

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



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**

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



## **UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ – UFPA**

Reitor: Emmanuel Zagury Tourinho

Vice-Reitor: Gilmar Pereira da Silva

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 NAEA**

Editor-Chefe: Silvio José de Lima Figueiredo

Divisão de Editoração: Aurilene Ferreira Martins e Albano Rita Gomes

## **CONSELHO CIENTÍFICO**

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

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

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

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

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

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

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

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

## **COORDENAÇÃO DE COMUNICAÇÃO E DIFUSÃO CIENTÍFICA**

Armin Mathis

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

BELÉM | NAEA  
2023

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

**Revisão de Texto:** Roseany Caxias

**Revisão ABNT:** Rosângela Mourão

**Diagramação | Capa:** Ione Sena

### Apoio



#### 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 [recurso eletrônico] / Aurilene Ferreira Martins ... [et al.], organizadores. — Belém: NAEA, 2023.  
1 recurso online (340 p.)

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: 978-85-7143-220-8



<https://doi.org/10.29327/5333923>

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. Perimetral, nº 1 - Campus Universitário do Guamá Belém - PA  
CEP 66.075-750 – (91) 3201-7231  
[naeaceditora@gmail.com](mailto:naeaceditora@gmail.com), [editora\\_naea@ufpa.br](mailto:editora_naea@ufpa.br)

## AUTORES

**Adagenor Lobato Ribeiro.** Doutor em Ciências do Desenvolvimento Socioambiental pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (Naea) da Universidade Federal do Pará (UFPA). Mestre em Ciência da Computação pelo Instituto de Informática da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (II/UFRGS). Graduado em Processamento de Dados pela UFPA. Atualmente é Docente do Naea /UFPA, atuando junto ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública do Desenvolvimento (PPGGPD), sendo também o atual Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública do Naea /UFPA.

**Alda Lucia Lopes do Remédio.** Mestranda em Gestão Pública pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (Naea) da Universidade Federal do Pará (UFPA). Especialista em Gestão Pública pelo Centro Universitário Toledo e Escola de Governança do Pará (Unitoledo/EGPA). Graduada em Agronomia pela Universidade Rural da Amazônia (UFRA). Atualmente é Extensionista Rural da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Pará (Emater/PA), atua na prestação de assistência técnica nos segmentos agropecuário, ambiental e social aos agricultores familiares do estado do Pará.

**Divina de Jesus de Almeida Andrade.** Mestranda em Gestão Pública pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (Naea) da Universidade Federal do Pará (UFPA). Especialista em Nutrição Clínica pelo Centro Universitário da Amazônia (Esamaz). Graduada em Nutrição pela Universidade da Amazônia (Unama). Graduada em Tecnólogo em Gestão Pública pelo Instituto Federal do Pará (IFPA). Atualmente atua como nutricionista clínica.

**Eduardo José Monteiro 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.

**Edvaldo Fernandes de Souza.** Mestrando em Gestão Pública pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (Naea) da Universidade Federal do Pará (UFPA). Especialista em Direito Público pela Faculdade Damásio e em Gestão Pública pelo Centro Universitário do Estado do Pará (Cesupa). Graduado em economia pela Universidade da Amazônia (Unama). Atualmente é Conselheiro Substituto do Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE/PA).

**Eliana Maria de Souza Franco Teixeira.** Doutora em Direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Mestre em Direito do Estado e graduada em Direito pela Universidade da Amazônia (Unama). Atualmente, é Professora Efetiva da UFPA das disciplinas de Direito da Seguridade Social e de Legislação Social, do Programa de Pós-Graduação em Direito e é também vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento na Amazônia (mestrado profissional), ambos no Instituto de Ciências Jurídicas (ICJ/UFPA). É vice-diretora da Faculdade de Direito (FAD/UFPA) e coordenadora do Grupo de Pesquisa Liberalismo Igualitário, Políticas Públicas e Federalismo, vinculado ao CNPq. Atua nas áreas de Direito Constitucional, Direitos Humanos, Direito da Seguridade Social e Gestão Pública e Desenvolvimento Social.

**Gerson da Silva Lima.** Mestrando em Gestão Pública pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (Naea) da Universidade Federal do Pará (UFPA). Especialista em Gestão Pública pela Universidade da Amazônia (Unama) e em Contabilidade Governamental pelo Centro Universitário Internacional (Uninter). Graduado em Pedagogia pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Atualmente, é servidor público federal da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), atua na área de análise de projetos e de gestão e acompanhamento de Convênios via Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv). Ativista sindical, integrou a Executiva Nacional da Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal (Condsef) e foi eleito duas vezes como Coordenador Geral do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras em Educação Pública do Estado do Pará (Sintsepp).

**Gisele Socorro dos Santos Pompeu.** Doutora e Mestre em Ciências Florestais pela Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA). Graduada em Engenharia Florestal pela Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA). Atualmente, é professora efetiva na Universidade Federal do Pará (UFPA), Campus Universitário do Tocantins-Cametá (Faculdade de Educação do Campo). Atua nas áreas de sistemas agroflorestais e agroecologia, com ênfase em agricultura familiar, educação do campo, assistência técnica e extensão rural e recursos florestais madeireiros.

**Helder de Paula Mello.** Mestrando em Gestão Pública pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (Naea) da Universidade Federal do Pará (UFPA). Mestre em Administração Empresarial pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). MBA em Administração Pública, Planejamento e Orçamento Público pela FGV. Especialista em Formação para Altos Executivos pela Universidade de São Paulo (USP/FIA/FEA). Especialista em Ensino Superior pela Faculdade Ideal (FACI). Graduado em Administração pelo Centro de Ensino Superior (CESEP). Membro do Grupo de Pesquisa Gestão Pública e Desenvolvimento da Amazônia UFPA/CNPq. Atualmente é Professor de Instituição de Ensino Superior no estado do Pará (IES/PA).

**Hellen Miranda Brancalhão.** Mestre em Gestão Pública pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (Naea) da Universidade Federal do Pará (UFPA). Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (PPGDSTU) no Naea / UFPA. Pós-graduada em Direito Administrativo pela Universidade Anhanguera (Uniderp) e em Gestão Pública com ênfase em Desenvolvimento de Pessoas pela Escola de Governança Pública do Estado do Pará (EGPA). Graduada em Direito pelo Centro Universitário do Estado do Pará (Cesupa). Atualmente, é Analista Judiciário - Especialidade: Direito no Tribunal de Justiça do Estado do Pará (TJE/PA), com atuação na área de gestão de pessoas.

**Heriberto Wagner Amanajás Pena.** Pós-Doutor em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). Doutor em Ciências Agrárias pela Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA/Embrapa). Mestre em Economia na linha de Agroecossistemas da Amazônia pela UFMT. Graduado em Economia pela UFMT. Atualmente, é Professor Adjunto da Universidade do Estado do Pará (Uepa), docente do Programa de Pós-Graduação em Tecnologia, Recursos Naturais e Sustentabilidade na Amazônia (PPGTEC), Coordenador do Curso de Relações Internacionais e da Clínica de Relações Internacionais e Comércio Exterior (CLIRICE).

**José Roosevelt Araújo Corrêa Júnior.** Mestrando em Gestão Pública pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (Naea) da Universidade Federal do Pará (UFPA). Graduado em Economia pela UFPA. Atualmente, é servidor público da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), atua na área de análise de projetos do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) e do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO).

**Larissa Steiner Chermont.** Doutora em Ciências do Desenvolvimento Socioambiental pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (Naea) da Universidade Federal do Pará (UFPA). Mestre em *Latin American Development* pela *University of Glasgow*, Reino Unido. Graduada em Ciências Econômicas pela UFPA. Atualmente, é Professora Associada I na Faculdade de Economia

(Facecon) do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICSA) da UFPA e integra o corpo docente do mestrado profissionalizante em áreas Protegidas da Amazônia (MPGAP), do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (Inpa), onde realizou seu estágio pós-doutoral.

**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). Professora colaboradora no Programa de Pós-Graduação em Gestão Públicas para o Desenvolvimento (PPGGPD) do Naea /UFPA. Atua nas áreas de Contabilidade, Finanças e Gestão Pública, Teoria das Organizações, Governança. Membro do Grupo de Pesquisa Governança, Políticas Públicas, Organizações e Contabilidade da Amazônia (GOPPCA/CNPq).

**Lígia Terezinha Lopes Simonian.** Pós-doutora e Doutora em Antropologia pela *City University of New York*. Mestre em Antropologia Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Graduada em Licenciatura Plena de História pela Universidade Federal de Santa Maria e em Direito pela Faculdade de Direito de Santo Ângelo. Especialista em Antropologia pelo Museu de Antropologia da Universidade Federal de Santa Catarina. Atualmente, é Professora Titular e pesquisadora no Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (Naea) da Universidade Federal do Pará (UFPA), no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (PPGDSTU) e no Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Desenvolvimento (PPGGPD). Atua na área de Antropologia, com ênfase em Teoria Antropológica, Antropologia do Desenvolvimento, Metodologia Interdisciplinar, bem como em Políticas Públicas, Gestão e Desenvolvimento Sustentável. Pesquisa as seguintes temáticas: políticas públicas, gestão, áreas protegidas, turismo, Pan-Amazônia, Amazônia brasileira, Amapá, região das Guianas, biossociodiversidade, populações tradicionais, mulheres, cidades de áreas fronteiriças internacionais.

**Luzio Santana da Silva Filho.** Mestrando em Gestão Pública pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (Naea) da Universidade Federal do Pará (UFPA). Graduado e Bacharel em Ciência da Computação pela UFPA. Especialista em Engenharia de Sistemas pela Escola Superior Aberta do Brasil (Esab). MBA Profissional em Análise de Sistemas e Telecomunicações pela Esab. Atualmente é servidor público da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e atua como Coordenador de Gestão de Tecnologia da Informação. Professor de Tecnologia da Informação do Centro Universitário Leonardo Da Vinci (Uniasselvi) e professor colaborador na Faculdade Ideal (Faci- Wyden).

**Marcelo Santos Chaves.** Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Pará (UFPA) e em Licenciatura Plena em Matemática pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará (IFPA). Atualmente, é economista da Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas do Pará (Fapespa), desenvolve pesquisas sobre a conjuntura da indústria regional, mercado de trabalho e comércio exterior paraense.

**Marcos Rodrigues de Almeida.** Mestrando em Gestão Pública pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (Naea) da Universidade Federal do Pará (UFPA). Graduado em Ciências Contábeis pela UFPA. Especialista em Gestão Pública pela UFPA. Atualmente, é servidor público da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), atua como técnico em Licitação e Contratos, e é membro da Comissão Permanente de Licitação (CPL) e Pregoeiro.

**Marina Yassuko Toma.** Doutora em Ciências do Desenvolvimento Socioambiental pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (Naea) da Universidade Federal do Pará (UFPA). Mestrado em Estatística pelo Instituto de Matemática da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Licenciatura em Matemática pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Campus de Presidente Prudente (SP). Atualmente é Professora Associada na UFPA, atua no ensino de graduação em Estatística e no Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública (PPGGP) do Naea /UFPA nos seguintes temas: estatística aplicada, políticas públicas, gestão pública. Diretora da Faculdade de Estatística no biênio 2020-2021.

**Paulo Aguiar de Andrade Lima Neto.** Mestrando em Gestão Pública pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (Naea) da Universidade Federal do Pará (UFPA). Especialista em Gestão de Cidades pela UFPA. Graduado em Direito pelo Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA). Atualmente, atua na área de coordenação de contratos e como advogado ambiental.

**Rinaldo Ribeiro Moraes.** Doutor em Ciências do Desenvolvimento Socioambiental Pública pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (Naea) da Universidade Federal do Pará (UFPA). Mestre em Planejamento do Desenvolvimento pelo Naea /UFPA. Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade Católica Dom Bosco; em Economia pela Universidade Cândido Mendes; em Direito pela Faculdade do Pará (FAP/Estácio); e em Administração pela Universidade Virtual Brasileira (UVB). Atualmente é servidor público da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e docente da Universidade Estácio de Sá e do Instituto de Estudos Superiores da Amazônia (Iesam).

**Rosana Pereira Fernandes.** Doutora em Ciências do 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 Colaboradora 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).

