS, 2010).

A gestão de resíduos sólidos é uma questão de suma importância devido ao aumento constante das metrópoles e cidades, que resulta em um acelerado consumo de bens e serviços, causando desafios ambientais, sociais e de saúde pública. A problemática dos resíduos sólidos urbanos se tornou um dos grandes desafios para os municípios brasileiros, sendo que aproximadamente 47% das cidades ainda mantêm lixões em operação, contrariando as regulamentações (Brasil; SINIR, 2019).

Entre 2010 e 2019, a geração de Resíduo Sólido Urbano (RSU) no Brasil aumentou consideravelmente, passando de 67 milhões para 79 milhões de toneladas anuais, com uma geração per capita crescente de 348 kg/ano para 379 kg/ano. Apesar de a maioria dos RSU coletados ser destinada a aterros sanitários, cerca de 29 milhões de toneladas ainda são inadequadamente dispostas em locais como lixões e aterros controlados (ABRELPE, 2020). A disposição inadequada de resíduos tem impactos negativos no meio ambiente, poluindo o ar, o solo e os recursos hídricos.

Nesse contexto, a legislação brasileira estabelece sanções para condutas lesivas ao meio ambiente, destacando a importância da gestão responsável dos resíduos sólidos. Assim, a gestão de resíduos se tornou central na agenda ambiental do país, visando à proteção da saúde pública, à preservação do meio ambiente e à promoção de um futuro mais sustentável.

Os catadores de resíduos recicláveis e reutilizáveis desempenham um papel vital na gestão de resíduos sólidos, sendo reconhecidos e incentivados pela PNRS (Brasil, 2010). Eles são responsáveis pela coleta seletiva e triagem de materiais recicláveis, contribuindo diretamente para a redução do volume de resíduos destinados a aterros sanitários. Além disso, promovem a recuperação de materiais que podem ser reintroduzidos na cadeia produtiva, fomentando a economia circular e preservando os recursos naturais.

A PNRS também reconhece a importância social e econômica dos catadores, incentivando a criação de cooperativas e associações para fortalecer sua organização e oferecer melhores condições de trabalho (Brasil, 2010). A atuação dos catadores na gestão de resíduos promove a inclusão social e gera renda para esses trabalhadores.

A responsabilidade compartilhada, estabelecida pela PNRS, envolve diversos atores na cadeia de produção e descarte de resíduos. Os catadores desempenham um papel crucial, atuando como agentes ambientais, promovendo sistemas de coleta seletiva, educação ambiental e conscientização da população sobre a importância da separação adequada dos resíduos.

Este estudo tem como objetivo explorar a implementação das diretrizes de inclusão de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis no município de Barcarena, Pará, e analisar os esforços, desafios e casos de sucesso relacionados a essas iniciativas, alinhados com as

disposições da PNRS. Além disso, visa: identificar como o governo municipal de Barcarena definiu as ações para a inclusão dos catadores, levando em consideração as diretrizes da PNRS; mapear as iniciativas de atores locais que apoiam a implementação dessas ações; investigar os principais obstáculos e desafios enfrentados durante o processo de implementação; e apresentar boas práticas que podem servir como referência para outros municípios interessados em promover a inclusão dos catadores.

Este estudo é relevante, pois contribui para a compreensão das práticas de inclusão dos catadores em um contexto específico, fornecendo insights valiosos para a formulação de políticas públicas e estratégias de gestão de resíduos sólidos em outras regiões do Brasil. Além disso, destaca a importância dos catadores na promoção de uma gestão de resíduos mais eficiente, sustentável e justa.

2 A POLÍTICA DE RESÍDUOS SÓLIDOS NO BRASIL

A gestão de resíduos sólidos e a inclusão de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis representam desafios significativos no contexto do Brasil, do estado do Pará e do município de Barcarena. Os resíduos sólidos, conforme definidos pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT NBR 10004, 2004), englobam materiais em estado sólido ou semissólido resultantes de atividades industriais, domésticas, hospitalares, comerciais, agrícolas, de serviços e de varrição.

Além disso, abrangem lodos provenientes de sistemas de tratamento de água e resíduos de equipamentos de controle de poluição, bem como líquidos com características inviáveis de lançamento na rede de esgoto ou águas superficiais. A classificação dos resíduos sólidos pode ser realizada com base em sua composição química, tipo e origem, além de periculosidade, quando se consideram resíduos perigosos, não inertes e inertes.

Lixões são formas inadequadas de disposição de resíduos sólidos, caracterizados pelo descarte a céu aberto, sem infraestrutura adequada. Esses locais representam uma séria ameaça ao meio ambiente, contaminando o solo, as águas superficiais e subterrâneas, contribuindo para a poluição do ar. Eles também promovem a proliferação de doenças e agravam problemas socioeconômicos (Lima, 2011).

Por outro lado, os aterros sanitários são uma técnica de disposição final de resíduos que segue critérios técnicos e normas específicas para minimizar os impactos ambientais. Esses locais contam com sistemas de impermeabilização, drenagem de líquidos e gases, além de monitoramento e controle dos resíduos (ABNT, 1992).

A formação da agenda de políticas públicas envolve a identificação e priorização de demandas da sociedade. Essas demandas são frequentemente apresentadas por grupos organizados da sociedade civil, como sindicatos, entidades empresariais, associações de moradores e Ongs.

A atuação desses grupos reflete o interesse público, que, por sua vez, representa as expectativas da sociedade em forma de reivindicações. O formulador de políticas públicas deve compreender e selecionar essas demandas para priorizar as ações governamentais (Sebrae, 2008).

2.1 A Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS e sua Regulamentação

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) foi estabelecida pela Lei Federal nº 12.305 em 2010, marcando um avanço significativo na gestão de resíduos no Brasil. A lei define princípios, objetivos, instrumentos e diretrizes para a gestão integrada e o gerenciamento de resíduos sólidos. Ela atribui responsabilidades aos geradores de resíduos e ao poder público, bem como estabelece instrumentos econômicos para a gestão adequada de resíduos (Brasil, 2010).

Em janeiro de 2022, o governo federal regulamentou a PNRS por meio do Decreto nº 10.936, que reforça a importância da participação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis na coleta seletiva de resíduos sólidos. Ele determina que a segregação prévia dos resíduos deve ocorrer de acordo com sua constituição ou composição, garantindo a inclusão destes catadores na coleta. Além disso, o decreto incentiva a formação de cooperativas ou associações de catadores, promovendo sua capacitação, fortalecimento institucional e empreendedorismo (Brasil, 2022).

A PNRS define uma série de objetivos em seu artigo 7, que direcionam as ações relacionadas à gestão de resíduos sólidos no Brasil. Alguns desses objetivos estão diretamente relacionados à inclusão dos catadores. Um de seus principais objetivos é a não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, além da disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos. Isso se alinha com a missão dos catadores, uma vez que sua atividade contribui diretamente para a reutilização e reciclagem de materiais, reduzindo a quantidade de resíduos destinados a aterros sanitários e lixões.

A PNRS também reconhece a importância da indústria da reciclagem e incentiva o uso de matérias-primas e insumos derivados de materiais recicláveis e reciclados. Além disso, a criação do Fundo de Apoio para Ações Voltadas à Reciclagem (Favorecicle) e Fundos de

Investimentos para Projetos de Reciclagem (Prorecycle) demonstra o compromisso do governo federal em promover a reciclagem e a cadeia produtiva relacionada. Esse incentivo é fundamental para valorizar o trabalho dos catadores e garantir a sustentabilidade do setor.

A política de resíduos sólidos no Brasil envolve a cooperação entre diferentes esferas do poder público e o setor empresarial, visando à gestão integrada de resíduos sólidos. Essa abordagem requer a coordenação e a cooperação de vários atores, incluindo os catadores de materiais recicláveis, que desempenham um papel essencial na coleta seletiva e na reciclagem. A inclusão dos catadores nas ações de cooperação é vital para garantir o sucesso dessa gestão integrada.

A responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos é uma abordagem que busca reduzir o impacto ambiental dos produtos ao longo de todo o seu ciclo de vida, desde a produção até a disposição final. A PNRS destaca a importância da integração dos catadores nesse processo, reconhecendo seu papel na coleta seletiva, na logística reversa e em outros programas relacionados. Isso evidencia o compromisso de incluir os catadores na gestão responsável de resíduos e na busca por uma economia circular.

Os instrumentos da PNRS, definidos em seu Capítulo V, são ferramentas práticas que o poder público pode utilizar para implementar as políticas de gestão de resíduos sólidos. Destacam-se:

- a) Medidas Indutoras e Linhas de Financiamento: A PNRS permite a instituição de medidas indutoras e linhas de financiamento para apoiar iniciativas que visam à inclusão dos catadores de materiais recicláveis, à implantação de infraestrutura para cooperativas de catadores, à estruturação de sistemas de coleta seletiva e logística reversa. Isso proporciona recursos financeiros e incentivos para fortalecer o setor e promover a inclusão social e econômica dos catadores.
- b) Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos: esse comitê é fundamental na articulação entre os órgãos governamentais para implementar a PNRS. Ele desempenha um papel importante na coordenação de esforços para a gestão de resíduos e na garantia de que as políticas e programas priorizem a inclusão dos catadores.
- c) A PNRS estabelece uma estrutura sólida e um conjunto de instrumentos para promover a inclusão dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis na gestão de resíduos sólidos no Brasil. Ela reconhece a importância dos catadores na redução da quantidade de resíduos destinados a aterros sanitários e na promoção de práticas sustentáveis. Além disso, a legislação recente, como a Lei no. 14.260, reforça os incentivos à indústria da reciclagem e cria fundos de apoio para a reciclagem, fortalecendo ainda mais o setor e a inclusão dos catadores. A articulação entre o poder público e o setor empresarial é essencial para garantir a eficácia dessas políticas e programas.

As medidas indutoras de incentivo ao catador têm foco no cooperativismo, conforme estabelecido na PNRS de 2010 e na Lei de Cooperativismo de 1971. Além disso, a Lei nº 12.690 de 2012, que trata da organização e do funcionamento das cooperativas de trabalho, é mencionada. O texto aborda o papel essencial das cooperativas de catadores na gestão de resíduos, ressaltando sua importância para a inclusão social e emancipação econômica desses trabalhadores. Ele também destaca a proteção legal e os benefícios oferecidos às cooperativas, incluindo a possibilidade de integração nos sistemas de logística reversa.

Além disso, o texto menciona a importância da cooperação entre cooperativas ou associações de catadores e empresas ou entidades gestoras para a prestação de serviços de manejo de materiais recicláveis. Também são destacadas as diretrizes para o sistema de coleta seletiva e o incentivo à formalização e capacitação de catadores.

2.2 A Participação dos Catadores de Materiais Recicláveis e Reutilizáveis na Logística Reversa

O Decreto 10.936 (2022) também permite a integração de cooperativas e associações de catadores no sistema de logística reversa, desde que estejam legalmente constituídas, cadastradas e habilitadas. Esse aspecto promove a participação desses grupos em atividades de recolhimento e reciclagem de materiais, consolidando o papel crucial dos catadores na gestão de resíduos sólidos e na promoção do empreendedorismo, inclusão social e emancipação econômica.

A PNRS estabelece uma série de princípios que norteiam a gestão de resíduos sólidos no Brasil. Esses princípios são fundamentais para orientar a aplicação da lei e abordam diversas áreas de relevância. Alguns deles são particularmente cruciais para a inclusão dos catadores:

- a) O princípio da cooperação destaca a importância da colaboração entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e a sociedade. A inclusão dos catadores exige essa colaboração para garantir que seus direitos sejam respeitados, sua contribuição reconhecida e seu trabalho valorizado. É crucial para a sustentabilidade e eficácia da gestão de resíduos sólidos.
- b) O Princípio do Reconhecimento do Resíduo Sólido Reutilizável e Reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania reconhece explicitamente o valor econômico e social dos resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis. Destaca a importância de integrar os catadores na gestão de resíduos, promovendo seu trabalho como

gerador de emprego e renda. Esse reconhecimento é fundamental para a inclusão dos catadores como agentes econômicos e cidadãos ativos na sociedade.

- c) O Princípio do Direito da Sociedade à Informação e ao Controle Social destaca a importância da transparência e da participação da sociedade na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas relacionadas aos resíduos sólidos. O acesso à informação e o controle social são cruciais para garantir que as ações relacionadas aos catadores sejam transparentes e envolvam a sociedade como um todo.

Esses princípios da PNRS oferecem um quadro abrangente para entender a inclusão dos catadores na gestão de resíduos sólidos. Eles destacam a importância de uma abordagem sistêmica, da colaboração entre diferentes partes interessadas, do reconhecimento do valor dos resíduos recicláveis e da participação da sociedade. A compreensão desses princípios é essencial para desenvolver políticas e práticas eficazes que promovam a inclusão dos catadores e melhorem a gestão de resíduos no Brasil, em particular no estado do Pará e no município de Barcarena.

A visão sistêmica enfatiza a importância de considerar variáveis ambientais, sociais, culturais, econômicas, tecnológicas e de saúde pública na gestão de resíduos sólidos. Isso requer uma abordagem interdisciplinar e transversal que analise todos os fatores relevantes de forma integrada. Isso se alinha com o conceito de que os catadores desempenham um papel crucial na gestão de resíduos e devem ser considerados como parte integrante desse sistema.

2.3 O Plano Nacional de Resíduos Sólidos - Planares

O Plano Nacional de Resíduos Sólidos (Planares) e seu papel na promoção de políticas voltadas para os catadores ressaltam a necessidade de mobilização e participação social na elaboração do plano, bem como a importância de metas que visam à inclusão social e à emancipação econômica dos catadores.

O Planares é apresentado como um instrumento de longo prazo que abrange a gestão de resíduos sólidos em âmbito nacional. Destaca-se que o plano define metas, diretrizes, projetos, programas e ações para os próximos 20 anos, com ênfase na eliminação de lixões e aterros controlados até 2024.

Além disso, o texto menciona as estratégias para formalização, capacitação e assistência técnica aos catadores, bem como o incentivo à criação de modelos de contratação e a capacitação em gestão de negócios para melhorar a gestão das associações e cooperativas de catadores.

Por fim, enfatiza-se o aumento da participação de cooperativas e associações de catadores no manejo de resíduos sólidos urbanos, com ênfase na celebração de contratos entre essas entidades e os municípios e indústrias de reciclagem, bem como a importância da inclusão dos catadores em sistemas de logística reversa.

Essa revisão da literatura oferece uma visão abrangente das políticas e regulamentações relacionadas aos catadores e à gestão de resíduos sólidos no Brasil, destacando o papel crucial das cooperativas e associações de catadores nesses esforços. Também evidencia a evolução dessas políticas ao longo do tempo, incluindo as mudanças introduzidas pelo Planares de 2022.

A revisão da literatura inclui ainda uma visão abrangente do "Plano Estadual de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos do Pará", elaborado em 2014, destacando as principais problemáticas identificadas na gestão de resíduos sólidos no estado, com um foco especial nos catadores de materiais recicláveis, conforme apresenta-se a seguir.

O "Plano Estadual de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos do Pará" foi criado para seguir as diretrizes da PNRS e é estruturado a partir de um prognóstico, que apresenta projeções de geração de resíduos sólidos por município, identifica os principais problemas, propõe diretrizes, estratégias, metas e uma estimativa de recursos. Esse plano visava modernizar o sistema de gestão de resíduos sólidos e melhorar a infraestrutura relacionada à gestão desses resíduos.

O plano identificou problemas significativos relacionados à gestão de resíduos sólidos no Pará, incluindo:

- a) Aspectos Operacionais e de Infraestrutura: a maioria dos municípios paraenses possuía instalações de infraestrutura de destinação final inadequadas, muitas vezes operando como "lixões", o que contribuía para problemas de saúde pública e deterioração das condições sociais.
- b) Organização, Planejamento e Gestão dos Serviços: tanto no governo estadual quanto nos municípios, havia a falta de uma estrutura organizacional e de gestão de resíduos sólidos. A coordenação e cooperação entre as entidades estaduais e municipais eram deficientes, resultando em problemas na gestão.
- c) Problemas Sociais: as comunidades de catadores de materiais recicláveis enfrentavam condições de trabalho e habitação precárias, conflitos internos, exploração do trabalho infantil e problemas relacionados ao uso de drogas. Não havia um plano estruturado para a reinserção social desses catadores.

O plano propôs diretrizes, estratégias, programas e projetos para resolver esses problemas e melhorar a gestão de resíduos sólidos no Pará. Destacamos algumas iniciativas relevantes para a inclusão dos catadores:

- a) Erradicação e Recuperação de Áreas de Disposição Inadequada de Resíduos Sólidos: o plano propôs um programa de apoio para eliminar, recuperar e controlar áreas contaminadas por disposição inadequada de resíduos sólidos. Isso incluía o cadastramento de áreas contaminadas, projetos de isolamento dessas áreas e assistência técnica para a implantação de projetos de encerramento dos lixões.
- b) Aumento da Taxa de Reaproveitamento de Resíduos Sólidos Urbanos: o plano visava aumentar a taxa de reaproveitamento dos resíduos sólidos urbanos. Isso incluía incentivar associações e cooperativas de catadores, promover a formação e capacitação desses grupos e estimular parcerias público-privadas para o desenvolvimento de programas de coleta seletiva.
- c) Gestão dos Resíduos Sólidos com Inclusividade: o plano promovia a inclusão de catadores, usuários e fornecedores de serviços na gestão dos resíduos sólidos. Isso envolvia a criação de instrumentos específicos para sua participação ativa nas atividades de gestão.

Essas ações tinham como objetivo criar uma gestão adequada e estruturada de resíduos sólidos no Pará, alinhada com as diretrizes da Política Nacional de Resíduos Sólidos, no curto, médio e longo prazo.

No geral, o plano buscava não apenas abordar os desafios operacionais e de infraestrutura, mas também atender às necessidades das comunidades de catadores de materiais recicláveis, promovendo sua inclusão social e econômica. Isso era fundamental para melhorar a gestão de resíduos sólidos e promover um ambiente mais sustentável no estado do Pará.

2.4 O Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (Pmgirs) de Barcarena

A revisão da literatura apresentada discute o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS) de Barcarena, uma cidade localizada no estado do Pará.

O PMGIRS é parte integrante do Plano Municipal de Saneamento e tem como objetivo promover a sustentabilidade ambiental, a saúde pública e o desenvolvimento socioeconômico da cidade, através de uma gestão responsável e eficiente dos resíduos sólidos. O texto destaca algumas características importantes de Barcarena:

- a) Contexto geográfico e demográfico: a cidade abrange uma área territorial de 1.350,26 km², com uma população estimada de 124.680 habitantes, dos quais 45.319 vivem na área urbana (dados de 2010).
- b) Índice de Desenvolvimento Humano (IDH-M): Em 2010, Barcarena registrou um IDH-M de 0,662.

- c) Situação atual dos resíduos sólidos: o município ainda possui um lixão a céu aberto localizado no bairro Bom Futuro, no distrito de Murucupi, e não dispõe de coleta seletiva. A maior parte dos resíduos sólidos urbanos é coletada por uma empresa privada e encaminhada para o lixão.
- d) Responsabilidade na gestão de resíduos sólidos: a Secretaria Municipal de Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano (Semdur) é responsável pela gestão dos resíduos sólidos na cidade.

O PMGIRS aborda sete dimensões relacionadas à gestão de resíduos sólidos, com destaque para duas delas:

- a) Dimensão da Destinação Final de Resíduos Sólidos Urbanos: esta dimensão visa à destinação progressiva adequada dos resíduos, à redução na geração de resíduos e à valorização dos resíduos como um bem econômico e fonte de renda. Algumas ações importantes incluem a integração dos catadores de materiais recicláveis nas atividades relacionadas à responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos e a implantação da coleta seletiva.
- b) Dimensão do Consórcio Institucional para a Gestão dos Resíduos Sólidos: essa dimensão visa à formação de consórcios públicos entre municípios para cooperação na gestão de resíduos sólidos, visando à redução de custos e à melhoria da qualidade do planejamento. Isso inclui o fomento de articulações entre cooperativas de catadores e a realização de capacitações para essas cooperativas nos municípios consorciados.

O PMGIRS também menciona as responsabilidades dos cidadãos e do poder público na gestão de resíduos sólidos. Os cidadãos são obrigados a separar seus resíduos e acondicioná-los adequadamente, seguindo as diretrizes da coleta seletiva. O descumprimento dessas obrigações pode levar a multas.

O poder público assume a responsabilidade de fomentar a formalização de associações de catadores, cumprir as ações previstas no PMGIRS, assegurando recursos orçamentários e financeiros, e apoiar políticas públicas que envolvam os catadores na gestão de resíduos.

O PMGIRS também prevê a participação de diferentes setores, como o empresarial, para promover parcerias com catadores e incentivar práticas sustentáveis, incluindo a implantação de programas de coleta seletiva nas empresas.

Em resumo, o PMGIRS de Barcarena tem como objetivo principal a gestão adequada e sustentável dos resíduos sólidos no município, com ênfase na inclusão dos catadores e na formação de consórcios públicos para cooperação entre municípios na gestão de resíduos sólidos. O plano aborda várias estratégias e ações para alcançar esses objetivos e promover a conscientização sobre a importância da gestão responsável dos resíduos.

A revisão da literatura apresenta informações adicionais sobre o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS) de Barcarena, com foco em duas áreas

críticas: as fontes de recursos para a implementação do plano e o processo de monitoramento, avaliação e revisão do PMGIRS.

A implementação do PMGIRS requer recursos financeiros e o plano prevê várias fontes de financiamento, incluindo:

a) Recursos do PPA (Plano Plurianual): o PPA é uma importante fonte de financiamento que pode ser utilizada para apoiar as ações do plano a longo prazo.

b) Fundo Municipal de Meio Ambiente (FMA): o FMA é composto por taxas de licenciamento, autorizações, multas e outros recursos relacionados ao meio ambiente. Ele desempenha um papel fundamental na captação de recursos para as iniciativas de gestão de resíduos sólidos.

c) Fundo Estadual de Meio Ambiente (FEMA/PA): além dos recursos municipais, o plano também pode acessar o Fundo Estadual de Meio Ambiente para financiar suas ações.

d) Outros fundos: isso inclui fundos governamentais, como o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), e fontes privadas, como bancos, empresas e a Petrobras. A diversificação das fontes de financiamento ajuda a garantir a sustentabilidade financeira do plano.

e) Emendas parlamentares: o plano pode contar com o apoio de emendas parlamentares provenientes de âmbito federal, estadual e municipal para alocar recursos adicionais.

Essas diversas fontes de recursos financeiros são essenciais para viabilizar a implementação do PMGIRS e garantir a gestão adequada dos resíduos sólidos em Barcarena.

O PMGIRS de Barcarena reconhece a importância do monitoramento e avaliação contínuos para garantir o sucesso de suas ações. O plano estabelece que o monitoramento e a verificação dos resultados devem ser conduzidos com o auxílio de indicadores de desempenho específicos para cada programa. Isso permite que os responsáveis pelo plano acompanhem o progresso em direção às metas estabelecidas. Além disso, o documento propõe a implementação de outras iniciativas, como:

a) Implantação de Ouvidoria: a criação de um órgão de Ouvidoria é fundamental para receber reclamações, avaliações, sugestões e denúncias relacionadas aos serviços prestados pela prefeitura e aos procedimentos inadequados para o manejo dos resíduos sólidos. Isso possibilita uma comunicação direta entre os cidadãos e as autoridades municipais.

b) Estabelecimento de rotinas de avaliação dos indicadores: o plano visa desenvolver procedimentos regulares para avaliar os indicadores de desempenho. Isso inclui a produção de relatórios periódicos que analisam os registros registrados pela Ouvidoria e outros dados relevantes.

c) Reuniões do órgão colegiado: conforme estabelecido pelo artigo 34 do Decreto 7217/2010, o órgão colegiado terá um papel fundamental no monitoramento e na verificação dos resultados do PMGIRS. A interação entre os diversos agentes envolvidos, incluindo autoridades municipais, instituições e cidadãos, é essencial para o sucesso do plano.

No entanto, é importante notar que o documento do plano não detalha programas, atividades ou recursos financeiros específicos para a implementação dessas ações de monitoramento e revisão. O processo de revisão do PMGIRS deve ocorrer a cada quatro anos, conforme estabelecido pela Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS).

As fontes de financiamento do PMGIRS e as estratégias de monitoramento, avaliação e revisão são diversas, dando ênfase na avaliação contínua e na participação pública como elementos essenciais para o sucesso da gestão de resíduos sólidos em Barcarena.

2.5 A Teoria dos Sistemas Sociais no Contexto da PNRS

A Teoria dos Sistemas Sociais de Luhmann é uma valiosa contribuição para entender a implementação da PNRS de maneira sistêmica e funcional. Essa teoria ajuda a compreender as complexas interações entre os elementos e atores envolvidos na gestão de resíduos sólidos, destacando os seguintes fundamentos:

a) Autopoiese do sistema: segundo Luhmann, os sistemas sociais são autônomos e autorreferentes, capazes de autogerir e se reproduzir. A política de resíduos sólidos pode ser vista como um sistema autônomo que estabelece suas próprias regras para lidar com a gestão de resíduos.

b) Observação e comunicação: a teoria dos sistemas de Luhmann enfatiza a importância da observação e da comunicação nos sistemas sociais. Isso permite analisar como os atores sociais, como órgãos governamentais, empresas, organizações da sociedade civil e cidadãos, se comunicam no contexto da política de resíduos sólidos.

c) Diferenciação funcional: Luhmann argumenta que os sistemas sociais se diferenciam em subsistemas funcionais, como política, economia, direito e ciência. A análise da PNRS pode identificar a diferenciação funcional entre os diferentes atores e instituições envolvidos na gestão de resíduos sólidos.

d) Acoplamento estrutural: a teoria dos sistemas de Luhmann enfatiza a interdependência entre os sistemas sociais por meio do acoplamento estrutural. A análise da PNRS pode investigar como ela está acoplada a outros sistemas sociais, como o sistema econômico, o sistema jurídico e o sistema ambiental, e como ocorrem as interações entre eles.

A aplicação da teoria de Luhmann na análise da PNRS proporciona uma compreensão abrangente dos aspectos estruturais, funcionais e relacionais dessa política, considerando as interações complexas entre os atores, normas e práticas envolvidas na gestão de resíduos sólidos.

A Teoria dos Sistemas é considerada uma contribuição significativa em várias áreas do conhecimento, promovendo a integração das ciências naturais e sociais. A influência da Teoria da Cibernética levou à divulgação das ideias de Bertalanffy em língua inglesa, e a abordagem sistêmica tornou-se uma ferramenta essencial para a análise de sistemas complexos em diversas disciplinas, tendo a interdisciplinaridade e a transversalidade como base na análise da PNRS e na inclusão dos catadores. Essas abordagens permitem uma compreensão abrangente e profunda das questões relacionadas à gestão de resíduos sólidos e à inclusão dos catadores, considerando vários aspectos e perspectivas.

Esta seção aborda a transição da Teoria dos Sistemas Abertos para os Sistemas Autopoiéticos de acordo com Niklas Luhmann. Os sistemas autopoiéticos, que incluem sistemas vivos, psíquicos e sociais, são considerados autorreferentes e operacionalmente fechados. Luhmann enfatiza que a comunicação é a operação básica dentro de um sistema social e é o único fenômeno que cumpre com os requisitos para definir o social.

A revisão da literatura destaca a importância da comunicação na teoria dos sistemas sociais de Luhmann e como ela é aplicável à gestão de resíduos sólidos, especialmente na articulação dos catadores de resíduos recicláveis na formulação de políticas públicas.

Para a compreensão da aplicação da Teoria dos Sistemas Sociais de Luhmann na análise da PNRS e na inclusão dos catadores de resíduos recicláveis, enfatiza-se a importância da visão sistêmica, da interdisciplinaridade e da transversalidade na análise dos sistemas complexos e na compreensão das interações entre os atores e os elementos envolvidos no Plano, no caso podemos citar os catadores de resíduos e a sociedade.

3 METODOLOGIA

A metodologia adotada para este estudo compreende uma abordagem de pesquisa aplicada, exploratória, e descritiva, utilizando o formato de estudo de caso. O estudo de caso é uma abordagem reconhecida por Yin (2001) como uma valiosa ferramenta para a compreensão de fenômenos sociais complexos, que requerem uma investigação aprofundada. Neste contexto, o município de Barcarena foi escolhido como o cenário para a realização do estudo de caso, dadas as características peculiares que fornecem uma base sólida para a análise da implementação dos instrumentos da PNRS e a inclusão dos catadores de resíduos sólidos recicláveis.

Esta pesquisa é de natureza aplicada, com o objetivo de gerar conhecimento para aplicação prática e imediata na resolução de problemas identificados nas sociedades em que os pesquisadores vivem (Gil, 2019). Além disso, é uma pesquisa descritiva, pois busca identificar e descrever as características dos grupos de pessoas e fenômenos envolvidos (Gil, 2019).

O foco deste estudo de caso está na análise das iniciativas existentes no município de Barcarena, localizado no estado do Pará, relacionadas à implementação das ações de inclusão dos catadores de resíduos recicláveis, alinhadas com as diretrizes estabelecidas pela PNRS.

O processo de pesquisa foi dividido em cinco fases, que incluem: coleta de dados, análise e interpretação, além de apresentar os resultados relativos ao processo de inclusão dos catadores em Barcarena e suas expectativas e necessidades como estudo de caso do município.

A definição do campo de estudo foi guiada pelo princípio da visão sistêmica, conforme expresso na Política Nacional de Resíduos Sólidos, que preconiza a integração das variáveis ambiental, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública na busca de soluções para a gestão dos resíduos sólidos (PNRS, artigo 6º, inciso III, 2010).

Para selecionar o município de Barcarena como o foco deste estudo de caso, foram consideradas várias variáveis relevantes:

- a) Variável ambiental: O município ainda possui a presença de lixões.
- b) Variável social: Barcarena declara a existência de organizações de catadores e iniciativas de incentivo à organização de associações ou cooperativas.
- c) Variável econômica: Barcarena possui um Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, o que é uma condição para acesso a recursos da União relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, bem como para incentivos e financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para essa finalidade (PNRS, 2010).

A análise das informações dos municípios do estado do Pará foi realizada com base nos critérios definidos acima. A pesquisa foi conduzida utilizando dados do Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão de Resíduos Sólidos (Sinir), do Ministério do Meio Ambiente, que reúne dados sobre a gestão de resíduos sólidos no Brasil.

A partir da análise dos dados disponíveis no Sinir, somente três municípios no estado do Pará com mais de 100 mil habitantes preencheram os critérios estabelecidos: Barcarena, Tailândia e Breves. Destes, apenas Barcarena declarou possuir iniciativas de incentivo às associações ou cooperativas de catadores.

Portanto, com base nesses critérios, Barcarena foi selecionado como o município de estudo, dadas as condições ideais para a análise das ações de implementação da PNRS no gerenciamento de resíduos sólidos e na inclusão de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis.

Por fim, a contextualização do município de Barcarena, localizado no estado do Pará, fornece informações relevantes sobre a região e seus aspectos relacionados à gestão de resíduos sólidos. Barcarena é um município com uma extensão territorial de 1.310.338 km² e uma população estimada em 129.333 pessoas para o ano de 2021, de acordo com o IBGE (2010).

Barcarena está localizada a aproximadamente 252 km da capital, Belém, e faz parte da mesorregião Metropolitana de Belém. Suas fronteiras incluem a Baía do Marajó e a Baía do Guajará ao norte, com os municípios de Moju e Abaetetuba ao sul, e com a Baía do Guajará, o município de Acará e outras regiões ao leste e oeste. Além disso, o município é subdividido em cinco regiões: sede municipal de Barcarena, distrito do Murucupi, distrito de Vila do Conde, região das Estradas e região das Ilhas (Barcarena, 2017).

Barcarena se tornou um importante polo econômico devido à sua localização estratégica, o que levou à instalação de grandes projetos industriais, como o Complexo Industrial Albrás/Alunorte e o porto de Vila do Conde. A região também se destaca por suas atividades agropecuárias, extrativismo, turismo nas praias do município e pelo crescimento populacional urbano resultante do movimento migratório em decorrência do desenvolvimento industrial (Barcarena, 2013).

O acesso a Barcarena pode ser feito por meio de vias fluviais, como barcos a motor, lanchas e balsas, e por vias rodoviárias, incluindo a Estrada via Alça viária e a PA-151, que conectam o sul do estado ao município (Barcarena, 2017).

A contextualização do município de Barcarena fornece uma visão geral das características geográficas e econômicas que influenciam a gestão de resíduos sólidos na região, criando um pano de fundo importante para a análise aprofundada das iniciativas de inclusão dos catadores e a implementação das diretrizes da PNRS.

4 RESULTADOS ENCONTRADOS

O presente capítulo apresenta os resultados da pesquisa conduzida com o objetivo de investigar os esforços, desafios e casos de sucesso relacionados à inclusão de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis no município de Barcarena, no estado do Pará, em conformidade com as diretrizes estabelecidas pela Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). Os resultados são baseados na coleta de dados e informações relevantes por meio de diversos métodos e técnicas de pesquisa.

4.1 Estrutura de Gestão e Organização

Os resultados da pesquisa evidenciam que o município de Barcarena adotou uma estrutura de gestão e organização que abrange uma variedade de órgãos e setores responsáveis pela gestão de resíduos sólidos. A criação da Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico (Semade) em Barcarena, em 2017, é um destaque importante. A Semade tem a responsabilidade de coordenar as ações de gestão ambiental no município, o que inclui a gestão de resíduos sólidos.

O Conselho Municipal de Meio Ambiente (Comam) desempenha um papel central na condução da gestão de resíduos sólidos em Barcarena. Como um órgão consultivo e deliberativo do Sistema Municipal de Meio Ambiente, o Comam é composto por representantes do poder

público e da sociedade civil. Suas reuniões trimestrais e extraordinárias contribuem para orientar as políticas e práticas relacionadas aos resíduos sólidos no município.

A distribuição de responsabilidades entre diferentes secretarias municipais, como a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (Semdur), que é responsável pela limpeza urbana e coleta convencional, é um aspecto fundamental da gestão de resíduos em Barcarena. A Semade é encarregada do acompanhamento e monitoramento dos planos de gerenciamento de resíduos, enquanto a Secretaria Municipal de Assistência Social (Semas) concentra-se na identificação e cadastramento dos catadores. Além disso, a capacitação e formalização dos profissionais para a reciclagem são de responsabilidade da Secretaria de Indústria, Comércio e Turismo (Seicomtur) e outros parceiros.

O Plano Plurianual (PPA) da prefeitura de Barcarena prevê iniciativas relacionadas à gestão de resíduos sólidos, incluindo a implementação de coleta seletiva e educação ambiental, bem como a manutenção do serviço de coleta de lixo.

4.2 Coleta e Destinação dos Resíduos Sólidos

Os principais tipos de resíduos gerados em Barcarena, de acordo com o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS) de 2017, incluem resíduos orgânicos, plásticos, papel, vidro e metais. A coleta de resíduos sólidos abrange diversos distritos do município, com exceção do Distrito das Estradas e das Ilhas, que recebem menos atenção nesse serviço. A coleta é executada pela Prefeitura em contrato com uma empresa privada, com fiscalização e gerenciamento a cargo da Semdur.

Destaca-se que, atualmente, não existe coleta seletiva no município de Barcarena. Entretanto, o PPA da prefeitura prevê a implementação da coleta seletiva como parte de um projeto piloto. Além disso, estão planejadas ações relacionadas à educação ambiental por meio de oficinas.

A destinação final dos resíduos sólidos varia de acordo com sua natureza. Resíduos domiciliares, comerciais e volumosos são encaminhados para um lixão a céu aberto, localizado no distrito do Murucupi. Os resíduos hospitalares são submetidos ao processo de incineração no Centro de Tratamento da Clean Gestão Ambiental, localizado em Ananindeua/PA. Resíduos de construção civil e outros são destinados à recuperação de áreas degradadas no município, e os resíduos industriais são enviados para aterros industriais ou submetidos a processos de incineração e reciclagem.

O Programa Sustentar, uma parceria público-privada no município de Barcarena, envolvendo a Prefeitura, as empresas Alunorte e Albras foi identificado como boa prática no município. O programa tem como objetivo apoiar a gestão de resíduos sólidos urbanos e promover a educação ambiental na região. Três principais eixos de atuação foram identificados:

- a) Programa de Educação Ambiental (PEA Sustentar): este programa visa implementar a Coleta Seletiva Solidária e promover uma educação ambiental contínua e permanente em Barcarena. Ele inclui a realização de ações educativas que envolvem a comunidade, escolas, gestão pública e o setor produtivo. Além disso, busca estabelecer uma Política Municipal de Educação Ambiental, que pode beneficiar a qualidade de vida da população e a preservação do meio ambiente.
- b) Implementação de Unidade de Triagem de Resíduos Sólidos Recicláveis: o programa inclui a construção de uma Unidade de Triagem que terá capacidade para processar materiais recicláveis, provenientes da futura coleta seletiva. A infraestrutura é equipada com diversos dispositivos para processamento de resíduos sólidos e tem como objetivo proporcionar independência financeira e melhores condições de trabalho aos catadores de materiais recicláveis.
- c) Programa de Organização e Fortalecimento de Cooperativas e/ou Associações de Catadores: essa iniciativa busca fortalecer e formalizar cooperativas de catadores em Barcarena, proporcionando capacitação técnica e em gestão, infraestrutura adequada e apoio na comercialização dos materiais recicláveis. A cooperativa "Árvore da Vida" foi formalizada como resultado desse programa e recebeu o reconhecimento de utilidade pública. A legalização da cooperativa garante segurança jurídica e pode atrair parcerias, contribuindo para o fortalecimento do setor de reciclagem no município (Barcarena, 2021, não paginado).

Em resumo, o Programa Sustentar em Barcarena representa uma iniciativa abrangente e colaborativa para melhorar a gestão de resíduos sólidos, promover a educação ambiental e fortalecer o trabalho dos catadores de materiais recicláveis. Esse programa é importante para o desenvolvimento sustentável do município, com potencial para atrair investimentos, promover o turismo ecológico e criar oportunidades econômicas sustentáveis a longo prazo.

Os principais resultados encontrados na pesquisa em relação ao perfil e percepção social dos membros da Cooperativa Árvore da Vida em relação à gestão de resíduos sólidos no município de Barcarena (2021, não paginado), Pará, podem ser resumidos da seguinte forma:

- a) Distribuição igualitária entre homens e mulheres na cooperativa, com cada grupo representando 42,86% dos casos.
- b) A faixa etária mais representada na cooperativa é de 60 anos ou mais, com 42,86% dos casos.
- c) A maioria dos membros possui ensino médio como escolaridade (57,14%).
- d) A maioria dos membros é casado(a) ou mora junto (71,43%).
- e) A maioria dos membros possui filhos morando com eles (57,14%).
- f) A maioria dos membros mora em casas próprias adquiridas por compra (57,14%).
- g) A maioria dos membros é o principal contribuinte da renda familiar (71,43%).
- h) Percepção dos Membros sobre o Apoio da Prefeitura e do Governo.

As opiniões sobre o apoio da prefeitura ou outros órgãos governamentais são variadas, com algumas avaliações negativas (ruim e péssimo), outras avaliações como regular e apenas uma avaliação positiva (boa).

Todos os membros concordam que o trabalho que eles executam como catadores é importante para a sociedade.

- a) Cerca de 57,14% dos membros afirmam que teriam alternativas para garantir seu sustento e o de suas famílias caso o lixão fosse fechado, enquanto 42,86% não teriam alternativas.
- b) A maioria dos membros expressa interesse em trabalhar na comercialização de resíduos (42,86%).
- c) Alguns membros também mencionaram interesse em educação ambiental, triagem e processamento de resíduos, e outras atividades não relacionadas à catação (Barcarena, 2021, não paginado)..

A cooperativa participa de eventos promovidos pela prefeitura de forma esporádica, sem um calendário regular de participação; ela faz parte de diversos conselhos, incluindo o Conselho da Economia Solidária, mas ainda não viu resultados concretos dessas participações. Participa ativamente de ações de educação ambiental no município, sabe da existência de uma infraestrutura adequada no município para a triagem e processamento de materiais recicláveis, mas não participa da operação desta estrutura.

A maioria dos membros considera a educação, incluindo saúde e segurança, como o tema mais importante para o desenvolvimento de sua atividade. Além disso, o relacionamento com diferentes públicos e capacitação para a comercialização são mencionados como temas importantes. A falta de implementação efetiva da coleta seletiva em Barcarena impacta negativamente o trabalho dos catadores, pois dificulta a segregação e destinação adequada dos resíduos sólidos.

A implementação efetiva da coleta seletiva é vista como fundamental para melhorar as condições de trabalho dos catadores. Ações de educação ambiental estão em andamento em Barcarena, envolvendo a distribuição de panfletos, uso de carro de som, mídia e trabalho com escolas. A cooperativa declara que participa ativamente dessas ações, conscientizando a população sobre a importância da gestão adequada de resíduos.

Barcarena está trabalhando na inclusão dos catadores com base nas diretrizes estabelecidas pela PNRS Boas práticas, como a construção da Unidade de Triagem, parcerias público-privadas e programas de capacitação, estão contribuindo para melhorar as condições de trabalho dos catadores e a gestão de resíduos sólidos.

4.3 Desafios e Oportunidades

Os desafios identificados incluem a necessidade de melhorar a coleta seletiva, a falta de calendário regular de participação em eventos da prefeitura, e a necessidade de implementar as propostas aprovadas nos conselhos. O envolvimento ativo de diversos atores, incluindo governo, sociedade civil e setor empresarial, é crucial para superar os desafios e promover uma gestão mais efetiva dos resíduos sólidos em Barcarena.

Esses resultados apontam para a necessidade de continuar investindo em programas de capacitação, coleta seletiva, educação ambiental e fortalecimento da participação ativa da cooperativa e de seus membros na gestão de resíduos sólidos em Barcarena, com o objetivo de melhorar as condições de trabalho dos catadores e promover práticas mais sustentáveis. Além disso, a cooperação entre diferentes atores é fundamental para enfrentar os desafios identificados.

5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Os resultados desta pesquisa revelam um cenário de gestão de resíduos sólidos no município de Barcarena, Pará, com diversas características notáveis e desafios a serem superados. A estrutura de gestão e organização, incluindo a criação da Semade e do Comam, demonstra um esforço para envolver os atores locais na gestão ambiental e na implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS).

A distribuição de responsabilidades entre diferentes secretarias municipais é uma abordagem que segue a diretriz da PNRS de envolver diversos setores na gestão de resíduos sólidos. A responsabilidade da Semadur pela limpeza urbana, coleta convencional e outras atividades relacionadas à coleta de resíduos demonstra a abordagem da gestão pública local. Além disso, o papel da Semade na monitorização e acompanhamento dos planos de gerenciamento de resíduos é essencial para garantir a efetividade das ações previstas.

É relevante destacar a ausência de coleta seletiva no município e a previsão de implementação desse serviço no PPA da prefeitura. A implementação da coleta seletiva pode ser um passo importante para a gestão sustentável dos resíduos sólidos em Barcarena, criando oportunidades para a inclusão dos catadores de materiais recicláveis.

A destinação final dos resíduos sólidos é uma questão relevante. Enquanto os resíduos domiciliares são encaminhados para um lixão a céu aberto, outros tipos de resíduos, como os hospitalares, são tratados de forma adequada. A busca por alternativas sustentáveis para a

destinação dos resíduos domiciliares e a mitigação dos impactos ambientais do lixo podem ser áreas de melhoria na gestão de resíduos sólidos.

Os resultados obtidos nesta pesquisa com a Cooperativa Árvore da Vida revelam a importância do papel dos catadores de materiais recicláveis na gestão de resíduos sólidos. A cooperação entre a cooperativa e as autoridades locais é uma via promissora para melhorar as condições de trabalho e a renda dos catadores.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nas considerações finais deste estudo, é possível destacar diversos aspectos que emergiram a partir da análise dos esforços, desafios e casos de sucesso relacionados à inclusão de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis no município de Barcarena, no estado do Pará, com base nas diretrizes PNRS.

Uma observação crucial é a relevância dos programas governamentais, como o "Reduzir e Repensar" e o "Aqui nós fazemos a coleta seletiva", estabelecidos no PMGIRS). Essas iniciativas buscaram integrar os catadores nas ações voltadas para a redução da geração de resíduos sólidos e a implantação da coleta seletiva em Barcarena. No entanto, a falta de efetivação da coleta seletiva pela prefeitura limitou a concretização desses esforços.

Além das ações governamentais, o estudo ressaltou o papel de atores locais na promoção da inclusão dos catadores. O programa Sustentar Barcarena, fruto da colaboração entre as empresas Hydro Alunorte e Albras e o poder público municipal, se destacou como um caso de sucesso. Essa iniciativa proporcionou um programa estruturado de organização e capacitação dos catadores, permitindo-lhes desenvolver habilidades técnicas e alcançar independência socioeconômica.

Entretanto, os obstáculos e desafios também foram claramente identificados, especialmente no que diz respeito à presença de um lixo a céu aberto no bairro Bom Futuro e à carência de uma coleta seletiva eficaz. Esses problemas impactaram negativamente a destinação adequada dos resíduos e a participação dos catadores no processo de reciclagem.

Uma conclusão essencial a ser extraída deste estudo é que a participação ativa e coordenada do governo municipal, da sociedade civil e do setor empresarial, por meio de parcerias, é indispensável para superar os desafios e promover uma gestão integrada e sustentável dos resíduos sólidos em Barcarena. A colaboração entre esses atores pode garantir benefícios ambientais, sociais e econômicos para a comunidade local e para o meio ambiente.

Apesar dos desafios, é encorajador observar que Barcarena também oferece boas práticas que podem servir como modelo para outros municípios interessados em incluir catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis. Entre essas boas práticas, destacam-se a formação de cooperativas ou associações de catadores, a capacitação dos catadores, campanhas de educação ambiental e a busca por parcerias para viabilizar a participação efetiva das cooperativas na coleta seletiva.

Em resumo, este estudo reforça a importância da implementação efetiva da PNRS a nível local e enfatiza que a inclusão de catadores de materiais recicláveis requer um esforço conjunto de múltiplos atores, com destaque para o governo municipal, a sociedade civil e o setor empresarial. A superação dos desafios identificados e a promoção de práticas sustentáveis no gerenciamento de resíduos podem contribuir significativamente para a melhoria da qualidade de vida da comunidade e a preservação do meio ambiente em Barcarena e além.

REFERÊNCIAS

ACKOFF, Russell L. **Creating de corporate future**. John Willey & Sons, 1981.

ALMEIDA, L. D. **A Gestão de resíduos sólidos em contextos intraorganizacionais: um estudo a partir da UFPA**. Belém, 2011. Disponível em: <https://www.ppgdstu.propesp.ufpa.br/ARQUIVOS/Dissertacoes/2011/LUCIA%20DE%20FATIMA%20ALMEIDA.pdf>. Acesso em: 17 maio, 2022.

ARAÚJO, A. C. M. de; GOUVEIA, L.B. Uma revisão sobre os princípios da teoria geral dos sistemas. **Revista Estação Científica**. Juiz de Fora, n.16, jul./dez. 2016. Disponível em: [uma-revisão-sobre-os-princípios-da-teoria-geral-dos-sistemas.pdf \(estacio.br\)](#).

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS-Abrelpe. **Panorama dos resíduos sólidos no Brasil 2020**. Abrelpe. 2020. Disponível em: <https://abrelpe.org.br/panorama-2020>. Acesso em: 18 maio, 2022.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS. Abrelpe. **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2022**. Abrelpe, 2022. Disponível em: <https://abrelpe.org.br/>. Acesso em: 18 maio, 2022.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. ABNT NBR 10004. **Resíduos sólidos: classificação**. Segunda edição. Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: <https://analiticaqmcredidos.paginas.ufsc.br/files/2014/07/Nbr-10004-2004-Classificacao-De-Residuos-Solidos.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2023.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS - ABNT NBR 8419. **Apresentação de projetos de aterros sanitários de resíduos sólidos urbanos**. Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: <http://www.ipaam.am.gov.br/wp-content/uploads/2021/01/NBR-8419-92-Apresentacao-de-Projetos-de-Aterros-Sanitarios-de-Residuos-Solidos-Urbanos.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2023.

BARBOSA, L. A. G. **A invisibilidade dos catadores de materiais recicláveis: o descaso que apaga e desvaloriza os protagonistas da reciclagem no Brasil.** 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia em Comunicação Social), Jornalismo da Universidade Federal de Viçosa, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Jornalismo. 2021. Disponível em: <https://www.jornalismo.ufv.br/a-invisibilidade-dos-catadores-de-materiais-reciclaveis-o-descaso-que-apaga-e-desvaloriza-os-protagonistas-da-reciclagem-no-brasil/>. Acesso em: 06 jun. 2023.

BARCARENA, P. M. **Lei n. 1.970 de 27 de dezembro de 2002.** Dispõe sobre a Política Municipal de Meio Ambiente, sistema, conselho, fundo, controle e licenciamento ambiental e dá outras providências. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/16VxH4wRIJq7ozCSsiOys4rtScd1vE2c5/view>. Acesso em: 06 jun. 2023.

BARCARENA, P. M. **Lei complementar n. 10, de 19 de dezembro de 2003.** Altera dispositivos da Lei Complementar nº 007, de 12 de junho de 2002, que dispõe sobre a implantação da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, na estrutura organizacional da Administração Pública Municipal Direta e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pa/b/barcarena/lei-complementar/2003/1/10/lei-complementar-n-10-2003-altera-dispositivos-da-lei-complementar-n-007-de-12-de-junho-de-2002-que-dispoe-sobre-a-implantacao-da-secretaria-municipal-de-meio-ambiente-na-estrutura-organizacional-da-administracao-publica-municipal-direta-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 06 jun. 2023.

BARCARENA, P.M. **Lei complementar n. 23, de 28 de setembro de 2006.** Plano diretor de desenvolvimento urbano de Barcarena. Disponível em: https://www.google.com.br/url?sa=i&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=0CAIQw7AJahcKEwjApZfk3a7_AhUAAAAAHQAAAAAQAw&url=https%3A%2F%2Fwww.barcarena.pa.leg.br%2Fleis%2Flei-organica-municipal%2Flei-organica-do-municipio-de-barcarena%2Fat_download%2Ffile&psig=AOvVaw30qLrw6SeobpA-MsnHZYW-&ust=1686143758133875. Acesso em: 06 jun. 2023.

BARCARENA, P. M. **Lei n. 2.117, de 02 de janeiro de 2013.** Institui o Plano Diretor de Governo do Município de Barcarena, instrumento da política de planejamento, articulação e coordenação de governo, administração e gestão pública, desenvolvimento social, econômico e urbano e infraestrutura para o governo municipal de Barcarena e dá outras providências. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1MrJX2hi6ABkmfZ4uQkOKaIPBphl0V9JF/view>. Acesso em: 06 jun. 2023.

BARCARENA, P. M. **Lei n. 2.191, de 16 de outubro de 2017.** Plano municipal de gestão Integrada de Resíduos Sólidos de Barcarena. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1pgSSXxPb99ZLCQSC0t6ev114-SRpD04V/view>. Acesso em: 06 jun. 2023.

BARCARENA, P. M. **Lei n. 2.238, de 08 de junho de 2020.** Institui a Política Municipal de Educação ambiental do município de Barcarena e dá outras providências. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1hKPJD4o8p1qMRcoi_scsyx5um90xl4b2/view. Acesso em: 06 jun. 2023.

BARCARENA, P. M. **Lei n. 2.273/2021, de 30 de dezembro de 2021**. Plano Plurianual Barcarena 2022-2025. Institui o plano plurianual de investimentos da administração pública municipal de Barcarena para o quadriênio 2022-2025, e dá outras providências. Disponível em: <https://barcarena.pa.gov.br/portal-da-transparencia/plano-plurianual-ppa/>. Acesso em: 03 jun. 2023.

BRASIL. **Lei n. 2.312, de 03 de setembro de 1954**. Normas gerais sobre Defesa e Proteção da Saúde. Brasília, DF, 1954. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L2312.htm. Acesso em: 03 jun. 2023.

BRASIL. **Lei n. 5.764, de 16 de dezembro de 1971**. Define a Política Nacional de Cooperativismo e institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências. Brasília, DF, 1971. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15764.htm. Acesso em: 07 jun. 2022.

BRASIL. **Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 04 jun. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)] **da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 06 jun. 2023.

BRASIL. **Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF, 21 jun. 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 03 jun. 2023.

BRASIL. **Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília, DF, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm. Acesso em: 03 jun. 2023.

BRASIL. **Lei n. 11.445, de 05 de janeiro de 2007**. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979; 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6. Brasília, DF, 5 jan. 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm. Acesso em: 04 jun. 2023.

BRASIL. **Lei n. 12.305, de 02 de agosto de 2010**. Política nacional de resíduos Sólidos- PNRS. Brasília, DF, 2 ago. 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm. Acesso em: 04 jun. 2023.

BRASIL. **Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 06 jun. 2023.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Plano nacional de resíduos sólidos. **Versão preliminar para consulta pública.** Brasília, DF, 2011. Disponível em: [253_publicacao02022012041757.pdf](https://www.economia.gov.br/publicacao/02022012041757.pdf) (economia.gov.br). Acesso em: 04 jan. 2023.

BRASIL. **Lei n. 12.690, de 19 de julho de 2012.** Dispõe sobre a organização e o funcionamento das Cooperativas de Trabalho; institui o Programa Nacional de Fomento às Cooperativas de Trabalho - PRONACOOP; e revoga o parágrafo único do art. 442 da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Brasília, DF, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112690.htm. Acesso em: 04 jan. 2023.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Texto orientativo da IV Conferência Nacional de Meio ambiente:** resíduos sólidos. Brasília, DF, maio, 2013. Disponível em: [_Coorigido_CNMA_texto-orientador - FINAL - 29-05.indd](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/Coorigido_CNMA_texto-orientador_FINAL_29-05.indd) (ipea.gov.br) (ipea.gov.br) Acesso em: 05 jan. 2022.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos – SINIR.** 2019. Disponível em: [https:// www.sinir.gov.br/](https://www.sinir.gov.br/). Acesso em: 06 jun. 2023.

BRASIL. **Lei n. 14.026, de 15 de julho de 2020.** Atualiza o marco legal do saneamento básico. Brasília, 15 jul. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114026.htm. Acesso em: 06 jun. 2023.

BRASIL. **Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de licitações e contratos administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm. Acesso em: 06 jun. 2023.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Sistema Nacional de Informações sobre Gestão de Resíduos Sólidos – Sinir. **Relatório Estadual de Gestão de Resíduos Sólidos.** 10 ago. 2021. Disponível em: <https://sinir.gov.br/relatorios/estadual/>. Acesso em: 10 ago. 2021.

BRASIL. **Lei n. 14.260, de 08 de dezembro de 2021.** Estabelece incentivos à indústria da reciclagem; e cria o Fundo de Apoio para Ações Voltadas à Reciclagem (Favorecicle) e Fundos de Investimentos para Projetos de Reciclagem (ProRecicle). Brasília, DF, 8 dez. 2021. Disponível em: lei nº 14.260, de 8 de dezembro de 2021 - dou - imprensa nacional. Acesso em: 06 jun. 2023.

BRASIL. **Decreto n. 10.936, de 12 de janeiro de 2022.** Regulamenta a lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a política nacional de resíduos sólidos. Brasília, DF, 12 jan. 2022. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=10936&ano=2022&ato=2f2UTRE1kMZpWTb9a>. Acesso em: 06 jun. 2023.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente - MMA. **Plano nacional de resíduos sólidos.** Brasília, DF, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/mma/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/agendaambientalurbana/lixao-zero/plano_nacional_de_residuos_solidos-1.pdf. Acesso em: 06 jun. 2023.

BRASIL. **Decreto n. 11.043, de 13 de abril de 2022.** Aprova o plano nacional de resíduos sólidos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D11043.htm. Acesso em: 04 jan. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social. **Benefício de Prestação Continuada - BPC.** Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/assistencia-social/beneficios-assistenciais/beneficio-assistencial-ao-idoso-e-a-pessoa-com-deficiencia-bpc>. Acesso em: 30 maio, 2023.

BRESCIANI FILHO, E. **O conceito de sistema em Niklas Luhmann.** [S.l.:s.n.], abr., 2017.

BRITO, A. Á.; ELIAS, L. M. **Resíduos sólidos:** indicadores de gestão sustentável nos municípios de Belém e Ananindeua no estado do Pará. 25 mar. 2022. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/359449257_RESIDUOS_SOLIDOS_INDICADORES_DE_GESTAO_SUSTENTAVEL_NOS_MUNICIPIOS_DE_BELEM_E_ANANINDEUA_NO_ESTADO_DO_PARA. Acesso em: 2 maio, 2022.

CABRERA, D., COLOSI, L.; LOBDELL, C. **Systems thinking. Evaluation and Program Planning**, v. 31, n. 3, p. 299-310, ago. 2008. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.evalprogplan.2007.12.001>. Acesso em: 2 maio, 2022.

CALDERAN, T. B. **Consórcio público intermunicipal de gerenciamento de resíduos sólidos domésticos:** um estudo de caso. Lajeado. 3 mar. 2013. Acesso em 18 de 05 de 2022. Disponível em <http://hdl.handle.net/10737/303>. Acesso em: 2 maio, 2022.

CARDOSO, E. L. *et. al.* Gestão integrada de resíduos sólidos urbanos no município de Belém, Pará, Brasil: vantagens e desafios da sua implementação. **REVISTA S&G**, p. 93-102, 2020. Disponível em: <https://www.revistasg.uff.br/sg/article/view/1612/1276>. Acesso em: 17 maio, 2022.

CAVALCANTI, M. F.; PAULA, V.A.F. Teoria feral de sistemas I. *In.* MARTINELLI, D.P.; VENTURA, C.A.A. **Visão sistêmica e administração:** conceitos, metodologias e aplicações. São Paulo: Saraiva, 2006.

CAZAROTTO, Rosmari Terezinha. Novos usos do território na perspectiva das dinâmicas de aprendizagem sociais e institucionais multiescalares. **Revista Franco-brasileira de Geografia**, n. 19, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.4000/confins.8549>. Acesso em: 05 maio, 2022.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS – CNM. **Guia para alteração do plano nacional de resíduos sólidos – Planares**. 2022. Disponível em: Guia_CNM_Planares_consulta_publica_MMA.pdf. Acesso em: 17 maio, 2022.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. CNMP. **Guia de atuação ministerial**: encerramento dos lixões e Inclusão social e produtiva de catadoras e catadores de materiais recicláveis. Brasília, DF: CNMP, 2014.

FALCAO SOBRINHO, J., SOUZA, A. P. M.; FALCÃO, I. L. C. Natureza, meio ambiente e a teoria geral dos sistemas: bases ambientais econômicas e jurídicas. **HOLOS**, ano 33, v. 8, 2017.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Fiesp. Departamento de Meio Ambiente (DMA). **Perguntas frequentes sobre Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS)**. São Paulo, 2012. 30 p.

FEISTEL, Roseli Adriana Blümke; MAESTRELLI, Sylvia Regina Pedrosa. Interdisciplinaridade na formação de professores de ciências naturais e matemática: algumas reflexões. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA E APLICAÇÃO EM CIÊNCIAS., 2000, Florianópolis, **Anais** [...], Florianópolis 8 nov. 2000. Disponível em: <http://fep.if.usp.br/~profis/arquivos/viiienpec/VII%20ENPEC%20-%202009/www.foco.fae.ufmg.br/cd/pdfs/960.pdf>. Acesso em: 15 de janeiro, 2023.

GALUPPO, M. C. Os princípios jurídicos no estado democrático de direito: ensaio sobre o modo de sua aplicação. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, ano 36, n. 143, p. 191-210, jul./set. 1999.

GARCIA, M. B. dos S. *et al.* Resíduos sólidos: responsabilidade compartilhada. **Simioses**, Rio de Janeiro, RJ: v. 9, n. 2, p. 77 - 91, jul. 2015.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2019.

GIUBERTI, E. J. de L. G.; OLIVEIRA, S. F. P. Gestão sistêmica de resíduos sólidos e educação ambiental. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SISTEMAS, 7., 2011, Franca, SP. **Anais** [...], Franca, SP: Uni-FACEF Centro Universitário de Franca, Franca-SP, 2011. p. 339-345.

GOMES. L. B. *et al.* As origens do pensamento sistêmico: das partes para o todo. **Pensando famílias**, Porto Alegre, v.18, n.2, dez. 2014. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-494X2014000200002. Acesso em: 15 jan. 2023.

GONÇALVES, D. R. *et al.* O mercado de resíduos sólidos na região Sul do RS e a constituição da Rede Reciclar. **Revista das ITCs**, v.. 1, n. 1. jul.dez. 2021.

GOUVEIA, N. Resíduos sólidos urbanos: impactos socioambientais e perspectiva de manejo sustentável com inclusão social. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 17, n. 6, p. 1503-1510, 2012. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/269599655_Residuos_solidos_urbanos_impactos_socioambientais_e_perspectiva_de_manejo_sustentavel_com_inclusao_social. Acesso em: 05 de jun. 2022.

HYDRO. **Termo de compromisso – TC**. Disponível em: <https://www.hydro.com/pt-BR/imprensa/na-agenda/termo-de-compromisso-tc/>. Acesso em: 3 jun. 2023.

IBGE, I. B. **Pesquisa nacional de saneamento básico**, 2008. Disponível em: IBGE Cidades@ | Brasil | Pesquisa | Pesquisa Nacional de Saneamento Básico | Área do setor de saneamento | 2008. IBGE. Cidades@. 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/barcarena/panorama>. Acesso em: 11 de janeiro, 2023. INSTITUTO BRASILEIRO DE ESTUDOS AMBIENTAIS – Ibeas. 2013. 5 p. Disponível em: <https://www.ibeas.org.br/congresso/Trabalhos2013/V-017.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2022.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – Ipea. Os que sobrevivem do lixo. **Revista desafios do desenvolvimento**, n. 77, ano 10, 7 out. 2013.

KASPER, H. **O processo de pensamento sistêmico**: um estudo das principais abordagens a partir de um quadro de referência proposto. Orientador: Luís Henrique Rodrigues. 2000. 308 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia da Produção), Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2000. Disponível em: [enfoque sistêmico aplicado ao estudo da produção familiar.pdf](#). Acesso em: 10 maio, 2023.

KLEIN, J. T. **O problema da fundamentação da história universal no sistema crítico-transcendental de Kant**. Orientador: Christian Viktor Hamm. 2008. 142 f. Dissertação (Mestrado em Filosofia), Universidade Federal de Santa Maria, Rio Grande do Sul, 2008.

KUNZLER, C. D. A teoria dos sistemas de Niklas Luhmann. **Estudos de Sociologia**, Araraquara, n. 16, p.123-136, 2004.

LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas 2003.

LEITE, J. R.; BELCHIOR, G. P. **Resíduos sólidos e políticas públicas**: diálogos entre Universidade, poder público e empresa. Florianópolis: Insular, 2014.

LIMA, V. L. de. **Condições mínimas para o encerramento de áreas que abrigam resíduos sólidos domiciliares**. 2011. Trabalho de conclusão de curso (Monografia). Universidade Estadual Paulista Julio Mesquita Filho. Guaratinguetá, 2011. Disponível em: [Ilma_vl_tcc_guara.pdf](#) (unesp.br). Acesso em: 07 mar. 2023.

LUHMANN, N. **Sistemas sociais**: lineamientos para una teoría general. Anthropos Editorial, 1998.

MACHADO, P. A. L. Princípios da política nacional de resíduos sólidos. In: JARDIM, A.; YOSHIDA, C.; MACHADO FILHO, J. V. (org.). **Política nacional, gestão e gerenciamento de resíduos sólidos**. Barueri: Manole, 2012.

MAIA, H. J. L. *et al.*. A aplicação da lei 12.305/10 como instrumento de inclusão social e reconhecimento profissional de catadores de materiais recicláveis. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE GESTÃO AMBIENTAL, 4., 2013, Salvador. **Anais [...]**, Salvador: IBEAS :Instituto Brasileiro de Estudos Ambientais, 2013. 5 p. Disponível em: <https://www.ibeas.org.br/congresso/Trabalhos2013/V-017.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2022.

MAROTTI, A. C. B; PEREIRA, G. S. F.; PUGLIESI, E. Questões contemporâneas na gestão pública de resíduos sólidos: análise dos princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos a partir de seus objetivos e instrumentos. **Revista de Políticas Públicas**, v. 21, n. 1, p. 339-364, 2017.

MARCONATTO, A. L. **Gotfried Wilhelm Leibniz (1646 - 1716) em só filosofia**. Virtuosa Tecnologia da Informação. [S.l.:s.n.], 2008-2022. Disponível em: http://www.filosofia.com.br/historia_show.php?id=76. Acesso em: 31 jun. 2022. às 19:39.

MATHIS, A. M. **O conceito de sociedade na teoria dos sistemas de Niklas Luhmann**, [S.l.:s.n.], 1998. Disponível em: <http://anpocs.com/index.php/encontros/papers/22-encontro-anual-da-anpocs/gt-20/gt19-16/5173-amathis-o-conceito/file>. Acesso em: 24 abr. 2017.

MELLO, M.P. A perspectiva sistêmica na sociologia do direito: Luhmann e Teubner. **Tempo Social, revista de sociologia da USP**, v. 18, n. 1. p. 351-373. jul. 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-20702006000100018>. Acesso em: 07 mar., 2023.

MENDES, K.; FIGUEIREDO, J. de C.; MICHELS, I. L. A nova economia institucional e sua aplicação no estudo do agronegócio brasileiro. **Revista de Economia e Agronegócio**, [S.l.], v.6, n. 3, p. 309-242. 2008.

MORAES, S. E. Interdisciplinaridade e transversalidade mediante projetos temáticos. **Revista brasileira de estudos pedagógicos**. Brasília, DF, v. 86, n. 213; 214, p. 38-54, maio/dez. 2005.

MOTTA, F.C.P. A teoria geral dos sistemas na teoria das organizações. **Revista de administração de empresas**, jan./mar. 1971.

NASCIMENTO, T. V. do. *et al.* A dinâmica socioeconômica e ambiental a partir da atividade minero-metalúrgica em Barcarena, Pará, Brasil (1980-2010). **Revista Brasileira de Gestão Ambiental**, v. 14, n. 2, p. 162-172, abr./jun. 2020.

OLIVEIRA, C. B; GÓES, C. H. B. Do impensável ao instituído: a ação coletiva dos catadores de materiais recicláveis na cidade de Santa Cruz do Sul. Universidade de Santa Catarina do Sul. **Barbarói**, Santa Cruz do Sul, Edição Especial n. 54, p.112-132, jul./dez. 2019. Disponível em: 14596-Texto do Artigo-60883-1-10-20191213.pdf. Acesso em: 20 mar. 2023.

PARÁ. Secretaria de Meio Ambiente do Estado do Pará. Plano de gestão integrada de resíduos sólidos do Estado do Pará – PEGIRS. Belém, 2014.

RODRIGUES, L. P.; DA COSTA, E. G. Niklas Luhmann: uma visão sistêmica. **Sociologias**, 20, n. 48, p. 300-309, 2018, Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/15174522-020004831>. Acesso em: 21 mar. 2022.

SANTOS, Paulo Lacerda dos *et al.* **Zoneamento agroecológico do município de Barcarena, Estado do Pará.** Belém, 2003. (Serie Embrapa Amazônia oriental, Documento 156). Disponível em: <https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/63740/1/Oriental-Doc156.PDF>. Acesso em: 12 maio, 2023.

SECCHI, L., COELHO, F. D.; PIRES, V. **Políticas públicas. Conceitos, casos práticos e questões de concursos.** 3. ed. São Paulo: CENGAGE, 2019.

SERVIÇO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS DE MG – Sebrae. **Políticas públicas: conceitos e práticas.** Minas Gerais: casa de editoração e arte LTDA, 2008.

SIFUENTES, T. R.; DESSEN, M. A; OLIVEIRA, M. C. S. L. Desenvolvimento humano: Desafios para a compreensão das trajetórias probabilísticas. **Psicologia: teoria e pesquisa**, v. 23, p. 379-386. 2007.

SILVA, E. L. da; MENEZES, E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação.** 3. ed. (rev. e atual.). Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina. 2001. 121 p.

SINGER, P. **Introdução à economia solidária.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

SILVA, R.R. Teorias de mudança: lógica, processo e uso. **Revista Aval**, n. 18, v. 4. jul./dez. 2020. Disponível em: 2020_art_rrsilva.pdf (ufc.br).

SOUSA, C. **Coordenação de políticas públicas.** Brasília, DF: ENAP. 2018. (Coleção Governo e Políticas Públicas). Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3329/1/Livro_Coordena%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas.pdf. Acesso em: 12 ago. 2022.

SUSTENTAR, P. **Programa sustentar Barcarena.** 2022. Disponível em: <https://www.programasustentar.com/>. Acesso em: 01 jun. 2023.

TEONÓRIO, J. A. S; ESPINOSA, D. C. R. Controle Ambiental de Resíduos. *In*: TEONÓRIO, J. A. S; ESPINOSA, D. C. R. **Curso de gestão ambiental.** Barueri, Manole, 2004.

VARGAS, F. B. Trabalho, emprego, precariedade: dimensões conceituais em debate. **Caderno CRH**, p. 313-331, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/VTKszS8VFPTzDbzJkpQCRMp/?lang=pt>. Acesso em: 21 mar. 2022.

VASCONCELLOS, Maria J, Esteves de. **Pensamento sistêmico: o novo paradigma da ciência.** Campinas, Papirus, 2002.

VASCONCELOS, J. P.; GUIMARÃES, S. M.; ZANETI, I. C. Condições de trabalho e saúde de uma associação de catadores de materiais recicláveis de Ceilândia, Brasil. **Revista Jangwa Pana**, n. 19, p. 364-389, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.21676/16574923.3516>. Acesso em: 21 mar. 2022.

VIDAL, J.P. A dialética entre o “sistema” e o “mundo de vida” na biogeografia urbana. **Novos Cadernos Naea**. v. 12, n. 2, p. 217-240, dez. 2009. ISSN 1516-6481.

VIDAL, J. P. A teoria neosistêmica de Niklas Luhmann e a noção de autopoiese comunicativa nos estudos organizacionais. **Cadernos EBAPE.BR, Fundação Getúlio Vargas, Escola**

Brasileira de Administração Pública e de Empresas, v. 15, n. 2, p. 274-291, abr./jun. 2017. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=323251656006>. Acesso em: 15 nov. 2022.

WEAVER, Warren. Science and complexity. *American Scientist*, (1948). **Classical Papers - Science and complexity**, v. 6, n. 3, p. 65-74, 2004. Disponível em: <https://fernandonogueiracosta.files.wordpress.com/2015/08/warren-weaver-science-and-complexity-1948.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2022.

YIN, Robert. K. **Estudo de caso. Planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2001.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO SOB OLHAR DO PLANO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA – PRDA

Vilmara Ferreira Salgado¹

Ligia T. Lopes Simonian²

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo examina o Programa de Turismo do Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA) enquanto uma política pública e sua contribuição para o processo de planejamento do turismo nos estados que compõem a Amazônia Legal. Trabalha-se o desenvolvimento regional com o protagonismo do governo federal, considerando que, na Amazônia Legal, cabe à Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – Sudam. Desse modo, a pesquisa pauta-se nos estudos do plano PRDA 2008-2011, 2012-2015, 2016-2019, 2020-2023 e 2024-2027, esse penúltimo com foco que traz à baila o turismo como uma das atividades econômicas a conduzir ao desenvolvimento sustentável dos povos amazônicos.

O destaque é para a atual versão do PRDA 2024/2027 na Amazônia Legal. A arrecadação federal com a atividade do turismo foi de R\$ 759.921.416,05 em 2021 segundo o Anuário Estatístico de Turismo 2022, base 2021, no qual o estado do Pará liderou com entrada de receita nos cofres públicos de R\$ 217.241.414,31 e, por último, esteve o Amapá com R\$ 11.553.734,97 (Brasil, 2022a). Observa-se que, para compor o cenário acima, foi somada a atividade turística de todo o estado do Maranhão, ou seja, não considerou apenas os dados dos municípios situados ao oeste do Meridiano 44°, visto que não há informações fragmentadas a respeito. Portanto, os dados evidenciam que o turismo na Amazônia ainda tem muito a crescer.

Desse modo, esse turismo hoje representa apenas 3,98% da receita cambial turística nacional, que é de R\$ 19.113.632.698,32. O turismo sustentável nasce a partir e, não somente, do planejamento de ecoestratégias³, pois busca uma distribuição justa de seus benefícios para além da geração de empregos locais diretos e indiretos, visto que é uma atividade transversal. E, de acordo com Manning e Dougherty (2013, p. 72), o turismo sustentável pode, portanto,

¹ Vilmara Ferreira Salgado é M. Sc. em Gestão Pública e Desenvolvimento pelo Núcleo de Altos Estudos - Naea/Universidade Federal do Pará – UFPA e funcionária pública da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - Sudam.

² Ligia T. Lopes Simonian tem Pós-doc. e Ph.D. em Antropologia pela Universidade da Cidade de Nova Iorque – Estados Unidos da América - EUA e Profa. Titular do Núcleo de Altos Estudos - Naea/Universidade Federal do Pará - UFPA.

³ Ecoestratégias relacionadas ao turismo estão intimamente ligadas à prática de ações sustentáveis no planejamento do turismo segundo Manning e Dougherty (2013).

agrupar os postulados do desenvolvimento sustentável pela “[...] utilização de estratégias de desenvolvimento socialmente mais justo, ecologicamente prudente e economicamente eficaz”.

Assim, o turismo sustentável, além de ser percebido como um produto, deve ser visto como um conceito interno, permeado por três principais vertentes do desenvolvimento sustentável: crescimento econômico, equilíbrio ambiental e equidade social. Dito isso, ele passa a ter confiabilidade necessária como atividade econômica indutora de transformações positivas, mas desde que respeite os pressupostos básicos da sustentabilidade e com alinhamento aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Nestes termos, as políticas públicas de turismo são necessárias e precisam ser repensadas em função da própria dinâmica da atividade, que é transversal, considerando que o turismo tem de se firmar na vertente do desenvolvimento sustentável atrelado aos ditames políticos, similar a qualquer outra atividade econômica. Conforme Beni (2010), para tanto deve haver entre todos os entes (governamentais ou privados) atuantes no setor uma responsabilidade solidária em relação aos direitos de todos os atores sociais representativos das comunidades.

Nos termos de Martins e Kroling (2014), a importância relativa à atuação de órgãos governamentais por meio de políticas públicas – em qualquer área de atuação – pontuam que o desempenho remete ao respeito ao princípio da equidade social. Isto é, vincula-se ao princípio da igualdade entre os cidadãos e possui como base o princípio da justiça social, fundamentalmente, em relação às comunidades locais atingidas por quaisquer ações emanadas dos resultados das políticas públicas, precisamente aquelas que acabam tendo maior peso quanto à necessidade de serem assertivas e de modo mais igualitárias possível.

A relevância deste estudo deve-se ao desafio de pesquisar políticas públicas na Amazônia Legal, ainda mais sob o olhar do PRDA sem o devido respaldo na lei, visto que se encontra no formato de projeto de lei sob nº 5787/2023 apenas. Mesmo assim, foi possível destacar quatro motivos fortes para prosseguir, que foram: a atuação do PRDA no cenário das políticas públicas de turismo; o protagonismo da Sudam no desenvolvimento de políticas públicas na região; a questão da dimensão geográfica, que, em alguns momentos, torna-se um entrave à prática do turismo na região; e a necessidade de viabilizar melhoras reais na qualidade de vida dos residentes.

A vitrine do projeto de pesquisa é a política pública de turismo sob olhar PRDA, em que ocorreu uma investigação e uma análise de sua aplicabilidade pelos entes amazônicos. Desse modo, a problematização diz respeito ao modo como o programa de turismo, contido no eixo desenvolvimento econômico do Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA), é adotado como diretriz no processo de planejamento do turismo nos estados que compõem a

Amazônia Legal. Assim, o foco da pesquisa foi examinar se o programa de Turismo do PRDA, como uma política pública, é contributivo ao processo de planejamento do turismo nos estados da Amazônia Legal.

Além disso, buscou-se apresentar o protagonismo da Sudam no desenvolvimento e implementação de políticas públicas para a atividade do turismo na região. Quanto aos procedimentos metodológicos, foram adotados os de natureza investigatória, observatório-comparativa e qualitativa, usando a técnica de pesquisa bibliográfica e documental, além da realização de coleta de dados por meio da aplicação de formulários juntos aos representantes oficiais do turismo estadual, assim como a realização de entrevista semiestruturada com agentes públicos que trabalharam na elaboração do PRDA e com os que realizam a gestão e monitoramento/avaliação do plano.

Portanto, o PRDA – com o programa de turismo pertencente ao eixo desenvolvimento econômico, é uma política pública regional sim e que entrelaça o interesse do governo federal com os dos estados e municípios atendendo assim às necessidades e anseios da região. Ao considerar que os interesses, necessidades e demandas dos residentes são ilimitadas, esse plano teria que ser o meio para se estabelecer prioridades conjuntas, visando o desenvolvimento regional a partir de planejamentos de curto, médio e longo prazo dados os recursos disponíveis, se tornando assim um bom reinício do papel de articulador que a Sudam deve dispor na região.

2 METODOLOGIA

A proposta metodológica da presente pesquisa teve como base múltiplos olhares dos atores que trabalham e vivenciam o turismo dentro PRDA. Desse modo, buscou-se registrar a relevância do PRDA como elemento agregador e consolidador da política pública para a utilização do plano pelos entes federativos e o processo de articulação a ser executado pela Sudam.

No que refere à base teórica adotada, destaca-se a teoria geral dos sistemas com foco no turismo, com a visão clássica pública de turismo regional para os estados amazônicos. O processo de articulação institucional de Beni (2006), sob o olhar investigatório contemporâneo de Panosso Netto (2011), demonstra que as etapas metodológicas foram observadas a partir deste cerne, o sistêmico, no qual se intentou compreender a dinâmica do turismo como política pública, por sua vez, inserida como ferramenta viabilizadora do desenvolvimento regional sustentável e inclusivo.

Assim, a natureza deste estudo é de cunho investigatório, observatório-comparativo e qualitativo, o qual adota o método indutivo, que consiste na generalização, isto é, partiu-se de algo particular para uma questão mais ampla, mais geral (Prodanov; Freitas, 2013). Também, realizou-se pesquisa observacional-comparativa que, para Prodanov e Freitas (2013), é possível adotar um conjunto de métodos. Ainda, considerou-se a perspectiva interdisciplinar na análise do turismo, conforme posto por Pinto, Simonian e Monteiro (2015).

3 REFERENCIAL TEÓRICO: POLÍTICAS PÚBLICAS, TURISMO, DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL...

O turismo é de ser analisado, nos dias atuais, no contexto da pandemia de *Covid-19* antes, durante e após, pois a enfermidade gerou consequências desastrosas à população mundial, tanto no contexto econômico como no social. No entanto, o processo de recuperação do turismo se fortaleceu impulsionado pelo avanço da vacinação e pelo desejo constante das pessoas em viajar, em socializar, em vivenciar novas experiências.

A Organização Mundial do Trabalho - OMT (2020) credita ao turismo a capacidade de reaproximar as pessoas. E nessa perspectiva, ainda viabiliza a socialização presencial, que ficou impossibilitada durante o auge da pandemia, e classificando-o como um vetor importante de solidariedade nos anos que se seguiram ao auge da *Covid-19*. Por questões econômicas e sociais é que a atividade turística merece ser estudada, recebendo os créditos positivos e ajustando nos aspectos negativos, isso porque geram uma atividade humana e essas produzem pontos positivos que precisam ser fortalecidos, sendo os pontos negativos eliminados ou mitigados.

No turismo nacional, há atuação intensa do poder público em contraposição à participação do capital privado. E, aquele é diretamente inserido e interessado no processo de desenvolvimento da atividade. No entanto, torna-se essencial dispor de um olhar sistêmico que envolva a capacidade de análise do turismo, sobre o qual o teórico Carlos Beni apoia-se na teoria geral dos sistemas para uma análise mais consubstanciada do turismo nacional.

De acordo com Panosso Netto (2011), a proposta é denominada Sistema de Turismo (Sistur), o qual não se origina de um processo de cientificação, mas de ferramentas viabilizadoras e facilitadoras do desenvolvimento de estudos científicos atinentes ao turismo. Além do que, a proposta deste autor é trabalhar o turismo como um sistema composto por três conjuntos, sendo eles: as relações ambientais, a organização estrutural e as ações operacionais.

Outro teórico de destaque é Roberto C. Boullón, que trabalha olhar sistêmico do turismo, no qual o diferencial esteve presente na proposta apresentada que se pauta na

metodologia da espacialidade e da regionalização, na qual Panosso Netto (2011) afirma que para tal teórico, o turismo não é indústria e nem ciência, ou seja, não há uma única interpretação para o Sistema de Turismo. Entretanto, isso não quer dizer que existam muitos sistemas, o que ocorre é que pode haver um único, constituído por inúmeras facetas. No mais, o pesquisador Boullón trabalha o turismo na perspectiva de análise sob três modelos: o de oferta-demanda, antropológico social e turismo industrial.