**Saint-Clair Cordeiro da Trindade Júnior.** Pós-doutor em Políticas Urbanas pela *Université Paris III (Sorbone Nouvelle)* e em Geografia Regional no Departamento de Geografia da Universidade de São Paulo (USP). Doutor em Geografia Humana pela USP. Mestre em Planejamento do Desenvolvimento pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (Naea) da Universidade Federal do Pará (UFPA). Especialista em Análise Geográfica Aplicada à Amazônia pela UFPA. Graduado em Geografia (Licenciatura e Bacharelado) e em Direito pela UFPA. Atualmente, é Professor Titular do Naea /UFPA no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (PPGDSTU) e no Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Desenvolvimento (PPGGPD). Atua na área de Geografia Urbana e Regional, Direito Urbanístico e Planejamento Urbano e Regional.

**Sérgio Guilherme dos Santos Falese.** Mestrando em Gestão Público pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (Naea) da Universidade Federal do Pará (UFPA). Graduado em Administração pela Faculdades Integradas Brasil Amazônia (Fibra). Especialista em Orçamento Público e Gestão Fiscal Responsável pela Universidade Brasil. Atualmente é servidor público da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam).

**Walter Delciney Silva dos Santos.** Mestrando em Gestão Pública pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (Naea) da Universidade Federal do Pará (UFPA). Graduado em Economia pela Universidade da Amazônia (Unama). Atualmente, é servidor público da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), atua na área administrativa.

## SUMÁRIO

<b>PREFÁCIO</b> .....	15
<b>APRESENTAÇÃO</b> .....	23
<b>AGRADECIMENTOS</b> .....	25
<b>NEUTRALIZAÇÃO DE CARBONO: UMA PROPOSTA AO PLANEJAMENTO REGIONAL CONDUZIDO PELA SUDAM ..</b> <i>Walter Delcíney Silva dos Santos e Adagenor Lobato Ribeiro</i>	27
<b>BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE INSUFICIÊNCIAS DA SUDAM E PLANEJAMENTO REGIONAL NA AMAZÔNIA .....</b> <i>Gerson da Silva Lima e Eliana Maria de Souza Franco Teixeira</i>	51
<b>AVALIAÇÃO NORMATIVA DOS CONVÊNIOS DA SUDAM COM MUNICÍPIOS PARAENSES, 2016-2019 .....</b> <i>Sérgio Guilherme dos Santos Falese; Marina Yassuko Toma; Rosana Pereira Fernandes; Larissa Steiner Chermont e Rinaldo Ribeiro Moraes</i>	77
<b>FDA E FNO: CONTRADIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS FRENTE ÀS SUAS FINALIDADES .....</b> <i>José Roosevelt Araújo Corrêa Júnior e Lígia Terezinha Lopes Simonian</i>	101
<b>O USO DE TECNOLOGIA PARA INCENTIVOS FISCAIS NA AMAZÔNIA LEGAL .....</b> <i>Luzio Santana da Silva Filho e Leila Márcia Sousa de Lima Elias</i>	127

<b>UM NOVO OLHAR DA TRANSPARÊNCIA SOBRE AS LICITAÇÕES REALIZADAS NA SUDAM – 2015 A 2022 .....</b>	<b>155</b>
<i>Marcos Rodrigues de Almeida, Marina Yassuko Toma, Rosana Pereira Fernandes, Heriberto Wagner Amanajás Pena, Marcelo Santos Chaves</i>	
<b>O CONTROLE DOS CRÉDITOS ADICIONAIS DO EXECUTIVO PARAENSE .....</b>	<b>179</b>
<i>Edvaldo Fernandes de Souza e Rosana Pereira Fernandes</i>	
<b>PLANEJAMENTO DE RECURSOS HUMANOS E ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS: DO TRADICIONAL AO SISTÊMICO .....</b>	<b>205</b>
<i>Hellen Miranda Brancalhão</i>	
<b>COMUNICAÇÃO DIGITAL PARA GESTÃO DA ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL NA PANDEMIA DE COVID-19 .....</b>	<b>231</b>
<i>Alda Lucia Lopes do Remédio; Adagenor Lobato Ribeiro; Gisele Socorro dos Santos Pompeu e Rosana Pereira Fernandes</i>	
<b>A REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM E A DISTRIBUIÇÃO DOS EQUIPAMENTOS DE SAÚDE .....</b>	<b>255</b>
<i>Paulo Aguiar de Andrade Lima Neto e Saint-Clair Cordeiro da Trindade Jr.</i>	
<b>FARINHA POUCA, MEU PIRÃO PRIMEIRO: eis o compromisso da escolha pública referente ao saneamento básico em Belém de 1997-2020 .....</b>	<b>275</b>
<i>Eduardo José Monteiro da Costa e Helder de Paula Mello</i>	
<b>A EXPLORAÇÃO DE RECURSOS MINERAIS DO MUNICÍPIO DE PARAUAPEBAS SEGUNDO A TEORIA INSTITUCIONAL .</b>	<b>301</b>
<i>Divina de Jesus Almeida Andrade e Eduardo José Monteiro da Costa</i>	

É com grande honra e satisfação que apresentamos o livro “Reflexões sobre a Amazônia Legal numa Perspectiva para o Desenvolvimento Socioambiental”, cujos artigos reúnem reflexões fundamentais sobre a complexa interação entre desenvolvimento sustentável, gestão pública e desafios socioambientais na região amazônica.

A Região denominada de Amazônia Legal, que abrange 591 municípios de nove estados brasileiros, representa uma área de aproximadamente 5 milhões de quilômetros quadrados, o que corresponde a 58,93% do território nacional. É uma região de grande diversidade natural e cultural, com uma população estimada em 27,3 milhões de habitantes, segundo dados do IBGE (2022).

A Amazônia Legal é um território com um potencial econômico e social enorme, mas também enfrenta diversos desafios, como a pobreza, a desigualdade, a degradação ambiental e a violência. O desenvolvimento socioambiental da região é um desafio complexo, que requer a atuação de diferentes atores, públicos e privados.

O livro, numa perspectiva da Gestão Pública para o desenvolvimento socioambiental da Amazônia, é uma importante contribuição para o debate sobre o desenvolvimento da região nas suas diversas dimensões. Reúne artigos de pesquisadores do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (Naea) da Universidade Federal do Pará (UFPA), vinculados ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública (PPGGP), abordando temas relevantes para o desenvolvimento socioambiental da Amazônia Legal. Os artigos do livro apresentam um panorama abrangente dos desafios e perspectivas para o desenvolvimento socioambiental da Amazônia Legal. Os autores discutem questões relevantes, como a necessidade de fortalecer a gestão pública, a importância da participação social, o papel das políticas públicas e a necessidade de conciliar o desenvolvimento econômico com a preservação ambiental. Em termos sintéticos, o conteúdo da obra é o seguinte:

Artigo-01: ***Neutralização de carbono: uma proposta ao planejamento regional conduzido pela Sudam.*** Síntese: O Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA) é um instrumento de planejamento que direciona as ações da Sudam para alcançar o desenvolvimento sustentável na região. Um dos seus focos é o eixo ambiental, que busca a conservação dos recursos naturais e a transição para uma economia de baixo carbono. A neutralização do carbono é uma estratégia-chave para combater as emissões de gases do efeito estufa e equilibrar os impactos ambientais. O estudo utiliza teorias de sistemas e desenvolvimento sustentável para analisar o assunto, empregando uma metodologia exploratória com pesquisa bibliográfica e documental. A conclusão destaca que o PRDA possui uma responsabilidade socioambiental e tem a capacidade de assumir compromissos para reduzir as emissões de gases. A adoção da neutralização de carbono nos projetos do plano pode estimular a geração de créditos de carbono na região Amazônica, contribuindo para mitigar os efeitos das mudanças climáticas.

Artigo-02: ***Breves considerações sobre insuficiências da Sudam e planejamento regional na Amazônia.*** Síntese: Os relatórios de gestão da Sudam de 2008 a 2019 apontam insuficiências, com destaque para a carência orçamentária. No entanto, uma Análise do Discurso revela que a maior ameaça ao planejamento regional na Amazônia não é essa, mas sim a competência da autarquia, conforme a Lei Complementar nº124/07. A análise do processo de formulação do PRDA destaca uma insuficiência menos óbvia, porém mais perigosa: a ausência do próprio PRDA, o principal instrumento de atuação da Sudam. As razões para essa ausência vão desde a autarquia até os Poderes da República, mostrando uma falta de compromisso político na aprovação do plano, apesar dos recursos liberados pela Sudam em seu nome. Com base nas ideias de Francisco de Oliveira, conclui-se que tanto a idealização do plano inexistente quanto a obstrução da participação social na gestão eficaz do PRDA têm potencial para prejudicar seriamente a autarquia.

Artigo-03: ***Avaliação normativa dos convênios da Sudam com municípios paraenses, 2016-2019.*** Síntese: A pesquisa examinou convênios entre a Sudam e municípios paraenses, utilizando a legislação vigente e o Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA) como critérios. O estudo

incluiu revisão da literatura sobre desenvolvimento local e análise documental dos convênios da Sudam com municípios entre 2016 e 2019. O objetivo foi identificar falhas na execução e verificar a conformidade desses convênios com as diretrizes do PRDA. A conclusão destaca que as falhas costumam ocorrer devido à má gestão dos recursos, resultando em descumprimento do plano de trabalho. No entanto, todos os convênios estavam em conformidade com as diretrizes do PRDA, e a maioria teve uma utilização apropriada dos recursos federais, de acordo com a legislação em vigor.

Artigo-04: ***FDA e FNO: Contradições orçamentárias frente às suas finalidades.*** Síntese: Este artigo aborda a contradição recente entre os orçamentos do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) e o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), com ênfase em suas finalidades e prioridades de financiamento após mudanças normativas após 2012, utilizando dados orçamentários. A pesquisa é conduzida com uma abordagem quantitativa, examinando os orçamentos planejados para ambos os Fundos. O resultado central destaca a necessidade urgente de revitalizar o orçamento do FDA para que ele possa retomar sua função essencial como financiador de infraestrutura na região da Amazônia Legal. Tanto o FDA quanto o FNO são componentes essenciais da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), especialmente no que diz respeito ao apoio à infraestrutura, nas áreas correspondentes: a Amazônia Legal e a região Norte.

Artigo-05: ***O uso de tecnologia para incentivos fiscais na Amazônia legal.*** Síntese: O estudo examina as contribuições do Sistema de Gestão de Incentivos Fiscais (SIN) da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), iniciando com uma avaliação completa da situação. Seu objetivo principal é analisar como o SIN impacta o desenvolvimento regional dos processos de incentivos fiscais da Sudam, baseando-se na Teoria Sistêmica. A pesquisa inclui questionários estruturados utilizando a Escala de Likert para avaliar a percepção dos usuários do sistema em relação ao Suporte, Usabilidade e Eficiência do SIN. Além disso, entrevistas semiestruturadas foram conduzidas com os funcionários da Sudam, e análises documentais foram realizadas. Os resultados indicam que, na perspectiva dos especialistas em incentivos fiscais, o SIN apresenta aspectos

positivos em termos de Suporte e eficiência, mas há margem para melhorias na usabilidade do sistema.

Artigo-06: ***Um novo olhar da transparência sobre as licitações realizadas na Sudam – 2015 a 2022.*** Síntese: O artigo discute a obrigação da Administração pública, regulada pela Lei nº 12.527/2011, de assegurar a transparência em suas compras e licitações. A importância da publicidade como diretriz essencial na governança pública é destacada, seguindo a legislação. A necessidade de prestação de contas pelas entidades governamentais sobre o uso de recursos públicos, com ênfase na transparência e publicidade, é enfatizada, especialmente à luz de leis recentes como a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei da Transparência e a Lei de Acesso à Informação. O artigo se concentra na governança pública e na transparência ativa nas licitações da Sudam entre 2015 e 2022. O problema central é avaliar se a Sudam atende aos requisitos de transparência em suas licitações e contratos de acordo com a legislação. A metodologia emprega revisão bibliográfica e documental, dividida em dois enfoques: apresentação de um indicador para mensurar a transparência nos processos de aquisição e outro para mensurar a transparência na divulgação das aquisições públicas.