A metodologia de Boullón permitiu o ordenamento dos fluxos turísticos e serviu de apoio para o planejamento dos destinos turísticos, como ratifica Panosso Netto (2011). Esse último autor visualiza o turismo como atividade multidisciplinar, que necessita intensificar as pesquisas, visto que mudanças significativas no dia a dia dos residentes do destino turístico podem ocorrer, sendo facilitadas pelo recebimento de turista com culturas distintas, pela chegada de empreendimentos de turismo que trazem infraestrutura e atividades externas à realidade dos residentes.

E na concepção de Panosso Netto (2011), há de se buscar conhecer o impacto dessas inserções, sendo essencial a manutenção da atividade turística visto que irá estimular o desenvolvimento, cada vez maior, do turismo sustentável. No caminho do desenvolvimento com sustentabilidade, apresenta-se o turismo sustentável, sendo que Hanaí (2012, p. 212) afirma que:

[...] todas as formas de turismo deveriam ser sustentáveis, ou seja, devendo ser o compromisso central em planejamento visto que a sustentabilidade do turismo é consequência, portanto, da responsabilidade de todos os segmentos nele envolvidos (Hanaí, 2012, p. 212).

Desse modo, o turismo sustentável não é apresentado como um segmento especial, mas sim uma característica primordial e que há de ser adotada visando não somente o hoje, mas a continuidade do espaço como destino turístico relevante, também com reais possibilidade de viabilizar o desenvolvimento, pois conforme apontam Bacal, Melo, Pereira e Widmer (2007, p. 178), “[...] apresenta-se como força motriz que viabiliza um processo de desenvolvimento capaz de agir sobre os fatores fundamentais da formação de capital, construindo alternativa eficaz para o desenvolvimento”.

O turismo sustentável é pautado, também, nos ditames da Agenda 2021, Local da Organização das Nações Unidas (Onu), atualmente Agenda 2030, vinculada aos Objetivos do ODS. Nessa direção, torna-se ferramenta contributiva ao desenvolvimento de um planejamento turístico. Aliás, segundo Santos (2004), viabiliza-se desse modo grande conhecimento das condições naturais, sociais e econômicas, atrelado à atividade a partir de um diagnóstico amplo,

que conduz à definição de objetivos e planos de ação que possibilitam a concretização de um turismo centrado nos princípios do desenvolvimento sustentável.

E, o turismo sustentável é visualizado diretamente nos eixos oito (promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas e todos), 12 (assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis) e 14 (conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável), conforme a (figura 1) abaixo destaca:

Figura 1- ODS e os 17 eixos de trabalhos



Fonte: Brasil (2019).

A Amazônia brasileira ou, simplesmente, Amazônia Legal é um espaço de enorme riqueza e exuberância natural, cultural e histórica. E, em virtude dessa exuberância desperta interesses diversos dentre eles o turístico, visto que há potencial para o desenvolvimento da atividade. Desse modo, intenta-se conhecer o que se tem realizado e o que se projeta para região, visto que esse processo é recente, datado da década iniciada em 1970, segundo ratificam Farias (2014) e Nascimento, Simonian e Farias Filho (2016).

De acordo com Capella (2015), as ideias exercem influência sobre a agenda governamental em dois diferentes momentos do processo de formulação de políticas públicas: na definição de problemas que serão discutidos e na escolha de ações a serem colocadas em prática pelo governo como prioritárias. E, na busca pelo aprofundamento do saber em relação às políticas públicas de turismo destinadas à Amazônia, destaca-se como foco de trabalho autores Irving (2009), Nóbrega (2012), Sansolo (2013) e Farias (2018), pois compartilham da mesma opinião quanto ao fato de a região dispor de vastos recursos naturais, que podem se moldurados como produtos turísticos de alto valor.

E isso porque, segundo esses mesmos autores, a localidade desperta nas pessoas curiosidade pela vasta riqueza cultural e histórica existente que agrega valor positivo a oferta turística. E em conformidade com Farias (2014), quando se fala em desenvolvimento de certo

local, haverá intervenção estatal, visto a modelagem adotada no Brasil, no qual o Estado atua por meio de políticas públicas que determinaram diretrizes e estratégias a fim de viabilizar o desenvolvimento almejado. E, na Amazônia Legal, as primeiras ações diretas do Estado na formulação de políticas públicas de turismo, especificamente, ocorreram por meio do I e II Planos de Turismo da Amazônia – I e II PTA.

Aliás, nesses PTA, o governo militar da época e a Sudam detinham a responsabilidade de executar. E nota-se com o I PTA, em 1977 – que norteou o desenvolvimento do turismo regional no período de 1980-1985 –, que havia uma correlação entre as políticas públicas do governo federal, ou seja, as diretrizes do Plano Nacional de Turismo estão sendo respeitadas na composição do I PTA, como podem ser identificadas no registro da Sudam abaixo:

[...] o PTA é uma proposição formulada para integrar o conjunto de medidas nacionais que envolvem a política turística do país, interna e externamente, condicionando-se dessa forma seus resultados à efetividade que se possa lograr (Sudam, 1978, p. 26).

No entanto, Serra (2007 *apud* Farias, 2014) enfatiza exatamente o contrário. E, em outras palavras, não houve harmonização entre as diretrizes do Plano Nacional de Turismo – PNT e os eixos gerais do I PTA, visto que a política de desenvolvimento sustentada foi a do Plano de Desenvolvimento da Amazônia – PDA. Por sua vez, este tinha como estratégia inserir o turismo em um dos grandes projetos iniciados na década de 1970, dinamizando-o a fim de causar impacto positivo na economia regional. A expectativa é de que isso ocasionaria a geração de emprego e renda aos residentes, bem como iria dispor do apoio da iniciativa pública e privada e, desta forma tendo o cenário favorável aos objetivos almejados.

O I PTA tinha como objetivo: contribuir para uma ocupação territorial ordenada da Amazônia; participar do desenvolvimento econômico e social da região, através da geração de renda e emprego, com os menores custos econômicos e sociais; e defender ecologicamente e valorizar os recursos naturais da região e do seu patrimônio histórico-cultural, no qual se trabalhou de modo fragmentado por polos turísticos, como ratifica Tavares (2021). O primeiro contemplou as cidades de Belém, Manaus, São Luís e Santarém e, posteriormente, Cuiabá, Macapá, Rio Branco, Boa Vista e Porto Velho.

Por sua vez, o II PTA foi capitaneado, novamente, pela Sudam e com a participação da Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa) e do Banco da Amazônia (Basa). Sua vigência foi até 1995 e seu objetivo foi constituir um instrumento para coordenar as ações do Governo Federal, e da iniciativa privada, no sentido de superar as barreiras existentes para a efetivação da atividade turística na região amazônica. Além disso, visou aprofundar as linhas

prioritárias de trabalho e ações definidas no Programa de Turismo do PDA, conforme registra Sudam (1992).

Com o referido plano, intenta-se buscar o crescimento econômico com a conservação ambiental, pautado nos pilares do desenvolvimento sustentável despertado pelo mercado mundial. Note-se que este aspirava por um turismo pautado na sustentabilidade ambiental e social que, segundo Farias (2014), era distinto aos objetivos do I PTA e, até mesmo, a real intenção do próprio II PTA. De acordo com Nóbrega (2012), as diretrizes enfatizam somente a questão mercadológica do turismo, isso sem considerar as questões dos impactos negativos socioambientais com o desenvolvimento da atividade, na qual a ocorrência é esperada, por se tratar de ação humana.

Nos dias atuais, a Sudam prossegue trabalhando em torno do desenvolvimento regional, no qual inclui o turismo como uma atividade econômica importante dentro do PRDA. Por sua vez, este tem como fundamento o art. 3º, da C.F 1988, que explicita os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, mais especificamente, “[...] erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”. O PRDA está na quinta versão 2024-2027 e observa-se que há outras versões anteriores: 2008-2011; 2012-2015; 2016-2019 e 2020-2023.

No entanto, o capítulo tem como foco a análise do modo de trabalho da segunda até a atual versão, no qual a de 2020/2023 e 2024/2027 tiveram destaque neste trabalho. Assim, a versão 2020-2023 tem como objetivo geral ser um instrumento de planejamento para o desenvolvimento da região, sendo capaz de promover a redução das desigualdades regionais (Sudam, 2019b). Isso, por meio da geração de emprego e renda, do crescimento econômico, da qualidade de vida e da internalização da riqueza regional, ou seja, vislumbra o desenvolvimento responsável com alto valor agregado, com coesão econômica e social.

Além disso, como autarquia especial e representante do governo federal na região, e de acordo com a Sudam (2020), busca-se ser um catalizador em todas as esferas do poder público, dos agentes políticos e da sociedade civil organizada; e de modo a compartilhar responsabilidades e recursos financeiros, além de articular iniciativas diversas e entre setores produtivos de forma transversal para o alcance de sua finalidade. Essa versão segue as diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), conforme as versões anteriores.

Note-se que o processo de construção se deu de modo dinâmico e sistêmico e com parceria do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) e demais entes da sociedade por meio de consulta pública, fato esse inovador desta versão. Assim como a inserção dos preceitos contidos na Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Endes), com as

Agendas Macrorregionais, com o PPA 2020/2023 e com o ODS atrelado à agenda 2030. E para facilitar a compreensão da estrutura da versão atual, a seguir apresenta-se a (figura 2):

Figura 2- Diagrama do PRDA 2020-2023



Fontes: PRDA (2019).

A inovação e a metodologia do desenvolvimento dos trabalhos são destacadas, assim como a questão do sistema de governança e os anexos sendo pontuados com o indicativo de projetos – ações que os estados na Amazônia Legal encaminharam via projetos conexos com as diretrizes do PRDA. Isso é um diferencial importante, já que possibilita evidenciar que, mesmo sem a legalização jurídica do plano, ainda se encontra na esfera de Projeto de Lei sob nº 6162/2019, que está tramitando na Câmara dos Deputados para aprovação e depois prosseguir na tramitação processual padrão até a aprovação final.

Entretanto, mesmo nessa condicionante, na qual há apenas o apontamento legal em seu próprio decreto de criação, verifica-se que pode estar ocorrendo a adoção do plano dentro do processo de planejamento dos entes que integram a região Amazônica. Disso talvez se possa deduzir que os esforços da autarquia estão seguindo pelo caminho ideal em prol da tão desejada articulação, visto que o PRDA é uma macropolítica de desenvolvimento regional com base sólida na PNDR, ou seja, tem alcance sistêmico, logo não se resume a uma política da Sudam, mas sim a uma política pública federal, que é elaborada e gerenciada por esta superintendência.

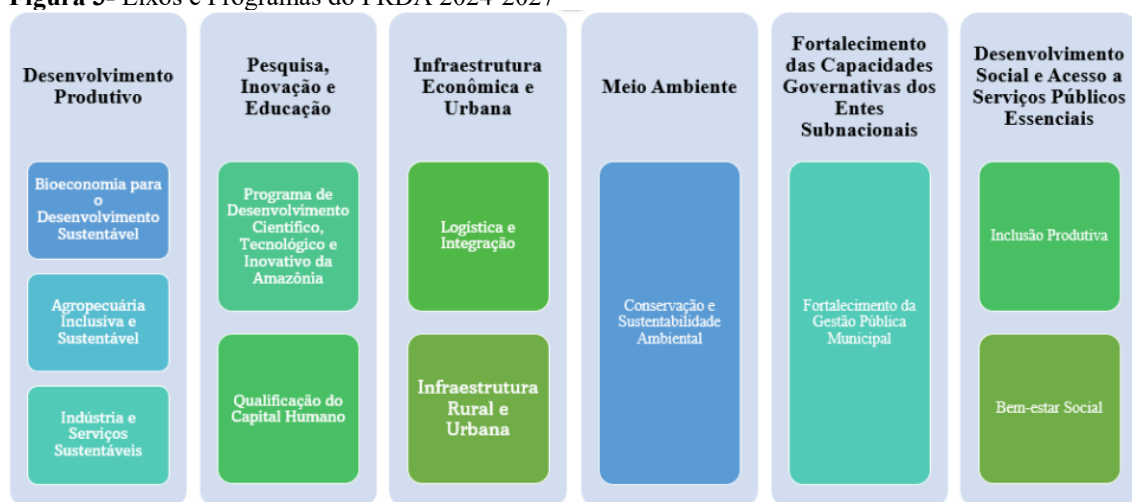
No que se respeita ao atual ciclo do PRDA 2024/2027, esse já apresenta distinções melhoradas, como gestão da análise de risco, temáticas de projetos relevantes à região, conforme apontamento dos entes federativos amazônicos e outros mais em relação à versão anterior. Assim como, enfatizam alguns pontos metodológicos da versão anterior, como a questão consulta pública apenas ampliando o formato e tendo um alcance maior. Aliás, o PRDA

ciclo 2024/2027 é uma política pública federal norteadora e catalisadora de outras políticas do território de atuação, no qual espelha anseios dos governos e da sociedade regional, ao tempo que orienta as ações estratégicas do governo federal na região.

Esse plano possui uma perspectiva multidisciplinar, voltada para resultado, de atenção às características multiescalares e transversais, baseadas em evidências, além de outros pontos importantes (Sudam, 2020). Deste modo, sintetizou os atributos necessários de um plano norteador das políticas públicas na Amazônia Legal, visando à diminuição das desigualdades intra e inter-regionais que a versão atual utilizou como base construtiva das diretrizes do Plano Plurianual – PPA 2024/2027, da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), da Endes, das Agendas Macrorregionais e dos ODS.

E, na tentativa de facilitar a compreensão da estrutura da versão atual, apresenta-se a (figura 3):

Figura 3- Eixos e Programas do PRDA 2024-2027



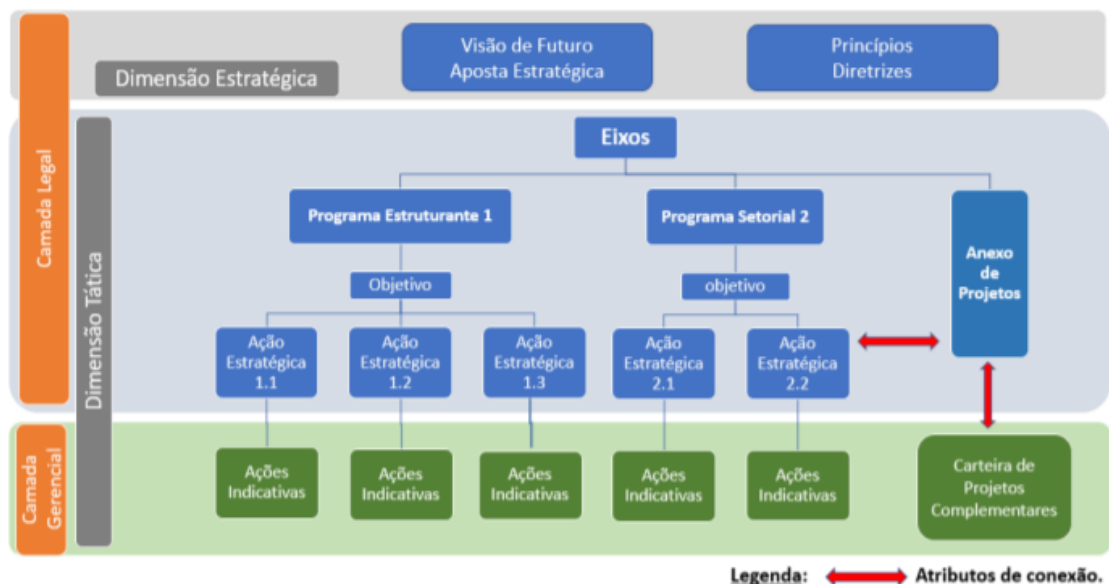
Fonte: PRDA (2024/2027).

No mais, o destaque e diferencial deste ciclo ocorreram no processo de construção, que foi de modo dinâmico e sistêmico, com parceria dos ministérios com a Sudam. Aliás, o trabalho foi coordenado pelo Ministério do Planejamento e Orçamento – MPO e também pelo Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional (MIDR) e a Sudam com o PRDA 2024/2027, que apoiaram tal processo e situação.

Tais atores trabalharam o processo de articulação do plano com os ministérios setoriais. Isso tanto na etapa construtiva, estabelecendo as ações estratégicas presentes na camada legal do plano, quanto no enlace dessas com as entregas registradas no PPA 2024/2027 desses mesmos ministérios. E veja-se que essa etapa e ações estão presentes na camada gerencial do

plano ratificado com registro por meio de ações indicativas, que podem ser visualizadas na (figura 4) abaixo:

Figura 4- Atributos dos Planos Regionais de Desenvolvimento



Fonte: Elaboração da SEPLAN/MPO- PRDA 2024/2027.

Dito isso, o resultado do trabalho originou pactuações dos atributos do PPA 2024/2027 com o PRDA 2024/2027, conforme demonstra (quadro 1) abaixo:

Quadro 1- Pactuações do PPA 2024/2027 com o PRDA 2024/2027

ATRIBUTOS DO PPA 2024/2027	PRDA 2024/2027
Programas	58
Objetivos Específicos	181
Entregas	651
Medidas Institucionais e Normativas	12

Fonte: Elaboração por Vilmara Ferreira Salgado (2024).

Ademais, houve melhoras quanto à metodologia utilizada na consulta pública. De fato, os responsáveis não se limitaram a encaminhar ofícios aos estados e entidades da sociedade civil, alertando quanto à necessidade e importância da participação, que trabalhou com formulário online curto e direto, no qual os participantes sinalizavam os pontos de melhorias baseados nas indicações registradas e complementavam com observações a respeito, caso tivessem interesse. O link com formulário foi disponibilizado por meio do site da Sudam, o que permitiu adesão maior, chegando a 23 entes da federação, com 492 participantes no total, em apenas 17 dias de consulta.

Outro ponto relevante a observar foi a relação fixada dos seis eixos e 11 programas do PRDA 2024/2027 com os 17 ODS, assim como o processo de elaboração da matriz de risco, no qual identifica, avalia, trata, monitora e comunica os riscos do plano, realizando o mapeamento de possíveis eventos que, ocorrendo, tem um efeito positivo ou negativo sobre os resultados esperados para o plano. E, por fim, destaca-se a caracterização e o diagnóstico realizado para a análise, no qual se delimitou o território da Amazônia Legal, jurisdição da Sudam.

Ao todo, aplicou-se o formulário em 772 municípios amazônicos, sendo por tipologia da PNDR, na questão da faixa de fronteira, quanto às cidades intermediárias, em relação aos espaços institucionalizados e, por fim, atinentes aos biomas da região. Nessa direção, a metodologia sintetizada e destacada acima corrobora em relação às pontuações de melhorias que, na análise e discussão dos resultados, irá enfatizar. Isso demonstra o processo evolutivo e de amadurecimento da Sudam quanto ao seu papel de articulador de políticas públicas na Amazônia Legal.

Essa melhoria, refletida na construção do PRDA 2024/2027, há de ser colocada em prática no ato de articulação externa por parte da alta gestão da autarquia. E é importante que isso seja feito de modo intenso e prioritário, a fim de que o trabalho possa ser avaliado após o término do ciclo. A expectativa é de que isso ocorra de modo mais atuante e gerando benefícios positivos às partes envolvidas com a política pública.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Importa que se destaque que a Sudam deveria ser reconhecida pelas Secretarias de Turismo ou entidades representantes como sendo uma instituição responsável pelo desenvolvimento regional. E também na esfera federal dentro do território amazônico. Contudo, não é o que ocorre, infelizmente, e ainda prevalece o estigma de ser um “órgão” apenas distribuidor de recursos para viabilizar o referido desenvolvimento, ao invés da sua natureza, que é de ser uma instituição articuladora e de planejamento regional visando o desenvolvimento local.

Ou seja, a Sudam é facilitadora no desenvolvimento de políticas públicas conjuntas com os entes federativos que visem o desenvolvimento, de modo sustentável e inclusivo, portanto, para a melhoria de vida da população amazônica. E, ao examinar as respostas, é possível destacar os anseios pela continuidade das ações de modo sustentável, pela possibilidade de orçamento próprio e robusto e pela figura do associativismo e cooperativismo. Também é de se ressaltar como hão de ser estruturados tais anseios a fim de que se tornem uma alternativa boa

para o desenvolvimento regional. Além disso, o enlace maior entre os estados no que se refere às ações de turismo para a região e, até mesmo, que o modelo de negócio da autarquia seja desenvolvido atendendo a todos os entes federativos sem distinção ou privilégios ou escolhas meramente de cunho político-partidário.

Após a conclusão da análise dos dados coletados junto ao público-alvo, apresenta-se o (quadro 2), sintetizando as informações obtidas, a fim de facilitar a compreensão quanto aos resultados extraídos com o desenvolvimento deste trabalho, conforme descrição abaixo:

Quadro 2- Síntese das informações extraída junto ao público-alvo

OBJETIVOS	PÚBLICO INTERNO	PÚBLICO EXTERNO
GERAL: Examinar se o programa de turismo do PRDA na forma de política pública contribui no processo de planejamento do turismo nos estados que compõem a Amazônia Legal.	Os entrevistados não souberam responder se os estados amazônicos utilizam o PRDA, programa de turismo, para auxiliar na elaboração dos seus planos estaduais de turismo. Contudo, acreditam que é possível que haja utilização em parte dos princípios trabalhados pelo PRDA.	Os quatro estados participantes da pesquisa MT/ AC/AM e RR informaram, que infelizmente, não utilizam com apoio para elaboração de seus planos. Entretanto, afirmam que acaba havendo semelhanças, pois a base de trabalho dos planos é a sustentabilidade da região.
ESPECÍFICO 1: Descrever o protagonismo da Sudam no desenvolvimento e implementação de políticas públicas de turismo na região;	Foi observado pelos entrevistados a necessidade de firmar o papel da Sudam como articuladora das políticas públicas regionais na Amazônia, visto que entidades e alguns entes acabam não validando essa identidade e prejudicando o trabalho da autarquia e, em consequência, dificultando o desenvolvimento da região que poderia estar em um patamar diferente, melhor.	Os participantes da pesquisa registram a necessidade de estender e intensificar os trabalhos de articulação da autarquia para com eles, pois acaba alcançando algumas pastas e deixando de fora outras, como o próprio turismo. Logo, é importante que a imagem da Sudam para com os entes seja de autarquia responsável por toda articulação de políticas públicas amazônicas.
ESPECÍFICO 2: Identificar gargalos que dificultam a operacionalização do programa de turismo do PRDA.	Os gargalos ressaltados foi a questão de recursos para desenvolver projetos; a ausência de formalização por meio de lei do PRDA; comunicação entre a autarquia dentre outros citados e registrados.	Neste ponto, foi apontada a questão da relação institucional que ainda carece de estreitamento, assim como a divulgação e sensibilização da missão do plano e, até mesmo, do início do processo de elaboração.

Fonte: Elaborado por Vilmara Ferreira Salgado (2023).

Torna-se evidente que a Sudam precisa se reinventar, ou melhor, ter ciência do seu real papel dentro do desenvolvimento regional, pois é uma autarquia que deve alinhar suas ações às demais políticas públicas, em especial as federais, a fim de que os trabalhos executados em prol do desenvolvimento regional convirjam e estejam sincronizados em um único caminho. Apenas assim terá otimizada a aplicação dos recursos públicos e, deste modo, as políticas públicas poderão ser executadas com a finalidade de colher bons resultados.

Além disso, a Sudam precisa buscar cada vez mais parceiros privados que dispõem de recursos para investir no desenvolvimento da região nos mais variados setores que, em alguns casos, ficam perdidos ou precisam realizar o trabalho de levantamento de necessidades dos entes amazônicos. Nessa direção, a Sudam tem que mapear tais necessidades e dispor dos resultados e, simultaneamente, ser a interlocutora oficial do governo federal na região quanto à questão do desenvolvimento regional.

Dito isto, a Sudam há de compreender, por meio do alto escalão de gestores e repassando à ala técnica, que as políticas públicas têm que ser contínuas e, sempre que possível, melhoradas, realinhadas ou, até mesmo, alteradas em pontos específicos. Porém, abandonar propostas adequadas – ainda mais se o que prevalecer forem interesses ideológicos – pode ocasionar prejuízos incalculáveis aos residentes. E, esses são merecedores de ações que viabilizem melhoras reais e libertas de qualquer dependência que não seja do próprio conhecimento, saber.

4.1 Propostas de Melhorias e de Intervenções: a Sudam, a Amazônia, a Sociedade

Os resultados desta pesquisa permitiram constatar que o PDA é permeado por possibilidades de melhorias factíveis. Deste modo, foram observadas dificuldades que transitam por pontos do processo e, visando superá-los, dividir-se-á em duas partes: as que norteiam as ações internas, de responsabilidade exclusiva da Sudam; e as externas, que incluem a participação dos entes e sociedade, em geral, juntamente com as ações de articulação da superintendência. Seguiu-se a ordem exposta e assim apresentam-se as que norteiam as ações internas, atreladas à etapa do processo de elaboração/atualização do plano em cinco pontos:

1) há necessidade de que todos os segmentos escolhidos como prioritários no PRDA se relacionem diretamente com as políticas federais e adotem os mesmos pressupostos e que sejam executáveis à Amazônia Legal, pois, havendo esse elo, existirão chances maiores de aumento de fontes orçamentárias e, conseqüentemente, o financeiro para execução de ações e projetos benéficos à região;

2) o diálogo entre os técnicos responsáveis pela elaboração do plano há de estar em sintonia e esse com os representantes dos entes desde a escolha dos programas para compor o PRDA, de como serão desenvolvidos e não somente na validação dos mesmos, a fim de que saibam como ocorre o processo de priorização, que ponto não fora contemplado no ciclo, mas que pode, perfeitamente, ser elemento do próximo. Além disso, com referida sintonia, o processo de execução passa a ter maiores chances, pois poderá ter fontes múltiplas de financiamento, inclusive com orçamento dos próprios estados e de parceiros da iniciativa privada;

3) prosseguir na sensibilização que perpassa pela alta hierarquia, para que saibam que se trata de um processo longo e contínuo que necessita ter o início dos trabalhos e prosseguimento desses, independentemente de fatores externos, ou seja, faz-se necessário que haja continuidade da política pública iniciada, independentemente de questões, e o objetivo sempre deve ser o bem-estar social. Neste ponto, sabe-se o quanto é mais complexo, mas os técnicos têm que buscar a todo tempo enfatizar esse aspecto;

4) viabilizar que toda e qualquer ação da autarquia esteja alinhada com o plano, pois este há de ser o norteador das atividades da casa por meio de seus instrumentos e, até mesmo, diante de investimentos internos de melhorias que não devem ser superiores à missão autárquica.

O (quadro 3) evidencia a síntese do que fora mencionado, para uma compreensão mais célere e fácil, pois apresenta os anseios de melhorias, podendo ser executadas em âmbito interno:

Quadro 3- Síntese dos anseios de melhorias de âmbito interno

TIPO DE INTERVENÇÃO	AÇÃO A DESENVOLVER
1. Comprometimento entre os governos	O enlace das políticas públicas estaduais e municipais com a federal quanto aos pressupostos. E, esses atrelados ao PRDA a fim de obter maiores chances de serem executados.
2. Comunicação	Diálogo direto e claro entre os técnicos da Sudam e os estaduais e municipais na elaboração do plano.
3. Comprometimento institucional	Todos os servidores devem estar imbuídos na construção do PRDA e independentemente de lotação, o que deve prevalecer é o saber e o que pode ser ofertado de melhor na elaboração do plano.
4. Comprometimento da alta gestão	Sensibilizar a alta gestão quanto a importância e a necessidade de articulação contínua com os poderes.
5. Elemento norteador	Dissipar na autarquia que o PRDA é o principal instrumento de trabalho e deve ser a base de orientação para qualquer ação.

Fonte: Elaborado por Vilmara Ferreira Salgado (2023).

Acerca das dificuldades observadas no aspecto externo que incluem a participação dos interessados e ações de articulação da superintendência, destacam-se:

- 1) a legalização do plano que prossegue sendo uma prioridade e, se possível, com orçamento pré-determinado, indicando de onde poderá se obter recursos para financiar ações de desenvolvimento regional;
- 2) articulação, o papel de articuladora das ações indutoras do desenvolvimento regional, há de ser firmado definitivamente, a fim de que seja reconhecida para que os entes busquem por seu apoio dentro dos processos desencadeadores do desenvolvimento regional;
- 3) maior publicidade do papel do plano de modo direto e simples, enfatizando que não se trata de um plano da Sudam e, sim de uma macro política pública que visa o desenvolvimento regionais sob os parâmetros federais atrelados às necessidades de cada entes;
- 4) presença constante nas mesas de diálogos de modo técnico, apresentando seus instrumentos e dados que reforcem a necessidade, cada vez maior, do encadeamento de ações visando a assertividade das ações desenvolvedoras na região;
- 5) a criação de critérios para inserção dos projetos dos entes na carteira do PRDA. Assim, como a definição para a execução de modo claro e objetivo, a fim de evitar o descontentamento ou apenas o cadastramento de propostas de intervenções, porém sem o desenvolvimento e, conseqüentemente, a melhoria aclamada pelos entes.

O (quadro 5) de síntese abaixo busca facilitar a visualização e compreensão dos resultados obtidos e, deste modo, apresenta os anseios de melhorias, podendo ser executadas em âmbito externo:

Quadro 4- Síntese dos anseios de melhorias de âmbito externo

TIPO DE INTERVENÇÃO	AÇÃO A DESENVOLVER
1. Formalização/ Legalidade	Busca articular junto ao poder legislativo a aprovação do projeto de lei que validará PRDA como lei.
2. Imagem	Firmar a Sudam como a articuladora de políticas públicas regionais, devendo ter o reconhecimento dos entes federativos amazônicos.
3. Publicidade	Maior divulgação do plano, das possibilidades e proposta de melhorias. Que é um plano macrorregional e não da Sudam com construção participativa.
4. Participação	Reestabelecer sua importância com autarquia de articulação de políticas públicas regionais, recuperando assentos em entidades que dispõem do mesmo negócio.
5. Critérios definidos	Estabelecer critérios claros quanto aos projetos que ingressam no banco do PRDA, assim como a ordem de prioridade para executá-los.

Fonte: Elaborado por Vilmara Ferreira Salgado (2023).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quanto aos resultados principais constatados no estudo, o primeiro refere-se à resposta ao problema norteador da pesquisa; a partir dele, constatou-se que, infelizmente, o PRDA não é o norteador dos planos ou ações para o desenvolvimento do turismo regional na Amazônia Legal, ou seja, os entes federativos não adotam o PRDA com instrumento de orientação na condução de suas políticas públicas de turismo.

No entanto, foi perceptível que os planos estaduais de turismo acabam tendo relação com as ações para o turismo estabelecidas no PRDA, visto que o que é proposto e pretendido tem aproximação direta com a região e está intimamente relacionado ao desenvolvimento sustentável. Esse fato contribui para a integração, mesmo que de modo acidental.

Outro ponto a destacar diz respeito à articulação institucional da Superintendência, que necessita ressurgir e buscar a melhoria contínua em busca da excelência em seu negócio. A Sudam necessita ser reconhecida como autarquia representativa das ações do governo federal na Amazônia Legal quanto às questões do desenvolvimento regional, e a validação dos entes é de fundamental importância para a continuidade dos trabalhos da Sudam. Portanto, para que o cenário registrado acima modifique-se de modo favorável à Sudam, faz-se necessário a concordância e aceite, tanto dos entes quanto do próprio governo federal. E isso por meio da

descentralização de projetos com recursos que perpassem pela Sudam, necessariamente ou com o enlace das ações federais com o PRDA.

Nessa direção, o certo é que sem esse reconhecimento, descentralização de ações ou enlace de ações no âmbito do desenvolvimento regional, a Sudam prosseguirá sendo apenas uma autarquia federal, sem a expressividade necessária, também sem o reconhecimento do seu público-alvo, o que acarretará, como consequência, o descumprimento de seu dever, podendo ocasionar atrasos ainda maiores à região e, assim, corroborar com o cenários do dia a dia ainda mais penoso à grande parte dos residentes locais.

REFERÊNCIAS

BACAL, S. S.; MELO, A. J. de S.; WIDMER, G. M.; PEREIRA, R. da S. Turismo sustentável no Brasil: utopia ou possibilidade? **Revista Ibero Americana de Estratégia**, São Paulo. v. 6, n. 2, 2007, p. 175-181. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/3312/331227110009.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2022.

BENI, C. Como certificar o Turismo Sustentável? **Revista Espaço Acadêmico**, v. 14, n. 2, jun. 2010.

BENI, M. C. **Política e planejamento de turismo no Brasil**. São Paulo: Aleph, 2006. (Série Turismo).

BRASIL. [(Constituição (1988)] **da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, 2003.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Diretrizes para o desenvolvimento do turismo social no Brasil**. Brasília, DF: MTUR, 2019b. *E-book*. Disponível em: <http://antigo.turismo.gov.br/images/pdf/Publica%C3%A7%C3%B5es/2020/Diretrizes-Para-o-Desenvolvimento-do-Turismo-Social-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 22 set. 2020.

BRASIL. Ministério do Turismo. Dados e Informações: subsecretária de gestão estratégica. **Anuário Estatístico de Turismo 2022**, v. 49, Ano base 2021. Brasília, DF: MTUR, 2022a. *E-book*. Disponível em: https://www.gov.br/turismo/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/observatorio/anuario-estatistico/anuario-estatistico-de-turismo-2021-ano-base-2020/copy_of_AnurioEstatsticodeTurismo2022AnoBase2021_Rev_c.pdf. Acesso em: 3 maio, 2024.

CAPELLA, A. C. N. Análise de políticas públicas: da técnica às ideias. **Ideias**, Campinas, SP, v. 6, n. 2, p. 13-34, 2016. DOI: 10.20396/ideias.v6i2.8649461. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ideias/article/view/8649461>. Acesso em: 5 jan. 2022.

FARIAS, K. S. da S. **Governança do turismo na ilha do Marajó-Pará**: uma análise das redes de relações estabelecidas nas políticas públicas de turismo. Orientadora: Mirleide Chaar Bahia.

2018. 170 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2018.

FARIAS, K. S. da S. Principais políticas de fomento do turismo na Amazônia: análise dos primeiros planos de turismo da Amazônia (PTA I e II) e do PROECOTUR. **Revista de Turismo Contemporâneo – RTC**, Natal, v. 2, n. 2, p. 183-205, jul./dez. 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/turismocontemporaneo/article/view/6511> . Acesso em: 20 jan. 2022.

HANAI, F. Y. Desenvolvimento sustentável e sustentabilidade do turismo: conceitos, reflexões e perspectivas. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional G&DR**, Taubaté, SP, v. 8, n. 1, p. 198-231, jan./abr. 2012.

IRVING, M. A. Reinventando a reflexão sobre turismo de base comunitária: inovar é possível? In: BARTHOLO, R.; SANZOLO, D. G.; BURSZTYN, I. (org.). **Turismo de base comunitária: diversidade de olhares e experiências brasileiras**. Rio de Janeiro: Letra e Imagem, 2009. p. 110-123.

MANNING, E. W.; DOUGHERTY, T. D. Sustainable tourism: preserving the golden goose. **The Cornell Hotel and Restaurant Administration Quarterly**, v. 36, n. 2, p. 29-42, apr. 1995. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/001088049593841H>. Acesso em: 3 jan. 2022.

MARTINS, M. R. de S.; KROLING, A. **O papel das políticas públicas na efetividade dos direitos humanos fundamentais de 2ª dimensão**. Brasília, DF: Thesurus, 2014.

NASCIMENTO, V. L. Q.; SIMONIAN, L. T. L.; FARIAS FILHO, M. C. Os participantes da política pública de turismo do Pará a partir do modelo de fluxos múltiplos – 2007- 2011. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, São Paulo, v. 10, n. 1, p. 129-151, jan./abr. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbtur/a/fK6CbwV77JTrdkvywT93XwJ/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 3 jan. 2022.

NÓBREGA, W. R. de M. **Turismo e políticas públicas na Amazônia brasileira: instâncias de governanças e desenvolvimento nos municípios de Santarém e Belterra, Oeste do Estado do Pará**. Orientador: Silvio José de Lima Figueiredo. 2012. 308 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2012.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO - OMT. **Introdução ao turismo**. São Paulo: Roca, 2001.

PANOSSO NETTO, A. **Filosofia do turismo: teoria e epistemologia**. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Aleph, 2011. (Série Turismo).

PINTO, P. M.; SIMONIAN, L. T. L.; MONTEIRO, M. de A. El turismo como núcleo de estudio interdisciplinario: [re]construcción de los procedimientos y adecuaciones metodológicas. **Estudios y perspectivas en Turismo**. v. 24, n. 3, p. 450-469, 2015.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. de. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013. *E-book*.

SALGADO, V. F. **Políticas públicas de turismo sob o olhar do Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA)**. Orientadora: Ligia Terezinha Lopes Simonian. 2023. 146 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2023.

SANSOLO, D. G. Políticas e planejamento do turismo na Amazônia. **Caderno Virtual de Turismo**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p. 105-119, abr. 2013. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/236584926_Politica_e_Planejamento_do_Turismo_na_Amazonia . Acesso em: 3 jan. 2022

SANTOS, C. A. de J. Turismo sob a ótica da sustentabilidade. **Boletim Técnico Do Senac**, v. 30, n. 1, p. 20-27, jan./abr. 2004. Disponível em: <https://www.bts.senac.br/bts/article/view/506>. Acesso em: 13 set. 2022.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA - Sudam. **I Plano de turismo da Amazônia /Sudam**. [S. l.]: Departamento de Setores Produtivos da Amazônia, 1978. (v. 1)

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA – Sudam. **Plano de Turismo da Amazônia**: 1992 - 1995. Belém: Sudam, 1992.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA – Sudam. **Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA)**: 2020-2023. Belém: Sudam, 2019b.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA – Sudam. **Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA)**: 2024-2027. Belém: Sudam, 2020.

TAVARES, M. G. da C. Turismo e políticas públicas na Amazônia brasileira. **Confins, Revista Franco-Brasileira de Geografia**, n. 49, 2021. Disponível em: <https://journals.openedition.org/confins/35348>. Acesso em: 04 fev. 2022.

GOVERNANÇA FLORESTAL: UMA ABORDAGEM NO FUNDO ESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO FLORESTAL DO PARÁ

Rosicleide Farias Oliveira¹
Ligia Terezinha Lopes Simonian²
Leila Márcia Sousa de Lima Elias³

1 INTRODUÇÃO

Em 2006, no Brasil, foi sancionada a Lei nº 11.284, que dispõe sobre a Gestão de Floresta públicas para a produção sustentável, instituindo a descentralização da gestão das florestas públicas entre os entes federados. A lei também estabeleceu três modalidades de gestão: gestão direta; gestão destinada às comunidades locais e Gestão indireta. A Gestão direta se dá por meio de Concessão Florestal, na qual, a gestão da floresta é feita através de edital de licitação, que, mediante contrato, faz exploração por concessão e o contratante paga anualmente pelos recursos florestais.

No estado do Pará, por meio da Lei Estadual nº 6.963, de 16 de abril de 2007, criava-se o Instituto de Desenvolvimento Florestal do Estado do Pará (Ideflor). Como se depreende de Soares e Bezerra (2022), esta é entidade de direito público, constituída sob a forma de autarquia, com autonomia técnica, administrativa e financeira. O Fundo Estadual de Desenvolvimento Florestal (Fundeflor) é o ente responsável por administrar receitas auferidas das concessões estaduais.

O fundo deve aplicar parte do recurso de concessão em suas linhas de fomento voltadas para políticas sustentáveis de base florestal, as quais são executadas por meio de projetos submetidos por entidades requisitantes do recurso. Por sua vez, os projetos executados ocupam uma importante posição na consolidação das estratégias das políticas de base florestal no Pará, tendo em vista que, soluções para mitigar problemas globais são programadas com os recursos da concessão florestal e só irão se concretizar mediante a execução das ações.

Sabe-se que atores encontram dificuldades em obter eficácia na execução dos projetos, sendo assim imprescindível o constante monitoramento deles para identificar se realmente estão

¹ Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade da Amazônia. Mestranda em Gestão Pública no Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da UFPA. *E-mail:* Rosicontabilidade22@hotmail.com

² Doutora em Planejamento e Desenvolvimento Regional pelo Naea UFPA. Discente do Programa PPGPP/Naea/UFPA e da Escola de Governança do Estado do Pará. *E-mail:* leilamarciaelias@hotmail.com

³ Ph. D. e Pós-doutora em Antropologia pela City University of New York. É Professora Titular do quadro de docentes da Universidade Federal do Pará, junto ao Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (Naea). *E-mail:* simonianl@gmail.com

no caminho correto ou se são necessárias correções de rota. Por sua vez e como posto por Silva (2021), o Ideflor também administra o Parque Estadual de Monte Alegre (Pema) e, apesar dos avanços gerenciais, existem críticas de parte da população local, que se ressentem de ações públicas que a beneficie de modo mais amplo.

Mas isso não ocorre apenas no Pará, pois segundo estudo recente de Simonian, Silva e Anschau (2024), são críticos e crônicos os impasses vividos pelos agroextrativistas do Projeto de Assentamento Agroextrativista (Pae) Maracá, estado do Amapá. Tais situações críticas estão presentes em praticamente 100% das Unidades de Conservação e das Áreas Protegidas do ponto de vista socioambiental do país.

Este capítulo é resultado da dissertação de Mestrado Profissional em Gestão Pública, o qual desenvolveu um modelo conceitual de monitoramento de projetos para auxiliar a governança florestal do Fundeflor, mais especificamente na gestão dos recursos de concessão florestal disponíveis para fomentar ações de base florestal em diferentes municípios do estado do Pará.

Para concluir, o objetivo geral do estudo foi dividido em três etapas. A primeira etapa da pesquisa identificou a estrutura de governança florestal institucionalizada no Fundeflor, no tocante às regras e atores presentes na tomada de decisão da gestão dos recursos de concessão florestal. Na segunda etapa, neste estudo, se desenvolveram diretrizes de boa governança florestal a partir dos princípios de: transparência, participação, responsabilidade e coordenação. Na terceira etapa, foi proposta – com base nas diretrizes de boa governança – um modelo de monitoramento de projetos.

2 RELEVÂNCIA DA PESQUISA E OBJETIVOS

O Pará é o estado que apresenta as maiores taxas de desmatamento entre aqueles que compõem a Região Norte do Brasil (Villela; Bueno, 2016). E no contexto Amazônico, desde o ano de 2013, lidera os índices de desmatamento; portanto, é de extrema importância que ações de políticas públicas planejadas por atores com poder de tomada de decisão se efetivem. E nestes tempos de Cop 30, torna-se mandatório esse controle.

Com anseio de melhorar a gestão das florestas públicas brasileiras e construir uma matriz institucional sustentável, em 2006, a lei de gestão das florestas públicas para a produção sustentável descentralizou a gestão florestal no país e instituiu a concessão florestal. Segundo Oliveira, Braga e Elias (2020), a concessão florestal é a modalidade de gestão que permite à União, estados e municípios, mediante pagamento, conceder, por meio de edital de licitação, o

direito de manejar de forma sustentável as florestas de domínio público para a obtenção de produtos e serviços.

No estado do Pará, o Fundeflor é responsável por fazer a distribuição do recurso de concessão florestal conforme a legislação determina: a) 30% para o Ideflor-Bio; b) 30% para os municípios de origem das concessões florestais; c) 40% para fomento destinado para fins finalísticos, nos municípios paraenses, podendo ser executado de forma direta ou indireta para cobrir programas, ações, projetos ou atividades aprovados pelo Ideflor-Bio ou sob a sua coordenação.

Anualmente, o Fundeflor articula um planejamento com os 40% dos recursos disponíveis para execução de projetos de base florestal. O presente estudo, trata especificamente desse recurso (40%) considerando que existe uma expectativa de que as políticas públicas planejadas se materializem através da execução dos projetos aprovados. Diante disso, chama a atenção o estudo de Cardoso (2020), que identificou que o Fundeflor, embora seja considerado o principal fundo do contexto ambiental no estado, apresenta uma baixa margem de execução dos recursos, com apenas 40,86% do volume total aprovado em seu planejamento anual entre os anos de 2015 e 2017.

Sabe-se que é possível beneficiar comunidades de diferentes municípios paraenses por meio de políticas públicas utilizando receitas da concessão florestal por meio de boa governança florestal. Deste modo, o estudo objetivou desenvolver um modelo de monitoramento de projetos para auxiliar a governança florestal do Fundeflor na gestão dos recursos de concessão florestal.

Para concluir o estudo, buscou-se responder às seguintes perguntas: de que modo está estruturada a governança florestal institucionalizada no Fundeflor, no tocante às regras e atores presentes na tomada de decisão na gestão dos recursos de concessão florestal? De que maneira princípios de boa governança florestal podem contribuir nas práticas de monitoramento dos projetos fomentados com recursos de concessão florestal?

Para responder a esses questionamentos, com o objetivo geral, procurou-se compreender como um modelo de monitoramento de projetos de base florestal poderá auxiliar o Fundeflor na gestão dos recursos de concessão florestal, com base em princípios de boa governança florestal. Para tanto, orientou-se a discussão pelos seguintes objetivos específicos:

a) Identificar como é estruturada a governança florestal institucionalizada no Fundeflor, no tocante às regras e atores presentes na tomada de decisão da gestão dos recursos de concessão florestal.

b) Identificar de que maneira princípios de boa governança florestal podem contribuir para monitorização de projetos e fortalecimento da governança florestal do Fundeflor.

c) Desenvolver um modelo de monitoramento de projetos com base em princípios de boa governança florestal para fortalecer a governança florestal do Fundeflor na gestão dos recursos de concessão florestal.

3 GOVERNANÇA FLORESTAL NO FUNDEFLO

Este capítulo aborda a governança florestal do Fundeflor. Foram tratadas questões como a criação do fundo e suas principais fontes de receita. Também buscou-se compreender na arena de ação da governança florestal do Fundeflor, quais são as regras e atores presentes na estrutura de governança nas decisões de aprovação dos projetos fomentados com recursos de concessão florestal.

3.1 Ideflor-Bio e Fundeflor

Em 2006, foi instituída a Lei Federal de Gestão de Florestas Públicas para a Produção Sustentável (LGFP), no estado do Pará, e por meio da Lei Estadual nº 6.963, de 16 de abril de 2007, criava-se Ideflor. Conforme Soares e Bezerra (2022), o Ideflor é uma entidade de direito público, constituída como autarquia, com autonomia técnica, administrativa e financeira, tendo por finalidade exercer a gestão de florestas públicas para a produção sustentável e a gestão da política estadual para produção e desenvolvimento da cadeia florestal no Pará.

O Ideflor-Bio integra, no âmbito do Estado e na esfera de sua competência, o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), criado pela Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e o Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Sisema) (Pará, 2007). Conforme Pará (2007), cabe ao Ideflor-Bio observar, no exercício de suas atribuições, as deliberações do Conselho Estadual de Meio Ambiente (Coema), assim como as diretrizes, estratégias de ações e normatizações emanadas dos órgãos e entidades responsáveis institucionalmente pelas políticas nacionais e estaduais de meio ambiente e da biodiversidade.

O Ideflor-Bio possui, entre suas funções básicas, ser o órgão gestor do Fundeflor (Pará, 2007). A mesma lei de criação do Ideflor-Bio dispôs sobre a criação do Fundeflor, tendo sua primeira regulamentação pelo Decreto Estadual nº 2.237, de 07 de abril de 2010. Este decreto foi alterado posteriormente pelo Decreto Estadual nº 1.051, de 16 de maio de 2014, que manteve

o objetivo atribuído ao fundo de promover, fomentar e apoiar o ordenamento, a diversificação, a verticalização e a dinamização das atividades sustentáveis de base florestal no estado do Pará.

3.2 Fonte de Recurso do Fundeflor

Nos termos de Cardoso (2020), o Fundeflor possui natureza contábil, é constituído por recursos financeiros oriundos de várias fontes, como: contratos de concessão florestal e operações de gestão de reserva legal em áreas públicas estaduais de florestas; orçamento estadual; retorno de aplicações financeiras realizadas com recursos do Fundo e da tarifa de reposição florestal, geridos pelo Ideflor-Bio, tendo como Conselho Consultivo a Comissão Estadual de Florestas (Comef).

O Fundeflor foi criado em 2007 e, desde 2013, vem arrecadando recursos de suas principais fontes constituintes: a concessão florestal estadual e a tarifa de reposição florestal. Como se depreende de Cardoso (2020), a concessão florestal merece, por sua vez, destaque, pois resulta do pagamento das empresas concessionárias pelo aproveitamento do recurso florestal em operação, a partir dos primeiros contratos celebrados no estado, em 2011.

A lei de criação do Fundeflor determina que os recursos auferidos de concessão florestal sejam distribuídos do seguinte modo (Oliveira; Braga; Elias, 2020): 30% repassados para o Ideflor-Bio para cobrir despesas de funcionamento; 30% destinados aos municípios, repassados para as prefeituras localizadas em áreas de florestas estaduais sob o regime de concessão; e 40% destinados para fins de gestão de modo direto ou indireto. E isso para cobrir programas, ações, projetos ou atividades aprovados pelo Ideflor- Bio ou executados sob a sua coordenação.

3.3 Arena e Atores da Governança no Fundeflor

Como posto por Cardoso (2020), o Fundeflor não é um órgão, logo, não dispõe de unidade orçamentária própria. A programação para a aplicação dos recursos relativos à parcela de 40% é feita por meio de um plano de aplicação. De acordo com o mesmo autor e obra, o Plano de Aplicação é o documento que, a partir da orientação dos recursos disponibilizados anualmente, demonstra o planejamento das ações definidas para a execução dos programas de trabalho do órgão ao qual se vincula, no período de sua vigência anual.

Para composição do Plano de Aplicação, o Fundeflor recebe anualmente propostas de projetos para destinação dos recursos, as quais integram a previsão de programação. Conforme Pará (2019), a Instrução Normativa nº 2 – de 5 de abril de 2019, que dispõe sobre o

detalhamento operativo e distributivo da aplicação dos recursos do Fundeflor – regulamenta que o Conselho Deliberativo deste Fundo (Condel) terá instâncias de deliberação quanto à aplicação dos recursos do Fundo.

3.3.1 Composição do Conselho Deliberativo do Fundeflor

O Conselho Deliberativo do Fundeflor, Condel terá o quantitativo conforme o estabelecido na instrução normativa, de oito membros titulares, sendo:

- a) Presidente (a) do Ideflor-Bio, que será o (a) Presidente do Conselho;
- b) Diretor (a) do Fundeflor, que terá a função de Secretário (a);
- c) Diretor (a) de Gestão de Florestas Públicas de Produção do Ideflorbio;
- d) Diretor (a) de Desenvolvimento de Cadeias Florestais do Ideflorbio;
- e) Diretor (a) de Administração e Finanças do Ideflor-Bio;
- f) Diretor (a) de Gestão da Biodiversidade do Ideflor-Bio;
- g) Diretor (a) de Gestão e Monitoramento de Unidades de Conservação do Ideflor-Bio;
- h) Coordenador (a) do Núcleo de Assessoramento Estratégico do Ideflor-Bio (Pará, 2019).

Conforme a normativa supracitada, cada membro do Conselho Deliberativo titular da vaga indicará o membro suplente, que o substituirá em sua ausência, sendo a participação no Condel considerada de relevante interesse público, portanto, não é remunerada.

3.3.2 Das Atribuições do Conselho Deliberativo

O Condel tem a responsabilidade de definir os critérios de elegibilidade técnica, com a finalidade de selecionar projetos, observadas as prioridades estabelecidas na lei estadual de criação do Ideflor-Bio. Conforme a instrução normativa, são atribuições do Conselho Deliberativo:

- I-Estabelecer diretrizes e prioridades temáticas para a aplicação dos recursos, observada a legislação vigente;
- II-Editar normas para elaboração, acompanhamento e avaliação de projetos;
- III-definir critérios de elegibilidade técnica e selecionar projetos, observadas as prioridades estabelecidas na Lei Estadual nº. 6.963, de 16 de abril de 2007 e neste regulamento;
- IV-Aprovar a programação anual dos recursos do Fundo, devendo, obrigatoriamente, considerar os recursos relativos aos projetos aprovados nos exercícios anteriores e cujo desembolso deve ocorrer em mais de um exercício fiscal;
- V-Aprovar a prestação de contas anual da aplicação dos recursos do Fundo;
- VI-Avaliar periodicamente os resultados do impacto socioeconômico do desenvolvimento florestal no Estado do Pará;
- VII-acompanhar a execução da programação aprovada;
- VIII-elaborar e aprovar seu Regimento Interno (Pará, 2019, não paginado).

Cabe ao Presidente do Condel aprovar as pautas e convocar as reuniões ordinárias e extraordinárias. Também cabe a cada membro do Conselho Deliberativo participar das suas reuniões, deliberando sobre os assuntos em pauta, tendo sempre direito à voz e ao voto, respeitados os prazos estabelecidos pelo Presidente.

3.3.3 Composição dos Membros da Comissão Estadual de Floresta

A Comef foi instituída através da Lei nº 6.963, de 16 de abril de 2007, no âmbito do Ideflor, com a composição e o funcionamento definidos pela Lei nº 6.963/07 e pelo Decreto nº 335, de 9 de agosto de 2007.

A Comef é composta por representantes do Poder Público, dos empresários, dos trabalhadores, da comunidade científica, dos profissionais da área florestal, das Organizações Não-Governamentais, com atuação reconhecida no setor e dos representantes de associações de comunidades locais.

A Comef teve alteração na sua composição de 16 membros iniciais, de acordo com o estudo do autor para 19 componentes, conforme abaixo:

Um representante de cada um dos seguintes Órgãos:

1. Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do Estado do Pará (Ideflor-Bio);
2. Ministério Público Estadual (MPE);
3. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade (Semas);
4. Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social (Segup);
5. Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia, Educação Profissional e Tecnológica (Secte);
6. Instituto de Terras do Pará (Iterpa);
7. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa);
8. Universidade Federal Rural do Pará (Ufra);
9. Museu Paraense Emílio Goeldi (Mpeg);
10. Federação dos Trabalhadores da Indústria de Construção e do Imobiliário (Fetracompa);
11. Federação da Agricultura e Pecuária do Estado do Pará (Faepa);
12. Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Pará (Fetagri);
13. Federação das Indústrias do Estado do Pará (Fiepa);
14. Associação das Indústrias Exportadoras de Madeira do Estado do Pará (Aimex);
15. Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (Coiab);
16. Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS);
17. Fórum da Amazônia Oriental (Faor);
18. Coordenação das Associações das Comunidades Remanescentes de Quilombos no Pará (Malungu);
19. Associação Profissional dos Engenheiros Florestais (Apef) (Cardoso, 2020, p. 64).

A Comef, na condição de órgão consultivo do Ideflor-Bio e do Fundeflor, foi criada com a finalidade de assessorar, avaliar e propor as diretrizes para a gestão das florestas públicas

estaduais, além de discutir o Plano Anual de Outorga Florestal (Paof), documento basilar que reúne as principais informações de destinação e oferta das áreas públicas de florestas.

3.3.3.1 *Das atribuições da Comef*

No entendimento de Cardoso (2020), a Comef possui em seu regimento interno atribuições de órgão consultivo da gestão de florestas públicas, cabendo:

- I – Manifestar-se sobre a adoção de ações de gestão de florestas públicas, bem como sobre o (Paof);
- II – Manifestar-se sobre o Relatório Anual de Gestão de Florestas Públicas;
- III – estabelecer orientações e diretrizes, por meio de recomendações e proposições, pertinentes aos seus objetivos e atribuições;
- IV – Aprovar moções pertinentes aos seus objetivos e atribuições;
- V – Estabelecer cooperação com os movimentos sociais, organizações não governamentais e o setor empresarial;
- VI – Incentivar a participação democrática na gestão das políticas e dos investimentos públicos na gestão de florestas públicas;
- VII – estabelecer o regimento interno da Comissão, a ser aprovado pelo Diretor Geral;
- VIII – propor ações de fomento e investimento na área florestal (Pará, 2008a *apud* Cardoso, 2020, p. 59).

É possível inferir que, na arena de ação, os atores possuem graus diferentes de poder e influência de decisão. O poder de decisão é centralizado entre os membros do Condel que o exercem por meio de processo interno.

3.4 Estrutura de Governança do Fundeflor

Com base na análise da revisão da literatura, legislações e atas das reuniões ordinárias do Condel e relatórios, é possível inferir que a estrutura da governança florestal do fundo tem atores com maior poder de decisão. O Condel é composto: pelo diretor do Fundeflor; presidente do Ideflor-Bio; cinco membros das diretorias; e um coordenador do núcleo de assessoramento estratégico.

Os membros da Comef, formada por representantes do Poder Público, setor privado, comunidade científica, profissionais da área florestal, organizações não governamentais com atuação reconhecida no setor e entidades representativas de classe traz em sua composição estrutural uma diversidade maior de atores sociais comparada ao Condel, contudo o seu poder de decisão é limitado pelas regras de uso.

Embora a regra em uso estabeleça a Comef como entidade consultiva, as seleções e aprovações dos projetos se realizam previamente nas reuniões deliberadas pelo Condel

conforme as atas das reuniões ordinárias entre os períodos de 2015-2022, disponíveis no site do fundo. Vale elucidar que a premissa de criação de conselhos, em sua essência, parte da necessidade de representatividade democrática; todavia, tanto no Condel como na Comef, não estão presentes representantes das comunidades tradicionais ou membros da esfera federal e municipal com objetivos comuns, os quais poderiam unir esforços e aprendizado.

Considerando a centralização de decisões para aprovação de projetos com base na análise das atas das reuniões do Condel, falta maior transparência nos processos internos de aprovação das propostas quanto à quantidade de propostas apresentadas por tipo de acesso, chamada pública, processo interno de seleção de projetos entre as diretorias ou convênios que submetem propostas de projetos para aprovação. Também, falta transparência nos votos dos membros do conselho e critérios de elegibilidade.

4 PRINCÍPIOS COMO ORIENTADORES DE MONITORAMENTO DE PROJETOS

Neste capítulo do estudo, aborda-se de que maneira princípios de boa governança florestal podem contribuir para monitorização de projetos e fortalecimento da governança florestal do Fundelfor. A delimitação do trabalho teve como norteio princípios amplamente aceitos de boa governança florestal de: transparência, participação, responsabilidade e coordenação.

4.1 Princípios da Transparência Como Fator Orientador Para Monitorização

Na boa governança, a transparência refere-se à abertura, acesso e divulgação de informações relevantes, de forma clara e comunicativa, para o público. Conforme Alonso e Casero (2017), o cenário digital facilitou o desenvolvimento de novos mecanismos e ajuda para que cidadãos exerçam a transparência, que está ligada ao acompanhamento político, e contribui para a redefinição da comunicação.

O estudo de Maccari (2022) demonstra um exemplo de boa governança, no qual, apresenta uma análise da plataforma institucional Projeta SC, ferramenta para viabilizar a transparência ativa dos projetos do Governo do Estado de Santa Catarina. Segundo o autor, o Projeta SC é de livre consulta e tem como principal função dar transparência à gestão de projetos, permitindo o monitoramento e controle social das iniciativas adotadas ou planejadas.

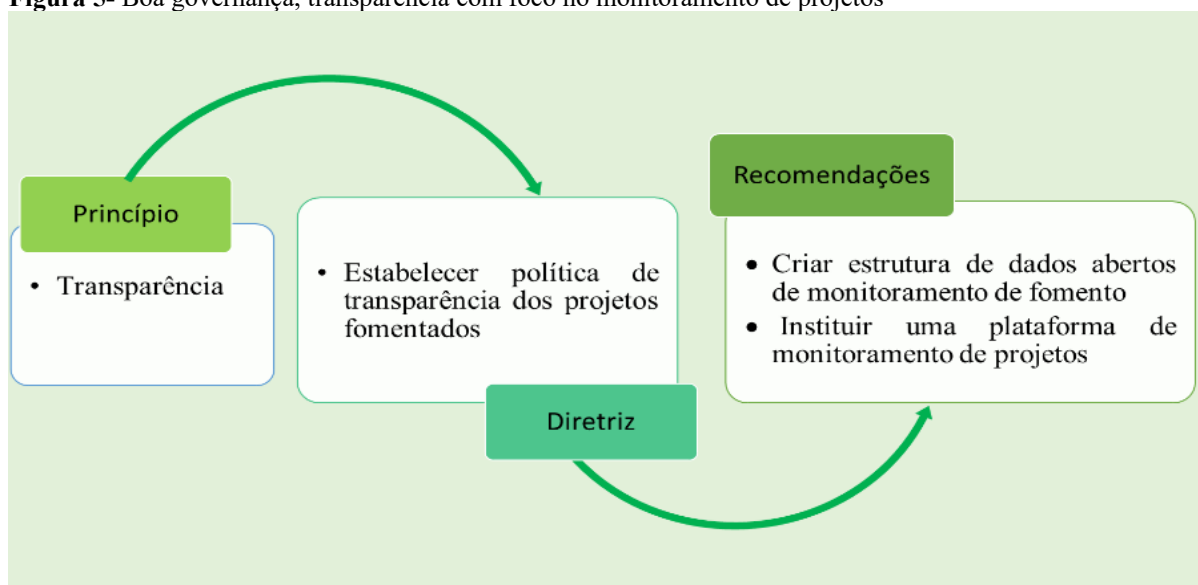
A plataforma em questão é um exemplo prático de como é possível o governo ser transparente em suas ações executadas através de projetos. Nas iniciativas de governação

ambiental, a transparência é considerada um bem puro que pode capacitar os fracos e responsabilizar os poderosos através da divulgação de informações. Para Goldstein e Faxon (2022), as preocupações com a transparência são normalmente impulsionadas por uma certa cadeia de lógica: a observação produz insights que criam o conhecimento necessário para governar e responsabilizar os sistemas.

O estudo de Alonso e Casero (2017) apresenta cinco modalidades de plataformas, com finalidade e dimensão de transparência. Essas modalidades focam em dados governamentais abertos, notícias de interesse público, divulgação de ideias e pontos de vista diversos, respostas de políticos e participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão política.

Duas dimensões chamam atenção para o contexto de monitoramento transparente que podem fortalecer a governança florestal, modalidade de dados governamentais abertos, e participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão política: a) Plataformas de prestação de contas com dados governamentais abertos, são plataformas nas quais um indivíduo ou um grupo de pessoas monitoram e fiscalizam as ações e decisões executadas pelo poder político. O seu objetivo é usar a transparência para encorajar os atores políticos a explicarem e justificarem as suas ações aos cidadãos; b) Plataformas de conectividade social e política permitem a incorporação dos cidadãos em procedimentos políticos e jurídicos, como a discussão de projetos de lei. Promove a participação política dos cidadãos, bem como uma maior visibilidade social na tramitação das regulamentações.

Diante do exposto, é possível inferir que, para uma boa governança florestal no monitoramento dos projetos fomentados pelo Fundeflor (figura 5), é necessário que atores da linha de frente assegurem princípios de transparência na monitorização das ações convergindo políticas transparentes de prestação de contas e conectividade social tornando o governo mais proativo, eficiente, transparente e orientado ao cidadão.

Figura 5- Boa governança, transparência com foco no monitoramento de projetos

Fonte: Elaborado pela primeira autora (2023).

Com base na revisão bibliográfica, é possível concluir que, para obter boa governança florestal de transparência, a plataforma de monitoramento permitirá garantir transparência na execução dos projetos fomentados com os recursos públicos. Pessoas de fora poderão examinar informações e os resultados.

4.2 Princípios da Participação Como Fator Orientador Para Monitorização

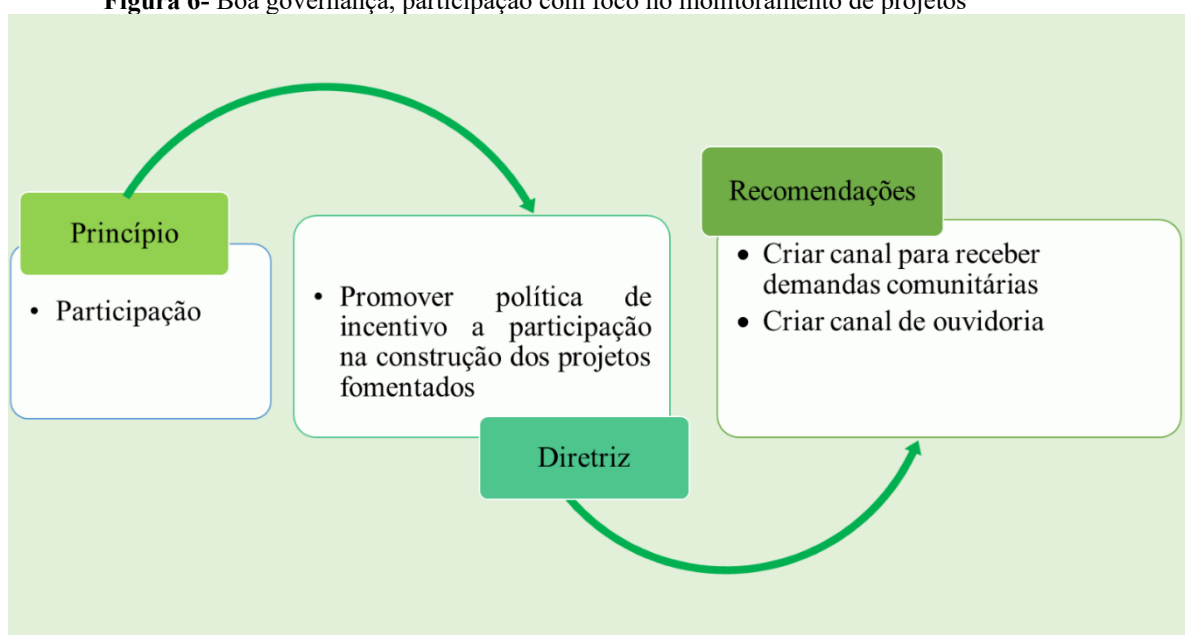
A participação é definida como o envolvimento ativo de um grupo de indivíduos num processo coletivo. No contexto da administração pública, conforme Addink (2019), participação refere-se ao envolvimento dos cidadãos nas ações reais ou pretendidas das autoridades administrativas. Tem fortes ligações com a democracia e com a teoria da democracia deliberativa.

Para Pereira (2022), é preciso contar com uma rede de comunicação e ações integradas que promovam o envolvimento e incentivem a participação de atores e instituições. Esse autor elucida que a gestão participativa estratégica é adequada para tal propósito, pois consiste na administração em que os representantes podem se manifestar e negociar seus interesses de forma igualitária, com sentimento de responsabilidade e pertencimento de grupo, com participação efetiva e direta na construção conjunta de decisões a serem tomadas para a definição de um destino coletivo.

A participação pública pode ser motivada por vários motivos, além de motivos genuínos de participação pública. Addin (2019) chama atenção para a importância da legitimidade como parte do Estado de direito tradicional, bem como o conteúdo de legitimidade em termos de noções, é semelhante às ideias dos princípios da boa governança.

Um canal de participação para incentivar a participação quanto à apresentação de demandas locais é essencial para reforçar a participação na governança florestal na elaboração de projetos. O contexto tecnológico pode ser transformado em uma ferramenta de incentivo à participação, chegando a mais cidadãos de maneira mais rápida, fácil e abrangente.

Figura 6- Boa governança, participação com foco no monitoramento de projetos



Fonte: Elaborado pela primeira autora (2023).

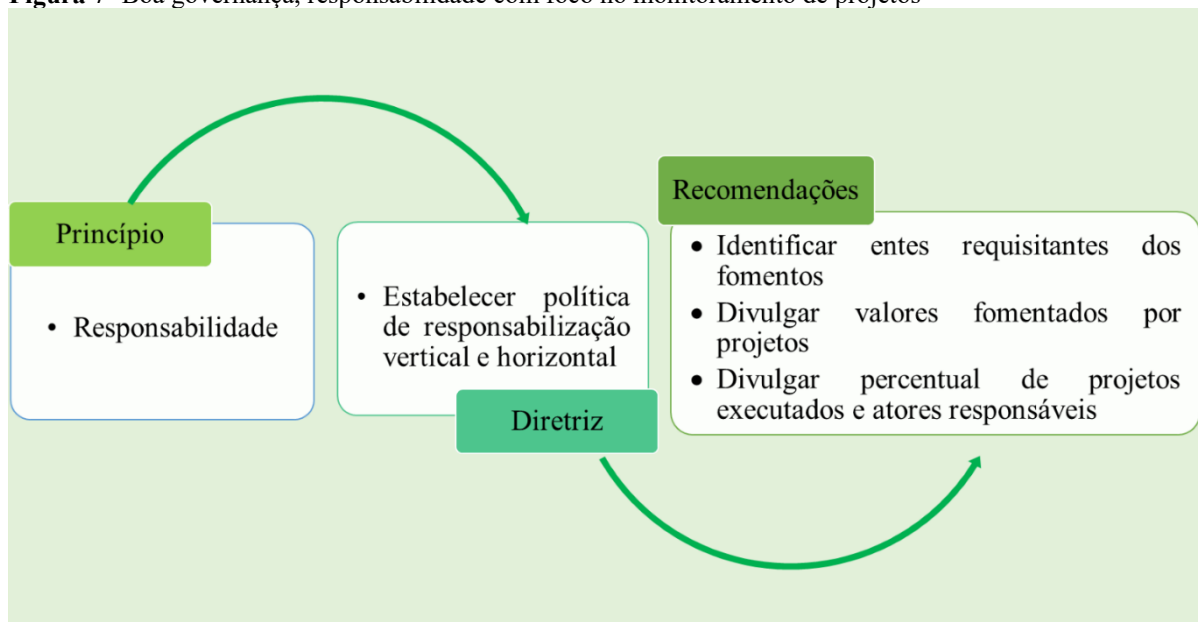
O papel das instituições públicas possui função importante na instituição de ferramenta capaz de estimular a participação cívica no processo de construção de políticas públicas. Canais diretos de participação democrática devem estruturar a boa governança florestal como garantia do exercício de direito de participação social. A tecnologia possibilita ampliar o alcance da participação e, ao mesmo tempo, reduz os custos de levantamento de demandas. Canais de participação viabilizam a possibilidade de diferentes atores sociais apresentarem demandas, permitindo que diferentes questões, perspectivas e opções relevantes sejam consideradas ao definir um problema de projeto.

4.3 Princípios de Responsabilização Como Fator Orientador Para Monitorização

A responsabilização é um dos pilares da boa governação, o que denota responsabilidade do governo para com os governados é também o mecanismo através do qual as pessoas podem exercer a sua influência sobre o governo (Ali, 2015). A responsabilização é complexa e conceito multifacetado que é difícil de definir em termos precisos. Contudo, na visão do autor, em termos gerais, a responsabilização é o processo através do qual uma pessoa ou grupo pode ser responsabilizado por sua conduta.

Os mecanismos de responsabilização existentes são concebidos para relações de responsabilização vertical e são inadequados para a responsabilização horizontal ou “em rede” entre agências governamentais (Ryan; Walsh, 2004). Na estrutura de governança florestal descentralizada, são um desafio questões de responsabilização em razão de a execução das políticas de base florestal reunirem diferentes atores em diferentes centros de decisão. Na (figura 7), na estrutura de governança do Fundeflor, para exercer prática de boa governança florestal de responsabilização é preciso identificar os atores responsáveis pela execução dos projetos fomentados.

Figura 7- Boa governança, responsabilidade com foco no monitoramento de projetos



Fonte: Elaborado pela primeira autora (2023).

O fortalecimento dos mecanismos de responsabilização é cada vez mais importante como uma estratégia para melhorar a governação florestal e abordar questões inadequadas de desempenho e prestação de serviços por parte de atores ou programas e projetos públicos e

privados voltados para alcançar as demandas climáticas e sociais na Amazônia. O interesse em intervenções que aumentem a transparência e a responsabilização exata de atores do setor responsável por executar políticas estratégicas de desenvolvimento sustentável deve ser priorizado.

A considerar-se que, anualmente, é realizado no Fundeflor um planejamento para fomentar projetos de base florestal, o monitoramento permitirá identificar quais são os atores responsáveis pela execução dos projetos de forma clara. O alcance da responsabilização deve alcançar os responsáveis pela decisão de fomentar os projetos apresentados por requisitantes de recurso. É de considerar-se necessário o estabelecimento de parâmetros básicos que definam o percentual de entrega anual das ações fomentadas por entes requisitantes como critério de escolha.

4.4 Princípios de Coordenação Como Fator Para Monitorização

Com a grande demanda por dados e informações geoespaciais, torna-se fundamental que instituições públicas, academia e a sociedade (Silva; Julião, 2021) busquem um objetivo comum a partir da governança da geoinformação, de forma mais participativa e contribuindo para a melhoria na tomada de decisões.

O papel potencial da governação no reforço da mitigação e adaptação às alterações climáticas, como exposto em Kooiman (2003), é definida no sentido mais amplo como os “processos de interação e tomada de decisão entre atores envolvidos em um problema comum”. Nesse sentido, a governação difere do modelo de governo tradicional em que “as decisões coletivamente vinculativas são tomadas por representantes eleitos nos parlamentos e implementadas nas administrações públicas”. Em vez disso, ela integra uma variedade de atores e regimes a múltiplos níveis globais.

A coordenação é um dos principais elementos da colaboração intraorganizacional Kozuch e Sienkiewicz (2016). A coordenação intraorganizacional é tida para Kozuch e Sienkiewicz (2016) como um fator que tem forte influência no curso das ações. Isso resulta, principalmente, de competências específicas e complementares de cada organização, distribuição de tarefas e responsabilidades. Esses fatores criam as bases para a realização eficiente das ações. E a ter-se isso em conta, a coordenação intraorganizacional é de importância fundamental para o curso da colaboração.

Como posto por Cardoso Júnior (2015), são até agora poucos e insuficientes os esforços feitos no Brasil para incentivar tal abordagem estratégica, vinculada a parâmetros como a

necessidade de uma visão ampla sobre a situação das políticas, suas capacidades institucionais, recursos materiais, humanos, logísticos e entregas previstas. É necessário elucidar as interfaces intra e interpolíticas, identificação precisa do que tenha sido efetivamente entregue à sociedade (indivíduos, famílias, grupos específicos, empresas, demais organizações etc.) pelas ações de governo monitoradas etc.

Nesse contexto e conforme a (figura 8), o monitoramento dos projetos na estrutura de governança do Fundeflor é importante para o acompanhamento e fortalecimento da coordenação das ações de mitigação climáticas e desenvolvimento econômico entre atores do estado, mas também abre espaço para consultar projetos, de natureza de interesse comum de múltiplos atores na estrutura de governança florestal intergovernamental.

Figura 8- Boa governança, coordenação com foco no monitoramento de projeto



Fonte: Elaborado pela primeira autora (2023).

Com base na revisão da literatura, é possível inferir que o monitoramento é importante ferramenta que permite a coordenação entre diferentes atores com objetivos comuns, cujas decisões têm impacto sobre as florestas acompanharem a execução do planejamento e execução das políticas estratégicas.

5 MODELO PARA MONITORAMENTO DE PROJETOS

Este capítulo trata do modelo de monitoramento de projetos com base em princípios de boa governança florestal para fortalecer a governança florestal do Fundeflor na gestão dos recursos de concessão florestal.

5.1 Sugestão de Modelo Para Monitoramento de Projetos

O monitoramento de projetos de base florestal no Pará precisa de avanços para uma melhor gestão florestal sustentável. A ausência de prestação de conta das execuções efetivadas através do fomento com recursos das concessões florestais é um exemplo de tal necessidade. O monitoramento de projetos na estrutura da governança florestal do Fundeflor poderá ser ferramenta estratégica institucional de fortalecimento dos processos internos na seleção de projetos, planejamento anual, monitoramento dos fomentos e avaliação das políticas públicas.

O objetivo deste trabalho é propor um modelo conceitual de monitoramento de projetos, que possa subsidiar a governança florestal do Fundeflor, na gestão dos recursos de concessão florestal na seleção de projetos, planejamento anual, monitoramento dos fomentos e avaliação das políticas públicas considerando dado da execução dos projetos fomentados. Para atender a essa finalidade, sugerem-se (tabela 1) práticas de boa governança florestal com base em princípios de boa governança florestal de transparência, responsabilidade, coordenação e participação, conforme as sugestões abaixo:

Tabela 1- Práticas de boa governança florestal

Práticas de boa governança	Sugestão
Transparência e divulgação de dados	• Criar estrutura de dados abertos de monitoramento de fomento • Plataforma de monitoramento de projetos
Incentivo à participação cidadã	• Criar canal para receber demandas comunitárias • Criar canal de ouvidoria
Identificação dos responsáveis pela execução dos projetos	• Identificar entes requisitantes dos fomentos • Divulgar valores fomentados por projetos • Divulgar percentual de projetos executados e atores responsáveis
Partilhamento das ações estratégicas para as partes interessadas	• Divulgar regiões atendidas • Divulgar público atendido

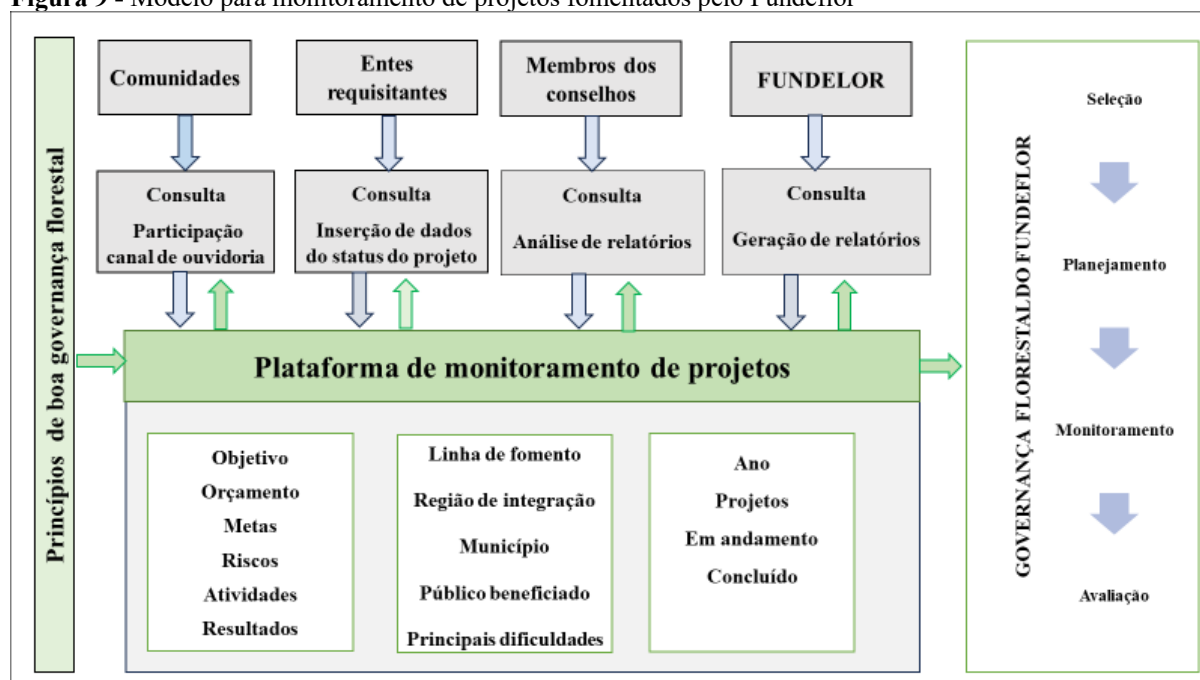
- Principais entraves identificados na implementação dos projetos

Fonte: Elaborado pela primeira autora (2023).

O modelo em questão foi estruturado com base em diretrizes de princípios de boa governança florestal. O modelo de monitoramento trata-se de uma plataforma de monitoramento das execuções de projetos que anualmente recebem fomento para executar ações de base florestal. A considerar-se a complexidade e entraves existentes que retardam ou até mesmo inviabilizam a concretização das ações, é imprescindível conhecer quais são os gargalos existentes.

A proposta de uma plataforma de monitoramento de projetos propõe a interação na comunicação entre as partes interessadas; por isso, recomendamos o compartilhamento de informações que, ao longo da execução do projeto, é determinante para atraso ou inviabilização da eficiência na execução de determinada atividade. Os órgãos públicos (tabela 9) precisam colaborar, explorando sinergias, compartilhando boas práticas e as lições aprendidas entre si e com outras partes interessadas.

Figura 9 - Modelo para monitoramento de projetos fomentados pelo Fundeflor



Fonte: Elaborado pela primeira autora (2023).

O principal objetivo do modelo de monitoramento na estrutura de plataforma é fornecer base para otimizar o processo comunicativo entre os atores que recebem o fomento, gestores internos do fundo, membros dos conselhos, sociedade civil e demais partes interessadas por

meio da colaboração para ampliar a possibilidade de criação de soluções com eficácia das execuções de projetos de base florestal.