Artigo-07: ***O controle dos créditos adicionais do executivo paraense.*** Síntese: O artigo explora a alocação orçamentária de créditos adicionais na área de Gestão Ambiental, avaliando a supervisão do Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE/PA) no período de 2016 a 2019. A pesquisa investiga se o TCE/PA prioriza a perspectiva legal em detrimento de um monitoramento eficaz dos recursos orçamentários. Com base na Teoria de Sistemas Sociais de Niklas Luhmann, a pesquisa emprega métodos bibliográficos e documentais com um foco exploratório e descritivo. Os resultados revelam mudanças no orçamento original com consideráveis acréscimos de créditos adicionais sem a devida fiscalização do TCE/PA. Considerando a evolução normativa e a abordagem do controle externo sobre créditos adicionais, conclui-se que a eficiência deve ser mantida no sistema político-administrativo para evitar práticas inadequadas que possam reduzir os custos e otimizar a combinação de recursos.

Artigo-08: ***Planejamento de recursos humanos e organizações***

**públicas: do tradicional ao sistêmico.** Síntese: A pesquisa identifica e analisa os modelos de planejamento de pessoas presentes na literatura atual, especialmente os relacionados às organizações públicas. Considera a discussão nacional sobre custos e dinâmicas de pessoal no setor público e realiza a análise bibliográfica no período de 2005 a 2020. Enquanto a literatura contemporânea apresenta modelos de planejamento de recursos humanos avançados, alinhados a conceitos de diferentes escolas teóricas, a investigação indica que as organizações públicas geralmente adotam modelos de planejamento com ênfase em fatores da teoria clássica, com pouca conexão à estratégia organizacional, foco reduzido em competências e falta de métricas próprias de uma abordagem sistêmica.

Artigo-09: **Comunicação digital para gestão da assistência técnica e extensão rural na pandemia de covid-19.** Síntese: No contexto de restrições devido à covid-19 em 2020, as Tecnologias de Comunicação e Informação desempenharam um papel vital na manutenção dos serviços públicos, especialmente na Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater). A utilização de plataformas digitais para comunicação remota possibilitou um processo de inovação e aprendizado chamado de “Ater Digital”. O artigo objetiva identificar e mapear as estratégias de comunicação digital adotadas pela Ater pública no Brasil para gerenciar seus serviços durante a pandemia. A pesquisa é de natureza exploratória e envolveu um significativo trabalho de campo/survey. Os resultados mostraram que as estratégias de comunicação digital adotadas pelas instituições de Ater no Brasil durante a pandemia incluíram o uso de telefone, sites institucionais, redes sociais, *YouTube* e *WhatsApp*. A Emater do estado de Minas Gerais se destacou por apresentar um maior número de estratégias para o atendimento remoto ao público de Ater.

Artigo-10: **A região metropolitana de Belém e a distribuição dos equipamentos de saúde.** Síntese: A pesquisa analisou a distribuição dos equipamentos de saúde ao longo de uma década na Região Metropolitana de Belém (RMB). A análise se concentra nas práticas de planejamento e nas interações entre atores sociais nesse processo, considerando a diversidade socioespacial da região. Utilizando teorias de planejamento e desenvolvimento socioespacial, o estudo reflete sobre a disposição dos equipamentos de saúde

e sua conexão com a garantia de cidadania. Também destaca as dificuldades de interação geográfica entre os municípios componentes da RMB. Com base em dados quantitativos oficiais, o estudo revela que os municípios estabelecem fluxos dinâmicos de pessoas entre si e que as práticas de planejamento e gestão não favorecem uma distribuição eficiente dos equipamentos de saúde na região metropolitana. Considerando a saúde como um direito universal, essencial e constitucional, a pesquisa enfatiza a importância de garantir o acesso efetivo aos serviços de saúde para todos os habitantes através de uma distribuição adequada e planejada dos equipamentos de saúde.

Artigo-11: ***Farinha pouca, meu pirão primeiro: eis o compromisso da escolha pública referente ao saneamento básico em Belém de 1997-2020.*** Síntese: A Teoria da Escolha Pública, conhecida como public choice, aplica princípios econômicos a campos como ciência política, direito, eleições e outros. A pesquisa combina abordagens qualitativas e quantitativas, usando pesquisa bibliográfica e documental para analisar os fatores subjacentes à manutenção de baixos investimentos em saneamento em Belém no período de 1997 a 2020. O trabalho explora os conceitos de orçamento público, seus elementos e decisões à luz da Teoria da Escolha Pública, que foca na tomada de decisão para investimentos em saneamento. Ao examinar as Leis Orçamentárias Anuais desse período, destaca-se o impacto do fator político nas decisões de planejamento e execução do orçamento municipal. Os resultados confirmam a hipótese original, indicando a necessidade de medidas corretivas institucionais para melhor atender às necessidades da sociedade local.

Artigo-12: ***A exploração de recursos minerais do Município Parauapebas segundo a teoria institucional.*** Síntese: O artigo analisa a formação e expansão da fronteira econômica de Parauapebas, no Pará, considerando fatores socioeconômicos e políticos. Utiliza a Teoria Institucional como base teórica e a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) como ponto de partida. O método hipotético-dedutivo é empregado, com a identificação de um problema e hipóteses a serem testadas. O foco é entender se os recursos da mineração, que representam a principal fonte de renda do município, são usados para financiar políticas públicas de

desenvolvimento local, usando a perspectiva da Teoria Institucional. A pesquisa adota uma abordagem documental e bibliográfica para analisar como os recursos da CFEM são investidos e se contribuem para o desenvolvimento de Parauapebas. Os resultados indicam um uso inadequado dessa renda, pois não está sendo direcionada para melhorar indicadores socioeconômicos que reduzam a dependência das atividades mineradoras.

O presente livro, numa perspectiva de gestão para o desenvolvimento socioambiental, é uma leitura essencial para quem se interessa pelo desenvolvimento da região. O livro oferece uma visão crítica e propositiva sobre os desafios e perspectivas para a Amazônia Legal, e pode contribuir para o debate público sobre o futuro da região.

A obra é um esforço coletivo e, portanto, os agradecimentos são para todos os autores dos artigos, bem como para a equipe de funcionários direta ou indiretamente envolvidos, em especial: Aurilene Ferreira Martins (Editora Naea), Gerson da Silva Lima (Sudam), Rosana Pereira Fernandes (PPGGP/ Naea), Leila Márcia Sousa de Lima Elias (PPGGP/Naea), Letícia Pompeu Sales (Secretaria PPGGP/Naea), Maria do Socorro Albuquerque (Biblioteca Naea), Raimundo Alexandre Moraes (Secretaria PPGGP/ Naea), Ruthane da Silva (Biblioteca Naea), Silvana Chedieck (Biblioteca Naea) e Walter Delciney Silva dos Santos (Sudam).

Assim, afirmo que a leitura do livro Reflexões sobre a Amazônia Legal numa perspectiva para o desenvolvimento socioambiental é uma importante contribuição para o debate sobre o desenvolvimento da região, com a esperança de que este livro seja um farol de conhecimento para todos os que buscam compreender a dinâmica e a complexidade da gestão pública na Amazônia. Enfatiza-se que as reflexões contidas nestas páginas têm o poder de iluminar os desafios e as oportunidades que moldam o desenvolvimento socioambiental na região, servindo como base sólida para tomadas de decisão informadas e ações que possam impactar positivamente as vidas das pessoas que habitam essa Região.

Boa leitura a todos!

*Prof. Dr. Adagenor Lobato Ribeiro*  
*Coordenador do Programa de Pós-Graduação*  
*em Gestão Pública – Naea /UFPA*



A definição legal da Amazônia brasileira, ao longo do processo histórico recente de sua formação, esteve associada à criação de órgãos públicos e à implementação de políticas públicas. A primeira definição foi dada pela Lei nº 1.806/1953, que criou a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA); no entanto, mudanças no planejamento territorial posteriores alteraram sua configuração inicial.

A Amazônia Legal foi instituída com o objetivo de delimitar, geograficamente, uma região geopolítica para implementação de políticas territoriais e econômicas, apoiada na captação de incentivos fiscais, com vistas à promoção do desenvolvimento regional e à inserção competitiva de sua produção à economia nacional e global, como forma de garantir a soberania nacional. Divide-se em duas grandes áreas: a parte ocidental, formada pelos estados do Acre, Amazonas, Rondônia e Roraima; e a parte oriental, com os estados de Amapá, Maranhão, Mato Grosso, Pará e Tocantins.

De acordo com dados do IBGE (2023), a Amazônia Legal corresponde à área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), em consonância com o artigo 2º, da Lei Complementar nº 124/2007, e ocupa 58,93% do território brasileiro, correspondente a 5.015.146,008 km<sup>2</sup>; compete à Sudam quaisquer alterações nos limites dessa região.

Ao longo de sua trajetória organizacional, a Sudam tem incentivado e criado mecanismos para capacitação profissional de servidores públicos, mas, também, da sociedade em geral. Assim, este livro é resultado do Edital nº 01/2023, do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública do Desenvolvimento (PPGGPD), modalidade Mestrado Profissional, da Universidade Federal do Pará (UFPA), vinculado ao Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (Naea), patrocinado pelo Termo de Execução Descentralizada (Ted) nº 05/2018, assinado entre a Universidade Federal do Pará (UFPA),

por meio da Fundação Amparo e Desenvolvimento da Pesquisa (Fadesp), e a Sudam.

Os artigos apresentados neste livro são resultantes das pesquisas de mestrado profissional desenvolvidas por alunos que integram o quadro efetivo da Sudam bem como por alunos de demanda social que participaram das turmas de 2019 e 2020 patrocinadas por essa organização, apoiados pelos respectivos orientadores, coorientadores e demais professores.

Ao todo, são 12 artigos que abordam temas diversos relacionados: ao Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA); ao Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) e ao Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO); ao uso da tecnologia para aprimoramento de processos de incentivos fiscais e de assistência técnica e extensão rural; à transparência e controle de mecanismos de planejamento e gestão governamental; aos recursos humanos; e, ainda, a temas específicos direcionados aos setores de saúde, saneamento e exploração mineral em municípios paraenses.

Desejamos a todos uma boa leitura!

Rosana Pereira Fernandes  
Presidente da Comissão Organizadora  
PORTARIA DE DESIGNAÇÃO Nº 1/2023 - PPGGP

## AGRADECIMENTOS

---

A Comissão, constituída por meio da Portaria de Designação nº 1/2023 – PPGGPD, para organização, elaboração e publicação deste livro, resultado das pesquisas desenvolvidas pelos discentes das turmas 2019 e 2020 do Programa de Pós-graduação em Gestão Pública do Desenvolvimento (PPGGPD), do Núcleo de Altos Estudos da Amazônia (Naea), da Universidade Federal do Pará (UFPA), apresenta seus agradecimentos.

Em primeiro lugar, a publicação foi possível graças à colaboração da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), que concedeu apoio financeiro, por meio do TED nº 05/2018 Sudam/UFPA/Fadesp, vinculado ao PPGGPD/Naea/UFPA. Este apoio permitirá a distribuição dos exemplares da primeira edição gratuitamente para os respectivos autores, para as bibliotecas de ensino superior e para os programas de Pós-graduação.

Agradecimentos especiais ao Prof. Dr. Adagenor Lobato Ribeiro que, mesmo com tantos compromissos, aceitou escrever o prefácio deste livro e, também, por seu apoio incondicional à Comissão organizadora.

Agradecemos aos autores dos artigos que, gentilmente, cederam os direitos de reprodução de suas pesquisas desenvolvidas nas dissertações defendidas junto ao PPGGPD.

Adicionalmente, agradecemos à Universidade Federal do Pará (UFPA) e ao Núcleo de Altos Estudos da Amazônia (Naea), pelo incentivo, apoio técnico e administrativo, sempre que necessário, sem o qual a preparação do livro não seria possível, em especial ao Prof. Dr. Armin Mathis, diretor do Naea/UFPA, e ao Prof. Dr. Sílvio Figueiredo, editor-chefe da Editora Naea.

Finalmente, mas não por isso menos importante, somos imensamente gratos aos servidores da Secretaria do PPGGPD, Naea/UFGA, Alexandre Moraes e a Letícia Pompeu de Sales, às revisoras Rosângela Mourão e Roseany Caxias, e à diretora executiva da Editora Naea, Dra. Aurilene Ferreira, pelo apoio incontestado nas diversas demandas e orientações, todos sempre prestativos e solícitos.

A Comissão Organizadora

# NEUTRALIZAÇÃO DE CARBONO: UMA PROPOSTA AO PLANEJAMENTO REGIONAL CONDUZIDO PELA SUDAM

## *CARBON NEUTRALIZATION: A PROPOSAL FOR REGIONAL PLANNING CONDUCTED BY SUDAM*

### RESUMO

O Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA) é o instrumento de planejamento do desenvolvimento regional que norteia as ações da Sudam que, como política pública, deve contribuir para o desenvolvimento sustentável. Entre os seus pilares, há o eixo ambiental, que deve promover a conservação e uso sustentável dos recursos naturais. A busca pela transição para uma economia de baixo carbono é fundamental para que os impactos do aquecimento sejam mitigados e contribua para o desenvolvimento sustentável. A Neutralização do Carbono é uma alternativa para combater as emissões dos GEEs e o desequilíbrio do efeito estufa. As teorias que conduziram o trabalho foram as teorias dos sistemas e desenvolvimento sustentável, em razão de que elas ponderam as questões a partir da totalidade. A metodologia que serviu para estruturar o trabalho é exploratória, realizada a partir de um levantamento bibliográfico e documental, por meio de

*Walter Delciney Silva dos Santos*

Mestre em Gestão Pública pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (Naea) da Universidade Federal do Pará (UFPA). E-mail: [Walter.delciney@gmail.com](mailto:Walter.delciney@gmail.com).

*Adagenor Lobato Ribeiro*

Doutor em Desenvolvimento Socioambiental (2002) pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (Naea) da Universidade Federal do Pará (UFPA). E-mail: [adagenor.ribeiro@gmail.com](mailto:adagenor.ribeiro@gmail.com).

um levantamento de acervo referente ao assunto em que se busca a intervenção que contribua para uma economia descarbonizada. Concluiu-se pela confirmação da hipótese, uma vez que o PRDA possui uma responsabilidade socioambiental na região amazônica e o mesmo pode assumir compromissos para a redução ou a compensação de emissão de gases de efeito estufa, e assim contribuir para a mitigação dos efeitos das mudanças climáticas no planeta, a partir da adoção da neutralização de carbono nos projetos que formam o plano, e gerar estímulos e indução por serviços ambientais direcionados à geração de créditos de carbono na região Amazônica.

**Palavras-Chave:** política pública; meio ambiente; desenvolvimento sustentável; serviços ambientais; neutralização de carbono.

### **ABSTRACT**

The Regional Development Plan for the Amazon (PRDA) is the regional development planning instrument that guides Sudam 's actions, which as a public policy should contribute to sustainable development. Among its pillars is the environmental axis, which should promote the conservation and sustainable use of natural resources. The search for the transition to a low-carbon economy is essential for the impacts of global warming to be mitigated and contribute to sustainable development. Carbon Neutralization is an alternative to fight GHG emissions and the imbalance of the greenhouse effect. The theories that led the work were the theories of systems and sustainable development because they weigh the issues from the totality. The methodology that served to structure the work is exploratory, based on a bibliographical and documentary survey, through a survey of the collection related to the subject in which an intervention that contributes to a decarbonized economy is sought. It was concluded by confirming the hypothesis since the PRDA has a socio-environmental responsibility in the Amazon region and it can assume commitments to reduce or offset greenhouse gas emissions and contribute to mitigating the effects of climate change on the planet from the adoption of carbon neutralization in the projects that make up the plan, consequently, generating stimuli and induction for environmental services aimed at generating carbon credits in the Amazon region.

**Keywords:** public policy; environment; sustainable development; environmental services; carbon neutralization.

## 1 INTRODUÇÃO

A preocupação com o meio ambiente ganhou relevância a partir de 1970 e tornou-se um problema global em razão dos diversos impactos negativos que as sociedades industriais causaram na busca pelo desenvolvimento econômico: desmatamentos, poluições, crises climáticas, desigualdades econômicas e sociais.

A Organização das Nações Unidas (ONU), a partir do despertar ecológico e da consciência dos limites do planeta em prover recursos, impulsionou diversas conferências voltadas sobre o tema, que passaram a incluir novas estratégias, metas e ações que os países-membros poderiam adotar para mitigar a mudança climática e os impactos ambientais.

A primeira grande conferência mundial sobre o meio ambiente, no ano de 1972, foi a Conferência de Estocolmo. A preocupação com a sustentabilidade passou a ser algo plural, reforçada ao longo do tempo, e hoje ganha relevo a crise climática, uma vez que os organismos internacionais, organizações não governamentais e outras instituições voltadas para a temática concordam que o mundo chegou ao maior estágio de degradação e não há como arcar com mais danos a fontes de oxigênio e biodiversidade.

A linha do tempo mundial em relação ao meio ambiente, especificamente para a discussão acerca de sustentabilidade e crescimento econômico, possui como gatilho para os eventos importantes o Relatório produzido pelo Clube de Roma, em 1972, com o tema “Os Limites do crescimento”, trazendo ponderações importantes sobre os assuntos relacionados aos limites dos recursos naturais (Meads; Meadows; Randers, 1973).

Outros eventos foram somados à trajetória ambiental e importantes para sedimentar a agenda internacional, como a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, que passou a ser a autoridade global sobre o tema, a monitorar e alertar sobre os problemas existentes, a fim de que os recursos naturais e serviços ambientais não sejam comprometidos para as futuras gerações e, consequentemente, o melhoramento da qualidade de vida das sociedades. A declaração dessa conferência sobre o meio ambiente traduziu essa nova concepção. O Relatório Brundtland, em 1987, trouxe a definição

de desenvolvimento sustentável (Comissão mundial sobre meio ambiente e desenvolvimento, 1988, p. 49).

As Conferências Cúpula da Terra (Eco-92), Rio+10, Conferência de Joanesburgo e a Rio+20, a Conferência sobre o Desenvolvimento Sustentável, trouxeram discussões sobre o tema meio ambiente relacionados ao desenvolvimento sustentável, novos modelos para proteção dos recursos naturais etc. A necessidade de conceber um novo modelo global que contribuísse para a erradicação da pobreza e ao desenvolvimento econômico, social e ambiental fez com que as Nações Unidas se reunissem com os países membros, em setembro de 2015, em Nova York (EUA), para deliberar sobre esses temas. O resultado desta cimeira foi aprovação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, que tem como objetivo elevar o desenvolvimento do mundo e melhorar a qualidade de vida de todas as pessoas. O lema adotado é “não deixar ninguém para trás” (ONU, 2015).

O Brasil, por estar inserido no contexto mundial das discussões sobre meio ambiente, assumiu diversas obrigações nos acordos elaborados nessas Conferências concernentes ao Meio Ambiente e Desenvolvimento, entre elas a Agenda 21, firmado na Conferência Rio-92, que traz diversos compromissos com o desenvolvimento sustentável. Segundo Crespo (2000), esse instrumento de planejamento traz uma nova configuração em que a sustentabilidade é o objetivo a ser atingido, implicando uma nova forma de pensar, a partir dos valores estabelecidos.

A política socioambiental global, cristalizada na Agenda 2030, passou a requerer uma interlocução com as políticas públicas nacionais em razão dos compromissos do Brasil em prol da busca do desenvolvimento sustentável. Sobre as políticas públicas, em que pese não existir uma única definição, pode-se percorrer a ideia de que elas possuem como objetivo intrínseco a busca por resolução de uma adversidade social, e são suscitadas com o propósito de respostas às demandas e tensões geradas na sociedade. Segundo Amaral (2008, p. 5): “Políticas públicas são um conjunto de ações e decisões do governo voltadas para a solução (ou não) de problemas da sociedade”.

Nesse sentido, a indução de políticas públicas voltadas para uma agenda sustentável, que priorize o alcance das metas globais de objetivos de Desenvolvimento Sustentável, mostra que o país-membro da ONU está vinculado a uma estratégia nacional para a criação de mecanismos que evitem a perda de qualidade ambiental, a redução do estoque de recursos naturais e a mitigação do efeito estufa e materializados com respostas através de novas formulações e/ou melhoramento das ações políticas do Estado.

Esse cenário de crise pode, também, se tornar oportunidade, à medida que diversos atores podem interagir com uma política pública que induza a formação de economia para geração de créditos de carbono.

O mercado de carbono possui como característica a compra e venda de créditos a partir da não emissão de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), ou dióxido de carbono, equivalente (CO<sub>2</sub> e) na atmosfera. Uma tonelada não emitida ou recuperada é proporcional a um crédito gerado. A neutralidade de Carbono busca a redução a zero, ou por eliminações, no processo produtivo, de poluentes ou pela compensação, por meio da aquisição de créditos. A pegada de carbono levantada dá os impactos de Gases de Efeitos Estufa (GEE) lançados na atmosfera.

A Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação (REDD+) é um mecanismo econômico que objetiva recompensar os esforços dos países em desenvolvimento de reduzir as emissões de gases de efeito estufa por desmatamento e degradação florestal, desenvolvido no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC). O Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) é outro instrumento importante, que possui sua origem no Protocolo de Kyoto, com o objetivo de assistir os países não incluídos no Anexo I da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. Dar cumprimento às obrigações constantes no Protocolo, mediante apoio a atividades de mitigação de emissões de (GEE), tornou-se uma alternativa para reduzir a concentração desses gases e está dentro do cenário do Mercado Regulado.

A nova Sudam, ao buscar estimular e induzir o desenvolvimento da região amazônica, deve conjugá-lo com a nova diretriz de ser incluyente e sustentável. Os seus instrumentos de ação precisam incluir o componente ambiental ao conjunto de suas ações que busque a efetivação do desenvolvimento regional.

A dimensão estratégica insculpida na sustentabilidade se torna parte inseparável de sua missão em sua área de atuação. A Sudam, a partir de articulações, pode estimular o conjunto de atores: nacionais, subnacionais, sociedades organizadas e não organizadas, e populações tradicionais, a uma atuação integrada e convergente de esforços para fins de conjugar um desenvolvimento socioeconômico calcado na base sustentável, com novas ações que contribuam para uma nova forma de política pública que estimule o desenvolvimento da região amazônica com o exercício de um papel importante no compromisso ambiental para a busca de economia regional de baixo carbono.

Os projetos econômicos a serem desenvolvidos nasceriam com estudos para equilibrar os impactos ambientais provocados nos territórios que serão implantados, além de criar efeitos irradiantes para descarbonização dos processos de produção e contribuir para a neutralização das consequências dos gases de efeito estufa. Agrega-se a essa dinâmica as oportunidades, os pagamentos por serviços ambientais, que podem, na Região, trazer uma nova sistemática de remuneração para pessoas jurídicas e físicas que preservem as florestas e outros recursos naturais, em territórios particulares ou em áreas protegidas pelo poder público e que contribuiria para o efeito final de mitigar o efeito estufa do planeta.

A mitigação de impactos ambientais gerados pelos projetos abarcados no PRDA ou a criação de novas diretrizes que oportunizem o desenvolvimento de serviços ambientais, e que oportunizem a geração de recursos para Amazônia Legal a partir da geração de créditos de carbono, por meio da comprovação certificada da remoção ou redução do CO<sub>2</sub> atmosférico, podem ser estimuladas e induzidas, a partir de uma política pública construída e pactuada pelos entes federativos e cristalizada nesse instrumento regional. A edificação de novo modelo de sustentabilidade para a sociedade implica em que sejam revistos e recriados novos procedimentos que potencializem a preservação dos recursos naturais para gerações futuras e nova forma de desenvolvimento que englobe, no mínimo, as dimensões econômicas, sociais e ambientais.

Os problemas, complexidades e interações dos sistemas ambientais e humanos para compreensão da sustentabilidade e do desenvolvimento sustentável requerem uma nova visão, que leve em consideração o todo e que congregue, tanto uma visão sistêmica quanto integradora, para a solução das

complexidades envolvidas. A teoria utilizada para construir e discutir o objeto do trabalho está fundada na Teoria dos Sistemas, pois a complexidade envolvida entre a sociedade e seu contexto ambiental, econômico e social traz uma conformação hipercomplexa, formada por múltiplos sistemas em que cada qual procura solucionar problemas específicos.

A Teoria Geral dos Sistemas, de acordo com Bertalanffy (1975), define o termo sistema como uma totalidade organizada, constituída por um complexo de componentes em interação, em que todas as partes de um sistema se interagem, dando suporte para a sua integridade, ou seja, é o conjunto das relações entre elementos e seus atributos.