Em face da complexidade na governança florestal, o modelo proposto sugere a criação, na plataforma, canais de participação direta e indireta para realizar alimentação de dados, geração de relatórios ou consulta de informações dos projetos fomentados. O modelo em questão sugere o compartilhamento de informações, permitindo que:

- a) **Comunidades** tenham espaço para apresentação de demandas através do canal de ouvidoria e possam consultar relatórios, havendo assim participação direta alimentando a plataforma com suas demandas de base florestal e participação indireta, realizando consulta dos relatórios de projetos fomentados.
- b) **Entes requisitantes** do recurso possam realizar atualização do status do projeto através de um canal de compartilhamento de dados. Também realizar consulta a relatórios anteriores para pesquisar os principais desafios enfrentados na execução de projetos anteriores, criando assim um ciclo de aprendizado. Dessa forma, terão uma participação direta alimentando a plataforma com dados do status do projeto e, de forma indireta, realizando consulta dos relatórios de projetos fomentados.
- c) **Membros dos conselhos** realizam consulta do andamento da execução dos projetos em tempo real e consulta dos relatórios dos projetos fomentados, dessa maneira o acompanhamento do andamento da execução dos projetos aprovados gera conhecimento para a tomada de decisão.
- d) **Gestores internos** do fundo controlem o cadastro dos entes requisitantes do recurso, que irão para a geração dos relatórios gerenciais nos quais serão divulgados os resultados dos projetos fomentados.
- e) **Membros dos conselhos** consultem o andamento da execução dos projetos em tempo real e os relatórios dos projetos fomentados; dessa maneira, o acompanhamento do andamento da execução dos projetos aprovados gera conhecimento para a tomada de decisão.
- f) **Gestores internos** do fundo do controle de acesso de cadastro dos entes requisitantes do recurso realizem a geração de relatórios gerenciais, façam a divulgação dos relatórios na plataforma e monitorem a eficácia do desempenho e da especificação dos resultados dos projetos fomentados.

É de suma importância que a plataforma de monitoramento contenha as seguintes informações: a) órgão responsável pelo projeto; b) tipo de projeto; c) datas de início e fim; d) situação atual do projeto; e) valor planejado; f) prazo estimado para execução; g) percentual financeiro executado; h) detalhes da situação; e i) uma descrição do objetivo do projeto.

E também informações complementares sobre: 1) as principais entregas do projeto; 2) a localização georreferenciada do projeto (municípios contemplados pelo projeto); 3) história relacionada ao projeto; 4) público-alvo do projeto; 5) valores do projeto, divididos em valores planejados, contratados, executados e pagos.

5.2 Resultados e Discussões

A premissa dos recursos escassos e necessidades ilimitadas é o fundamento que se aplica na governança florestal. A descentralização de fonte de recurso das concessões florestais tem expectativa de promover o desenvolvimento sustentável. Considera-se que o estado do Pará é palco de diferentes ecossistemas em distintos estágios de conservação, em um contexto social complexo, então, a alocação de recurso realizada por atores com poder de decisão tem que partir de um planejamento bem estruturado, norteado por informações solidadas.

As regras presentes na estrutura de governança do Fundeflor centralizam as decisões de seleção e aprovação dos projetos no Conselho Deliberativo do Fundeflor, formado por atores que, em sua maioria, são diretores de diretorias, os quais, por sua vez, apresentam proposta de projetos para fomento, o que pode comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública. A ausência de representatividade social impede uma participação efetiva e democrática de atores que usam e dependem da floresta.

A baixa efetividade das execuções do planejamento anual dos projetos fomentados representa para a sociedade ausência de assistência em regiões do estado do Pará que precisam do recurso para a restauração florestal, a educação ambiental, o desenvolvimento e apoio às pesquisas e ao fomento de manejo florestal, aos modelos de uso e aproveitamento sustentáveis de produtos madeireiros e não madeireiros, serviços florestais de gestão comunitária e familiar, o fomento à recuperação de áreas alteradas mediante o cultivo florestal, entre outras linhas prioritárias de fomento que compõem a missão do Fundeflor.

Informações importantes não são disponibilizadas nos relatórios, como a justificativa dos motivos para a falta de aplicação dos recursos e a relação dos municípios e dos projetos que deixaram de ser assistidos com a falta de execução. Fica o questionamento sobre quem deveria fiscalizar essa falta de aplicação, não somente em termos de controle social, mas de controle

interno do executivo e de controles externos (como o Ministério Público ou o Tribunal de Contas). Quem é (ou deveria ser) responsabilizado pela não aplicação?

Diante disso, fundos públicos devem conter os princípios da boa governança, incluindo transparência, responsabilização, coordenação e participação em suas estruturas de gestão. Novos avanços tecnológicos ensejarão novas formas de transparência pública e novos procedimentos de controle e de participação da sociedade. O monitoramento de projetos deve ser institucionalizado e nessas instituições como boa prática de governança. Nesse aspecto, a utilização da tecnologia da informação também é capaz de moderar boa governança, criando uma maior transparência e participação comunitária, abrindo um amplo espaço de interações entre a comunidade e o governo.

Apoiado no princípio de boa governança florestal de transparência, o modelo de monitoramento de projetos proposto nesse estudo é uma ferramenta que busca viabilizar a transparência na execução dos projetos fomentados com os recursos públicos. Desta forma, pessoas de fora poderão examinar informações e os resultados de andamento da execução dos projetos fomentados pelo nosso objeto de estudo, Fundeflor.

É importante direcionar a efetividade da transparência ao seu uso pela sociedade; por isso, cabem alguns desafios: como estimular as pessoas para usarem as informações; como conhecer o que pode interessá-las e motivá-las a procurarem por informações; como recepcionar as sugestões; e como atender a essas sugestões e dar retorno aos interessados que contribuíram. O modelo de monitoramento busca viabilizar, por meio do canal de ouvidoria, contribuições diversas e significativa participação pública para a apresentação de demandas, permitindo que diferentes questões, perspectivas e opções relevantes sejam consideradas ao definir um problema.

Quanto à responsabilização, a mudança do governo para a governança desafiou os sistemas tradicionais de responsabilização. Como os meios tradicionais de prestação de contas estão sendo desafiados no novo contexto administrativo, houve tentativas de encontrar novos meios de responsabilização. O modelo presente na estrutura de governança com diversos atores no centro de poder torna um desafio direcionar a responsabilização. É preciso pensar em regras de responsabilização das instituições que executam projetos de base florestal nesse novo desenho de governança presente na governança florestal.

O alcance da responsabilização precisa ser tanto vertical como horizontal, ambos podem ser associados à nova estrutura de governança presente na governança florestal. Nesse aspecto, a identificação dos atores e suas funções torna-se imprescindível. Nesse sentido, o modelo de monitoramento proposto possibilita identificar quais atores são responsáveis pela

execução dos projetos de forma clara, garantindo que indivíduos e grupos de interesse público tenham o seu direito à informação atendido.

A cooperação é fundamental em qualquer projeto, especialmente quando se trata de monitorar e gerenciar atividades relacionadas a recursos naturais, como florestas. Quando se menciona o princípio da coordenação em um modelo de monitoramento de projetos, isso implica a necessidade de alinhar e integrar as ações de diferentes partes interessadas ou atores que compartilham objetivos comuns em relação às florestas.

Neste contexto, a coordenação pode ocorrer em vários níveis. No planejamento, antes do início do projeto, é crucial que todas as partes envolvidas participem, contribuindo com suas perspectivas e conhecimentos. Isso ajuda a garantir que os objetivos comuns sejam claramente definidos e compreendidos por todos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A lei de gestão de florestas públicas no Brasil representa um marco regulatório para atividades florestais no território brasileiro e trouxe medidas importantes, como: a descentralização da gestão florestal entre a União, estados e municípios; a regulação da exploração florestal de modo sustentável em áreas previamente definidas; e modernizou a forma de gerir recursos públicos florestais, prevendo retorno econômico para os municípios localizados em áreas de exploração, visando melhor distribuição de renda. É importante elucidar que o sucesso dessas políticas depende da efetiva implementação, fiscalização e participação ativa da sociedade civil.

Os recursos da concessão florestal administrados pelo Fundeflor representam um importante instrumento para a efetivação das políticas públicas, mas para isso é necessária a consolidação dos projetos fomentados, o que representa um desafio enorme para questões de controle, considerando que a execução é realizada por entes requisitantes do recurso de concessão florestal. É sabido que o processo de seleção e aprovação de projetos realizados anualmente passa por um planejamento, sob a apreciação da Comissão Estadual de Florestas, entidade consultiva dos projetos e ações fomentados.

O estudo conclui que não basta apenas planejar, é imprescindível monitorar, avaliar e corrigir os erros que têm provocado baixa efetivação das execuções planejadas, uma vez que se encontram em questão, ações de combate ao desmatamento por meio de atividades que possibilitam promover o desenvolvimento florestal de base sustentável associado à geração de emprego e renda. Diante disso, percebe-se que é necessário haver melhorias na prestação de

contas por parte dos entes requisitantes do fomento em relação à execução dos projetos fomentados.

Neste estudo, conclui-se que é importante ter uma plataforma de monitoramento em tempo real dos projetos fomentados para convergir princípios de boa governança em práticas de boa governança florestal no Fundeflor. O modelo proposto apresenta viabilidade para: transparência e divulgação de dados (projetos executados e outras informações relevantes); incentivo à participação cidadã (canal para receber demandas comunitárias, canal de ouvidoria); e identificação dos responsáveis pela execução dos projetos e partilhamento das ações estratégicas para as partes interessadas.

O modelo proposto oferece uma tipologia original focada na promoção da transparência, acesso a informações de interesse público e políticas de monitoramento de projetos de base florestal. Esta proposta é um ponto de partida dotado de um interessante potencial analítico para futura pesquisa focada na transparência da governança florestal. Deste modo, estabelece as ligações existentes entre monitorização e transparência, entendendo o primeiro como requisito para a ativação do segundo para condução à democracia. Assim, este trabalho contribui à expansão da discussão sobre a importância do monitoramento na governança florestal.

O estudo sugere que se realizem novas pesquisas para identificar a presença e a ausência de regras de responsabilização dos atores que executam projetos de base florestal para o desenvolvimento sustentável na Amazônia.

REFERÊNCIAS

- ADDINK, Henk. **Good governance**: Concept and context. New York: Oxford University Press, 2019.
- ALI, Mohammed. Governance and good governance: a conceptual perspective. **The Dialogue**, v. 10, n. 1, p. 65-77, 2015.
- ALONSO- MUÑOZ, Laura; CASERO-RIPOLLÉS, Andreu. Transparency and political monitoring in the digital environment. Towards a typology of citizen-oriented platforms. **Revista Latina de Comunicação Social**, n. 72, p. 1351-1366, 2017. DOI: 10.4185/RLCS 2017-1223en.

BRASIL. **Lei nº 11.284, de 02 de março de 2006**. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF; altera as Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, 4.771, de 15 de setembro de 1965, 6.938, de 31 de agosto de 1981, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Brasília, DF, 2006. Disponível em: <https://bit.ly/2ItGVCi>. Acesso em: 30 jun. 2022.

CARDOSO JUNIOR, J. Monitoramento estratégico de políticas públicas: requisitos tecnopolíticos, proposta metodológica e implicações práticas para a alta administração pública brasileira. **Texto para discussão 2040**. Rio de Janeiro: Ipea, 2015.

CARDOSO, Karina dos Santos. **Gestão de florestas públicas**: implantação, gestão e efetividade do Fundeflor. Orientador: Mário Vasconcellos Sobrinho. 2020. 195 f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia) – Núcleo de Meio Ambiente, Universidade Federal do Pará, Belém, 2020.

GOLDSTEIN, Jenny; FAXON, Hilary Oliva. New data infrastructures for environmental monitoring in Myanmar: Is digital transparency good for governance? **EPE: Nature and Space**, v. 5, n. 1, p. 39-59, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1177/2514848620943892>. Acesso em: 30 jun. 2022.

KOOIMAN, Jan. **Governing as governance**. London: Sage, 2003.

KOŻUCH, Barbara; SIENKIEWICZ-MALYJUREK, Katarzyna. Inter-organizational coordination for sustainable local governance: Public security management in Poland. Sustainability. **Basel**, v. 8, n. 2, p. 123, 2016. DOI: <https://doi.org/10.3390/su8020123>. Acesso em: 30 jun. 2022.

MACCARI, Fernando. O papel da transparência pública enquanto princípio (e/ou pressuposto) da democracia: reflexões a partir da Plataforma institucional projetada SC. In: ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 9., 2022, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: SBAP, 2022. Disponível em: <https://sbap.org.br/ebap-2022/662.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2023.

OLIVEIRA, Rosicleide Farias; BRAGA, Fabrício Braga; ELIAS, Leila Márcia Sousa de Lima. Gestão de floresta pública: uma análise do Fundo Estadual de Desenvolvimento Florestal do estado do Pará (Brasil). **GIGAPP Estudios Working Papers**, Madrid, v. 7, n. 140-149, p. 96-116, 2020.

PARÁ. Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do Estado do Pará. Instrução Normativa nº 2/2019. **Diário Oficial do Estado do Pará**, Belém, 2019.

PARÁ. **Lei Estadual nº 6.963, de 16 de abril de 2007**. Dispõe sobre a criação do Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do Estado do Pará – Ideflor-Bio e do Fundo Estadual de Desenvolvimento Florestal – Fundeflor, e dá outras providências. Belém: Governo do Estado, 2007. Disponível em: <https://bit.ly/3Hcwxx0>. Acesso em: 4 abr. 2020.

PEREIRA, Fernanda Freda *et al.* Percepção do conselho acerca do monitoramento participativo da biodiversidade para a gestão das unidades de conservação da Amazônia. **Biodiversidade Brasileira**, Brasília, DF, v. 12, n. 5, p. 151-166, 2022. DOI: <https://doi.org/10.37002/biodiversidadebrasileira.v12i5.1814>. Acesso em: 4 abr. 2020.

RYAN, Cristina; WALSH, Pedro. Collaboration of public sector agency collaboration: reporting and accountability challenges. **International Journal of Public Sector Management**, v. 7, n. 7, p. 621-631, 2004. DOI: <https://doi.org/10.1108/09513550410562284>. Acesso em: 4 abr. 2020.

SILVA, Ana Cristina Rocha. **Gestão compartilhada do patrimônio arqueológico na Amazônia**: conflitos e desafios entre o oficial, o legal e o real. Gestão compartilhada do patrimônio arqueológico na Amazônia: conflitos e desafios entre o oficial, o legal e o real. Orientadora: Ligia Terezinha Lopes Simonian. 2021. 490 f. 2021. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2021. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br:8080/jspui/handle/2011/15018>. Acesso em: 4 abr. 2020.

SILVA, Rafael Lopes; JULIÃO, Rui Pedro. A Relevância das IDE para a Governança: Análise comparada Brasil-Portugal. *In*: CONGRESSO DA GEOGRAFIA PORTUGUESA, 13., 2021, Coimbra. **Anais [...]**. Coimbra: Associação Portuguesa de Geógrafos, 2021.

SIMONIAN, Ligia T. Lopes; SILVA, Ana Cristina R.; ANSCHAU, Andréia. Populações tradicionais amazônidas em tempos de desregulamentação ambiental: o caso do Pae Maracá. **Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos (BARU)**. PUC de Goiás, v. 2, p. 1-15, 2024.

SOARES, Cintia da Cunha; BEZERRA, Maria das Graças Ferraz. A gestão da concessão florestal no estado do Pará. **Pesquisa, Sociedade e Desenvolvimento**, São Paulo, v. 11, n. 1, p. e18811125101-e18811125101, 2022.

VILLELA, Raphael; BUENO, Rafaela Soares. A expansão do desmatamento no estado do Pará: população, dinâmicas territoriais e escalas de análise. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 20., 2016, Foz do Iguaçu. **Anais [...]**. Foz do Iguaçu: ABEP, 2016.

ALÉM DA BUROCRACIA: O NEOINSTITUCIONALISMO COMO CHAVE PARA ENTENDER A COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Aurilene Ferreira Martins¹

RESUMO

Este artigo explora as origens e os conceitos centrais do neoinstitucionalismo na Ciência Política. A abordagem é fundamental para entender como as instituições, definidas como regras do jogo, moldam o comportamento dos atores políticos e burocráticos. No texto, discutem-se as diferentes vertentes do neoinstitucionalismo – histórica, da escolha racional, sociológica e discursiva – e suas contribuições para a análise de políticas públicas, especialmente no contexto do federalismo brasileiro e da intersectorialidade. Argumenta-se que a abordagem neoinstitucionalista é crucial para analisar a coordenação de políticas públicas, inclusive na fronteira amazônica, revelando os incentivos e os constrangimentos institucionais que influenciam as ações dos agentes. O artigo também aborda as críticas ao neoinstitucionalismo e destaca a relevância do conceito para a pesquisa em políticas públicas.

Palavras-chave: neoinstitucionalismo, instituições, políticas públicas, federalismo, intersectorialidade, coordenação de políticas.

ABSTRACT

This article addresses the origins and central issues of new institutionalism in Political Science, the concept of institutions, federalism, and intersectorality. It emphasizes their importance for understanding the possibilities and limits of intersectoral coordination in public policies for the Amazonian border. The text discusses the federal competencies for elaborating these policies, highlighting how institutional rules constrain the behavior of bureaucratic agents. The article explores the different strands of new institutionalism-historical, rational choice, sociological, and discursive-and their contributions to public policy analysis. It argues that this approach is essential for revealing the institutional incentives and constraints that influence political actors' behavior. The paper also discusses the criticisms of new institutionalism and its relevance for public policy research.

¹ Doutora em Ciências: Desenvolvimento Socioambiental. Mestre em Planejamento do Desenvolvimento. Especialista em Desenvolvimento de Áreas Amazônicas, todos pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (Naea/Ufpa). Bacharel e licenciada em Ciências Sociais, com ênfase em Ciência Política pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Diretora Executiva da Editora Naea. E-mail: aurilenef@ufpa.br.

Keywords: new institutionalism, institutions, public policies, federalism, intersectoral coordination.

1 INTRODUÇÃO

A análise das políticas públicas e dos fenômenos políticos tem sido profundamente influenciada pelo neoinstitucionalismo, uma abordagem teórica que emergiu como uma resposta crítica ao behaviorismo e ao funcionalismo nas ciências sociais. Este artigo se propõe a aprofundar a compreensão das origens e dos pressupostos centrais do neoinstitucionalismo, bem como seu papel na análise de questões complexas, como a coordenação intersectorial no âmbito das políticas públicas para a Amazônia brasileira. A essência do neoinstitucionalismo reside na premissa de que as instituições não são meros reflexos de interesses individuais, mas sim "regras do jogo" que estruturam e limitam o comportamento dos atores políticos, moldando os resultados das ações coletivas.

O debate sobre as origens do neoinstitucionalismo é complexo, com raízes em diversas metateorias e disciplinas, incluindo a economia institucional de Veblen e a sociologia de Durkheim. O artigo identifica a ruptura com o behaviorismo norte-americano, o funcionalismo e o marxismo como um ponto de partida. A diversidade do neoinstitucionalismo se manifesta em suas quatro principais vertentes: a histórica, que foca nas trajetórias e nos legados institucionais; a da escolha racional, que utiliza modelos matemáticos para explicar o cálculo estratégico dos indivíduos; a sociológica, que enfatiza a influência das normas e estruturas sociais; e a discursiva, que destaca o papel das ideias e dos discursos na formação das instituições e das preferências dos agentes. A capacidade de cada vertente de responder a diferentes questões centrais torna a abordagem um arcabouço teórico robusto e versátil para a análise de fenômenos políticos.

2 A ABORDAGEM NEOINSTITUCIONAL E O CONCEITO DE INSTITUIÇÕES

As origens e as questões centrais do neoinstitucionalismo na Ciência Política, assim como o conceito de instituições, federalismo e intersectorialidade, são imprescindíveis para entender as possibilidades e limites da coordenação intersectorial nas políticas públicas, sem deixar de mencionar as competências federativas de elaboração dessas políticas. Esse debate é imperativo para mostrar a estruturação das regras que configuram as instituições, no âmbito das quais, os agentes burocráticos limitarão seu comportamento movido pela maximização de seus

interesses, como prescreve o neoinstitucionalismo da escolha racional (Ferejohn; Pasquino, 2001).

Os fundamentos epistemológicos do neoinstitucionalismo se dão com a ruptura da compreensão das instituições a partir de: metateorias, presentes em conceitos do final do século XIX; da tradição da economia de Veblen (Silva, 2010), Commons e Mitchell; da sociologia de Durkheim e Weber, como consequência da revolução behaviorista na ciência política; e, posteriormente, do funcionalismo de Talcot Parsons, que tentava dar respostas sobre como as escolhas sociais são moldadas, medidas e canalizadas pelos arranjos institucionais.

A análise destas origens revela elementos que caracterizam essa abordagem com base numa espécie de funcionalismo racional, influenciado pelo pensamento mecanicista das ciências naturais positivas, expresso por meio de elementos de racionalidade instrumental como: coerção, persuasão, adequação a regras e padrões, mecanismos de controle, homogeneização, seleção natural, subserviência, primazia das leis da ciência moderna do tipo causa formal, padrões pré-estabelecidos de comportamento, tipificação, habitualização, utilidade e funcionalidade. Este último é encontrado, principalmente, no neoinstitucionalismo histórico.

Considerando essas características, infere-se que, quanto à classificação dos processos de investigação social, o neoinstitucionalismo surgiu a partir de uma ruptura com o behaviorismo norte-americano, funcionalismo e o marxismo, mas, trouxe consigo alguns elementos do funcionalismo e do estruturalismo, classificando-se, do ponto de vista instrumental lógico, epistemológico e ontológico (Peres, 2008).

Em parte, fundamenta-se na hermenêutica, dado seu viés interpretativo e de análise simbólica das regras e do comportamento do indivíduo, e parte, na lógica formal, uma vez que dá importância às estruturas formais, introduzindo modelos matemáticos para explicar e prever as ações dos indivíduos por meio de um cálculo racional, embora, na concepção de Veblen (Silva, 2010, p. 293), o desempenho do homem em sociedade se explique também pela confluência da motivação biológica, do suporte social e histórico e da racionalidade.

O neoinstitucionalismo constitui-se como uma crítica ao marxismo radical, dialogando com outro marxismo – o marxismo analítico –, que tem suas raízes na cultura intelectual inglesa, influenciada por questões históricas presentes nos maiores representantes da teoria neoinstitucional contemporânea na Ciência Política, como Elster (1989), Ferejohn e Pasquino (2001) e Wright (1993).

Théret (2003, p. 226) chama a atenção para a existência de diversos institucionalismos, em diferentes ramos do conhecimento. A Economia, Sociologia, Ciência Política e História são

alguns deles. Cada um apresenta uma definição diferente de instituições, mas pode-se dizer que há uma afinidade maior entre os neoinstitucionalismos da Ciência Política, Economia e Sociologia, em razão da influência da teoria da regulação francesa nessas disciplinas, embora haja autores que sustentem a origem do conceito de instituições à Ciência Política norte-americana (Hall; Taylor, 2003).

Do ponto de vista metodológico, o neoinstitucionalismo se distingue de outros paradigmas, inclusive do individualismo metodológico, porque se propõe a entender o comportamento dos indivíduos e de coletivos, por meio da mediação entre as estruturas sociais e os comportamentos individuais, isto é, a partir das instituições (Théret, 2003, p. 225).

Além desse aspecto, as principais questões-respostas das quais se ocupa o neoinstitucionalismo são descritas no (quadro 1).

Quadro 1 - Resumo teórico das perspectivas e principais questões-respostas para a abordagem neoinstitucional

	Perspectivas	Questões centrais	Respostas
A relação entre instituições e o comportamento individual é conceituada de modo geral	Calculadora Sociológica	O que interfere no comportamento dos atores?	- O cálculo estratégico, pois buscam maximizar os ganhos. - As alternativas são pensadas com o cálculo para o maior benefício. Apesar de o cálculo estratégico e racional estar presente, há também outras questões, como fenômenos culturais e os costumes que influenciam as decisões.
Ênfase nas assimetrias de poder associadas às instituições			
O conceito de desenvolvimento institucional privilegia trajetórias e situações críticas e consequências imprevistas.	Cultural	Qual o papel das instituições?	Oferecer segurança sobre o comportamento dos indivíduos por meio das regras e normas. Criar leis que permitam interpretação e definam a ação.

As instituições são responsáveis pelos resultados das políticas.			O conjunto de regras que incentivam os indivíduos a segui-las em troca de ganhos e incentivos.
Como as instituições influenciam o comportamento dos indivíduos?		O que sustenta as instituições?	É por meio dos indivíduos que as instituições influenciam as situações políticas

Fonte: Elster (1989), Veblen (2010), North *et al.* (1990). Elaboração da autora.

Essas diferentes perspectivas que compõem a teoria neoinstitucional têm sido utilizadas de modo predominante na Ciência Política na análise de políticas públicas. É com esse paradigma que se movimenta e se organiza boa parte da comunidade desse campo científico, contribuindo para o avanço do conhecimento dos fenômenos políticos no cerne desse modelo teórico. Este, por sua vez, abrange os fundamentos ontológicos e epistemológicos da abordagem neoinstitucionalista, para a qual as "instituições importam" decisivamente na produção dos resultados políticos.

Ainda segundo Elster (1989), o individualismo metodológico, para o qual os fenômenos sociais são explicáveis com base nos indivíduos, suas características, fins e crenças, e que se faz presente no neoinstitucionalismo, seria a válvula de escape para combater a influência excessiva do funcionalismo nas ciências sociais.

A abordagem neoinstitucional em políticas públicas parte de quatro² vertentes teóricas que a compõem: o neoinstitucionalismo histórico; o neoinstitucionalismo da escolha racional; o neoinstitucionalismo sociológico; e o neoinstitucionalismo discursivo.

A primeira vertente, o neoinstitucionalismo histórico, propõe ultrapassar o método estrutural-funcionalista e as teorias do conflito entre grupos, ambos com variantes marxistas e pluralistas. Segundo Hall e Taylor (2003), o neoinstitucionalismo histórico pauta-se na ideia de que

a organização institucional da comunidade política ou a economia política era o principal fator a estruturar o comportamento coletivo e a estruturar resultados distintos. Em consequência, privilegiavam o “estruturalismo” inerente às instituições da comunidade política de preferência ao “funcionalismo” das teorias anteriores, que consideravam as situações políticas como respostas às exigências funcionais do sistema (Hall; Taylor, 2003, p. 195).

² Hall e Taylor (2003) só consideram as três primeiras.

Essa vertente passou a enfatizar o modo como as instituições sociais e políticas, podem estruturar as interações sociais e influenciar conjunturas políticas e econômicas em razão desse processo. De acordo com esse pensamento, as políticas públicas são analisadas a partir da compreensão de como a estrutura institucional do sistema político afeta as expectativas ou o comportamento de indivíduos ou de um grupo no que tange à tomada de decisões, o que é fundamental em políticas públicas.

A segunda, a escolha racional, se propõe à construção de modelos explicativos abstratos e preditivos, com o objetivo de aplicação universal (em qualquer cenário de decisão). “Trata-se de um enfoque ‘calculador’ clássico para explicar a influência das instituições sobre a ação individual” (Hall; Taylor, 2003, p. 206). Esta vertente utiliza-se do método dedutivo na explicação da origem das instituições para demonstrar as funções exercidas por elas e as regras que elas criaram para diminuir os custos de transação no processo decisório ou organizacional. O cálculo estratégico pressupõe a interação dos indivíduos racionais no ambiente coletivo moldado pelas regras institucionais. Assim, o evento político é resultado das múltiplas interações de agentes maximizadores dos seus benefícios em confrontos com outros indivíduos igualmente racionais e maximizadores dos seus interesses egoísticos (Ferejohn; Pasquino, 2001).

Esta abordagem contribui para a análise de políticas públicas ao procurar saber se as funções desempenhadas pelas instituições foram definidas corretamente e quais as consequências disso. Isso se dá com base no pressuposto anterior, que considera o indivíduo como um ser racional, que age em função das regras institucionais, dos constrangimentos legais e considerando o cálculo do comportamento dos indivíduos com os quais se relaciona no âmbito institucional.

Analisar políticas públicas a partir da compreensão do neoinstitucionalismo da Escolha Racional, da dinâmica organizacional das instituições que compõem a rede institucional do Estado brasileiro, em particular o Executivo Federal, permite enriquecer a análise ao descortinar o funcionamento das instituições do Estado e como elas influenciam a tomada de decisão e a formação da estrutura de incentivos que permitem erguer parâmetros de constrangimentos para as escolhas e preferências dos agentes maximizadores de ganhos na busca da realização de seus interesses políticos e materiais.

Em outras palavras, explica-se o resultado dessas políticas pela modalidade de incentivos institucionais e não pelo pressuposto dado *a priori* de supostos interesses de classe desses mesmos agentes burocráticos.

Na terceira vertente, o neoinstitucionalismo sociológico, que surgiu sob a influência da Teoria das Organizações, os sociólogos institucionalistas, em geral, escolhem uma problemática que envolva a explicação de porque as organizações adotam um conjunto específico de formas, procedimentos ou símbolos institucionais, com particular atenção à difusão dessas práticas. Os agentes se comportam constrangidos por regras, mas especialmente por estruturas institucionais, sociais e políticas construídas coletivamente e que funcionam como parâmetros limitantes de suas escolhas individuais. Portanto, não é apenas o cálculo individual que conta, mas a estrutura socioinstitucional mais ampla.

Já o quarto e último enfoque do neoinstitucionalismo, pouco mencionado nos estudos mais antigos, é denominado de neoinstitucionalismo discursivo. Ele dá relevância às vantagens do uso da análise do discurso político para compreender questões que outras escolas institucionalistas têm dificuldades de abordar, como, por exemplo, a mudança institucional e a interação discursiva durante o processo de decisão legislativa. A ideia aqui é que os discursos, as ideias e os valores contam na formação das estruturas cognitivas e sociais que moldam a escolha e preferências dos indivíduos.

Essa vertente vai ao encontro do entendimento de Levi (1991) sobre mudança institucional. Para ela, esse fenômeno implica a redistribuição de poder e é fruto do abandono do comportamento de submissão, por parte de pessoas ou grupos, a arranjos institucionais vigentes.

Apesar das diferenças entre essas quatro versões do neoinstitucionalismo, em um ponto comum elas se encontram: no estudo das instituições, focado no indivíduo ou em sua ação (comportamento).

Essa diversidade de versões do neoinstitucionalismo se torna necessária para a análise do objeto da pesquisa, haja vista que auxilia na compreensão do Estado durante o ciclo de políticas públicas³ e no interior de suas instituições.

Um ponto em comum entre todas as versões do neoinstitucionalismo é o fato de que elas buscam elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos de uma ação individual ou coletiva nas políticas públicas.

³ Não existe um conceito único e definido sobre políticas públicas. Porém, segundo Souza (2006, p. 25), “apesar de optar por abordagens diferentes, as definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa destes fatores. Do ponto de vista do neoinstitucionalismo, pode-se definir políticas públicas como um conjunto de ações e/ou decisões políticas, promovidas pelas instituições com vistas a atender às demandas da sociedade nas diversas áreas, a partir das regras existentes para a decisão, formulação e implementação dessas políticas, uma vez que essas regras são capazes de moldar o comportamento dos atores-chave (agentes burocráticos) envolvidos nesse processo. É particularmente essa visão de políticas públicas que se prioriza aqui.

Como qualquer outro método de abordagem científica, o método neoinstitucional não está isento de críticas. Ele vem tanto da parte de marxistas ortodoxos quanto por parte de defensores da Teoria Habermasiana (Andrews, 2005, p. 272), que criticam principalmente o seu enfoque calculista racional. Mas o que importa é saber se a abordagem teórico-metodológica escolhida é adequada ao objeto de investigação e se a mesma possibilita dar respostas aos problemas elencados nesta tese, o que se acredita ser verdadeiro.

A opção por uma teoria que coloca as regras institucionais como centro das atenções se justifica por sua capacidade epistemológica de responder às questões propostas e também pelo fato de ela ser predominante, atualmente, na Ciência Política, principalmente nos casos americano e brasileiro, considerando a importância que dá às instituições.

North (1990) define as instituições como as regras do jogo em uma sociedade ou constrangimentos formais e/ou informais que moldam a interação humana, seja na esfera política, social ou econômica.

Já Veblen (*apud* Silva, 2010, p. 8) define instituições fundamentando-se nos costumes e normas sociais que se caracterizam a partir de uma dupla dimensão: a do universo material e do universo imaterial na interpretação das práticas sociais, cabendo a elas, por meio de regras e costumes, intensificar padrões de usos, indispensáveis para a estabilidade e permanência das instituições.

Thèret (2003, p. 31), por sua vez, entende instituições como “mediações entre estruturas e comportamentos individuais”. Apesar das diferentes definições acerca das instituições, esta tese está pautada na definição de North (1990), uma vez que são os constrangimentos legais e institucionais que possibilitam que o governo federal tenha prerrogativa, quase exclusiva, sobre a iniciativa de elaborar políticas para as áreas de fronteira na Amazônia.

A utilização dos pressupostos do neoinstitucionalismo e da intersetorialidade, sem perder de vista o contexto internacional e local nos quais essas políticas foram desenhadas, do ponto de vista estratégico da defesa, da segurança e do desenvolvimento regional, proporciona uma análise explicativa para além da estrutura burocrática quando permite explicitar os arranjos institucionais (inclusive legais) norteadores, por exemplo, do Plano de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira e da Estratégia Nacional de Fronteiras.

Levando em consideração essa premissa, no que se refere ao aspecto interno do funcionamento e da implementação desses programas, ambos com proposta de gestão intersetorial em sua concepção formal, o capítulo seguinte aborda, do ponto de vista do federalismo, a intersetorialidade, uma vez que esta possui ligação direta com a ideia de coordenação federativa.

3 FEDERALISMO, INTERSETORIALIDADE E COORDENAÇÃO HORIZONTAL

Nos sistemas federalistas, entender o funcionamento das instituições e de suas regras é imprescindível para analisar a coordenação horizontal, assim como sua importância na implementação das políticas públicas (Sano; Abrúcio, 2009). O objetivo agora é mostrar a interface entre instituições e intersectorialidade na perspectiva do federalismo e no seio da qual se desenvolvem os incentivos à coordenação horizontal. Essa construção é necessária para se visualizar teoricamente os elementos que caracterizam a intersectorialidade para a explicação do problema de pesquisa.

Weber (1978), embora não apresente explicitamente o conceito de intersectorialidade, estabeleceu os fundamentos da organização burocrática e a base para a compreensão das necessidades de coordenação/cooperação no âmbito da burocracia.

Acuña (2010, p. 21) explica a importância desses fundamentos para a coordenação nas burocracias a partir de quatro pontos: primeiro, porque a possibilidade mais simples de coordenação se dá por meio da hierarquia, uma vez que ela pressupõe, num “nível de baixa complexidade”, comportamentos de controle de autoridade, ordens específicas, clara identificação das contribuições e centralização da tomada de decisões. Segundo, já num patamar de maior complexidade das tarefas, ele aponta como solução possível a coordenação por meio de rotinas, procedimentos, planos e programas.

Neste cenário pensado por Acuña (2010), há uma separação radical entre quem planeja e quem executa o programa, com a suposição de que eles podem antecipar custos de planejamento e desenho de contingência da ação para superá-los.

Outra solução seria a internalização de propósitos e critérios para os operadores, baseados na ideia de que “a convergência de comportamento é um produto de entendimentos e orientações comuns em uma ‘doutrina’ que articula meios, produtos e resultados”. E essa convergência de comportamento nas burocracias é o ponto fundamental para a intersectorialidade ou para a coordenação de políticas (Acuña, 2010, p. 21). Nesse cenário, cada partido realiza ações pré-definidas, explícitas e formalizadas, que contribuam para o objetivo a ser alcançado com a coordenação. O controle de operadores não é executado imediatamente, mas por uma prova de conformidade com a programação definida.

Por outro lado, mas ainda tratando da mesma problemática que envolve o processo de coordenação, Peters (1998) chama atenção sobre o fato de que, mesmo nos casos em que um ministério opta por uma política que objetiva a coordenação com as políticas de outras organizações, muitos problemas surgem porque as premissas políticas fundamentais (e

requisitos legais) que orientam o funcionamento destas organizações são diferentes e isso dificulta a atuação coordenada entre as instituições.

Já Burlone (2001) entende que a coordenação horizontal resulta de esforços conjuntos para desenvolver políticas públicas que se complementam e que impliquem a participação de dois ou mais setores para a sua realização. Ele entende que o desenvolvimento e a implementação de políticas públicas intersetoriais podem ocorrer em sistemas em que os atores necessariamente dependem uns dos outros.

Por sua vez, Abrúcio (1998, p. 133) entende que a dificuldade de coordenação no Brasil se dá em razão das características, por ele denominadas de *hobbesianas* e predatórias, presentes no modelo federalista brasileiro, que consiste na competição entre estados e municípios, sem a preocupação de criar mecanismos de cooperação entre estes entes, um dos objetivos corolários do federalismo.

Isso foi apontado por Castor (2001) como consequência do processo de formação e desenvolvimento do Estado brasileiro, influenciado pelas condições históricas da colonização do Brasil pelos portugueses.

Bakvis (2004) considera que a alta burocracia do poder central possui papel fundamental na prática da intersetorialidade⁴ nas políticas públicas, mas a tradição institucional contribui para que

mesmo quando soluções administrativas estão disponíveis para garantir que um esquema colaborativo não deixe de observar requisitos necessários de accountability, as práticas tradicionais reforçam a visão de que, essencialmente, os servidores só devem prestar contas por áreas especificamente sob a responsabilidade de seus ministérios (Bakvis, 2004, p. 67-68).

Isso é compreensível, pois as responsabilidades dos servidores são definidas estatutariamente e se limitam ao seu órgão de trabalho, o que não necessariamente inibe a intersetorialidade.

Outra questão fundamental para o estudo da intersetorialidade é que a existência de políticas intersetoriais pressupõe que não haverá sobreposição entre políticas de diferentes ministérios e/ou escalas federativas. Isso poderá contribuir para que os gastos sejam menores e o alcance das políticas maximizado.

Menicucci (2014) tenta compreender a coordenação/cooperação intersetorial a partir de uma abordagem clássica das Ciências Sociais, em particular da Ciência Política, *A Lógica da Ação Coletiva*, que envolve o dilema de por que os indivíduos cooperam ou não cooperam

⁴ O autor utiliza o termo horizontalidade que tem o mesmo sentido de intersetorialidade.

(Olson, 1999), devidamente adaptada para entender por que os municípios (instituições) cooperam.

Uma das explicações possíveis, segundo a autora e, de acordo com essa literatura, “o problema da ação coletiva aparece quando o interesse privado impede a obtenção do bem coletivo ou na situação em que exista impossibilidade de se obter individualmente um bem privado” (Menicucci, 2014, p. 5).

Ainda no âmbito das Ciências Sociais, Machado (2013) analisa a coordenação a partir de sua vinculação à capacidade estatal e partindo do referencial teórico do neoinstitucionalismo histórico. Em sua visão, a coordenação “favorece o uso do Estado pelos próprios burocratas, que podem moldar as instituições de maneira a não prejudicá-los e até mesmo a beneficiá-los em seus arranjos” (Machado, 2013, p. 102).

Com esta constatação, o autor arremata, assim como defendido por neoinstitucionalistas históricos como Skocpol, Evans e Rueschemeyer (1985), que o Estado não se define como uma arena isenta de interesses, haja vista que pode ser utilizado para que burocratas e políticos atinjam seus interesses individuais, assim como pode servir para o interesse comum.

Na concepção federalista, a integração regional pode ser explicada pela criação de instituições com soberania decisória e com capacidade de articular os interesses nacionais. Contudo, o modelo federalista brasileiro, segundo Oliveira e Abrúcio (2011), não conseguiu estabelecer uma estrutura de interdependência entre a União e os Estados, dado o acentuado desequilíbrio regional existente e em razão da ausência de autonomia, principalmente financeira, para todos os estados. Essa peculiaridade é mais notável em regiões de fronteira pela baixa densidade institucional.

Arretche (2010) concorda com a tese de que o modelo federalista brasileiro dificulta a cooperação horizontal entre as três escalas do Poder Executivo brasileiro. Em vez disso, prevalecem relações intergovernamentais predatórias e limitadoras dos interesses locais nas arenas decisórias federais, o que impulsiona a prática de negociações distributivas como moeda de troca na política brasileira.

Para Rezende e Afonso (2004), a federação afetou e também foi afetada pela transição de uma economia fechada e controlada pelo Estado, por uma economia aberta e controlada pela iniciativa privada. Ele destaca dois fatos que tiveram uma influência decisiva: a transição do regime autoritário para a democracia, após o fim do regime militar em 1985, e as políticas adotadas nos anos de 1990 para acabar com a alta inflação, tendo como base a eliminação do déficit público e a manutenção de uma política fiscal disciplinada.

O federalismo brasileiro, para este autor, passou por alguns ciclos, com início em 1891 até o período atual, sempre oscilando, conforme os momentos históricos, entre centralização e descentralização do poder e entre o governo federal e os estados. O resultado desse ciclo é que, de acordo com:

as demandas macroeconômicas de ajuste fiscal e a coordenação política levaram a um aumento na parte do governo federal da coleta total de impostos e a um grande controle sobre as dívidas subnacionais. Do lado oposto, a exigência de eficiência e responsabilidade nas políticas públicas impulsionou a descentralização nos gastos públicos. As pressões da globalização e da integração regional tornam difícil encontrar um modo de harmonizar essas duas forças opostas (Rezende; Afonso, 2004, p. 9).

Neste mesmo sentido, Martins (1999) defende que a centralização burocrática dificulta a participação do cidadão na discussão sobre os problemas do Estado, dos quais, esse sofre diretamente as consequências. Isto se justifica, segundo essa interpretação, porque o corpo técnico-burocrático é quem formula “políticas e estratégias específicas *de cima para baixo*”, buscando no *insulamento* manter as decisões técnicas, blindando-as de possíveis influências políticas ou de interesses individuais.

Outro problema é que essa prática se constitui como antidemocrática, uma vez que investe de poderes, os *corpos burocráticos descolados da sociedade* que formulam e executam políticas de modo centralizador e muitas vezes corporativista.

Mas essa visão representa uma das críticas que se tece à teoria da burocracia, que embora relevante, não significa dizer que a burocracia não tenha importância, pois ela é essencial para a formação de agenda de políticas públicas intersetoriais e para sua implementação.

A burocracia qualificada e o comportamento burocrático podem ser decisivos para evitar o que Martins (2005, p. 279) denominou de fragmentação nas políticas públicas, uma vez que ela surge do conflito ou ambiguidade, próprios das políticas intersetoriais e dos contextos institucionais complexos.

A interpretação que se faz ao analisar de maneira conjunta o neoinstitucionalismo e o conceito de intersetorialidade com base nos pressupostos do federalismo é que eles são capazes de mostrar a operacionalização do funcionamento da burocracia federal, no âmbito das instituições, notadamente, Executivo e Legislativo, que detêm o poder decisório e político. Todavia, sem esquecer que ambos os poderes são influenciados pelos burocratas, embora o Executivo Federal tenha a prerrogativa de agenda relativa à elaboração de Programas e de Planos para a região de fronteira.

Cunill Grau (2014) lembra que há duas problemáticas em torno do conceito de intersectorialidade: uma mais política, outra mais técnica. A primeira baseia-se na ideia de que a integração entre setores possibilita a busca de soluções aos problemas sociais e se traduz na ideia de que todas as políticas públicas que persigam estratégias globais de desenvolvimento requerem planejamento e execução de modo intersectorial. A segunda, no entanto, enfatiza a eficiência, pois a integração setorial permite o compartilhamento de ideias e recursos, portanto, a criação de soluções mais eficazes.

Assim, as regras institucionais influenciam a elaboração de métodos, programas, estratégias ou ações que poderão alcançar os objetivos estabelecidos para uma política, bem como se ela deve ter uma orientação setorial ou intersectorial, sem interferir nos objetivos da política, uma vez que um mesmo objetivo pode ser alcançado de várias formas e por diversos caminhos.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A abordagem neoinstitucionalista, com sua ênfase no papel das instituições como regras formais e informais que estruturam o comportamento humano, oferece um arcabouço teórico robusto e indispensável para a análise de políticas públicas. Ao se distanciar das explicações puramente funcionalistas, behavioristas ou marxistas, o neoinstitucionalismo proporciona uma lente analítica que permite compreender como as escolhas e as ações dos indivíduos são mediadas por arranjos institucionais. Essa diversidade de vertentes enriquece a análise, permitindo que o pesquisador escolha a perspectiva mais adequada ao seu objeto de estudo.

No contexto das políticas públicas, especialmente em sistemas complexos como o federalismo brasileiro, a abordagem neoinstitucional se mostra particularmente relevante, pois permite ir além da simples observação da estrutura burocrática e legal para desvendar como os incentivos e os constrangimentos institucionais influenciam a coordenação intersectorial. A intersectorialidade, que exige a cooperação entre diferentes setores e níveis de governo, é um desafio notável no federalismo brasileiro, marcado por características que favorecem a competição em detrimento da cooperação. A abordagem neoinstitucional ajuda a explicar por que a coordenação é tão difícil, ao destacar que as responsabilidades dos burocratas são limitadas por suas instituições de origem e que os interesses individuais e corporativos podem se sobrepor aos objetivos coletivos, como sugere a Lógica da Ação Coletiva. Em resumo, o neoinstitucionalismo não apenas reforça a ideia de que "instituições importam", mas também oferece uma metodologia para desvendar os mecanismos pelos quais elas moldam a ação

humana e, conseqüentemente, os resultados políticos. Sua flexibilidade e profundidade teórica o tornam uma abordagem central e predominante na Ciência Política contemporânea, embora não seja unanimidade, como nenhuma outra teoria é.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Rev. Sociol. Política**, n. 24, p. 41-67, 2005. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782005000100005>. Acesso em: 30 abr. 2025.

ABRUCIO, F. L. **Os barões da Federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec; USP, 1998.

ACUÑA, C. Los desafíos de la Coordinación y la Integralidad para las Políticas y La Gestión Pública en América Latina: Una introducción. In: ACUÑA, C. **Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina, proyecto de modernización del Estado**. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, 2010.

ANDREWS, Christina W. Implicações teóricas do novo institucionalismo: uma abordagem Habermasiana. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, p. 271-299, jun. 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582005000200002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 30 abr. 2017.

ARRETCHE, M. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **Dados**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582010000300003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 30 abr. 2017.

BAKVIS, H. **O desafio horizontal**: ministérios setoriais, órgãos centrais e liderança. Brasília, DF: ENAP, 2004.

BURLONE, N. **L'Impact de la coordination interministérielle sur l'élaboration des politiques publiques**: une exploration des facteurs de performance. 2011. (Doctoral Dissertation) - École Nationale d'Administration Publique, Montréal, 2001. Disponível em: <www.irec.net/upload/File/memoires_et_theses/301.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2016.

CASTOR, B. V. J. Os contornos do estado e da burocracia no Brasil. In: CASTOR, B. V. J. *et al.* **Burocracia e reforma do estado**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. p. 9-28. (Cadernos Adenauer II, n. 3)

CUNILL GRAU, N. La intersectorialidade nel gobierno y gestión de la política social: Um acercamiento analítico-conceptual. **Gest. polít. pública**, México, v. 23, n. 1, jan. 2014. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792014000100001&lng=es&nrm=iso>. Acesso em: 10 out. 2014.

ELSTER, J. Marxismo, funcionalismo e teoria dos jogos: argumentos em favor do individualismo metodológico. **Lua Nova**, São Paulo, p. 163-204, 1989.

FEREJOHN, J.; PASQUINO, P. A teoria da escolha racional na ciência política: conceitos de racionalidade em teoria política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.16, n. 45, p. 5-24, 2001.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452003000100010>. Acesso em: 04/03/2013.

LEVI, M. Uma lógica da mudança institucional. **Dados**, Rio de Janeiro, n. 34, p. 79-99, 1991. MACHADO, R. A. A coordenação da administração pública federal brasileira em contextos de reformas administrativas. **Revista Teoria e Pesquisa, Revista de Ciência Política**, v. 22, n. 2, p. 100-113, jul./dez. 2013. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.4322/tp.2013.020>. Acesso em: 23 ago. 2016.

MARTINS, H. F. Fragmentação e intersetorialidade: em busca de uma agenda de integração. In: LEVY, E.; PRAGO, P. A. (org.). **Gestão Pública no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: FUNDAP; Casa Civil, 2005.

MARTINS, R. O. Os demiurgos do Estado: origens e dilemas da burocracia pública no Brasil. **Revista Múltipla**, Brasília, DF, v. 5, n. 7, p. 35-60, dez. 1999.

MENICUCCI, T. M. G. Cooperação e coordenação na implementação de políticas públicas: as relações intergovernamentais na regionalização da assistência à saúde. In: ENCONTRO ABCP, 10., 2014, Brasília. **Anais [...]** Brasília, DF, 2014.

OLIVEIRA, V. E.; ABRUCIO, F. L. Entre a política e a burocracia: a importância dos burocratas de nível médio para a produção de políticas públicas em saúde e educação. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 35. Caxambu-MG, 2011. **Anais [...]** Caxambu, MG, 2011.

PERES, P. S. Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neoinstitucionalismo da ciência política. **Rev. bras. Ci. Soc.** São Paulo, v. 23, n. 68, p. 53-71, out. 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092008000300005&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 10 abr. 2017.

REZENDE, Fernando; AFONSO, José Roberto. A federação brasileira: fatos, desafios e perspectivas. In: ADENUAER, K. (org.). **Federalismo e integração econômica regional: desafios para o Mercosul**. Rio de Janeiro: FGV e Fórum of Federations, 2004. p. 301-362.

A NOVA GESTÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE DE ASSIMETRIA ENTRE PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO¹

Klayrlson da Costa Amaral²
Durbens M. Nascimento³

RESUMO

A cultura organizacional na atual Administração Pública brasileira dificulta a medição correta de comportamentos de execução de recursos frente às suas demandas institucionais. A função administrativa do planejamento estratégico se desvia em muitas avaliações de despesas e entrega de políticas públicas, revelando discordâncias funcionais e impactos negativos de gastos. A pesquisa aplicou métodos quantitativos com revisões documentais e bibliográficas, oportunidade em que ferramentas de planos, leis orçamentárias anuais, relatórios de gestão, sistemas de bancos de dados do governo federal e literaturas transversais na Nova Gestão Pública assumiram sua forma e resultados. Os resultados da pesquisa encontraram expressivos níveis assimétricos, os quais revelaram uma taxa média acima de trinta por cento de desvio ao ano, configurando um padrão de desempenho que requer atenção à luz da eficiência e qualidade pública, o que escalou a necessidade de caracterizar a organização e compreender os sistemas culturais que envolvem capacidades político-administrativas e jurídicas.

Palavras-chave: planejamento estratégico; execução orçamentária; nova gestão pública.

1 INTRODUÇÃO

O tema deste capítulo é a cultura organizacional na atual Administração Pública brasileira. Partimos do suposto de que ela dificulta a medição correta de comportamentos de execução de recursos frente às suas demandas institucionais. A função administrativa do

¹ Este capítulo é fruto da dissertação de mestrado intitulada “Cultura Organizacional e a Nova Gestão Pública: uma análise de assimetria entre o planejamento e a execução”, defendida no ano de 2022 no Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (Naea-UFPA), de autoria de Klayrlson da Costa Amaral, sob orientação do Prof. Dr. Durbens M. Nascimento.

² Graduado em Administração de Empresas pela Associação Amapaense de Ensino e Cultura - CEAP (2006). Especialização em Docência do Ensino Superior pela Faculdade de Tecnologia do Amapá. (2009; 2010) Mestre em Gestão Pública pela UFPA (2022). E-mail: klayrlson.amaral@ifap.edu.br

³ Cientista Social. Professor titular da UFPA. Professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (PPGDSTU). E-mail: durbens@ufpa.br

planejamento estratégico se desvia em muitas avaliações de despesas e entrega de políticas públicas, revelando discordâncias funcionais e impactos negativos de gastos.

A pesquisa se centrará em não só identificar a disfunção de níveis de desvio entre o planejamento e a execução orçamentária, ela irá propor soluções na medida da construção do planejamento público focado em modelo participativo, quebrando um paradigma institucional específico da subestrutura analisada, reformulando sua forma de atuação à qual está inserida, sem invalidar competências de instâncias superiores reproduzidas na caracterização da organização.

Putnam (1996) reforça a condição participativa ao planejamento público, que o avanço do capital social, em qualquer grupo, se dá pela possibilidade de existências de laços comunitários fortes, capazes de garantir a ação coletiva, levando as pessoas a participarem ativamente do processo de construção da democracia por meio de mecanismos não convencionais de envolvimento político. No mesmo sentido, a exemplo, implementações de planos mais participativos de grupos da sociedade brasileira já começam a ser dirimidos. Por sua vez, o Tribunal de Contas da União (TCU), no tocante ao processo de construção de seu último planejamento estratégico (PET 2019-2025), se modulou por participações de “*stakeholders*”, conforme documento apresentado (Brasil, 2021, p. 13).

Nesse sentido, indagamos: em que medida a cultura institucional na execução dos Planos de Ações Anuais (Paa's) e os Projetos de Leis Orçamentárias Anuais (Ploa's), do Instituto Federal de Educação do Amapá, campus Santana, produzem assimetrias na avaliação da eficiência dos processos e ferramentas frente à realidade da Nova Gestão Pública?

Para tanto, analisamos as assimetrias nas execuções de despesas de custeio, nas Leis Orçamentárias Anuais (Loa's) e Paa's, bem como os processos, sistema e métodos para elaboração e acompanhamento das ferramentas, dentro do último septênio institucional de 2015 a 2021.

Partimos da hipótese de que o ambiente e as relações influenciam processos, tomadas de decisões e resultados, na atual prática da organização do estudo de caso, e que há um descompasso entre o planejamento e a execução. De outra forma, apesar do avanço na instrumentalização de bancos de dados contábeis e financeiros, que concentram informações reais e possibilitam a racionalização do processo de tomada de decisão por gestores, o que se observa é a baixa aplicação da ferramenta nas definições de estratégias e composição de gastos públicos por parte das autoridades que gerenciam esses deveres, restando clareza que no país ainda precisa de forças normativas e capacitórias (Elias; Vidal, 2018; Garcia, 2010).

A pesquisa se concentrou na unidade do Ifap, campus Santana, que se configura por ser uma estrutura de Autarquia Federal da Administração indireta, dentro do sistema governamental nacional de ensino público. Tem sua sede própria localizada no município de Santana, no estado do Amapá, e é funcional a um sistema multicampi e pluricurricular do órgão do Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Amapá (Ifap), em que, por vez, se atrela à rede orgânica do Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Conif), que diretamente se vinculam ao Ministério da Educação (Mec). Diante o exposto, a unidade de objeto de pesquisa é detentora de personalidade jurídica, descentralizada, com natureza de autonomia administrativa, financeira, didático-pedagógica, patrimonial e disciplinar (Brasil, 1998).

O órgão Ifap, atualmente, apresenta os seguintes domicílios: 1. Reitoria; 2. *Campus* Macapá; 3. *Campus* Avançado Oiapoque; 4. *Campus* Laranjal do Jari; 5. *Campus* Santana; 6. *Campus* Porto Grande; 7. Centro de Referência em Educação a Distância de Pedra Branca do Amapari; 8. Polo Amapá.

A história do Ifap começa em 25 de outubro de 2007, com a criação da Escola Técnica Federal do Amapá (Etfap), instituída pela Lei nº 11.534. Todavia, em 29 de dezembro de 2008, com a Lei nº 11.892 a então escola técnica passa a transformar e compor a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica nacional, o que, na prática, determinou a organização que atualmente conhecemos. Um ato normativo do governo central foi que ampliou a autonomia de todas as unidades brasileiras, equiparando-as às estruturas e operações das universidades federais (Brasil, 1998).

Nesse cenário, cumpre o fato público de que o campus Santana do Ifap iniciou suas atividades administrativas e pedagógicas no segundo semestre de 2014, ano já constituído de orçamento direcionado próprio, e, em janeiro de 2017, passou para sua sede própria, na qual, até o ano corrente de 2022, pude conferir que há grandes volumes de projetos e processos licitatórios relacionados a custeio, investimentos, expansão e reestruturação, objetivos macros, finalísticos institucionais da rede. Importa destacar que o Instituto Federal do Amapá é um resultado de uma implementação “jovem” no Estado, com um pouco mais de 11 anos de atividades (Brasil, 2021).

Na definição geral do comportamento em rito de elaboração de planos estratégicos nas Instituições Federais de Ensino Público, necessitou-se referenciar a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em vigor desde 1996, alterada pela Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013 e regulamentada por diversos decretos, portarias e resoluções, aos quais as

organizações passaram a ser obrigadas a apresentar um Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), sendo este regulamentado e atualizado pelo Decreto nº 9.235, de 2017.

Os relatórios de gestão do Ifap campus Santana revelam que a unidade constrói seu planejamento e orçamento pela ferramenta de gestão estratégica através da matriz *Swot*, elaborada sob o método *Balanced Scorecard* (Robert S. Kaplan). Esse formato é muito popular, com características de rapidez, facilidade e intuitividade.

O campus Santana Ifap atua no sentido de alinhar e propor o planejamento através da construção do Plano Anual de Ações (PAA), objetivando a concretização em Lei Orçamentária Anual, e compete à Pró-reitoria de Desenvolvimento Institucional (Prodin) consolidar todas as informações gerais e específicas de cada unidade da rede do Instituto no Amapá para encaminhar a proposta para aprovação.

As peças orçamentárias que se resumem a ações da assistência estudantil, custeio com o funcionamento e custeio com investimentos não abrangem composições de receitas fiscais e despesas com pessoal em se tratando de campus, restando à reitoria alimentá-las. Dessa forma, o Departamento de Administração e Planejamento (Deap) dos campi é responsável por estimar as receitas, fixando as despesas correntes e de capital na observância dos atendimentos de políticas educacionais, assim como dispõem: a Constituição Federal de 1988; a Lei n. 9.294, de 20 de dezembro de 1996; a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional; o PDI; a Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014 (PNE); Lei n. 11.892, de 29 de dezembro de 2008 (Lei de Criação da Rede Federal de E.P. C e Tecnológica); e Lei Complementar 101/2000 e Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

2 METODOLOGIA, HIPÓTESES E VARIÁVEIS

A abordagem da metodologia traçou um estudo de caso analítico de pesquisa exploratória com caracterização descritiva por associação com interferência, em que foram usadas técnicas e procedimentos que delinearão análises de amostras e o tratamento de forma essencialmente documental e bibliográfica. Para os métodos de investigação, adotamos a abordagem quantitativa, pois a pesquisa usará registros, análises de documentos e resultados, correlacionando-os ao fenômeno de objeto de estudo, que se compreendem entre os objetivos, metas estratégicas e resultados do campus Santana.

A hipótese é que a uma disfunção na forma do planejamento estratégico do IFAP, campus Santana, em que é possível a identificação de assimetria entre o que é planejado e o que de fato foi executado, está assistido pelos instrumentos de planos de ação anual (Paa's), peças

orçamentárias anuais (Loa's), comparadas com os instrumentos de prestação de contas (relatórios de gestão) e sistema de banco de dados do governo federal que acompanham essas execuções.

A análise comparativa foi somente em despesas de custeio, com delimitação em cinco grupos e elementos específicos, que correspondem a materiais de consumo geral, suprimento de informática, serviços terceirizados (vigilância armada, limpeza e conservação, apoio administrativo), serviços de pessoa física e outros serviços de manutenção.

Portanto, para o atendimento dos objetivos específicos da pesquisa, usamos indicadores de medição que se assemelhassem ao já implementado pela ODS e pelo governo central brasileiro. Entretanto, a pesquisa específica desenvolvida passou a empregar formas de cálculos ajustados que, conforme quadro abaixo, serão executadas da seguinte forma:

Quadro 1 - Variáveis e Indicadores

INDICADOR	ODS (Paz, Justiça e Instituições Eficazes) 16.6.1	
OBJETIVO	Medir o comportamento de despesas totais anuais pagas, comparadas com o programa orçamentário original aprovado e o Plano da Ação Anual (por exercício).	
FONTES	SIAFI/Tesouro gerencial; PPA's; LOA's e Relatório de Gestão.	
FORMA DE CÁLCULOS	$IPE = \frac{VTAEC}{VTAP} \times 100$ <i>IPE = Índice percentual de execução</i> <i>VTAEC = Valor total anual executado de custeio (pesquisado) X 100</i> <i>VTAP = Valor total anual planejado (custeio pesquisado)</i>	$TMAT = \frac{SIPEA}{NAE}$ <i>TMAT = Taxa Média Assimétrica Total</i> <i>SIPEA = Soma dos Índices Percentuais de Execução Ano (A1:A7)</i> <i>NAE = Número de Anos Exercícios</i>

Fonte: Elaborado pelos autores.

A pesquisa foi organizada em três etapas:

Primeira etapa: Análise e acesso ao Planejamento Estratégico e Orçamentário e sua execução.

- a) Analisar e identificar os dados de previsão de despesas de custeio de natureza de manutenção em PAA's e LOA's de 2015 a 2021, por meio do portal eletrônico do IFAP, na aba "plano de ações", no endereço <https://ifap.edu.br/index.php/quem-somos/plano-anual-de-acao>.
- b) Analisar e confrontar os dados identificados nos planos e peças citadas acima nos relatórios de gestão durante os correspondentes exercícios financeiros, por meio de portal eletrônico do IFAP, na aba "relatório de

gestão”, no endereço <https://ifap.edu.br/index.php/quem-somos/relatorio-de-gestao> e principalmente nas informações do Tesouro gerencial.

- c) Consultar o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) e plataforma do Tesouro Gerencial por *login* e acesso próprio de atribuição de atividades lotada no setor financeiro (Sefin) do campus Santana IFAP, para confirmar as execuções financeiras ou elucidar dados não encontrados ou inconsistentes nos PAA's, LOA's e Relatórios de Gestão.

1 REFERENCIAL TEÓRICO

Para Ferreira (1985), a intervenção estatal na ordem econômica e social surgiu como fator primordial para as mudanças no Estado liberal (o chamado Estado Guardião), no Estado providência (o chamado Estado de bem-estar), em que se constituíram os serviços públicos, tornando-se mais ativo e mais rigoroso ao poder de se planejar como instrumento para o alcance dos objetivos.

Segundo Motta e Vasconcelos (2002) *apud* Beetham (1988, p. 24), Weber (2015) traduz um dos princípios que embasam a burocracia como forma organizacional, que é a consolidação da autoridade racional e legal. Essa autoridade é baseada nas regras e normas estabelecidas por um regulamento reconhecido e aceito por todos os membros de uma sociedade. Weber (2015) é o teórico que procurou identificar as características do modelo burocrático. A administração burocrática, na visão de Weber (2015), baseia-se nos princípios da hierarquia, seguidos de regras explícitas e definição de cada serviço ou função em seus limites, na impessoalidade, que é a tarefa pela qual se conduzem as regras, e na competência dos servidores, que são treinados para as funções e controlam o acesso dos conhecimentos reunidos no processo.

Peter M. Blau (1955) e Victor A. Thompson (1967) costuram as disfunções burocráticas como regras e papéis formais que, na prática do exercício cotidiano, não são seguidos, o que gera problemas para a administração pública e as sociedades envolvidas no processo que, por complementação de análise (Motta; Vasconcelos, 2002), definem o tipo do homem burocrático em atividades organizacionais, o qual se representa pela natureza cultural e os padrões informais do grupo social.

Para Chiavenato (1997), a burocracia é uma organização constituída por normas e regulamentos previamente datados e colocados por escrito, caracterizando uma sistemática

divisão de serviços e cargos, obedecendo a um grau hierárquico, estabelecendo regras e normas técnicas para cada cargo. Já Weber (2015, p. 430) a atribui a “um sistema cujas consequências se resumem na previsibilidade dos seus funcionamentos em obter a maior eficiência da organização”. Ambos os conceitos são válidos e traduzem o comportamento de sistemas previstos, que para Merton (1968), sob a ótica do indesejável, complementa as consequências que acompanham a ineficiência. O autor a intitula como “disfunções”, para atribuir anomalias do pleno funcionamento da burocracia em sistemas não previstos.

As disfunções da burocracia também passam pela forma do planejamento público e processo decisório das organizações brasileiras, pois regras formais e informais são perceptíveis dentro do processo. Chiavenato (1997) apresenta dois caminhos difusos: o primeiro passa pelo excesso e apego ao regulamento, em que as diretrizes, modeladas através de regras, tendem a adquirir um valor próprio, independente dos objetivos da organização. As normas e regulamentos passam a se transformar em objetos, os funcionários adquirem “viseiras” e esquecem que a flexibilidade é uma das principais características de qualquer atividade racional. O segundo caminho é oposto ao citado anteriormente, passa pela resistência a mudanças. Como a burocracia exige uma rotina padronizada, o servidor geralmente se acomoda a uma completa estabilidade e repetição de suas atividades, o que passa a lhe proporcionar certa segurança a respeito de seu futuro, e alguma possibilidade de mudança provoca diminuição da estabilidade em seus planos futuros.

No aspecto de categorização de disfunção da burocracia em contexto de processo decisório e planejamento público, também apontarei que o tema é regido por uma hierarquização de autoridade. Segundo Oliveira (2012), para a escola clássica, o planejamento era necessário, mesmo que fosse simples, porém, na escola burocrática abordavam-se os níveis hierárquicos na função, valorizando o planejamento centralizado e formal, portanto, quem toma decisões é aquele que possui maior categoria hierárquica, independentemente de seus conhecimentos ou capacidade sobre o assunto, o que nos leva a um debate acerca de investidas de cargos e funções públicas distribuídas por livre escolha e interesses difusos.

A burocracia não significa excesso de formalidade; ela é imprescindível para o controle de ações públicas. Diante da função pública, sem ela, o Estado passaria a se desorganizar e mergulhar em incertezas institucionais; portanto, o equilíbrio é fundamental para o avanço do desenvolvimento e as mudanças quanto à mentalidade administrativa e funcional já começaram a suceder várias alterações nos campos políticos, socioeconômico, cultural e ambiental. Dessa maneira, a Nova Gestão Pública ou (*New Public Management*) no Brasil já se apropria de conceitos mais flexíveis, descentralizados, desconcentrados, democráticos, com ênfase na

qualidade do serviço e do atendimento público, transparente e participativo com a sociedade, reflexos de uma abordagem gerencial moderna.

No Planejamento Público, torna-se essencial identificá-lo como uma atividade ou função administrativa que busca o equilíbrio entre a entrega de políticas públicas e a devida capacidade de gestão, que atualmente são salvaguardados principalmente por limites de recursos econômicos e culturais.

Diante do exposto, as organizações e serviços públicos são reflexos de um processo de construção de um Estado, sendo elas constituídas por pessoas que, em sua maioria, são envoltas por objetivos comuns que, em determinados contextos e eventos históricos, absorveram direitos e deveres coletivos e individuais, em que o Estado passa a administrar sua demanda de serviços. Dessa forma, compreender a formação histórica de qualquer organização inserida no mundo é imprescindível para autoridades que governam, pois suas escalas de decisões e desenhos se debruçam em preferências políticas, baseadas em ordens sociais de bem-estar, específicas de cada lugar ou região.

Todavia, sobre a função administrativa, à qual o Planejamento Estratégico (PE) se faz presente, sob a ótica de preparação e execução de políticas públicas no país, sua capacidade funcional se define por alguns modelos democráticos, mas torna-se imprescindível a visão geral de formação dessas estruturas de Estado, bem como a reflexão conjuntural de relações político-hierárquicas dependentes, cuja transformação e caracterização poderão ser respondidas pelo processo cultural, conforme defendido pela Teoria das Instituições e pela Teoria da Escolha Pública.

O Estado brasileiro passou por vários momentos políticos de intervenções institucionais, através de seus regramentos e transformações na procura da eficiência. Além do que foi definido pela Constituição de 1988, historicamente, a partir do estado democrático de direito, leis e decretos costuraram todo o arcabouço atual que se exerce relacionado ao controle, desempenho e indicadores na gestão. O país marca sua trajetória com o Decreto nº 99.675, de 07 de novembro de 1990, no qual introduz o Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade (PBQP), com base em correntes teóricas na Gestão da Qualidade Total. O programa idealizava a modernização do parque industrial a fim de impulsionar a competitividade ao mercado externo, e para muitos é considerado o primeiro grande ato institucional na linha estratégica e tinha como estrutura de acompanhamento a formação de um Comitê Nacional da Qualidade e Produtividade.

Diante do contexto das normas da Administração Pública, destaca-se o “GesPública” com um papel importante ao contexto, pois seu surgimento é marcado por pressões populares

na época, que claramente se caracterizavam por insatisfações na prestação de serviços públicos e tinham objetivos encaixilhados na qualidade e aumento da competitividade externa. Dessa forma, o desígnio do artigo 2º dá luz aos elementos institucionais importantes para a gestão pública, como: governança, avaliação, eficiência, eficácia, efetividade, democracia e transparência, o que passa a indicar a serventia de sustentação para os atos de decretos e leis vigentes e consolidadas na atual coisa pública.

Com a Constituição Federal de 1988, os planos educacionais nacionais passaram a ser observados pelos artigos 205, 206, 208 e 213, os quais disciplinam e garantem os serviços pelo Estado. A partir de 1990, houve uma modernização na qualidade de ensino, e exigências mínimas para trabalhadores foram reforçadas. A política educacional adotada em 1995 por Fernando Henrique Cardoso foi construída de acordo com a proposta neoliberalista, tendo como referências ações centralizadoras e ações descentralizadoras, em que se assumiu o ensino fundamental como prioridade, e cinco pontos de ações circulavam: currículo nacional; livros didáticos com logística de distribuições melhores; aparelhamento de eletrônicos para as escolas; avaliação externa; e recursos financeiros descentralizados diretamente para as instituições de ensino.

Em 1996, destacou-se a Lei nº 9.394 LDB e também as ações de integração da TV Escola, cursos e formação para professores e trabalhadores, a reforma no ensino profissionalizante e a convocação da sociedade para contribuição da nova educação. Nessa época, com a descentralização de recursos, foi criado o FNDE, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, e suas ações foram determinantes para a avaliação dos professores – que puderam ampliar sugestões em acervo bibliográfico – e do próprio ensino.

Um ponto central no processo foi a formação dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN), os quais estavam abertos para a sociedade civil discutir, mas foi deixado de fora o apoio científico das universidades. Já em 1998, houve um avanço importante no ensino, pois, com o advento da tecnologia, a educação ganha mais amplitude e surge o Decreto nº 2.494/1998.

Outro marco importante ainda no mandato do FHC, no campo da Educação Superior, envolve normas para o funcionamento dos cursos de pós-graduação. A Portaria do Mec nº 2.253/2001 constituiu que as instituições de ensino superior do sistema federal de ensino poderão introduzir, na organização pedagógica e curricular de seus cursos superiores reconhecidos, a oferta de disciplinas que, em seu todo ou em parte, utilizem método não presencial, com base no art. 81 da Lei nº 9.394, de 1996, e no disposto nesta Portaria.

Já a Portaria do Mec nº 1.466/2001 define em seu artigo 1º que as universidades, mediante prévia autorização do Ministério da Educação, Mec, poderão criar cursos superiores

em municípios diversos da sede, definida nos atos legais de seu credenciamento, desde que situados na mesma unidade da federação. A Resolução CES/CNE nº 1/2001 assim estabelece: “[...] Art. 1º Os cursos de pós-graduação *stricto sensu*, compreendendo programas de mestrado e doutorado, são sujeitos às exigências de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimentos previstos na legislação” (Brasil, 2021, não paginado).

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

O presente estudo analisou os dados em uma série histórica de sete anos de execução orçamentária e financeira do campus Santana Ifap. A pesquisa acessou um estudo comparativo de informações contábeis para analisar resultados de assimetrias e índices de médias percentuais.

Para a validação das informações coletadas, quanto à sua execução orçamentária e financeira, foram considerados todos os valores de anos encerrados, ou seja, que refletiam o cumprimento de todos os estágios de despesas públicas (empenho, liquidação e pagamento).

Apesar de o campus Santana ter sido implantado e iniciado suas atividades em agosto de 2014, o relatório de gestão do Ifap no mesmo ano (p. 9) apresentou resultados consolidados para a prestação de contas da Reitoria, Campus Macapá e Laranjal do Jari, verificando-se que a unidade Santana não apresentou recursos descentralizados pelas ferramentas de planejamento usual, o que impossibilitou sua análise, restando desconsiderar o ano-base da série histórica pesquisada.

Os planos orçamentários, apesar de a competência de origem ser de cada unidade (*campi*) da rede Ifap, se consolidam em uma só proposta de peça, que se encaminha para aprovação e assim se distribuem em suas respectivas unidades para execução e controle.

Os planos institucionais e produção de *Loa's*, assim como o controle através de prestação de contas, de forma simplificada, conforme figura abaixo, são representados ao rito.

Nessa análise, em cada ano/exercício pesquisado foi considerada a metodologia aplicada, pois o trato e intervenções legais podem ocasionar diferentes métodos na produção de dados coletados.

Destacam-se os documentos norteadores que perpassam pelos: Plano de Desenvolvimento Institucional PDI 2014-2018 e PDI 2019-2023; Termo de Acordo e Metas (Tam); Projeto Pedagógico Institucional (PPI/PPP); Plano Nacional de Educação (PNE); Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996; Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional; Lei n.

11.892, de 29/12/2008; Lei de Criação dos Institutos Federais; Decreto n. 7.234, de 19/7/2010; Política Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes); Programa de Assistência Estudantil (Pae); e Constituição Federal de 1988.

4.1 Análise Descritiva das Tabelas e Gráficos de Desempenho Por Ano

Para todos os panoramas gerais de orçamento do campus Santana, nos anos de 2015 a 2021, cumpre informar que despesas com pessoal, juros e encargos da dívida não são apresentados em peças orçamentárias de *campi*, restando essa composição de lançamento ao órgão geral do Instituto Federal do Amapá.

Para tanto, ainda no percentual de orçamento geral do campus, nas fontes somatórias apresentadas no gráfico acima estão incluídas todas as operações de despesas gerais intra e extra LoA da unidade Santana como: bolsas, comissões, diárias, passagens, assistência estudantil, investimentos (materiais e equipamentos permanentes, obras e serviços), expansão (obras e serviços), emendas parlamentares ou de bancada.

Já para o percentual de despesas de custeio executadas, estão consideradas apenas o montante de natureza de despesas pesquisadas.

Para cálculo deste indicador, adotou-se a seguinte equação:

$$\text{IPE} = \frac{\text{VTAEC} \times 100}{\text{VTAE0}}$$

Equação (1)

Em que:

IPE = Índice percentual de execução

VTAEC = Valor total anual executado de custeio (pesquisado) X 100

VTAE0 = Valor total anual de execução orçamentária

4.2 Exercício Orçamentário e Financeiro de 2015

Para o ano-base de 2015, o Plano de Ação Anual e Lei Orçamentária Anual detalham o planejamento de despesas anuais de forma dissociada para cada unidade de gestão, em que, para o campus Santana, o exercício apresenta suas demandas de dados conforme (quadro 2) abaixo:

Quadro 2 - Despesas de Custeio Estimadas para o Ano 2015 / Campus Santana

AÇÃO / LOA	DESPESAS / ANO R\$	DESCRIÇÃO ATIVIDADE
20RL	90.000,00	Material de consumo geral
	11.550,00	Suprimento de informática
	269.760,00	Serviços terceirizados (vigilância, apoio administrativo e limpeza e conservação com fornecimento de materiais)

	12.000,00	Serviços de pessoa física
	107.000,00	Outros serviços de manutenção
TOTAL	R\$ 490.310,00	

Fonte: Plano de Ação (2015), Ifap e Loa.

Nas fontes de pesquisas ou endereços eletrônicos institucionais, para este ano específico, não foi possível encontrar os documentos relativos ao planejamento do campus.

Diante do que foi comentado, buscaram-se os documentos em relatórios de e-mails do diretor administrativo do campus Santana na época, que mantinha em seus arquivos os documentos construídos pela gestão, aos quais cabia toda investidura de produção e envio à Reitoria para apreciação e consolidação das peças orçamentárias.

A formalização dos atos administrativos se deu pela captação de transferência de *e-mails* entre gestores na época, que se registram da data de 16 de dezembro de 2014 às 16:25 horas.

No método aplicado ao Plano de Ação Anual, constatou-se que a produção foi executada pela matriz *SWOT* desenvolvida pela ferramenta *Balanced Scorecard* (BSC).

Assim, observa-se que a unidade campus Santana no ano de 2015, em seu primeiro exercício integral, prescreveu, conforme delimitação pesquisada, o montante de **R\$ 490.310,00** (quatrocentos e noventa mil, trezentos e dez reais) em despesas de custeios.

Quadro 3 - Despesas de Custeio Executadas Ano 2015 / Campus Santana

AÇÃO / LOA	DESPESAS / ANO R\$	DESCRIÇÃO ATIVIDADE
20RL	R\$ 87.275,18	Material de consumo geral
		Suprimento de informática
		Serviços terceirizados (vigilância, apoio administrativo e limpeza e conservação com fornecimento de materiais)
		Serviços de pessoa física
		Outros serviços de manutenção

Fonte: Relatório de Gestão (2015). Ifap.

O (quadro 3) e ano acima se destacam pela baixa execução de despesas para custeio, às quais as informações contidas na página 57 revelam apenas 17,80% de conclusão, o que representa o total/ano executado com funcionamento à ordem de **R\$ 87.275,18** (oitenta e sete mil, duzentos e setenta e cinco reais e dezoito centavos).

O relatório de gestão de 2015, publicado em 30 de março de 2016 [pela Resolução nº12/2016/CONSUP/IFAP](#), juntado ao que consta no Processo nº 23228.000343/2016-81 e considerando as deliberações e aprovação da 7ª Reunião Extraordinária do Conselho Superior, traz a prestação de contas anual nos termos do parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, elaborado de acordo com as disposições da IN 63/2010, da DN TCU 146/2015, da

Portaria TCU 321/2015. Entretanto, o órgão usa método geral de informações de gastos, não seguindo metodologia acunhada às planilhas de formação registradas pela Loa's e Planos de Ações Anuais de cada unidade.

Durante a pesquisa, um dos objetivos específicos era obter uma taxa média de assimetria percentual entre o planejamento e sua execução em sete anos de exercícios orçamentários e financeiros de uma unidade organizacional da rede do Ifap. Nesse sentido, foram calculadas, separadamente por ano/exercício, despesas de custeio de cinco grupos e elementos característicos. Nela, constatou-se o desvio médio geral de 31,36%, uma referência considerável em qualquer planejamento orçamentário, que nos resultados revelaram que três anos ficaram com a execução abaixo do que foi planejado, restando quatro anos essa execução acima do planejamento estratégico.

Ao usar somente os quatro percentuais da série histórica pesquisada que ultrapassaram o planejamento – ano 2017 com 10,12%, ano 2018 com 38,60%, ano 2019 com 10,22% e 2021 com 27,51% –, o percentual médio de desvio nos dará a ordem de 21,61%.

Já para os três percentuais que ficaram abaixo – ano 2015 com 17,80%, ano 2016 com 73,79% e ano 2020 com 75,28% –, a média percentual de desvio é de 55,62% sobre os valores planejados.

Diante dos fatos, fatores de gestão e institucionais poderiam explicar o descompasso, entretanto, me atenho a números e passo a fazer alguns cálculos comparativos, em que, se aplicado o indicador de média assimétrica ao encontro do montante médio de execução, somente nos grupos e elementos pesquisados, teremos o valor total de desvio na ordem de R\$ 501.585,57, ou seja, um valor contábil geral acima de meio milhão de assimetria entre o que se planeja e o que se executa por cada ano na organização pesquisada.

Ainda no cenário, se considerarmos a média de execução orçamentária total do campus Santana do Ifap, nos sete exercícios pesquisados, incluindo despesas de assistência estudantil, diárias, passagens e investimentos que não foram investigados, teremos o valor médio de R\$ 2.843.634,33, e quando aplicada a taxa média de desvio encontrada, o resultado será de R\$ 891.763,72 de assimetria entre o planejamento e a execução por exercício, aumento proporcional significativo comparado ao essencialmente pesquisado nesta dissertação.

Ampliando o confronto sugestivo de dados dentro do órgão do Instituto Federal do Amapá, a execução financeira de todo o órgão no exercício de 2021, segundo o relatório de gestão na ação 20RL para funcionamento e custeio (IFAP, p. 66), apresentou o montante de R\$ 13.762.119,00. Sendo assim, se for aplicada à média de desvio, a apuração em valor total seria de R\$ 4.315.800,51, somente ao ano em questão.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A reforma do Estado brasileiro e o atual regime democrático se fazem presentes pela participação popular, entretanto ainda são insuficientes os modelos que garantam uma maior participação da sociedade no processo de tomada de decisões estratégicas nas organizações públicas do país.