Os três pilares: social, ambiental e econômico estão alinhados aos princípios básicos da TGS, pois eles tanto influenciam como sofrem influências de seus meios externos, sejam positivas ou negativas, e auxiliam a entender a interrelação entre diferentes sistemas, como o humano e o ambiental. A Teoria do Desenvolvimento Sustentável (TGS) traz contribuição ao trabalho, à medida que aponta solução para a crise de deterioração ambiental vivida no mundo e se alinha às bases da Teoria dos Sistemas Autopoiéticos, ao vislumbrar a totalidade, pois surge a preocupação com os próprios limites dos sistemas naturais e a capacidade deles em se relacionar e absorver as externalidades negativas, impostas pelo crescimento econômico.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

A região amazônica concentra a maior biodiversidade do planeta e contribui para o equilíbrio ambiental mundial. O Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) vem registrando, ano a ano, perda da cobertura vegetal no bioma, e conseqüentemente aponta para o crescimento do desmatamento. Esse incremento se relaciona: ao aumento das áreas destinadas à agropecuária; à construção de infraestrutura, como, por exemplo, estradas e hidrelétricas; às atividades de mineração, legal e ilegal; ao extrativismo animal, vegetal ou mineral; às especulações fundiárias; e aos incêndios criminosos.

A crise ambiental ganha contornos gravíssimos, pois a concentração de Gases de Efeito Estufa (GEE) produzidos pelos países desenvolvidos, também continua a crescer na atmosfera terrestre. A alternativa para conter o aumento dos GEE é o desenvolvimento sustentável a partir de uma economia de baixo carbono e, nessa trilha, o Protocolo de Kyoto é importante como tratado internacional que deu início às discussões para que os países desenvolvidos reduzam as emissões dos GEE em 5% abaixo dos níveis de 1990, no período de 2008 a 2012 (Maciel *et al.*, 2009).

## 2.1 Desenvolvimento sustentável

A definição de Desenvolvimento possui diversas concepções que levam em consideração “desenvolvimento” como sinônimo de crescimento econômico e outras que agregam ao desenvolvimento condições qualitativas que afetam a sociedade e podem ser medidas por indicadores. A pauta por um desenvolvimento sustentável passou a discutir a autorregulação da Terra e a percepção dos limites de uso de seus recursos naturais e, conseqüentemente, questionar a manutenção de um modelo centrado apenas no crescimento econômico.

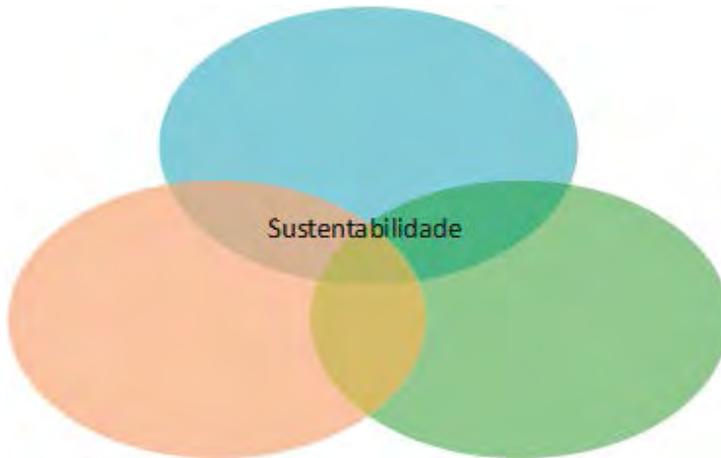
Cavalcanti (2003) sustenta que o termo sustentabilidade “significa a possibilidade de se obterem continuamente condições iguais ou superiores de vida para um grupo de pessoas e seus sucessores em dado ecossistema”. Na visão de Elkington (2001), ela é tida como: “[...] o princípio que assegura que nossas ações de hoje não limitarão a gama de opções econômicas, sociais e ambientais disponíveis para as futuras gerações”. Mikhailova (2004) entende que o termo traz a ideia de se sustentar ou de se prostrar ao longo do tempo, enfocando o entendimento que para ser sustentável, determinada ação não pode afetar os recursos naturais a ponto de levá-los ao esgotamento.

O conceito do Triple Bottom Line (TBL), apresentado por Elkington (2001), prega que a sustentabilidade está relacionada ao tripé da responsabilidade ambiental, social e econômica, sendo que, essa interação harmônica permitiria garantir a preservação do mundo e das sociedades no processo de desenvolvimento econômico-industrial. O TBL é aceito como uma estrutura para se avaliar a

sustentabilidade a partir de um contexto sócio-econômico-ambiental imbricado e, conseqüentemente, o produto não pode ser mensurado por um componente separado deles (Lee *et al.*, 2012).

A Figura 1 demonstra o TBL e enfatiza que o objetivo da organização passa pela nova concepção da busca do desenvolvimento sustentável, a partir dos três tripés, agregando uma nova visão, que leva para o produto gerado, por uma organização, além dos resultados, os impactos gerados no meio ambiente, e implica na internalização de uma nova perspectiva estratégica de atuação junto ao mercado.

Figura 1 – Triple Bottom Line



**Fonte:** Adaptação dos três pilares de Elkington (1997).

Segundo Munck e Souza (2010), existe um desafio para a “administração pública em desenvolver modelos de gestão que alinhem suas missões e objetivos às responsabilidades em querer preservar o meio ambiente”. Essas ações no desenvolvimento das atribuições precípua de determinada instituição pública se aglutinariam e passariam a considerar, além do eixo econômico, os eixos ambiental e social, o que levaria a uma maior integração das dimensões do desenvolvimento sustentável cristalizado no TBL.

A Comissão Brundtland (1987) busca explicar o desenvolvimento, adotando, além de fatores relacionados à dimensão econômica, questões das dimensões social e ambiental. E este é o marco que insere a nova terminação nas discussões sobre a temática ambiental. O desenvolvimento sustentável deve ser uma consequência do desenvolvimento social, econômico e da preservação ambiental (Barbosa, 2008).

A construção da concepção de desenvolvimento sustentável na legislação ambiental brasileira possui sua origem na Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e a definição dada pela mesma foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988, permitindo ao legislador nacional trazer esse fundamento para esta construção, uma vez que o arcabouço dela dá as principais regras sobre meio ambiente e desenvolvimento sustentável no art. 225 e parágrafos.

As políticas públicas são um espectro que envolve iniciativas, escolhas, ações, programas e projetos agasalhados pelos três níveis de governo, com o objetivo de garantir direitos insculpidos, especialmente, na Constituição Federal de 1988, e assegurar o bem-estar da população e, conseqüentemente, o interesse público. As políticas públicas representam nessa marcha a atuação do próprio Estado na busca de equacionar o rol de problemas que uma determinada sociedade apresenta; portanto, reflete a colocação de Gobert, Müller (1987) que “políticas públicas são entendidas como o estado em ação”.

O contexto da elaboração do Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA) envolve a institucionalização do planejamento governamental a partir dos instrumentos do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado (planos nacionais, setoriais e regionais e o Plano Plurianual da União (PPA), advindos da orientação, articulação e influência trazidas pela ENDES com a finalidade de cristalizar essa estratégia e possibilitar criar cenário de governança mais adequado.

## **2.2 Mercado de carbono**

A abundância de gases de efeito estufa, que possui como característica a retenção do calor na atmosfera desde último século, apresenta taxas de aumento; essa é uma tendência que continua até este momento. A preocupação em reduzir

poluentes diretamente relacionados ao efeito estufa foi o que impulsionou os países a criarem mecanismos para combater a emergência climática e atingir metas de redução de gases, entre elas o mercado de carbono.

O mercado de carbono possui sua origem no Protocolo de Kyoto, que foi um acordo internacional que estabeleceu como objetivo a redução de emissão de GEE em índice de 5,2 % em média, no período 2008/2012, tomando como nível o produzido no ano de 1990. O protocolo celebrado criou o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), que prevê a redução certificada das emissões. As instituições que desenvolvam seus processos e tenham a certificação têm direito a créditos de carbono e podem comercializá-los com países que possuem metas a atingir, como estímulo à mitigação das mudanças climáticas, pois do ponto de vista preservacionista o que se deve perseguir é a redução da quantidade global de GEE.

O MDL, em sua concepção, tenta trazer dois benefícios para os países: primeiro, para os países industrializados, que podem mitigar os efeitos de seu processo produtivo por meio da compra de créditos de carbono, implicando na manutenção de suas plantas industriais e o atingimento das metas de redução a um menor custo, além de contribuírem para o desenvolvimento sustentável no país que possui o projeto. Segundo, para as nações em desenvolvimento, que, segundo Godoy (2009) geram “[...] diminuição de emissões, benefícios financeiros com a venda dos créditos de carbono e benefícios sociais com a promoção do desenvolvimento sustentável”.

O Brasil ocupa o 3º lugar no mundo em atividades de projetos de MDL registradas na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC), ou Convenção Quadro das Nações Unidas para as Alterações Climáticas (CQNUMC), até a data de 05 de dezembro de 2021. O número de projetos dessa natureza, com registro, é 385, equivalente a 4,68% do total desse tratado internacional (UNFCCC, 2021).

A posição nacional permite crescimento de número de atividades de projetos brasileiros, nas diversas regiões do território do país, implicando em oportunidade de negócio para empresas e desenvolvimento do mercado de carbono.

Segundo Ciesla (1995), existe uma relação entre o carbono absorvido pela floresta e a idade dela: “[...] as florestas removem carbono em maiores proporções quando jovens e em fase de crescimento. À medida que vai atingindo a maturidade e o crescimento estabiliza, a absorção de carbono é reduzida”. Segundo Duarte, Tupiassu e Nobre (2020), a região amazônica possui potencial para desenvolver esse mecanismo de flexibilização auxiliar ao processo de redução de emissões de gases do efeito estufa ou de captura de carbono.

O papel da floresta Amazônica, como mitigadora dos efeitos da mudança climática no que tange ao controle das emissões de gases de efeito estufa na atmosfera e a manutenção do equilíbrio climático, é de grande importância para o resultado do alcance da meta estabelecida no Acordo de Paris, isto é, a manutenção do aquecimento global em 1,5° C, pois ao capturar e estocar quantidades enormes de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), contribui para esta estabilidade climática, que é um dos principais gases do efeito estufa.

Outro elemento importante neste cenário é que a região amazônica, apesar de possuir em seu território o desenvolvimento de projetos de MDL, em relação ao Brasil, segundo o Ministério da Ciência e Tecnologia, e Inovações, em 2016, a taxa de criação de projetos dessa natureza foi de 4%, implicando em potencial de crescimento na modalidade.

O MDL trabalha com dois eixos principais: o desenvolvimento sustentável e a redução de GEE. O enfoque para a economia de baixo carbono é a busca por projetos que contribuam para a mitigação do efeito estufa, portanto, que gerem créditos de carbono e contribuam para a meta do clima de limitar o aquecimento global entre a 1,5°C até o fim deste século, proposto pelo Acordo de Paris, na COP 21, no ano de 2015, com o total de 195 países que assinaram o tratado.

Os serviços tratados na Lei nº 14.119/2021, como de provisão, poderão ser remunerados, se enquadrando nessa espécie aqueles que: forneçam bens ambientais para consumo ou comercialização, serviços de suporte, controle de pragas e serviços de regulação. Ao tratar do rol de serviços, elege aqueles realizados por comunidades tradicionais, povos indígenas e agricultores e empreendedores familiares rurais, tornando-os preferenciais, sem excluir os proprietários de imóveis rurais. A nova legislação possibilita novos arranjos,

como a captação de recursos internacionais ou a cooperação internacional, para a efetiva implementação da política de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA).

Outro mecanismo centrado no desmatamento evitado, no manejo sustentável, na promoção da conservação e enriquecimento dos estoques de carbono nas florestas é o denominado de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação (REDD). O objetivo central é a redução das emissões de gases que aumentam a temperatura do planeta, promovendo o aquecimento global e acarretando mudanças no clima.

A decisão da Convenção da ONU, de ampliar as atividades de conservação, manejo sustentável das florestas e aumento de seus estoques em países em desenvolvimento, provocou a ampliação do conceito de REDD, passando, com esses componentes, a serem denominados de REDD+ ou REDD plus.