Em tempo que se observa a pouca participação cidadã em poderes decisórios, assim como a baixa capacidade de visão da Administração Pública em rever seus métodos de aplicação dos investimentos mais próximos de suas realidades ou especificidades, o conceito de planejamento e orçamento participativo vem crescendo ao modelo gerencial ultraliberal e nas regentes definições literárias instituídas pela Nova Gestão Pública (NGP).

Portanto, condicionar mudanças culturais em práticas atuais de regras organizacionais do serviço público brasileiro não é tarefa fácil, exige reorganização dos métodos de trabalho que, dependendo do enquadramento e tamanho estrutural e funcional da organização, poderá exigir grandes reformas, o que implica resistência em vários níveis.

No tocante ao desenvolvimento deste trabalho, também foram conceituadas contribuições da Teoria Institucional que se dirimiram como base, mas que pela cultura contribuíram para caracterizar a organização estudada, bem como as trajetórias de suas formações e razões de dependências de sistemas econômicos e políticos atuais. Em outra linha paralela, em pontos convergentes, a Teoria da Escolha Pública ajudou a performar as ligações e relações que envolvem os sistemas político-administrativos em jogos de interesses individuais e de grupos, que culturalmente, pelo processo de poder, podem eleger linhas políticas ou de pessoas mais capacitadas para o setor público, mas não garantem melhores resultados de racionalização funcional governamental. Isso reforça a abordagem de que os governos, organizações e pessoas dentro do processo, assim colocadas democraticamente para representar a sociedade, são incapazes de provocar mudanças em prol de alianças ao bem coletivo, que tais mudanças só são efetivas através da instituição de regras, como, por exemplo, o teto de gastos e a lei de responsabilidade fiscal, dentre outras.

A organização estudada foi bem caracterizada, ordenando uma complexidade de ligações entre cultura organizacional, planejamento estratégico, capacidade de gestão, natureza legal, estrutura funcional e formação de sistemas políticos.

Após os dois últimos raciocínios orçamentários e financeiros serem sugestivos, não posso afirmar respostas sem pesquisa integral, pois apesar de o desenvolvimento da pesquisa apresentar dados considerados lógicos e objetivos, os resultados esperados revelaram

disfunções administrativas correlacionadas que, diante da forte caracterização da organização, tornou possível um estudo aprimorado pautado em técnicas e práticas da organização específica, em que passo, efetivamente, a propor um modelo de produto que quebra um paradigma institucional específico da subestrutura analisada, reformula sua forma de atuação ao qual está inserido o processo de tomada de decisão e catalisa uma solução válida que acompanhará a eficiência do desempenho de governo nas funções administrativas.

O exercício do novo modelo institui indicadores que traduzem números de despesas executadas para avaliação do processo de tomada de decisões em curto prazo e nos seus planejamentos anuais, que, no método, se perfaz por comissão instituída, representada por grupos externos que cercam a organização e membros internos da gestão do campus Santana do Ifap.

Os debates quanto aos gastos públicos de forma responsiva e abertos nas decisões abrem responsabilidades compartilhadas na gestão e na sociedade, e as negociações, o controle e definição desses recursos em subsistemas podem ser divididos, o que, em regra, descentraliza o sistema de poder.

Entender o funcionamento de cada estrutura organizacional é imprescindível e necessário ao resultado do desenvolvimento do modelo. O acesso a todas as informações organizacionais deve ser considerado, entretanto, ressalvo a observância do processo de mudança, que, muitas vezes, é marcada por resistências em parte da sociedade, assim como por grupos de servidores públicos da própria organização.

Dessa forma, a pesquisa e o modelo de produto sugerido são mais uma forma de ferramenta que auxilia as tarefas funcionais da instituição, as quais poderão ser replicadas ou ajustadas por estruturas que se acunham, cabendo a cada organização avaliar a universalidade do mérito e o propósito de conversão de sistemas de poderes engessados verticais ou centralizados.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Objetivos de desenvolvimento sustentáveis, agenda 2030**. Brasília, DF, 2030. Disponível em: <http://www.ods.cnm.org.br/agenda-2030>. Acesso em: 06 dez. 2021.

BLAU, Peter M. **The dynamics of bureaucracy**. Chicago: The University of Chicago Press. 1955.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria da administração**. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1997.

ELIAS, Leila Marcia Sousa de Lima; Vidal, Josep Pont. Sistemas de informação de custos no setor público: uma análise dos modelos sistêmicos. **Artigo Revista UNIOESTE/MCR Ciências Sociais Aplicadas** - v.18 - n. 34 – 1º sem. 2018 – p. 105 a 132.

GARCIA, Tatiana. M. L. Processo orçamentário no Brasil: uma breve reflexão: trata do processo orçamentário no Brasil, fazendo uma análise crítica da gestão orçamentária e da participação da sociedade no controle da execução orçamentária. 2010. **Artigo (Direito Administrativo)**. Disponível em: <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/6128/Processo-Orcamentario-no-Brasil-Uma-breve-reflexao>. Acesso em: 03 out. 2020.

FERREIRA, Sérgio de Andréa. **Direito administrativo didático**. 3. edição. Rio de Janeiro. Florence, 1985.

MERTON, Robert K. **Social theory and social structure**: toward the codification of theory and research. Glencoe: Free Press, 1968.

MOTTA, F. P.; VASCONCELOS, I. F. G. **Teoria geral da administração**. São Paulo: Thomson Learning Pioneira, 2002.

PUTNAM, Robert. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Editora FGV, Rio de Janeiro. 1996.

THOMPSON, Victor A. **Moderna organização**. Tradução de Vítor Brinches. Rio de Janeiro: Programa de Publicações Didáticas – USAID, 1967. 184 p.

OLIVEIRA, D. P. R. **Teoria geral da administração**: uma abordagem prática. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. 4. ed. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 2015. v. 1.

MINIMIZAÇÃO DE RISCOS NA TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS COM MÃO DE OBRA EXCLUSIVA EM ORGANIZAÇÕES FEDERAIS.

Djair Bandeira Alves¹
Rosana Pereira Fernandes²

RESUMO

Na administração pública federal, a contratação de empresas terceirizadas exige a avaliação de riscos para evitar prejuízos e custos extras, em conformidade com a legislação. Para minimizar riscos e garantir a vigência legal das contratações, a equipe técnica realiza uma análise de exequibilidade baseada em pesquisa de preços e documentos de qualificação técnica e financeira. O estudo analisa os impactos das práticas de pesquisa de preços e das exigências de qualificação técnica e financeira na redução de riscos na contratação de empresas com mão de obra exclusiva na administração pública federal, com foco na atuação da Sudam. Utilizando revisão bibliográfica, análise documental e estudo de caso, foram testadas duas hipóteses: a pesquisa de preços inadequada aumenta os riscos de interrupção de contratos e a baixa qualidade dos serviços, enquanto a qualificação rigorosa reduz esses riscos, garantindo maior qualidade e duração dos contratos. O estudo teve como objetivo geral analisar as condições legais para habilitação em licitações voltadas à contratação de serviços com mão de obra exclusiva. Os objetivos específicos incluíram identificar os parâmetros legais sobre gestão de riscos e aquisição de bens e serviços, investigar os contratos de prestação de serviços junto à Sudam e identificar os riscos envolvidos nessas contratações na administração pública federal. Os resultados destacam a necessidade de uma política de gestão de riscos para melhorar a contratação e execução dos serviços, assegurando cumprimento legal e longevidade dos contratos.

Palavras-chave: compras públicas; gestão de riscos; terceirização; Sudam.

¹ Economista (UFPA). Mestre em Gestão Pública, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (Naea), da Universidade Federal do Pará (UFPA). Servidor Público Federal da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam).

² Doutora em Ciências: Desenvolvimento Socioambiental pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (Naea) da Universidade Federal do Pará (UFPA). Mestre em Estruturas Ambientais e Urbanas (FAU/USP). Graduação em Economia pela UFPA. Professora colaboradora do PPGPD/Naea/UFPA, da Escola de Governança do Pará (EGPA/PA) e do Instituto de Segurança Pública do Pará (Iesp). E-mail: rosafer@uol.com.br

ABSTRACT

In the federal public administration, contracting outsourced companies requires risk assessment to avoid losses and extra costs, in accordance with the legislation. To minimize risks and ensure the legal validity of contracts, the technical team performs a feasibility analysis based on price research and technical and financial qualification documents. The study analyzes the impacts of price research practices and technical and financial qualification requirements on reducing risks in contracting companies with exclusive labor in the federal public administration, focusing on the work of Sudam. Using a literature review, document analysis and case study, two hypotheses were tested: inadequate price research increases the risks of contract interruptions and low quality of services, while rigorous qualification reduces these risks, ensuring greater quality and duration of contracts. The study's general objective was to analyze the legal conditions for qualification in bids aimed at contracting services with exclusive labor. The specific objectives included identifying the legal parameters on risk management and acquisition of goods and services, investigating service provision contracts with Sudam and identifying the risks involved in these contracts in the federal public administration. The results highlight the need for a risk management policy to improve the contracting and execution of services, ensuring legal compliance and contract longevity.

Keywords: public purchasing; risk management; outsourcing; Sudam.

1 INTRODUÇÃO

Em um cenário de crescentes desafios e complexidades, as organizações públicas precisam adotar uma abordagem mais ágil e eficiente em suas compras. A transformação digital e as reformas legislativas, como a Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021), têm incentivado essa mudança.

A Sudam enfrentou dificuldades na gestão de contratos de serviços contínuos, regidos pela Lei nº 8.666/93, que podiam ser prorrogados por até 60 meses. A fiscalização ineficiente, causada pela falta de servidores, prejudicou o acompanhamento desses contratos. A partir de 2014, com a contratação de novos funcionários por concurso, a fiscalização foi reforçada, resultando na aplicação de sanções como glosas, advertências, multas e rescisões. No entanto, mesmo com a melhoria da supervisão, contratos importantes de limpeza e manutenção foram encerrados antes do prazo máximo, o que impediu que alcançassem sua longevidade total.

O cenário atual demanda medidas para identificar e mitigar riscos na contratação de serviços contínuos, especialmente considerando a nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), que permite contratos de até dez anos, desde que vantajosos e previstos em edital.

Esta pesquisa analisa a gestão de riscos nas compras públicas, com foco específico na Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), uma autarquia federal sediada em Belém, Pará, e vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Regional.

A Sudam possui sete contratos terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra, abrangendo serviços de manutenção predial, limpeza e conservação, vigilância armada, apoio administrativo, gráfico, tecnologia da informação e manutenção de refrigeração. Para esta pesquisa, foram selecionados os contratos de limpeza, conservação e asseio, licitados em 2022 e 2023, que, embora pudessem ser prorrogados por até 60 meses, foram encerrados após o primeiro ano, sendo importante para a administração que o contrato atinja o tempo máximo de sua vigência.

A escolha por este objeto de estudo se justifica por ele empregar o maior número de mão de obra terceirizada e representar o maior volume financeiro entre as contratações da autarquia. A análise se concentra na fase de habilitação, especificamente na avaliação da qualificação técnica e financeira das empresas contratadas, examinando a seleção da melhor proposta e a exigência de documentos de qualificação técnica e financeira, em conformidade com a legislação, buscando identificar os riscos inerentes à contratação com dedicação exclusiva de mão de obra.

Diante da situação apresentada, o problema de pesquisa questiona quais são os impactos das práticas de pesquisa de preços e das exigências de qualificação técnica e financeira na redução dos riscos associados à contratação de empresas para prestação de serviços com mão de obra exclusiva na administração pública federal, com foco na atuação da Sudam.

Adotou-se como variáveis independentes (x1) as práticas de pesquisa de preços e (x2) as exigências de qualificação técnica e financeira; e como variável dependente (Y) os riscos de contratação de empresas prestadoras de serviços com mão de obra exclusiva.

A Hipótese 1 afirma que a implementação inadequada da pesquisa de preços nas fases de planejamento e licitação aumenta os riscos de contratação de empresas prestadoras de serviços com mão de obra exclusiva, resultando em problemas como interrupção precoce dos contratos e baixa qualidade na execução dos serviços. E a Hipótese 2 afirma que a exigência rigorosa de qualificação técnica e financeira para as empresas candidatas diminui os riscos de contratação de empresas prestadoras de serviços com mão de obra exclusiva, assegurando maior longevidade e qualidade na execução dos contratos.

Embora o tema de gestão de risco sob a ótica da aplicabilidade seja relevante para o setor público, conforme destacado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2010) e pelo Tribunal de Contas da União (TCU, 2020), observa-se escassez de publicações acadêmicas dedicadas a essa temática. Dada a lacuna existente, a pesquisa pretende contribuir ao analisar e refletir sobre os mecanismos de controle para mitigar os eventos de risco na contratação de serviços de mão de obra terceirizada, com dedicação exclusiva na Sudam.

O objetivo geral consistiu em analisar as condições dispostas nos normativos legais para fins de habilitação no procedimento licitatório, direcionado à contratação de empresas de prestação de serviços com mão de obra exclusiva. E os objetivos específicos foram: a) identificar os parâmetros legais que abordam a gestão de riscos e o processo de aquisição de bens e serviços na administração pública federal; b) investigar os contratos de prestação de serviços, com mão de obra exclusiva, por meio de levantamento de dados e informações junto à Sudam; e c) identificar os riscos da contratação de empresa para a prestação de serviços junto à administração pública federal.

O artigo está dividido em cinco itens, sendo esta Introdução, seguida da Revisão da Literatura, Metodologia, Resultados e Discussões e, por fim, as Considerações finais.

2 REVISÃO DE LITERATURA

2.1 Compras públicas e processo licitatório

A atividade de compras públicas no Brasil é realizada em conformidade com os princípios que orientam a administração pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência³) e com os normativos legais relativos a essa atividade, como o artigo 37 da Constituição Federal (Brasil, 1988), o artigo 3º da Lei Federal nº 8.666/1993 e a Lei nº 14.133/2021.

De acordo com Garcia (2017), a compra refere-se à obtenção de um produto ou serviço mediante o pagamento de um valor específico. Para Baily *et al.* (2000), as compras públicas são procedimentos que englobam a definição do item a ser adquirido, a seleção dos

³ O princípio da eficiência é uma adição recente ao texto constitucional, introduzido pela Emenda Constitucional nº 19/1998. Este princípio estipula que a Administração Pública e seus agentes devem atuar em benefício do coletivo, buscando sempre a otimização dos recursos públicos para evitar desperdícios.

fornecedores, a finalização da aquisição e o pagamento. Entretanto, apesar da aparente simplicidade, essa atividade é bastante complexa, com normativos e processos rígidos, diferente desse procedimento na esfera privada.

A relevância das compras públicas para a dinâmica da gestão pública é evidente, por alocar recursos para a execução das ações políticas públicas (Zylberman, 2015), resultando na obtenção de bens e serviços para atender às demandas sociais, como saúde, educação e segurança, parcela significativa dos gastos públicos (Oliveira, 2015).

Para Baily *et al.* (2000), o objetivo das compras é obter o item adequado, no momento apropriado, na quantidade correta, do fornecedor ideal, pelo preço justo. Segundo Zago (2018), sua “função primordial” é adquirir um bem, obra ou serviço que atenda a uma necessidade pública e que justifique o processo de contratação. Entretanto, nos últimos anos, tem havido no Brasil um aumento no uso do poder do Estado como comprador, mas também como instrumento de políticas socioeconômicas “derivadas” das compras.

As compras públicas ocorrem por meio de processo licitatório, procedimento administrativo legal, utilizado para selecionar a proposta mais vantajosa à contratação de obras, serviços, compras, alienações e concessões; ele visa garantir eficiência, economicidade e transparência nas contratações governamentais, promovendo a competição e assegurando o melhor uso dos recursos públicos (Gonçalves, 2021; Justen Filho, 2016; Di Pietro, 2018). Por meio da licitação, a Administração analisa e avalia as propostas apresentadas pelos interessados em fornecer bens e serviços, com o objetivo de selecionar aquela que seja mais adequada aos interesses públicos (Sundfeld, 1994) para fins de celebração de contrato.

2.2 As legislações que regem as compras públicas: lei nº 8.666/1993 e lei nº 14.133/2021

A principal legislação brasileira sobre essa temática era a Lei nº 8.666/1993, que estipulava as diretrizes que os agentes públicos deveriam seguir ao adquirir ou contratar materiais, serviços, obras e alienações de qualquer natureza. Esse normativo legal vigorou até 29 de dezembro de 2023, não sendo mais possível realizar nenhuma contratação com essa base legal; contudo, os contratos firmados antes do término de sua vigência permanecerão por ela regidos até os seus termos.

Recentemente, foi promulgada a Lei nº 14.133/2021, que vigorou juntamente com a anterior até a data de sua revogação, permitindo que órgãos e entidades públicas tivessem o tempo necessário para se adaptarem às suas inovações. Essa nova lei consolidou as normas das contratações públicas brasileiras estabelecidas nas leis nº 8.666/1993, nº 10.520/2002 e nº

12.462/2011, reformulando-as em diversos aspectos e clarificando os objetivos das licitações, com destaque para: a) assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto; e b) evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos. As mudanças introduzidas são inovadoras, pois o uso de meios digitais passou a ser a norma, e a realização em ambientes físicos e presenciais, a exceção. Uma das mudanças significativas é a eliminação dos modelos de licitação por tomada de preços e convite, de modo que as licitações podem ser realizadas por pregão, concurso, leilão, concorrência e diálogo competitivo. Além disso, a determinação do tipo de licitação não depende mais do valor estimado para a contratação, mas exclusivamente da natureza do objeto.

O Diálogo Competitivo consiste na contratação de obras, serviços e compras por meio de diálogos entre a Administração e os licitantes, previamente selecionados por critérios objetivos, com a finalidade de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de satisfazer as necessidades da Administração (Brasil, lei nº 14.133, art. 6º, XLII, 2021, não paginado).

Segundo Zago e Rodrigues (2019), essa modalidade de licitação pode promover maior alinhamento entre os interesses e expectativas do contratante, resultando em soluções mais alinhadas com suas necessidades. Como resultado, espera-se maior consistência, estabilidade e segurança jurídica nas contratações, e busca-se superar os desafios enfrentados nas contratações de objetos que envolvem alta complexidade e inovação tecnológica.

Os critérios de julgamento (Brasil, Lei nº 14.133/2021, artigos 33 a 39) dizem respeito aos tipos de licitação (Brasil, Lei nº 8.666/1993, artigo 45), assim definidos: menor preço; maior desconto; melhor técnica ou conteúdo artístico; técnica e preço; maior lance, no caso de leilão; e maior retorno econômico (Brasil, Lei 14.133/2021, artigo 33, não paginado). O critério de julgamento do maior retorno econômico, também inovador, é aplicável exclusivamente em licitações para contratos de eficiência. Esse tipo de contrato é definido pela própria legislação como um contrato de prestação de serviços que pode abranger a realização de obras e o fornecimento de bens, com o propósito de gerar economia para o contratante, mediante a redução de despesas correntes, e o contratado é remunerado com base em um percentual da economia alcançada (Brasil, Lei 14.133/2021, artigo 39).

A Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) modernizou a fase de seleção de propostas, buscando a solução mais vantajosa para a administração pública ao considerar o ciclo de vida completo do objeto. Conforme detalhado no Apêndice A, as mudanças em relação à Lei nº 8.666/93 incluem novas modalidades e critérios de julgamento, além de promover maior proximidade entre o governo e os fornecedores.

As mudanças mais significativas da Lei nº 14.133/2021 em relação à Lei nº 8.666/93 estão demonstradas no Apêndice A, no que concerne à fase de seleção de proposta, que inclui a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência de combinação desses parâmetros para fins de avaliar e selecionar a proposta mais vantajosa, considerando-se todo o ciclo de vida do objeto. Identificam-se as mudanças relacionadas às modalidades de licitações e observa-se a busca por uma relação mais próxima do governo com os fornecedores.

A nova lei de licitações ampliou os critérios de julgamento, conforme demonstrado no Apêndice B. Além dos tradicionais, foram incluídos o maior desconto, a melhor técnica ou conteúdo artístico (na concorrência) e o maior retorno econômico, visando a maior economia para a Administração Pública.

Quanto ao modo de disputa, não contemplado na lei nº 8.666/1993 e implementado na modalidade de Pregão Eletrônico, por meio do decreto nº 10.024/2019, a nova legislação foi também inovadora ao proporcionar às empresas flexibilidade e dinamismo, em consonância ao edital. No Apêndice C, são sintetizadas as mudanças em relação ao Pregão Eletrônico.

2.3 Gestão de risco e a terceirização na administração pública

Segundo Jones (2015), a gestão de riscos tem origem na antiguidade, quando a sobrevivência humana dependia da capacidade de lidar com ameaças ambientais, como desastres naturais e escassez de alimentos. Sendo assim, as sociedades já incorporavam práticas de precaução, planejamento e mitigação em suas rotinas.

No século XX, as guerras mundiais provocaram o avanço do conhecimento da gestão de riscos ao forçarem as organizações militares e governamentais a lidarem com amplos e complexos riscos operacionais, logísticos e estratégicos. Esse contexto impulsionou o desenvolvimento de novas técnicas e metodologias para gerenciar incerteza em larga escala, com uma abordagem mais sistemática e organizada do gerenciamento de riscos (Kaplan; Mikes, 2012).

A partir da década de 1970, a gestão de riscos se profissionalizou e se expandiu para diversos setores, como finanças e saúde. O desenvolvimento de novas abordagens, como a análise de custo-benefício e de árvores de falhas, contribuiu para a sua sistematização, permitindo uma análise mais detalhada e fortalecendo a tomada de decisões (Hopkin, 2017). Atualmente, a gestão de riscos é considerada uma função essencial em todas as organizações devido à complexidade e interconexão dos sistemas globais.

No Brasil, a preocupação com esse tema manifestou-se formalmente no Decreto-Lei nº 200/1967, artigo 14: “o trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco” (Brasil, 1967, não paginado). Para Carvalho e Rabechini Junior (2015), os riscos são presença inevitável em todo projeto e surgem de várias formas, como mudanças no ambiente externo, falhas nos processos internos e incertezas técnicas.

Dentre os *frameworks* que abordam essa temática, destacam-se a norma *International Organization for Standardization* (Iso 31000), o *Committee of Sponsoring Organizations* (Coso) e o Guia *Project Management Body of Knowledge* (PMBOK).

A Iso 31000 (ABNT, 2018) define o risco como resultado da incerteza, da possibilidade da ocorrência de eventos indesejados que causem impacto nos resultados esperados da organização, de forma positiva ou negativa.

O Coso (ERM 2004), embora não defina o risco de forma explícita, o entende como a possibilidade de eventos que afetem os objetivos da organização, podendo ser oportunidades ou ameaças. Sua perspectiva enfatiza a incerteza como um elemento central na realização dos objetivos organizacionais⁴.

O Guia PMBOK define o gerenciamento de riscos como sendo o processo de identificar, analisar e responder aos riscos, com o objetivo de potencializar eventos positivos e mitigar os negativos. Essencial para o sucesso do projeto, ele busca identificar e antever problemas potenciais e preparar as equipes para enfrentar os desafios e, assim, desenvolver estratégias para minimizar os impactos negativos no cronograma, custo e qualidade do projeto (Salgado; Gomes, 2018; Martins; Laugeni, 2019).

Na Administração Pública brasileira, a Instrução Normativa Conjunta nº 1/2016 estabelece as diretrizes para a gestão de riscos no âmbito do poder executivo federal e o define como a possibilidade de ocorrência de um evento que impacte no cumprimento dos objetivos (Brasil, 2016). Ela destaca a importância da capacitação e do desenvolvimento de competências em gestão de riscos para os gestores e servidores públicos, com realização de treinamentos, cursos e outras iniciativas de educação continuada para identificar, avaliar e gerenciar os riscos em suas atividades, e orienta a elaboração de plano ou programa, de forma participativa e com adequação constante às mudanças no ambiente interno e externo da organização (Brasil, 2016).

⁴ O gerenciamento de riscos, segundo o Coso ERM (2004), baseia-se na missão da organização para alinhar estratégias e objetivos em todos os níveis. Essa abordagem foca em quatro categorias de objetivos: estratégicos (metas gerais), operacionais (uso eficiente de recursos), de comunicação (confiabilidade de relatórios) e de conformidade (cumprimento de normas) (Coso, 2004).

O Tribunal de Contas da União (TCU) aborda o gerenciamento de riscos em seu referencial básico de 2018, e a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT, 2018) traduziu e adaptou a ISO 31000, fornecendo diretrizes para o gerenciamento dos riscos enfrentados pelas organizações, podendo ser adaptada às necessidades específicas de qualquer organização e seu contexto.

Como uma prática global crescente no setor privado, a terceirização também se faz presente na Administração Pública, sendo regulamentada por diversos atos normativos⁵. Para regulamentar a terceirização de mão de obra, o Tribunal Superior do Trabalho (TST) publicou, por meio da Resolução nº 04/1986, o Enunciado nº 256, que versa que, com exceção dos casos de trabalho temporário e de serviço de vigilância previstos nas Leis nº 6.019/1974 e nº 7.102/1983: “é ilegal a contratação de trabalhadores por empresa interposta, formando-se o vínculo empregatício diretamente com o tomador de serviços” (Brasil, 1986, não paginado).

Em 1993, o Tribunal Superior do Trabalho substituiu o Enunciado nº 256 pela Súmula nº 331, que também engloba as relações de terceirização no âmbito da administração pública. A súmula foi revisada em 2000, para estender a responsabilidade subsidiária aos entes públicos que contratam terceirizados, com acréscimo dos itens referentes à responsabilidade subsidiária da administração pública em relação às obrigações trabalhistas.

A Instrução Normativa (IN) nº 2/2008 definiu as diretrizes para contratação de serviços no âmbito da administração pública e foi revogada pela IN nº 5/2017, que introduziu novas orientações em termos de eficiência e eficácia dos serviços públicos (Mizael; Murad; Antonialli, 2020), entendendo a terceirização como uma estratégia para transferir atividades não essenciais a empresas especializadas, evitando o crescimento da estrutura administrativa e permitindo que a organização se concentre em suas funções principais.

Para Silva (2018), a administração pública, ao transferir responsabilidades para terceiros, aumenta a necessidade de uma gestão eficaz dos riscos envolvidos. É essencial que os órgãos públicos identifiquem, avaliem e mitiguem os riscos associados aos contratos de terceirização para garantir o cumprimento de suas obrigações e a entrega eficiente dos serviços.

De acordo com Carvalho *et al.* (2020), a gestão de riscos em contratos de terceirização na administração pública exige a adoção de estratégias proativas e de monitoramento contínuo para garantir a conformidade e a eficácia das medidas de controle para mitigar riscos. Dentre os riscos, destacam-se as contratações emergenciais decorrentes da frequente troca de

⁵ Decreto Lei nº 452/1943; Lei nº 8666/1993; Lei nº 10.520/2002; Decreto nº 5.450/2005; Lei nº 13.146/2015; Decreto nº 8.538/2015; IN nº 5/2017- MPDG; e Decreto nº 9.507/2018.

fornecedores de serviços contínuos, que geram ineficiências e perdas financeiras, e a possibilidade de demandas trabalhistas em caso de rescisão antecipada do contrato.

A relação estabelecida entre o contratante e o contratado ocorre em um ambiente marcado por complexidade e é impossível a elaboração de uma lista exaustiva das condições que envolvem essa relação. Os contratos administrativos são firmados por meio de processo licitatório; no entanto, os contratos terceirizados, com dedicação exclusiva de mão de obra, possuem a característica de que sua vigência, embora inicialmente seja para 12 meses, tem a possibilidade de duração de até 60 meses, conforme a Lei nº 8.666/93, podendo alcançar uma vigência decenal, conforme a nova lei de licitações.

O que se observa é a interrupção na longevidade do contrato antes do término da vigência máxima permitida, fazendo com que a administração deixe de aplicar a regra de licitar constante na CF de 1988 e aplique a exceção, que é a contratação emergencial por meio de dispensa de licitação.

Outro fator, relacionado à pesquisa de preço, refere-se à discrepância entre o preço real pesquisado pelo órgão para a execução e os preços bem abaixo apresentados pelas empresas na fase de lances, uma vez que a modalidade adotada para esse tipo de contratação é o Pregão Eletrônico, a fim de ganharem a licitação.

Essa situação cria o risco de o contrato não se sustentar até o fim do período de sua vigência máxima permitida pela legislação, uma vez que o TCU possui acórdãos e decisões que possibilitam às empresas não serem desclassificadas por apresentarem propostas inexequíveis com percentual irrisório, conforme Acórdão 2078/2007 – Segunda Câmara, e a Lei nº 14.133/2021 assevera, no art. 59, que serão desclassificadas as propostas que “apresentarem preços inexequíveis ou permanecerem acima do orçamento estimado para a contratação; e não tiverem sua exequibilidade demonstrada, quando exigido pela Administração”.

Nota-se que ainda persiste a presunção relativa de inexequibilidade de preços, possibilitando, ainda, ao licitante comprovar sua capacidade de bem executar os preços propostos, atendendo satisfatoriamente ao interesse da administração. Na prática, o licitante até consegue demonstrar a execução dos serviços, porém não sustenta a durabilidade da vigência contratual, encerrando o ajuste antes do fim da vigência máxima.

Quanto às exigências rígidas de capacidade técnica e financeira para as empresas prestadoras de serviços, a IN nº 05/2017 apresenta, em seu Anexo V, que devem ser definidos os critérios de habilitação para a contratação, atentando para os critérios de qualificação econômico-financeira e de qualificação técnica a serem exigidos, considerando a prestação dos

serviços e os riscos da contratação. E o Anexo VII-A apresenta os documentos que podem ser exigidos no Edital de convocação.

Os documentos de habilitação técnica, como os atestados de capacidade técnica, são exigidos em licitações públicas para garantir que as empresas concorrentes possuam a experiência e a competência necessárias para realizar o trabalho proposto. Isso ajuda a assegurar que os órgãos públicos contratem fornecedores que sejam capazes de executar os serviços de acordo com os padrões exigidos e dentro dos prazos estabelecidos.

Essa é a regra padrão para a contratação de serviços em geral no setor público, contudo, visando assegurar que nas contratações para serviços continuados a administração pública possa exercer o direito de contratar empresas por mais de 12 meses, o normativo legal adicionou critérios para a seleção de empresas mais capacitadas à execução do objeto, como existência ou instalação de escritório em local (cidade/município) e comprovação de que já executou objeto compatível com o processo licitatório.

Até esse momento, tratava-se de serviços continuados sem dedicação exclusiva de mão de obra. Mas, com o advento da terceirização, passou-se a contratar empresas para executar serviços que necessitavam da dedicação de mão de obra exclusiva e, assim, foram introduzidas exigências específicas, na mesma instrução normativa, quanto ao número de postos de trabalho e à comprovação de que a empresa gerencia ou gerenciou serviços de terceirização compatíveis com o objeto licitado por período não inferior a três anos. A Norma Legal se ateve, também, à capacidade econômico-financeira da empresa de arcar com todos os custos envolvidos na contratação, a fim de evitar a má execução do objeto, além de gerar demandas trabalhistas por descumprir os custos com encargos sociais, que seriam constatados no decorrer do contrato, podendo a administração ser penalizada subsidiariamente.

Em relação à capacidade financeira da empresa, A IN nº 05/2017 exige a apresentação:

- a) do Balanço patrimonial e demonstrações contábeis comprovando índices de Liquidez Geral (LG), Liquidez Corrente (LC), e Solvência Geral (SG) superiores a 1 (um); b) do Capital Circulante Líquido ou Capital de Giro (Ativo Circulante – Passivo Circulante) de, no mínimo, 16,66% do valor estimado da contratação; c) do Patrimônio Líquido de 10% do valor estimado da contratação; d) da Declaração do licitante, acompanhada da relação de compromissos; e, e) da Certidão negativa de efeitos de falência, recuperação judicial ou recuperação extrajudicial, expedida pelo distribuidor da sede do licitante (Brasil, 2017, não paginado).

A exigência de capacidade econômico-financeira para empresas que desejam participar de processos de contratação de serviços continuados em licitações públicas serve a diversos propósitos importantes, dentre os quais, garantia de execução contratual, minimização de riscos,

proteção dos interesses públicos e estabilidade do fornecedor. As exigências da Instrução Normativa nº 05/2017 demonstram que as contratações de serviços continuados são realizadas com vistas a poder manter essa contratação pelo prazo máximo permitido pela legislação. No entanto, além de todas essas práticas adotadas, as empresas com o preço baixo e que demonstram regularidade na fase de habilitação e que têm suas propostas habilitadas, são contratadas, mas não conseguem manter o contrato pelo prazo máximo facultado pela lei.

3 METODOLOGIA

Para esta pesquisa, adotou-se o estudo de caso como estratégia metodológica, pois permite uma compreensão aprofundada de um fenômeno em seu contexto real. Essa abordagem é ideal para investigar problemas complexos que envolvem múltiplas variáveis ou perspectivas, fornecendo uma base contextualizada para a tomada de decisões.

A pesquisa bibliográfica foi realizada na plataforma Capes, com a utilização dos descritores “compras públicas”, “gestão de riscos”, “licitação” e, também, dos descritores Sudene, Sudeco, Codevasf e Suframa. No período 2019-2023, foram encontrados 27 artigos sobre o tema, dos quais 21 foram selecionados e compõem as referências do presente artigo, mas não foi encontrado nenhum artigo com essa temática relacionado às organizações federais anteriormente citadas.

A análise documental focalizou os contratos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra nos segmentos de limpeza e conservação, com vigências interrompidas em anos consecutivos, a fim de identificar e mitigar os riscos para as contratações futuras. Há vários estudos que analisam a fase da execução do contrato, na qual sua extinção ocorre por má execução do que foi pactuado e incorre em demandas trabalhistas. Por essa razão, buscou-se analisar a fase anterior de seleção das propostas e, com isso, identificar alternativas para mitigar o risco de contratação de empresas, por meio de exigências de qualificações que elenquem as mais preparadas e as que possuem melhor capacidade econômico-financeira.

A pesquisa analisa os contratos administrativos realizados no período de 2019 a 2023, porém, alguns passaram por redução durante o período pandêmico (2020-2021), conforme previsto na legislação em vigor. Foram selecionados quatro processos internos da Sudam, sendo dois relativos à contratação de empresas e dois referentes à apuração de irregularidades na execução de contratos de terceirização de mão de obra da Coordenação de Gestão Administrativa.

Para efeito desta pesquisa, foram analisados os processos nº 59004/ 000512/2021-11 e nº 59004.000169/2022-96, referentes, respectivamente, à contratação de empresa de limpeza, conservação e asseio para a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), que deu origem ao Contrato nº 09/2021, firmado com a empresa Green Service Ltda. ME; e ao Contrato nº 12/2022, pactuado com a empresa Stillo Serviços de Limpeza e Conservação Eirelli.

Os procedimentos técnicos adotados foram: a) coleta e verificação das análises referentes à aceitação de propostas com relação ao preço ofertado, bem como na fase de habilitação, selecionar os fornecedores que melhor atendem aos critérios de qualificação técnica e financeira, a fim de evitar possíveis falhas que levem à contratação de empresa indevida; b) coleta e verificação da aplicação das legislações que regem a matéria para confrontar com as ações realizadas nas licitações da Sudam; c) aplicação de entrevistas semiestruturadas, com aplicação de questionário e análise dos documentos constantes nos procedimentos de licitação e apuratórios realizados, identificando os riscos nos procedimentos de contratação que afetam a execução e a gestão contratual; e, d) observação direta, o que permitiu captar interações e práticas no ambiente natural dos participantes, enriquecendo a visão sobre os processos e dinâmicas relacionados ao caso.

As entrevistas semiestruturadas foram realizadas em setembro e novembro de 2024, com cinco servidores públicos da área de licitações e contratos da Sudam, sendo dois coordenadores, um pregoeiro e dois gestores de contrato; e a sistematização das respostas utilizou a técnica de análise de conteúdo.

A amostragem adotada foi intencional, com o objetivo de incluir indivíduos, documentos e cenários capazes de fornecer contribuições relevantes à compreensão do caso, com base nos seguintes critérios: a) relevância para a pesquisa (atores e documentos diretamente vinculados ao problema); b) diversidade de perspectivas (atores com diferentes funções e níveis de envolvimento); e c) acessibilidade e disponibilidade (viabilidade de acesso aos participantes e documentos e disposição em colaborar).

Essa abordagem permitiu uma visão abrangente, possibilitando uma análise detalhada das questões investigadas e a obtenção de resultados confiáveis. Os dados e informações coletados foram validados para servir de base à criação de procedimentos de verificação, utilizados durante a seleção de propostas, considerando a pesquisa de preços realizada e as qualificações técnicas e financeiras da empresa.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

O processo licitatório é definido, segundo Fernandes (2015), como um conjunto de procedimentos administrativos que visam selecionar, de maneira justa e transparente, a proposta mais vantajosa para a Administração Pública na contratação de obras, serviços, compras e alienações.

Na fase interna da licitação, a unidade demandante elabora o Mapa de Riscos referente à fase de planejamento da contratação e seleção do fornecedor. Essa ferramenta é fundamental para identificar e gerir os riscos em todas as etapas do processo, do edital à execução contratual. Ao mapear riscos operacionais, financeiros, jurídicos e de conformidade, o documento contribui para uma melhor governança e integridade, garantindo eficiência, legalidade e sustentabilidade nas contratações públicas.

4.1 Análise dos Processos Selecionados

4.1.1 Processo nº 59004/000512/2021-11, edital de Pregão Eletrônico nº 04/2021, Empresa contratada Green Service Ltda ME

Com relação ao processo nº 59004/000512/2021-11, edital de Pregão Eletrônico nº 04/2021, Empresa contratada Green Service Ltda ME, observou-se que a Sudam utilizou quatro normativos legais para realizar a pesquisa de preços: a Instrução Normativa SEGES/ME nº 05/2017 para contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional; a Instrução Normativa Seges/ME nº 73/2020 para a aquisição de bens e contratação de serviços na administração pública federal para contratos celebrados pela lei nº 8.666/1993; a Norma de Pesquisa de Preços para a contratação de serviços e a aquisição de bens no âmbito da Sudam; e a Instrução Normativa Seges/ME nº 65/2021 para aquisição de bens e contratação de serviços no âmbito da administração pública federal para contratações regidas pela lei nº 14.133/2021 (nova lei de licitações).

Dessa forma, os preços mensal e global para os serviços de limpeza e conservação estão dispostos no (quadro 1):

Quadro 1 – Preço mensal e global estimado para os serviços de limpeza e conservação

Resumo da Contratação						
Lote	Item	Descrição	Unidade	Qtd	Valor Estimado Mensal	Valor Estimado Global (12 meses)
1	1	Servente de limpeza	Postos (com cessão de mão de obra exclusiva)	19	73.457,42	881.489,04
	2	Encarregado de limpeza.	Postos (com cessão de mão de obra exclusiva)	1	4.640,12	55.681,44
TOTAL					78.097,54	937.170,48

Fonte: Processo nº 59004/000512/2021-11 - Termo de Referência 50 (SEI 0350608).

Elaboração: autores (2024).

Após a fase de lances, os preços ofertados para os serviços constam no (quadro 2):

Quadro 2 - Preços ofertados para os serviços após a fase de lances

Resumo da Contratação						
Lote	Item	Descrição	Unidade	Qtd	Valor Estimado Mensal	Valor Estimado Global (12 meses)
1	1	Servente de limpeza	Postos (com cessão de mão de obra exclusiva)	19	58.912,34	706.948,03
	2	Encarregado de limpeza.	Postos (com cessão de mão de obra exclusiva)	1	3.991,67	47.900,00
TOTAL					62.904,01	754.848,03

Fonte: Processo nº 59004/000512/2021-11 - Termo de Referência 50 (SEI 0350608).

Elaboração: autores (2024).

Na fase de aceitação das propostas, a Unidade Técnica questionou os preços de alguns materiais constantes na planilha de custos e formação de preços. A empresa justificou os valores mais baixos, alegando que comprava em grande escala e, portanto, possuía estoque adquirido a preço inferior ao de mercado, o que motivou a equipe técnica a solicitar uma diligência.

A realização de diligência e seu fundamento jurídico decorrem diretamente da faculdade prevista no §3º do art. 48 da lei nº 8.666/1993. Destaca-se, também, que no item 17.11 do Edital que fundamenta o Pregão Eletrônico nº 0004/2021, estão previstas e reguladas a diligência e as condições a serem observadas para sua realização: a) diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta; e b) no caso de haver indícios de inexequibilidade da proposta de preço, ou em caso da necessidade de esclarecimentos complementares (Lei nº 8.666, de 1993; Anexo VII-A da IN Seges/MP nº. 5/2017; Processo nº 59004/000512/2021-11 – doc. Sei 0350808).

Após a diligência, foi gerado um relatório que confirmou a estrutura da empresa, assim como a existência de estoque de insumos e a disponibilidade de alguns dos equipamentos

estimados para uso na futura contratação da Sudam; e foi verificado, por amostragem, que os insumos apresentados conferiam com aqueles constantes no relatório enviado pela licitante. A análise final demonstrou que a empresa atendia aos requisitos do Termo de Referência e estava apta para fornecer os serviços e teve sua proposta aceita.

Em seguida, passou-se a analisar as documentações de habilitação de qualificação técnica e econômico-financeira. A empresa cumpriu os ritos de qualificação técnica, passando a ser analisada a qualificação econômico-financeira em conformidade com o edital. As documentações necessárias a toda contratação não são objeto da presente pesquisa, que se limitou às documentações específicas para a contratação de serviços com terceirização de mão de obra, de acordo com os requisitos abaixo, a partir do subitem 18.8.3.4:

18.8.3.4. As empresas deverão ainda complementar a comprovação da qualificação econômico-financeira por meio de:

18.8.3.4.1. Comprovação de possuir Capital Circulante Líquido (CCL) ou Capital de Giro (Ativo Circulante – Passivo Circulante) de, no mínimo, 16,66% (dezesseis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento) do valor estimado para a contratação ou item pertinente, tendo por base o balanço patrimonial e as demonstrações contábeis já exigíveis na forma da lei;

18.8.3.4.2. Comprovação de patrimônio líquido de 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação, por meio da apresentação do balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, apresentados na forma da lei, vedada a substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrados há mais de 3 (três) meses da data da apresentação da proposta.

18.8.3.4.3. Comprovação, por meio de declaração, da relação de compromissos assumidos, conforme modelo constante do Anexo IX, de que 1/12 (um doze avos) do valor total dos contratos firmados com a Administração Pública e/ou com a iniciativa privada, vigentes na data da sessão pública de abertura deste Pregão, não é superior ao Patrimônio Líquido do licitante, podendo este ser atualizado na forma já disciplinada neste Edital;

18.8.3.4.4. A declaração de que trata a subcondição acima deverá estar acompanhada da Demonstração do Resultado do Exercício (DRE) relativa ao último exercício social, quando houver divergência percentual superior a 10% (dez por cento), para mais ou para menos, entre a declaração aqui tratada e a receita bruta discriminada na Demonstração do Resultado do Exercício (DRE), deverão ser apresentadas, concomitantemente, as devidas justificativas (Processo nº 59004/000512/2021-11 (doc. SEI 0350808).

Em relação aos documentos solicitados na qualificação econômico-financeira, o atendimento dos subitens 18.8.3.4.3 e 18.8.3.4.4 é subjetivo, pois a empresa declara somente os contratos públicos e privados, não havendo como comprovar a quantidade dos contratos firmados e os respectivos valores, que são informações importantíssimas para a demonstração da capacidade econômica e financeira da empresa.

A empresa Green Service Ltda ME foi contratada, segundo o Contrato nº 09/2021, com vigência de 30/08/2021 a 30/08/2022; porém, no decorrer da execução contratual, a empresa não cumpriu algumas cláusulas contratuais, como a não apresentação da garantia contratual no

prazo estipulado e o atraso no fornecimento de insumos. Ainda assim, devido ao tempo para a tramitação de nova contratação, a empresa foi questionada sobre o interesse em prorrogar o contrato por mais 60 meses.

Em sua resposta, a empresa informou que não poderia prorrogar o contrato, pois houve mudança nas alíquotas de tributação da empresa em razão da alteração de sua categoria, que deixou de ser Empresa de Pequeno Porte, devido ao aumento de sua receita bruta auferida no exercício, passando a ser Empresa de Médio Porte, não sendo possível a prorrogação contratual, pois o valor do contrato não cobriria os custos da empresa, gerando prejuízo e comprometendo a saúde financeira da empresa.

Devido às falhas contratuais no decorrer da execução, foram abertos os processos Sei nº 59004.000643/2022-80, referente à não apresentação da garantia contratual no prazo estipulado, e o processo Sei nº 59004.001170/2022-38, por não entregar os insumos (produtos de limpeza) na quantidade correta. O primeiro processo apuratório resultou na abertura de procedimento para a aplicação de sanção e a empresa foi multada no valor de R\$ 7.397,51, conforme consta na Resolução nº 571, de 18.11.2022.

O outro processo apuratório aborda a falha na entrega das quantidades a menos dos insumos em relação ao estabelecido no instrumento convocatório e, também, a ausência de comunicação à Sudam sobre a mudança de regime tributário, o que fez com que incorresse em falha no recolhimento dos tributos federais (a menor), uma vez que, no mês de fevereiro de 2022, a empresa Green Service deixou de participar do regime tributário Simples Nacional (Sei 0438772), passando a integrar o regime do lucro presumido, aumentando a tributação em 5,85% relativos aos tributos federais recolhidos pela Sudam.

4.1.2 Processo nº 59004.000169/2022-96, edital de Pregão Eletrônico nº 07/2022, Empresa contratada STILLO SERVIÇOS DE LIMPEZA LTDA.

O processo CUP nº 59004.000169/2022-96 refere-se, também, à contratação de empresa para limpeza, conservação e asseio, por meio do Edital de Pregão Eletrônico nº 07/2022 com contratação da empresa contratada Stillo Serviços de Limpeza Ltda. A Unidade Técnica se manifestou em relação à pesquisa de preço para os serviços de limpeza predial, conforme o documento Sei Pesquisa de Preços 13 (0428003), considerado como de mão de obra exclusiva e frequentemente terceirizado por diversos órgãos do serviço público federal.

No entanto, conforme as diretrizes legais, sua mensuração e valorização devem se basear na produtividade, conforme estipulado no Anexo VI-B da Instrução Normativa nº

05/2017, item 2: “[...] com base na área física a ser limpa, estabelecendo-se uma estimativa do custo por metro quadrado, observadas a peculiaridade, a produtividade, a periodicidade e a frequência de cada tipo de serviço e das condições do local objeto da contratação” (Brasil, 2017, não paginado).

Para a Unidade Técnica, é inviável estimar os preços para essa contratação utilizando os preços de contratações similares por outros órgãos da administração pública, conforme determina o art. 5º da IN nº 73/2020, uma vez que a Sudam tem características específicas que definem sua própria produtividade, e o item 2.1 do Anexo VI-B da Instrução Normativa nº 05/2017 afirma que os órgãos “[...] deverão utilizar as experiências e os parâmetros aferidos e resultantes de seus contratos anteriores para definir as produtividades da mão de obra, em face das características das áreas a serem limpas” (Brasil, 2017, não paginado), devendo-se pautar por fatores econômicos favoráveis à Administração Pública.

Dessa forma, a Sudam elaborou a planilha de custos e formação de preços Sei 0428199, através de consulta da convenção coletiva da categoria dos trabalhadores em empresas de asseio, conservação, trabalho temporário e serviços terceirizáveis, com abrangência territorial em todos os municípios do Estado do Pará, para o período 2022/ 2023 (Sei 0427359 e 0425574), e da pesquisa dos preços constantes em pedido de propostas junto aos fornecedores externos e sítios eletrônicos de valores de insumos e equipamentos.

A Unidade Técnica se manifestou dizendo que “no caso de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, o custo estimado da contratação deve contemplar o valor máximo global e mensal estabelecido em decorrência da identificação dos elementos que compõem os preços dos serviços” (Processo nº 59004. 000169/2022-96 – Pesquisa de preços 13 doc. Sei 0428003). A metodologia utilizada para a obtenção do preço de referência foi o acesso eletrônico ao sistema Comprasnet, painel de preços governamentais e e-mails encaminhados a fornecedores externos.

De maneira análoga à pesquisa de preço no processo da empresa Green, por se tratar do mesmo objeto, a Unidade Técnica relatou a dificuldade para formar os preços estimados. Foram encaminhados e-mails para sete fornecedores e somente dois responderam, o que se comprova com os documentos Sei 0426395 e Sei 0426397, utilizando-se para a composição final do preço o Caderno Técnico dos Estudos sobre a Composição dos Custos dos Valores Limites Serviços de Limpeza e Conservação do estado do Pará - Ano 2019, a Convenção Coletiva 2022/2023 da Categoria Trabalhista e a Planilha de Formação de Preços/Modelo da IN 05/2017, conforme orienta o Anexo VI da Instrução Normativa anteriormente citada.

Os valores de Aviso Prévio Indenizado, Aviso Prévio Trabalhado, Ausências Legais, Licença Paternidade, Ausência por acidente de trabalho, Afastamento Maternidade, Uniformes, Custos Indiretos, Lucros, Insumos de Limpeza e Equipamentos de Limpeza foram retirados de planilhas de preços e os demais itens da tabela foram definidos conforme as métricas e cálculos previstos nos normativos vigentes, criando-se, assim, uma planilha própria para a Sudam (Sei 428199). Com os valores encontrados, incluiu-se uma aba com o cálculo do fator K, definido a partir do valor estimado.

No estudo apresentado pela Unidade Técnica, dentre os ritos seguidos no processo da empresa Green, cuidou-se de compor a planilha de custo e a formação de preços com o cálculo do fator K, que corresponde à “razão entre o custo total de um trabalhador [...] e o valor pago ao mesmo trabalhador a título de remuneração, e indica quantos reais são pagos pela Administração à contratada para cada real pago por esta ao trabalhador” (Brasil; MPU, nº 420, 2020, p. 2).

A Sudam trata, também, deste indicador de economicidade em sua Norma de Pesquisa de Preços para a Contratação de Serviços e a Aquisição de Bens por entender a relevância deste indicador nas contratações de serviços com mão de obra exclusiva. Definido no art. 2º, inciso XX, corresponde à razão entre o custo total de um trabalhador pago pela Administração à contratada e o valor pago pela contratada ao mesmo trabalhador a título de remuneração. Para esse certame, o preço mensal e global estimado para os serviços de limpeza e conservação foi definido conforme o (quadro 3), a seguir:

Quadro 3 – Preço mensal e global estimado para os serviços de limpeza e conservação

Resumo da Contratação					
Item	Descrição	Unidade	Qtd	Valor Estimado Mensal	Valor Estimado Global (12 meses)
1	Serviço de higiene, limpeza e conservação nas dependências da Sudam (30.904,03 mt2) por 12 meses, com o fornecimento de mão de obra exclusiva (19 serventes e 01 encarregado) e o fornecimento dos insumos (materiais e equipamentos) necessários para a execução contratual.	Postos (com cessão de mão de obra exclusiva)	20	R\$ 111.294,05	R\$ 1.335.294,05
TOTAL					R\$ 1.335.294,05

Fonte: Processo nº 59004.000169/2022-96 - Termo de Referência 50 doc. SEI 0446744.

Elaboração: autores (2024).

Após a fase de lances, a empresa Stillo ofertou o melhor lance global no valor de R\$ 862.980,00. Em razão dos custos dos insumos de materiais de limpeza apresentados, a Unidade Técnica solicitou a realização de diligência, materializada no relatório Sei 0458771, no qual

manifesta o atendimento satisfatório do resultado da diligência. A empresa teve sua proposta aceita pelo Pregoeiro e passou-se à análise dos documentos de habilitação, com apresentação da análise da qualificação técnica e econômico-financeira da empresa.

As regras de análise para a qualificação técnica e econômico-financeira são as mesmas utilizadas na análise da empresa Green, uma vez que trata de rito descrito nos normativos legais (Instrução Normativa nº 05/2017 Seges/ME) e no instrumento convocatório. Dessa forma, a empresa Stillo Serviços de Limpeza Ltda. cumpriu os ritos de habilitação, foi habilitada e sagrou-se vencedora do certame, e foi contratada por meio do Contrato nº 12/2022, com vigência de 14/10/2022 a 14/10/2023.

No decorrer da execução contratual, a empresa teve a recusa de materiais entregues, conforme o e-mail (Sei 499497), atraso na entrega do vale-transporte, vale-refeição e pagamento de salários em março de 2023. A empresa teve direito à repactuação do contrato devido à majoração dos salários decorrente da Convenção Coletiva de Trabalho para 2023, ocorrida em 19 de julho de 2023.

Apesar da repactuação contratual, a empresa continuou incorrendo em diversas faltas na entrega de salários, vale-transporte, vale-alimentação e demais obrigações trabalhistas, previdenciárias e para com o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) dos funcionários terceirizados vinculados ao contrato. Os atrasos nos benefícios foram sanados, mas tornaram-se constantes as notificações à empresa, culminando com a não prorrogação do contrato.

Em razão do tempo exíguo, a Sudam instruiu novo processo de contratação para serviços de limpeza e conservação, de maneira emergencial, a fim de evitar que a instituição ficasse sem o serviço prestado, incorrendo em solução de continuidade. Paralelamente à nova contratação, a Sudam foi surpreendida com ações trabalhistas movidas por funcionários da empresa, nas quais a instituição foi acionada de forma subsidiária. Por realizar uma gestão eficaz, a autarquia não liberou à empresa alguns pagamentos a ela devidos, utilizando-os para cumprimento das pendências deixadas pela má execução contratual.

4.2 Análise dos Resultados das Entrevistas

As entrevistas foram transcritas e analisadas com foco nos riscos oriundos de pesquisas de preços inadequadas, que resultem em problemas como interrupção precoce dos contratos e baixa qualidade na execução dos serviços, e exigência rigorosa de qualificação técnica e financeira para as empresas licitantes, a fim de diminuir os riscos de contratação de empresas que resultem em problemas como: interrupção precoce dos contratos e baixa qualidade na

execução dos serviços, com a pretensão de propiciar maior longevidade e qualidade na execução dos contratos.

O estudo revelou que a percepção dos riscos varia conforme a atuação do servidor. A equipe de contratação prioriza a conformidade legal e as regras do edital, enquanto os gestores de contrato se concentram nas falhas de execução, como má prestação de serviço e inadimplência. As entrevistas visaram aprofundar a compreensão sobre como mitigar problemas como interrupção contratual e baixa qualidade dos serviços. A partir da análise, o objetivo foi identificar exigências mais rigorosas de qualificação para licitantes e aprimorar a pesquisa de preços, contribuindo para a longevidade e a qualidade dos contratos públicos.

4.2.1 Resultado das Entrevistas

A análise das entrevistas resultou na identificação de três categorias principais de riscos relacionados a contratos terceirizados: a) riscos trabalhistas, relativos à responsabilidade subsidiária ou solidária no cumprimento de obrigações laborais; b) riscos financeiros, decorrentes de custos imprevistos com passivos trabalhistas e novos processos licitatórios; e c) riscos de rescisão contratual ou nova contratação, relacionado ao esforço administrativo para instituir processos apuratórios e realizar novas contratações.

A categoria de riscos trabalhistas foi mencionada por todos os servidores, demonstrando ser essa a maior preocupação. De acordo com o entrevistado 1: “o grande risco contratual na terceirização é o não pagamento de todos os direitos trabalhistas e previdenciários aos empregados; esse é um risco direto da parte da Sudam”. O Entrevistado 2 apontou que a falta de cuidado na gestão dos contratos pode gerar problemas administrativos e, principalmente, litígios trabalhistas. E o Entrevistado 4 reforçou que, se a empresa terceirizada não tiver condições financeiras para sustentar o contrato e deixar de pagar o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e outras verbas trabalhistas, a responsabilidade recai sobre a Sudam.

Nesse sentido, a lei de licitações nº 14.133/2021, no parágrafo 2º do artigo 121, trata que, nas contratações de serviços contínuos que envolvam regime de dedicação exclusiva de mão de obra, a Administração será solidariamente responsável pelos encargos previdenciários e subsidiariamente pelos encargos trabalhistas, desde que seja comprovada falha na fiscalização do cumprimento das obrigações pela contratada.

Os entrevistados destacaram, também, os riscos financeiros decorrentes de falhas na contratação. Passivos trabalhistas inesperados e a necessidade de realizar novas licitações

representam gastos imprevistos e complexos para a administração pública. Para o Entrevistado 4, “a Sudam pode sofrer um processo trabalhista e ter que arcar com os custos solidariamente junto com a contratada, além do custo administrativo elevado para a administração”. E o Entrevistado 5 mencionou possibilidade de atraso do pagamento de benefícios e salários em uma situação que envolva algum prejuízo financeiro para a Sudam.

O risco de rescisão de contrato foi apresentado pelo Entrevistado 2, mas a rescisão de um contrato e a necessidade de realizar uma nova licitação não implicam apenas em custos financeiros. Os entrevistados mencionaram a carga de trabalho adicional para as equipes internas, que precisam instruir processos apuratórios e mobilizar recursos para uma nova contratação. Esse processo burocrático é demorado e afeta o bom andamento das atividades da organização.

A análise evidenciou que a terceirização com mão de obra exclusiva envolve riscos significativos, como a instituição responder solidariamente perante a Justiça do Trabalho pela inadimplência da empresa, gerando custo para a administração pública e transtornos com uma nova contratação, gerando custo financeiro e custo administrativo por ter de dispor do servidor para a instrução processual para nova contratação e de processo apuratório contra a empresa.

Constatou-se que uma pesquisa bem executada reduz a possibilidade de a empresa apresentar preço inexequível na licitação e, combinada com exigências rigorosas quanto às qualificações técnica e econômica, diminui os riscos de uma empresa que não possua capital de giro sagre-se vencedora, com saúde financeira prejudicada.

Outro ponto comum nas entrevistas foi a citação da ausência de uma política de minimização de riscos. Mas, embora a Sudam não possua tal política, os servidores têm o cuidado de seguir manuais e modelos padronizados do governo, minimizando essa ausência com a capacitação e qualificação dos servidores.

As entrevistas revelaram que os servidores da Sudam estão cientes dos múltiplos riscos associados à terceirização de serviços. A mais evidente é a dimensão trabalhista, com a ameaça de responsabilidade solidária e subsidiária. No entanto, os impactos financeiros e a sobrecarga administrativa gerada por rescisões contratuais também são fatores relevantes. A percepção unânime dos riscos trabalhistas sugere a necessidade de maior atenção à fiscalização e à gestão desses contratos para mitigar danos e garantir a continuidade dos serviços.

4.3 Análise dos Dados Coletados

De acordo com Martins e Laugeni (2019), o gerenciamento de riscos é fundamental ao buscar reduzir os impactos negativos da terceirização para a Administração Pública. Nos processos analisados, percebe-se o cuidado da Administração em elaborar o Mapa de Risco, buscando identificá-los, tratá-los e promover uma ação reparadora. Essas ações reforçam o pensamento de Silva (2018) de que a terceirização na administração pública, ao transferir responsabilidades para terceiros, aumenta a necessidade de uma gestão eficaz dos riscos envolvidos.

O processo licitatório na Sudam seguiu rigorosamente os preceitos normativos. Na fase de planejamento, uma pesquisa de mercado foi realizada com base na Instrução Normativa nº 05/2017, resultando na elaboração de planilhas detalhadas de custo e formação de preços. Itens como aviso prévio, ausências legais, uniformes e insumos foram calculados com base em consultas ao sistema Comprasnet, garantindo a conformidade regulatória.

Nos casos em que propostas com preços muito baixos foram apresentadas, a administração exerceu seu poder de diligência, conforme previsto no §3º do art. 48 da Lei nº 8.666/1993, para verificar a exequibilidade das ofertas. Embora os relatórios de diligência tenham confirmado a viabilidade das propostas, a experiência com uma das empresas, a Green, demonstrou que a fiscalização inicial não foi suficiente para prever falhas futuras, como a má qualidade dos materiais.

A qualificação técnica e econômico-financeira também foi analisada em conformidade com a IN nº 05/2017, exigindo atestados de capacidade e experiência de três anos. A contratação das empresas ocorreu somente após a comprovação do atendimento a todos os requisitos.

A legislação de compras públicas no Brasil, especialmente a Lei Complementar nº 123/2006, promove a regionalização como forma de incentivar a economia local. A Sudam, alinhada a essa diretriz, busca priorizar fornecedores locais, em especial microempresas e empresas de pequeno porte em licitações de até R\$ 80.000,00, além de oferecer prioridade de contratação até o limite de 10% do melhor preço válido. Essa prática está em sintonia com os objetivos de desenvolvimento regional da autarquia e se alinha a programas como o Pnae que incentiva a aquisição de produtos da agricultura familiar.

Apesar de todos os cuidados na fase de planejamento e licitação, a análise revelou que os contratos de terceirização são permeados de incertezas na fase de execução. No decorrer de um dos contratos, a empresa não cumpriu diversos itens acordados. As falhas na execução levaram à abertura de processos apuratórios e à eventual rescisão contratual, uma motivada pelo

desenquadramento do porte da empresa e outra por falhas contratuais recorrentes. Esses desdobramentos reforçam a percepção de que a fiscalização contínua e a capacidade de resposta da administração são cruciais para mitigar riscos e garantir a qualidade dos serviços prestados.

Em síntese, a análise dos dados coletados ilustra a complexidade da terceirização na Administração Pública. Embora o uso de ferramentas de gerenciamento de riscos e o rigor na aplicação da legislação sejam essenciais, a ocorrência de falhas e rescisões contratuais demonstra que o processo não é imune a incertezas. A experiência com a pandemia, que alterou as rotinas de trabalho, e as falhas observadas na execução contratual ressaltam a necessidade de um ciclo contínuo de análise e aprimoramento. A capacitação constante dos servidores envolvidos, a fiscalização rigorosa e a adaptabilidade da gestão são elementos-chave para mitigar os riscos e buscar a efetividade das contratações de serviços terceirizados, especialmente aqueles com mão de obra exclusiva.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A gestão de riscos em contratos de terceirização na administração pública é um tema crucial, dada a complexidade e a variedade de atividades terceirizadas em diferentes órgãos governamentais, podendo trazer benefícios, como redução de custos e foco nas atividades principais, mas, também, desafios relacionados à qualidade do serviço, à conformidade legal e à identificação dos riscos.

O objetivo geral do trabalho foi analisar as condições dispostas nos normativos legais para fins de habilitação no procedimento licitatório, direcionado à contratação de empresas de prestação de serviços com mão de obra exclusiva em uma organização federal. De acordo com a pesquisa, esse tipo de contratação abrange duas etapas principais: o planejamento, para a seleção de propostas na licitação, e a gestão contratual.

Na etapa de planejamento, é essencial que a pesquisa de preço realizada indique o preço estimado dos serviços a serem contratados, observada a similaridade dos serviços, assim como os valores diferenciados dos impostos, insumos e materiais de cada localidade. São observados, também, os normativos referentes às qualificações técnica e econômico-financeira, para selecionar as empresas que tenham capacidade técnica e capital para executar o contrato.

A fase de gestão envolve o cumprimento das obrigações contratuais, mediante o acompanhamento da execução e a fiscalização do cumprimento das obrigações trabalhistas, fiscais e previdenciárias, com o objetivo de minimizar possíveis prejuízos à organização.

Os normativos existentes para a realização da pesquisa de preço e para as exigências das qualificações técnica e econômico-financeira direcionam os procedimentos adotados nas licitações; porém, a Administração não deve fazer exigências que restrinjam a competição, mas, ao mesmo tempo, deve ser capaz de selecionar empresas que cumpram com o pactuado.

Os resultados apontam que, quando a administração realiza fiscalização e gestão contratual adequadas, reduz os riscos de ser penalizada, solidária ou subsidiariamente, perante a justiça trabalhista, porém há um ônus administrativo significativo, pois o tempo dispendido pelos servidores no acompanhamento de contratos e na condução de processos sancionatórios poderia ser direcionado para outras tarefas mais relevantes na área administrativa.

Como resultados mais específicos, identificaram-se os parâmetros legais que tratam da gestão de riscos e das contratações de serviços de contratação na administração pública federal, através das informações obtidas em entrevistas e nos processos de contratação, comparadas com as normas em vigor, principalmente a IN nº 05/2017.

Foram analisados dois processos administrativos para a contratação de empresa para a prestação de serviços de limpeza que não atingiram a longevidade contratual. Na primeira situação, a empresa contratada teve seu enquadramento modificado no decorrer do contrato, passando de ME/EPP para empresa de médio porte. Com isso, as alíquotas de tributação foram aumentadas em razão do aumento de sua receita bruta auferida no exercício, não sendo possível manter as condições nas quais foi contratada, resultando em descumprimento de obrigações contratuais. Na segunda situação, a empresa incorreu em diversas falhas, inviabilizando a prorrogação do contrato.

Apesar da prioridade do governo para contratações de microempresas e empresas de pequeno porte, as situações pesquisadas vão de encontro à possibilidade do prazo máximo de contratação atual de 10 anos, pois, nesse tempo, é muito provável a mudança de enquadramento da empresa. Identificaram-se três riscos: trabalhista, financeiro e o de rescisão contratual ou nova contratação, interferindo na longevidade da contratação de serviços de terceirização com mão de obra exclusiva.

Em relação às hipóteses testadas a partir das legislações existentes, a Hipótese 1 prediz que a implementação inadequada da pesquisa de preços nas fases de planejamento e licitação aumenta os riscos de contratação de empresas prestadoras de serviços com mão de obra exclusiva, resultando em problemas como interrupção precoce dos contratos e baixa qualidade na execução dos serviços.

Sobre essa hipótese, observou-se que a não utilização correta da Instrução Normativa Seges/ME nº 05/2017 para a contratação de serviços sob o regime de execução indireta no

âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, e a não aplicabilidade da Instrução Normativa Seges/ME nº 73/2020 para a aquisição de bens e contratação de serviços na administração pública federal (para contratos celebrados pela Lei nº 8.666/1993), da Norma de Pesquisa de preços para a contratação de serviços e a aquisição de bens no âmbito da Sudam, e da Instrução Normativa Seges/ME nº 65/2021 para aquisição de bens e contratação de serviços no âmbito da administração pública federal (para contratações regidas pela Nova Lei de Licitações – Lei nº 14.133/2021) conduzem à elaboração de uma pesquisa de preço inadequada, pois elas norteiam a administração de como proceder com a realização da pesquisa de preço, a fim de se obter o preço praticado no mercado para a contratação das empresas prestadoras de serviços com mão de obra exclusiva.

Com a correta utilização desses normativos, a administração alcança o objetivo da licitação descrito no artigo 11 da Lei nº 14.133/2021, que é evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos.

A Hipótese 2 prevê que a exigência rigorosa de qualificação técnica e financeira para as empresas candidatas diminui os riscos de contratação de empresas prestadoras de serviços com mão de obra exclusiva, assegurando maior longevidade e qualidade na execução dos contratos. Ela segue, também, a mesma linha da hipótese anterior, pois a Instrução Normativa Seges/ME nº 05/2017 orienta os procedimentos e os documentos exigidos para a qualificação técnica e financeira na contratação de empresas prestadoras de serviços com mão de obra exclusiva.

Infere-se que a perfeita utilização da Instrução Normativa Seges/ME nº 05/2017 também corrobora para o alcance de outro objetivo da licitação descrito na Lei nº 14.133/2021, artigo 11, que é assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto.

Diante do apresentado, sugere-se a elaboração de políticas de mitigação de riscos capazes de desenvolver um modelo ou guia prático com etapas específicas para implementar: gestão de riscos no planejamento e execução de contratos com mão de obra exclusiva; treinamento e capacitação de gestores públicos na aplicação de ferramentas de gestão de riscos e no uso de normas internacionais, como Iso 31000; criação de um sistema de monitoramento contínuo dos contratos que permita identificar riscos ao longo da execução, como falhas financeiras ou operacionais; e criação de Norma para os setores que demandam e contratam as empresas prestadoras de serviços de terceirização com mão de obra exclusiva, visando minimizar os riscos associados ao processo de contratação, assegurando o cumprimento adequado das atividades relacionadas à gestão da execução dos contratos de serviços com cessão de mão de obra.

Conclui-se que as legislações das compras públicas devem observar a possibilidade de contratos de prestação de serviços com valores acima de R\$ 80.000,00 previsto na LC nº 123/2006, para que as microempresas e empresas de pequeno porte possam, também, ser inseridas neste benefício, com serviços de limpeza, vigilância, manutenção predial e outros que envolvem a dedicação de mão de obra exclusiva.

A regionalização na legislação de compras públicas é um instrumento importante para fortalecer a economia local e promover o desenvolvimento sustentável. No entanto, sua aplicação deve ser equilibrada, para evitar distorções e garantir eficiência nas aquisições governamentais.

Por fim, percebe-se que a nova lei de licitações e contratos é clara quanto ao objetivo de contratar empresa que gere para a administração pública o resultado mais vantajoso, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto e que cumpra a execução em consonância com as legislações e com o instrumento convocatório para alcançar a longevidade máxima contratual permitida em lei, contrapondo-se ao objetivo da lei anterior (Lei nº 8.666/1993) que evocava a proposta mais vantajosa direcionada a menor preço, não atentando para os riscos iminentes de uma contratação danosa que não geraria o resultado esperado da administração, que é o atendimento da execução contratual conforme as exigências contidas no termo de referência, aumentando, assim os riscos de interrupção do ciclo de vida do objeto e o acionamento de demandas trabalhistas para o órgão.

Atualmente, a Sudam gerencia esses riscos na contratação por meio das exigências documentais que constam nos modelos de termo de referência e editais da AGU. No entanto, esses documentos se restringem ao que é solicitado na IN nº 05/2017, bem como à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Uma das possibilidades que podem minimizar o risco de contratar empresas que não assumam o contrato com sua vigência máxima é que sejam cobradas as documentações de qualificação técnica da empresa com maior “rigidez” e a solicitação de documentos que comprovem a boa saúde econômico-financeira das empresas.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS – ABNT. Iso 31000. **Gestão de Riscos**: diretrizes, Brasília, DF, 2018. p. 28.

AUDITORIA. Disponível em: https://auditoria.mpu.mp.br/www/bases/arqvs_audin/PAR-420-2020-PRT4-RS-MPT-FATOR-K-ACIMA-DO-LIMITE.pdf. Acesso em: 16 abr. 2024.

BAILY, Peter *et al.* **Compras**: princípios e administração. São Paulo: Atlas, 2000.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução Luís Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2016.

BRASIL. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. A organização da Administração Federal estabelece diretrizes para Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 17 abr. 2024.

BRASIL. Constituição (1988) **da República Federativa do Brasil**: Brasília, DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao_compilado.htm. Acesso em: 17 mar. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Súmula nº 256**. Contrato de prestação de serviços. Disponível em: <https://jurisprudencia.tst.jus.br/?tipoJuris=SUM&órgão=TST&pesquisar=1#void>. Acesso em: 10 abr. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Súmula nº 331**. Contrato de prestação de serviços. 1993. Disponível em: https://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html. Acesso em: 10 abr. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. **Acórdão 2078/2007**: Câmara. Disponível em: https://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_251_300.html. Acesso em: 5 abr. 2024.

BRASIL. **Instrução normativa conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016**. Dispõe sobre a gestão de riscos no âmbito do Poder Executivo Federal. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/aceso-a-informacao/governanca/Gestao-de-Riscos/biblioteca/Normativos/instrucao-normativa-conjunta-no-1-de-10-de-maio-de-2016-imprensa-nacional.pdf/view>. Acesso em: 30 mar. 2024.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017**. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada>. Acesso em: 21 abr. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 10 abr. 2024.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do estado dos anos 90: lógica e Carvalho, A. P. *et al.* Gestão de Riscos na Contratação de Serviços Terceirizados: um estudo de caso na administração pública. **Revista de Administração Pública**, 2020. Disponível em: <https://estadoadministracaoofcap.wordpress.com/wp-content/uploads/2012/10/bresser-pereira-1998.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2024.

CARVALHO, M. M.; RABECHINI JUNIOR, R. **Gestão de projetos**: formação gerencial. São Paulo: Atlas, 2015.

COMPRAS. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas-revogadas/instrucao-normativa-no-02-de-30-de-abril-de-2008-revogada-pela-in-no-5-de-26-de-maio-de-2017>. Acesso em: 16 abr. 2024.

COSO. *Enterprise Risk Management – Integrates Framework: executive summary*. 2004. Disponível em: https://www.coso.org/_files/ugd/3059fc_ae81f45d98474c9188045cbacbd510bf.pdf. Acesso em: 16 abr. 2024.

COSTA, C. C. M., TERRA, A. C. P. **Compras públicas: para além da economicidade**. Brasília, DF: ENAP, 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2018.

FERNANDES, JUJ. **Licitação e contrato administrativo: doutrina, jurisprudência e prática**. Brasília, DF: Fórum, 2015.

GARCIA, Giovani Ribeiro. **A importância da função de compras nas organizações**. Instituto de Educação Tecnológica, fev. 2017. Disponível em: <https://industria hoje.com.br/a-importancia-da-funcao-de-compras-nas-organizacoes>. Acesso em: 27 mar. 2024.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

HOPKIN, P. **Fundamentals of risk management: understanding, evaluating and implementing effective risk management**. Kogan Page Publishers, 2017.

ISO 31000. **Gestão de riscos: diretrizes**. Norma Brasileira. Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT NBR ISO 31000. Brasília, DF, 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA - IBGC, 2007.

JANNUZZI, P. M. Administração pública no Brasil do século XXI: tendências e desafios. **Revista do Serviço Público**, 2006.

JONES, T. History of Risk Management. In: MACLEAN, R.; THORNE, C. (ed.). **Research handbook on the history of corporate and company law**. Edward Elgar Publishing, 2015.

JUSBRASIL. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/busca?q=art.+48%2C+%C2%A7+3+da+lei+de+licita%C3%A7%C3%B5es+-+lei+8666%2F93>. Acesso em: 25 abr. 2024.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

KAPLAN, R. S.; MIKES, A. **Managing risks: a new framework**. Harvard Business Review, 2012.

KERZNER, H. **Gestão de projetos: as melhores práticas**. Bookma, 2015.

LICITACOESPUBLICAS. Disponível em: <https://www.licitacoespublicas.blog.br/fator-k-mpu/#:~:text=O%20Fator%20K%20corresponde%20%C3%A0,trabalhador%20a%20t%C3%ADtulo%20de%20remunera%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 25 abr. 2024.

MARTINS, Cláudia Rodrigues. **Gestão x gerenciamento de riscos**: por que são tão importantes para os negócios de uma empresa? [S. l.:s. n.], 2022.

MARTINS, P. G.; LAUGENI, F. P. Administração da Produção. Saraiva Educação. Mecanismos de controle. 2019. **Caderno MARE**, Brasília, DF, n. 1, 1997.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

BRASIL. Ministério Público da União. MPU. **Parecer Seori/Audin-MPU, n. 420**. Brasília, DF, 2020.

MIRANDA, R. F. de A. **Implementando a gestão de riscos no setor público**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

MIZAEEL, G. A.; MURAD, C. G. C.; ANTONIALLI, L. M. Perspectivas da terceirização na administração pública na nova abordagem de contratação. **Teoria e prática em administração**, [S. l.], v. 10, n. 1, p. 25–37, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/tpa/article/view/49359>. Acesso em: 22 abr. 2024.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MORAES, Alexandre. **Direito constitucional**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2016. ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - OCDE, 2010. p. 15

RAMOS, F. C. C. **Gestão de riscos aplicada às políticas públicas**: sistematização teórica e prática das contribuições dos estudos de implementação. Orientador: Roberto Rocha Coelho Pires. 2020. 108 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento) – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5205>. Acesso em: 6 nov. 2023.

REPOSITÓRIO CGU. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/74040/1/Coso_portugues_versao_2017.pdf. Acesso em: 16 abr. 2024.

REPOSITARIO.ENAP. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/5320/4/Modulo%20IV%20-%20Gerenciamento%20dos%20Riscos%2C%20das%20Partes%20Interessadas%20e%20das%20Comunica%C3%A7%C3%B5es.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2024.

SALGADO, M. H.; GOMES, C. F. **Gerenciamento de projetos de desenvolvimento de novos produtos**: uma abordagem prática. São Paulo: Atlas, 2018.

SILVA, J. R. **Terceirização na administração pública**: desafios e oportunidades. Brasília: Editora ABCP, 2018.

SMITH, A. Risk management in historical perspective. In: BECK, J. (ed.). **Handbook of insurance**. Springer, 2016.

SUNDFELD, C. A. **Licitação e contrato administrativo**. São Paulo: Malheiros, 1994.

TADEU, J. C.; GUIMARÃES, E. H. R. O desafio dos gestores na superação dos riscos inerentes à gestão da terceirização: Estudo de caso em uma Instituição Federal de Ensino. **Revista de Administração, Contabilidade e Sustentabilidade**, v. 7, n. 1, p. 49-64, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.18696/reunir.v7i1.446>. Acesso em: 22 abr. 2024.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2016.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001. YIN

ZAGO, M.; RODRIGUES, F. **O que o diálogo competitivo agrega às contratações públicas?** 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-nov-11/opinioao-dialogo-competitivo-agrega-contratacoes-publicas>. Acesso em: 23 abr. 2024.

ZAGO, Marina Fontão. **Poder de compra estatal como instrumento de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

ZYLBERMAN, M. **A gestão das compras públicas dos Estados brasileiros: a experiência do Rio de Janeiro com a opção da descentralização**. Orientador: Armando Santos Moreira da Cunha 2015. 71 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2015.

APÊNDICE A – Mudanças nas modalidades de licitações

Lei nº 8.666/1993	Lei nº 14.133/2021	Alterações
Art. 22. São modalidades de licitação: I – concorrência; II – tomada de preços; III – convite; IV – concurso; V – leilão.	Art. 28. São modalidades de licitação: I – pregão; II – concorrência; III – concurso; IV – leilão; V – diálogo competitivo.	As modalidades convite e tomada de preços, foram eliminadas e criou-se a modalidade diálogo competitivo, cuja definição está contemplada no art. 6º, inciso XLII: Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se: (...) XLII – diálogo competitivo: modalidade de licitação para contratação de obras, serviços e compras em que a Administração Pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades, devendo os licitantes apresentar proposta final após o encerramento dos diálogos.

Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

APÊNDICE B – Mudanças nos critérios de julgamentos de licitações

Lei nº 8.666/1993	Lei nº 14.133/2021	Alterações
Presente no §1º do art. 45, previa: I – menor preço; II – a melhor técnica; III – a técnica e preço; e IV – maior lance ou oferta.	Art. 33. O julgamento das propostas será realizado de acordo com os seguintes critérios: I – menor preço; II – maior desconto; III – melhor técnica ou conteúdo artístico; IV – técnica e preço; V – maior lance, no caso de leilão; VI – maior retorno econômico.	A grande novidade é o critério de maior retorno econômico, utilizado exclusivamente em licitações cujo objetivo contemple a celebração de contrato de eficiência, mas também incorporou o critério de maior desconto, já utilizado na Lei nº 10.520/2002.

Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

APÊNDICE C – Mudanças em relação ao modo de disputa

Decreto nº 10.024/2019	Lei nº 14.133/2021	Alterações
Art. 31. Serão adotados para o envio de lances no pregão eletrônico os seguintes modos de disputa: I - aberto - os licitantes apresentarão lances públicos e sucessivos, com prorrogações, conforme o critério de julgamento adotado no edital; ou II - aberto e fechado - os licitantes apresentarão lances públicos e sucessivos, com lance final e fechado, conforme o critério de julgamento adotado no edital.	Art. 56. O modo de disputa poderá ser, isolada ou conjuntamente: I - aberto, hipótese em que os licitantes apresentarão suas propostas por meio de lances públicos e sucessivos, crescentes ou decrescentes; II - fechado, hipótese em que as propostas permanecerão em sigilo até a data e hora designadas para sua divulgação. § 1º A utilização isolada do modo de disputa fechado será vedada quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto. § 2º A utilização do modo de disputa aberto será vedada quando adotado o critério de julgamento de técnica e preço.	O licitante deve estar ciente das normas que regem a utilização desses métodos de competição, como a Instrução Normativa nº 73/2022, que trata dos critérios de julgamento de menor preço ou maior desconto, e a Instrução Normativa nº 02/2023, que aborda o critério de julgamento técnica e preço. Ao analisar o edital de licitação, o licitante deve identificar qual método de competição foi escolhido pelo órgão contratante e se preparar de acordo com sua situação específica.

Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

O livro Reflexões sobre a Amazônia Legal numa perspectiva para o Desenvolvimento Socioambiental Volume II reúne reflexões fundamentais sobre a complexa interação entre desenvolvimento sustentável, gestão pública e desafios socioambientais na região amazônica sob a percepção de pesquisadores e discentes do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (Naea) da Universidade Federal do Pará (UFPA), vinculados ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública (PPGGP).



MINISTÉRIO DA
INTEGRAÇÃO E DO
DESENVOLVIMENTO
REGIONAL



ISBN 978-85-7143-259-8



9 788571 432598