### 3 METODOLOGIA

O objeto escolhido para este estudo se deu em razão de que o instrumento de planejamento da autarquia federal é o Plano Regional da Amazônia (PRDA), que traz em sua concepção ser o instrumento de planejamento norteador das intervenções públicas na Amazônia, construído de forma dinâmica e sistêmica. O Plano, por conter um eixo ambiental, deve respeitar a finalidade da autarquia que é de promover o desenvolvimento incluyente e sustentável de sua área de atuação. Nesse sentido, a política pública que conduz deve ser orientada para ações motivadas de reconhecimento de que os recursos naturais são finitos.

O estudo em questão é uma pesquisa exploratória, realizada a partir de levantamento bibliográfico e documental, por meio de acervos referentes ao assunto, de acordo com Prodanov e Freitas (2013, p. 51-52). O universo empírico desta pesquisa está baseado no Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA), período 2020-2023, englobando a constituição do mesmo com os eixos, as diretrizes e os projetos recebidos pela autarquia. Pesquisa bibliográfica, para Vergara (1997; p. 46), é “o estudo sistematizado desenvolvido com base em material publicado em livros, revistas, jornais e redes eletrônicas”. Os dados coletados com a pesquisa bibliográfica cooperaram com a análise e com a escolha

dos itens que compuseram o estudo e permitiram o embasamento teórico e os achados da pesquisa.

A pesquisa não objetiva esgotar o assunto, cuja natureza é extensa e complexa, mas trouxe à baila elementos dentro do eixo ambiental que merecem reflexão no desenvolvimento de políticas públicas conduzidas pelo PRDA, com alteração e/ou aprimoramento de projetos que reduzam os riscos ambientais e ecológicos, bem como, reforçar o desenvolvimento sustentável a partir de uma proposta transversal, que contribua para a descarbonização, com a inserção de serviços ambientais a partir de um planejamento regional cristalizado, estabelecendo uma nova postura institucional que crie mecanismos de interação harmônicos entre o social, o econômico e o ambiental, a fim de contribuir para a integridade do planeta.

Buscou-se construir, a partir desses dois temas, um arcabouço que relacionasse política pública e o desenvolvimento sustentável, construindo-se, a partir do memorial de autores, a importância da política pública como elemento que pode contribuir para a preservação ambiental. E, nessa mesma via, se asseverou que a Constituição Federal/88 estabelece o meio ambiente como garantia de um direito fundamental e intergeracional

A Sudam recebeu dos estados 249 projetos. A pesquisa elegeu para os exames amostrais 125 dos projetos listados, objetivando uma confiabilidade de 93,5%. Eles foram examinados, a fim de determinar se as propostas apresentaram os indicadores analíticos voltados para a dimensão ambiental, se os mesmos traziam a preocupação com meio ambiente e/ou apontam para alguma neutralização de carbono a partir de medidas que contribuam para minimizar a emissão de CO<sub>2</sub> e, conseqüentemente, contribuir para mitigar o efeito estufa.

A população na pesquisa é conhecida, e todas as propostas de projetos apresentadas à Sudam, até o ano de 2019, por meio de consulta, culminaram na formulação do PRDA 2020-2023, isto é, os 249 projetos. A amostra selecionada levou em conta projetos localizados em todos os estados da Amazônia Legal, escolhidos ao acaso da população e com a determinação do quantitativo de sua amostragem a partir da aplicação da fórmula de Slovin e admissão de erro de tolerância de 6,5%, implicando na seleção de um quantitativo mínimo de 121,34

projetos. Contudo, para efeito do desenvolvimento dessa pesquisa, foi trabalhado o quantitativo de 125 projetos com as características do universo em geral.

Na amostra dos projetos, procurou-se o grau de alinhamento dos objetivos com os parâmetros de informações que garantam interação de forma holística para satisfazer o conceito de tripé da sustentabilidade. O processo de amostragem, portanto, se deu pela lógica probabilística, em razão de que o rol de projetos é conhecido pelo pesquisador, conhecendo-se tanto o universo, quanto os indivíduos. Assim, objetivamente, foram eleitos para pesquisa, com procedimentos quantitativos e qualitativos. Em seguida, se tabularam os projetos de maior impacto financeiro com o respectivo estado e o seu alinhamento no PPA da União.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A pesquisa objetivou verificar, dentre os projetos, ou pré-projetos, previamente escolhidos, quais se ocuparam em relação à sustentabilidade, isto é, as propostas que compuseram a carteira de projeto do PRDA 2020-2023 e se havia, também, medidas compensatórias para promover a redução da emissão de gases nocivos ao meio ambiente.

O processo de seleção de amostras foi elaborado com base em lista contendo 249 projetos, dentre os quais foram selecionados 125, que constituíram uma amostra do total de projetos apresentados na ordem percentual de 50,20%.

A Tabela 1 traz o detalhamento realizado, em que se procurou verificar se havia compensações dos principais gases que contribuem para o aumento do efeito estufa e suas fontes. Demonstra que os projetos apresentados não trazem qualquer mecanismo que compense as emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE). Essa condição pode ser derivada da falta de diretriz a partir do Planejamento do PRDA, pois não há uma obrigação para que os projetos apresentados tragam nas propostas indicadoras ambientais e mecanismos que diminuam a pegada de carbono.

**Tabela 1** – Quantidade de amostras e resultados

Estado	Total de projetos	Amostra de projetos	Numeração dos projetos escolhidos	Quantidade de Projetos com Indicadores Ambientais	Quantidade de projetos que trazem compensação de emissões de gases do efeito estufa
Acre	33	8	1 a 6 e 8 e 9.	-	-
Amapá	25	8	1 a 5, 7,9, e 10	-	-
Amazonas	44	35	1 a 11, 13 a 37, 41 e 42	-	-
Maranhão	27	16	1 a 10 e 22 a 27	-	-
Mato Grosso	23	8	1 a 8	-	-
Pará	18	18	1 a 18	-	-
Rondônia	25	6	1 e 3 a 7	-	-
Roraima	17	6	8 a 10 e 12 a 14	-	-
Tocantins	37	20	2 a 11 e 22 a 31	-	-
Total	249	125			

**Fonte:** Elaborado pelo autor.

Além dos 125 projetos para exames, se deu importância à classificação interna realizada pela Sudam às propostas que recebem a classificação: 1 - idealizado; 2 - existências de anteprojeto; e 3 - projetos básicos detalhados.

A coleta de informações apontou que, do total de projetos apresentados, a grande maioria está na categoria idealizada e uma pequena parte contém o projeto básico detalhado.

A categoria que guiou a análise da pesquisa foi definida considerando apenas a dimensão ambiental da sustentabilidade, uma vez que as outras duas dimensões (econômica e social) estão tratadas no PRDA, como indicadores. Entendeu-se, dentro da lógica do tripé da sustentabilidade, que a mesma é essencial, apesar de que as três dimensões estão interligadas e são interdependentes. Contudo,

o trabalho buscou entender, a partir do eixo ambiental, como a Sudam e os atores responsáveis pelo planejamento regional procuraram formas de amenizar ou compensar os impactos com os projetos que estão sendo propostos para o desenvolvimento regional, que levem em conta a pegada de Carbono. Esse cenário atual da Amazônia, em relação às emissões de GEE, aponta que há uma predominância dos municípios localizados na região amazônica, conforme os dados do Sistema de Estimativas de Emissões de GEE (SEEG, 2022).

A Tabela 2 demonstra a classificação dos projetos entregues pelos estados. A pesquisa também considerou na análise a soma das informações contidas nos projetos que apresentaram anteprojetos e/ou projeto detalhado, cuja totalidade é de 101.

**Tabela 2** – Classificação dos projetos do PRDA

Estado	Nº de Ações	Idealizado	Informações do Projeto Classificação	
			Existência de anteprojecto	Projeto básico detalhado
Acre	33	1	23	9
Amapá	25	9	13	3
Amazonas	44	24	9	11
Maranhão	27	23	4	-
Mato Grosso	23	15	3	5
Pará	18	11	6	1
Rondônia	25	22	-	3
Roraima	17	16	-	1
Tocantins	37	27	5	5
Total	249	148	63	38

**Fonte:** Elaborado pelo autor.

Outra informação importante trazida é a quantificação de GEE da região Norte, em que foram emitidos, aproximadamente, 755 MtCO<sub>2e</sub>, liberadas pelos 450 municípios da região, com remoção aproximada de 412 MtCO<sub>2e</sub>.

O Brasil, como país-membro da ONU, precisaria zerar suas emissões líquidas até a metade deste século, ou seja, igualar a diferença existente entre a emissão e a remoção; contudo, houve aumento das emissões brasileiras, segundo o SEEG (2022).

A atividade econômica ligada ao uso da terra e queima de resíduos vegetais representa, segundo o SEEG (2020), 46% das emissões, aproximadamente 998 MtCO<sub>2</sub>e e 24% das emissões líquidas, em torno de 362 MtCO<sub>2</sub>e. Dentro dessa atividade, 93% correspondem a mudanças de uso da terra envolvendo desmatamento, degradação ou a conversão de solos entre atividades rurais. A participação da região amazônica é de 78,4%. A questão de emissões de GEE dentro da região guiou o trabalho para fins de propor, dentro da autarquia, nova concertação entre os atores envolvidos na construção e execução do PRDA, para fins de contribuir com as metas de das emissões de gases de efeito estufa até 2030 e neutralizar as emissões de carbono até 2050.

A Tabela 3 demonstra que, dos 20 primeiros emissores de GEE, apenas três não estão na região da Amazônia Legal. O estado do Pará é o que possui maior número de municípios emissores.

**Tabela 3** – Municípios e emissões de gases do efeito estufa- 2019

Posição	Município	UF	Emissões (MtCO <sub>2</sub> )
1	Altamira	PA	35,2
2	São Felix do Xingu	PA	28,9
3	Porto Velho	RO	23,3
4	Lábrea	AM	23,2
5	São Paulo	SP	16,6
6	Pacajá	PA	16,2
7	Novo Progresso	PA	14,9
8	Rio de Janeiro	RJ	13,8
9	Colniza	MT	13,5
10	Apuí	AM	12,5
11	Novo Repartimento	PA	11,9
12	Itaituba	PA	11,7

13	Vila Bela Santíssima	MT	10,8
14	Serra	ES	10,17
15	Novo Aripuanã	AM	9,9
16	Portel	PA	9,8
17	Aripuanã	MT	9,78
18	Senador José Porfiro	PA	9,7
19	Manaus	AM	9,3
20	Anapu	PA	8,5

**Fonte:** Sistema de Estimativa de Emissões de Gases de Efeito Estufa/Observatório do Clima

## 5 CONCLUSÃO

O presente trabalho visa contribuir para a construção de procedimento metodológico que aponte para os atores envolvidos que as ações de financiamento para o desenvolvimento da região amazônica devem ser desencadeadas com a observação ambiental, por meio da busca da neutralização das emissões de carbono, com a utilização de esforços políticos, institucionais e técnicos para a luta contra a mudança do clima.

A proposta de inserção de mecanismo de inventário de emissões, nos projetos apresentados no PRDA, permitirá aos propositores dos projetos agir de forma ativa no processo de redução de emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE), levando a ações e discussões em relação aos temas ambientais, que irão circundar o projeto proposto, permitindo até a renaturalização de áreas.

A construção de novos modelos de desenvolvimento da Amazônia e o aperfeiçoamento dos atuais, além de criarem alternativas econômicas para a melhoria da renda e da qualidade de vida dos povos que vivem na floresta e dela dependem para sobreviver, como também dos habitantes das cidades, contribuem para a mitigação dos problemas ambientais, e a inserção de serviços ecossistêmicos pode cooperar com essa política de proteção e de geração de renda para a população nativa.

O PRDA é o instrumento de planejamento da região amazônica e possui inter-relação com sustentabilidade e desenvolvimento sustentável. A transição do atual modelo econômico para uma economia de baixo carbono, diante do cenário de avanço do aquecimento global, requer de todos os atores envolvidos a busca do desenvolvimento sustentável, em que a descarbonização passa a ter um papel principal nos desafios ambientais, sociais e econômicos.

A visão sistêmica da sustentabilidade permite concluir que o modelo que conjuga as diversas indagações e preocupações ambientais com os problemas socioeconômicos decorrentes, configura-se no desenvolvimento sustentável, implicando na necessidade de criação de novo paradigma que combine as relações mantidas entre os homens com o seu meio ambiente e com outros homens; portanto, há uma interdependência homem-natureza, implicando na busca do equilíbrio no tempo e no espaço. O Brasil pode ser provedor de arranjos que contribuam com as soluções que busquem o processo de redução de emissões de carbono na atmosfera.

A Neutralização do carbono dos projetos do PRDA poderá induzir o crescimento do mercado de crédito de carbono como serviço ambiental. É uma grande oportunidade para a região, pois ao tempo em que contribui para a redução de emissão de gases de efeito estufa (GEE) pode gerar recursos a partir da venda desses créditos para projetos certificados na região amazônica que, atualmente, representam 4% do total de projetos brasileiros certificados (Torres; Fermam; Sbragia, 2016).

As questões da sustentabilidade e desenvolvimento sustentável são direções que devem estar imbricadas na construção dos serviços que prestam à sociedade, traduzidas a partir dos objetivos estratégicos que impõem à autarquia o desenvolvimento incluyente e sustentável. Dessa maneira, a descarbonização da economia e a potencialidade dos serviços ambientais que serão gerados, poderão trazer grande contribuição a esse processo, a partir dos negócios baseados na bioeconomia, favorecendo ecossistemas naturais ao longo do espaço e do tempo. Noutra ponta, os projetos e suas externalidades negativas poderiam ser mitigados a partir da adoção de medidas para a neutralização ou redução dos impactos a partir do aprimoramento de ferramentas de análise e avaliação do risco socioambiental.

O novo pensar do negócio da Sudam, baseado em ações sustentáveis que considerem a limitação dos recursos naturais e o impacto corporativo de sua ação, com seus instrumentos no meio ambiente, deve ser pautado para o desenvolvimento sustentável, em razão das complexidades, que requerem um equilíbrio entre as dimensões sociais, políticas, ecológicas, econômicas, espaciais e culturais, para atingir o objetivo de um planejamento regional que contribua para estruturar a região amazônica e reduzir as suas assimetrias.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, N. (coord.) **Políticas públicas: conceitos e práticas**. Belo Horizonte: SEBRAE, 2008. 48 p. (Série Políticas Públicas, v.7).

BARBOSA, G. S. O desafio do desenvolvimento sustentável. **Revista Visões**, 4. ed, v.1, n.4, jan/jun., 2008.

BERTALANFFY, I. V. **Teoria geral dos sistemas**. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1975.

BRUNDTLAND *et. al.* Our common future—Call for action. **Environmental Conservation**, v.14, n. 4, p. 291-294, 1987.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: estabelece os princípios da política de meio ambiente do Brasil. 1988.

BRASIL. **Decreto nº 10.531, de 26 de outubro de 2020**. Institui a estratégia federal de desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/D10531.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10531.htm). Acesso em: 1 ago. 2021.

BRASIL. **Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis n.º 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória n.º 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm). Acesso em: 1 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 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://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-6938-31-agosto-1981-366135-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 1 ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 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://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-6938-31-agosto-1981-366135-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 1 ago.2022.

BRASIL. **Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021.** Institui a política nacional de pagamento por serviços ambientais; e altera as leis nº os 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, para adequá-las à nova política. Brasília, DF: Senado Federal, 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14119.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14119.html). Acesso em: 1 ago.2022.

CAVALCANTI, Clóvis. (org). **Desenvolvimento e natureza:** estudos para uma sociedade sustentável. São Paulo: Cortez, 2003.

CIESLA, W.M. **Climate change and forest management:** an overview. Rome: FAO, 1995. 128 p. (Forestry Paper, 126).

DUARTE, Beatriz Bergamim; TUPIASSU, Lise; NOBRE, Simone Cruz. O mercado de carbono na política de mitigação das mudanças climáticas. **Revista de Direito Ambiental e Socioambientalismo**, v.6, n.2, p. 93-98, 2020. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/Socioambientalismo/article/view/7203>. Acesso em: 11 dez. 2021.

ELKINGTON, J. **Canibais com garfo e faca.** São Paulo: Makron Books, 2001.

FONSECA, A. *et al.* Sistema de alerta de desmatamento: setembro de 2021. *In:* IMAZON. **Boletim do desmatamento da Amazônia Legal.** Belém, p.1, set. 2021.

GOBERT, Müller I. N; VAZ, L. G. D. Políticas públicas. **Revista Nova Atenas de Educação e Tecnologia**, v.10, n.1, p. 47, jan./jun. 2007.

GODOY, Sara Gurfinkel M. Uma análise do mercado mundial de certificados de carbono. **Revista de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFRN**, Natal, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, v.10, n.2, p.77-99, jul./dez. 2000.

LEE, Sora *et al.* Dynamic and multidimensional measurement of product-service system (PSS) sustainability: a triple bottom line (TBL)-based system dynamics approach. **Journal of cleaner production**, v.32, p.173-182, 2012. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/257408847\\_Dynamic\\_and\\_multidimensional\\_measurement\\_of\\_product-service\\_system\\_PSS\\_sustainability\\_A\\_triple\\_bottom\\_line\\_TBL-based\\_system\\_dynamics\\_approach](https://www.researchgate.net/publication/257408847_Dynamic_and_multidimensional_measurement_of_product-service_system_PSS_sustainability_A_triple_bottom_line_TBL-based_system_dynamics_approach). Acesso: 10 dez. 2021.

MACÊDO, J. M. A. Crédito de Carbono: comercialização e contabilização a partir de projetos de mecanismo de desenvolvimento limpo carbon credit. **RIC - Revista de Informação Contábil**. v.3, n.1, p. 89-112, 2009.

MEADOWS, Donella H. *et al.* **Limites do crescimento**: um relatório para o projeto do Clube de Roma sobre o dilema da humanidade. São Paulo: Editora Perspectiva, 1973.

MIKHAILOVA, Irina. Sustentabilidade: evolução dos conceitos teóricos e os problemas da mensuração prática. **Revista Economia e Desenvolvimento**, Rio Grande do Sul, n.16, p.1-20, 2004.

MUNCK, Luciano; SOUZA, Rafael Borim de. Gestão por competências e sustentabilidade empresarial: em busca de um quadro de análise. **Gestão e Sociedade**, v.3, n.6, p.254- 287, 2010.

PISANI, J. A. Sustainable development: historical roots of the concept. **Environmental Sciences**, v.3, n. 2, p. 83-96, 2006.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Transformando nosso mundo**: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 1 nov. 2021.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. D. **Metodologia do trabalho científico**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2ª ed. Novo Hamburgo: Universidade Freevale, 2013.

SISTEMA DE ESTIMATIVA DE EMISSÕES E REMOÇÕES DE GASES DE EFEITO ESTUFA - SEEG. **Emissões Totais**. Disponível em: <https://plataforma.seeg.eco.br/cities/statistics>. Acesso em: 30 jul. 2022.

TORRES, Camila; FERMAM, Ricardo K.S.; SBRAGIAD, Isabel. Projetos de MDL no Brasil: oportunidade de mercado para empresas e para novas entidades operacionais designadas. **Ambiente & Sociedade**, v.19, n.3, p. 199-214, jul./set. 2016.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. Report of the Conference of the Parties on its thirteenth session, held in Bali from 112 Souza. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v.16, n. 1, p. 97-112, jan./mar. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/asoc/a/KYKvzZJGqpsQVPL8xKyGhcw/?format=pdf&lang=en> Acesso em: 10 dez. 2021.

VERGARA, Sylvia C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 3. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2000.

## BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE INSUFICIÊNCIAS DA SUDAM E PLANEJAMENTO REGIONAL NA AMAZÔNIA

### *BRIEF CONSIDERATIONS ON SUDAM'S INSUFFICIENCIES AND REGIONAL PLANNING IN THE AMAZON*

---

#### RESUMO

Os relatórios de gestão de 2008 a 2019 da Sudam acusam insuficiências da autarquia, sendo a orçamentária a mais destacada. Mas, com a Análise do Discurso, identifica-se que essa não é a que mais ameaça o planejamento regional na Amazônia, a competência mais citada na Lei Complementar nº124/07. A reconstrução do percurso e dos percalços do trâmite legal no processo de formulação do Planejamento Regional da Amazônia (PRDA) mostra que outra insuficiência, menos destacada, é muito mais ameaçadora: a inexistência do PRDA, o principal instrumento de ação da autarquia. As causas da inexistência vão da autarquia aos Poderes da República, revelando uma cadeia de falta de comprometimento político na aprovação do plano regional, não obstante o volume de recursos liberados pela Sudam em nome desse Plano. Baseado em Francisco de Oliveira, conclui-se que tanto a mitificação do

*Gerson da Silva Lima*

Mestre em Gestão Pública (Naea-UFPA/2022). Servidor público federal da SU Sudam DAM. Coordenador Geral do Sintsep-PA (2016 a 2023). E-mail: gersinh0@yahoo.com.br.

*Eliana Maria de Souza Franco Teixeira*

Doutora em Direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Docente da Pós-Graduação em Direito e em Direito e Desenvolvimento da Amazônia (Instituto de Ciências Jurídicas/UFPA). Vice-Diretora da Faculdade de Direito da UFPA. E-mail: elianafranco@ufpa.br.

plano inexistente, quanto a obstrução à participação social na efetiva gestão do PRDA têm potencial de fulminar o órgão.

**Palavras-Chave:** Sudam; planejamento regional; Amazônia; relatórios de gestão.

## ABSTRACT

S Sudam's management reports from 2008 to 2019 indicate a numerous insufficiencies of autarchy, the financial plan being the most prominent. However, with the Discourse Analysis, it is identified that the financial insufficiency is not the one that threatens the most the planning for the Amazon's development, the competence most cited in Complementary Law nº124/07. The reconstruction of the course and the obstacles of the legal procedure in the process of formulating the PRDA shows that another insufficiency, less highlighted, is much more threatening: the absence of the PRDA, the main instrument of action of the autarchy. The causes of non-existence range from the autarky to the Branches of Power, revealing a sequence of absence of political commitment in the approval of the regional plan, despite the volume of resources released by Sudam on behalf of this Plan. Established by Francisco de Oliveira, it is concluded that both the mythification of the non-existent plan and the obstruction to social participation in the effective management of the PRDA have the potential to fulminate this public entity.

**Keyword:** Sudam; Regional Planning; Amazon; Management Reports.

## 1 INTRODUÇÃO

Este artigo expõe resultados da dissertação “As Insuficiências da Sudam e a Falência do Planejamento Regional na Amazônia”, defendida em 2022 no Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da UFPA, cujo problema foi elucidar de que forma e quais insuficiências manifestadas pela Sudam em seus relatórios de gestão (RG) de 2008 a 2019 mais afetam a execução de sua competência de planejamento.

Os objetivos da pesquisa são: identificar as insuficiências alegadas nos Relatórios Gerais (RG) da Sudam, hierarquizando-as pela quantidade de ocorrência; analisar as competências do órgão, identificando as de maior preponderância, conforme o texto legal; e identificar a relação entre as insuficiências relatadas e as competências, em particular às relativas ao planejamento. Feito isso, a

pesquisa pretende provocar reflexões sobre possíveis ações que fortaleçam o planejamento do desenvolvimento sustentável e incluyente da Amazônia Legal. A pesquisa orienta-se pela hipótese (ou teoria-tentativa) de que as insuficiências têm origens distintas, oriundas de fatores intra e extrainstitucionais, ocasionando distintos impactos sobre a execução de distintas competências, sobretudo na de planejamento, a mais relevante.

A experiência de planejamento da Amazônica inicia-se em 1953 com a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), depois Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), em 1966. Extinta, surge a Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA), em 2001. Com as crises capitalistas no início do século, a intervenção estatal retorna com os órgãos de planejamento regional, como a Sudam, em 2007. Anunciada na campanha eleitoral de 2002, a Sudam consta do Programa de Governo do PT: “o novo governo buscará recuperar e restaurar toda a capacidade de planejamento e articulação das extintas Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam)” (Partido dos Trabalhadores, 2002, p. 58).

Desde a origem, o órgão alega diversas insuficiências, com destaque para o orçamento, que dificultariam a execução de suas competências. A pesquisa, que tem os RG da Sudam como fonte, busca elucidar, mediante o exame da lei que criou o órgão, de que forma as insuficiências citadas pela autarquia afetam a execução de suas competências. Por fim, o estudo sugere medidas para superação das insuficiências identificadas.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Os balizadores teóricos sobre planejamento são extraídos de três obras de Francisco de Oliveira (1933-2019), sociólogo pernambucano, servidor da Sudene e professor da PUC-SP e USP. As obras são **Condições institucionais do planejamento (1966)**, **Crítica à razão dualista (1972)** e **Elegia para uma re(li)gião (1977)**. Nestas obras (a partir daqui nominadas respectivamente Condições, Crítica e Elegia), constrói-se a evolução da concepção do autor sobre

o planejamento com ênfase nas relações de poder (burocratas, classe dirigente e Estado), que o distancia da concepção das teorias do subdesenvolvimento.

Identificou-se que o autor, fundamentado no movimento dialético, conduz sua concepção em três aspectos: a) a crítica aos profissionais da planificação evolui para a crítica à Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) até atingir a análise da expansão do capitalismo no Brasil; b) a percepção de um tipo específico de capitalismo no Brasil que não prescinde do subdesenvolvimento, entendido como um pilar (e não etapa) do nosso desenvolvimento, que necessita da permanente distribuição desigual de renda e da super exploração da força de trabalho como fontes da acumulação; e c) a concepção de que essa forma peculiar de desenvolvimento exige um Estado planejador cuja ação é muito menos determinada pela burocracia do que pelas leis gerais da acumulação que mira a financeirização do sistema.

Em **Condições**, a questão da planificação e da inevitabilidade do planejamento em países subdesenvolvidos do sistema capitalista é abordada a partir da análise da emergência histórica do planejamento econômico, da controvérsia sobre a aplicabilidade do planejamento, dos problemas metodológicos dos modelos de planejamento e da situação na América Latina. Para Oliveira (1966), o planejamento, sob a ótica formal, equivale à racionalização dos usos dos fatores econômicos, definição que vem da observação de que “em literatura econômica a forma mais corrente de defini-lo é a de que ele corresponde a um problema de maximização de resultados e minimização de custos” (Oliveira, 1966, p. 40), sob o crivo do capital. Para o autor, a expansão e a adoção generalizada de métodos de planejamento econômico – ou a inevitabilidade do planejamento – passaram a ser uma reação à impotência do espontaneísmo, ao mesmo tempo em que sua consolidação representa a falência do espontaneísmo.

Observando os fracassos do desenvolvimentismo, Oliveira (1966) preconiza os marcadores da insuficiência da planificação, como a generalização, a mitificação, a dicotomia entre planejamento e luta de classes. Incluir a luta de classes na metodologia do planejamento econômico não é uma questão de fácil aceitação. Por isso, indica ao planejador social explicitar essa omissão (e sua causa), evidenciando as restrições conceituais nos instrumentos; apela

ao planejador para a consciência quanto às naturezas ideológicas (explicação do mundo e racionalização da realidade social) e normativas (mecanismo de ajustamento do *status quo*) dos instrumentos que manuseia e recomenda que sejam explanados, nos modelos formais (nos planos), os vetores econômico, político e social do planejamento.

A generalização é a crença de que o plano pode ser aplicado indistintamente em qualquer sociedade, em qualquer escala, e a mitificação crê que a invocação ao plano tem o poder de solucionar problemas. A dicotomia entre planejamento e luta de classes faz gerar propostas intrinsecamente contraditórias, como as que, alicerçadas na premissa de mudança de estruturas, tendem ao desenvolvimento mediante o aumento de capital às custas do aumento das exportações. Essa estratégia fortalecia a classe exportadora, uma das mais reacionárias e aliadas do capital estrangeiro. Imbuído de certo entusiasmo, o autor anuncia um possível fim da então plausível separação entre planejamento e as análises da estrutura de classe e de poder. Isso porque formular e implementar um plano sem lastro na vida concreta da sociedade e sem a concreta participação da sociedade viva é uma prática inaceitável, e não recomendável, cuja extinção é desejada e anunciada pelo autor.

A **Crítica** - publicada em 1972 e reeditada em 2003, da qual se extraem as citações aqui feitas - é um contraponto à interpretação da Cepal, na qual o autor analisa a centralidade do dualismo cepalino – encontrável em quase todos os sistemas e em quase todos os períodos –, mirando seus fundamentos teóricos ao reinterpretar o conceito de subdesenvolvimento como “uma formação histórico-econômica singular, constituída polarmente em torno da oposição formal de um setor ‘atrasado’ e um setor ‘moderno’, não se sustenta como singularidade” (Oliveira, 2003, p. 32).

O autor, ao reconhecer a contribuição do “modelo CEPAL”, adverte que não se pode ser transigente com seus deméritos, como a dualidade, pois, apesar de denunciar as condições miseráveis de vida da população latino-americana “seus esquemas teóricos e analíticos [leva-os] a construir o estranho mundo da dualidade e a desembocar, a contragosto, na ideologia do círculo vicioso da pobreza” (Oliveira, 2003, p. 31). A denúncia não produz o efeito desejado se, no

âmbito metodológico, permanece o “economicismo”, que consiste em isolar as condições econômicas das políticas, e que no planejamento impede a superação do subdesenvolvido. Por isso, “o esforço reinterpretaivo que se tenta neste trabalho suporta-se teórica e metodologicamente em terreno completamente oposto ao do dual-estruturalismo” (Oliveira, 2003, p. 31). Ele antagoniza com construto teórico-metodológico da Cepal, hegemônico na economia política e no planejamento econômico brasileiros, o qual Oliveira (2003, p. 31) denomina de dualista ou dual-estruturalista, e contra o qual propõe uma interpretação da expansão do capitalismo no Brasil baseada no materialismo histórico-dialético. Para Oliveira, a *dualidade estrutural* ou *dual-estruturalismo* constitui a natureza e o fundamento das concepções e das propostas cepalinas.

Oliveira defende a ruptura com as teorias que se apoiam no “conceito do subdesenvolvimento como uma formação histórico-econômica singular, constituída polarmente em torno da oposição formal de um setor ‘atrasado’ e um setor ‘moderno’” (Oliveira, 2003, p. 32). O autor defende que não há sustentação teórica para essa oposição formal, e propõe que o subdesenvolvimento seja entendido como uma “produção” da expansão do capitalismo e explica que a oposição cepalina entre um setor “atrasado” e um setor “moderno” é tão somente formal, pois, de fato, “o processo real mostra uma simbiose e uma organicidade, uma unidade de contrários, em que o chamado ‘moderno’ cresce e se alimenta da existência do ‘atrasado’” (Oliveira, 2003, p. 32).

A função ideológica da teoria do subdesenvolvimento apoiou-se em *estereótipos*, entre eles o planejamento, que contribuiu para desviar “a atenção teórica e a ação política do problema da luta de classes, justamente no período em que, com a transformação da economia de base agrária para industrial-urbana, as condições objetivas daquela se agravavam” (Oliveira, 2003, p. 34).

Em **Elegia**, há vários aspectos que acompanham o autor, constituindo-se como marcadores do pensamento de Oliveira, levantando a hipótese de que essa obra poderia ser o resultado da aplicação das teses defendidas em **Crítica** na análise do planejamento regional implementado pela Sudene como: uso do termo **espontâneo** em oposição ao planejado; rejeição ao uso de **dualismos** na interpretação da dinâmica política, social e econômica que permeia o fenômeno

analisado; percepção dos interesses antagônicos entre classes dirigentes locais e suas relações com as classes dirigentes nacionais e internacionais; críticas à concepção de existência de conflito entre setor desenvolvido e setor atrasado; distanciamento das concepções cepalinas para explicar os fenômenos investigados; crítica ao padrão “planejado”, assemelhado à “mitificação do planejamento” e ao “planejamento estereotipado”; o planejamento é mais condicionado pelas leis da reprodução do capital que por determinações técnicas.

Contra o espontaneísmo, levado à falência pela inevitabilidade do planejamento, emerge, segundo Oliveira (1977), um padrão “planejado” na condução, pelo Estado, das intervenções econômicas. Esse padrão “planejado” é a forma transformada do conflito social e, assim, adotado pelo Estado em seu relacionamento com a sociedade, pode ser um indicador do grau de conflito entre as forças sociais e os agentes econômicos, políticos e sociais.

O autor constata, em *Elegia*, a cisão entre “a retórica dos planos, programas e políticas de desenvolvimento regional e a **prática real** da política implementada” (Oliveira, 1977, p. 25). Ou seja, nem aquilo que o plano diz (retórica), mesmo com as limitações impostas pelo sistema capitalista (como a exclusão da referência à estrutura de classe e de poder), é de fato executado. Conformam-se, a partir das observações empíricas e teóricas do autor, dois degraus no avanço do planejamento rumo à crise: a) o primeiro é afastamento entre quem formula (técnicos) e para quem se formula (sociedade); e b) o segundo é afastamento entre o plano formulado e o executado. O autor afirma ainda que o planejamento “é a presença de um Estado capturado ou não pelas formas mais adiantadas de reprodução do capital para forçar a passagem no rumo de uma homogeneização” (Oliveira, 1977, p. 29-30) ou, rumo à integração nacional, de acordo com a literatura do planejamento regional.

Neste ponto, convém enfatizar as contribuições de Castor e Suga (1988), que tratam das percepções equivocadas ou negativas em relação ao processo de planejamento e aos planejadores; Lopes (1990), que discorre sobre uma possível tipificação dicotômica do planejamento, na qual inclui um planejamento para a formulação (o racional, baseado em métodos de coleta e análise de informações para subsidiar a tomada de decisões) e outro destinado à implementação (o

centro-periférico, no qual o centro burocrático toma as decisões, que as espalha para a periferia do sistema); e Toni (2021, p. 49), que argumenta que a falência do planejamento se iguala à “inutilização dos instrumentos estatais de planejamento (baseados na teoria econômica ortodoxa), em especial, sua capacidade de liderança e coordenação a partir do processo de redemocratização e crise fiscal dos anos 1980”.

As insuficiências expostas pela Sudam foram submetidas à Análise do Discurso (AD), que trata, segundo Orlandi (2005, p. 20), da relação da língua com sua exterioridade e lembra que “a análise do discurso trabalha a materialidade da linguagem, considerando-a em seu duplo aspecto: o linguístico e o histórico enquanto indissociáveis no processo de produção do sujeito do discurso e dos sentidos que (o) significam” (Orlandi, 2007, p. 36-37). Brandão (2012) explica que o discurso surge como o fenômeno que permite realizar a necessária ligação entre texto e condições sócio-históricas que o produziram.

O discurso é, assim, “o ponto de articulação dos processos ideológicos e dos fenômenos linguísticos” (Brandão, 2012, p. 11). O discurso é interação, é mediação entre o ser humano e a sociedade e, portanto, “seu estudo não pode estar desvinculado de suas condições de produção” (Brandão, 2012, p. 11). Para Fiorin (1990), as condicionantes históricas que acometem o discurso obrigam o pesquisador, ao analisar o discurso, levar em consideração a heterogeneidade de que ele é constituído, determinada pelo interdiscurso (discurso que nasce de outros discursos e que abrange saberes socioculturais comuns que garantem lugar e sentido à comunicação).

Essa análise baseia-se na classificação da palavra: “as palavras gramaticais devem ser analisadas do ponto de vista das funções interacionais e argumentativa; e as lexicais como manifestação de um percurso de sentido” (Fiorin, 1990, p. 176). Palavras gramaticais são pronomes, artigos, preposições ou conjunções, cujo significado depende de suas interações na frase; palavras lexicais são substantivos, verbos, adjetivos ou advérbio, definidos, que detêm conteúdo nacional específico e independente. É o caso do termo **insuficiência**, que (usado nos RG ora como substantivo, ora como adjetivo; ora pelo próprio termo, ora por termos do mesmo campo lexical) induz o rumo dado na interpretação do texto.

Para Orlandi (2005, p. 19), há três requisitos para a compreensão da relação discurso/ texto: “a. não há sentido sem interpretação; b. a interpretação está presente em dois níveis: o de quem fala e o de quem analisa; e c. a finalidade do analista do discurso não é interpretar, mas compreender como um texto funciona, ou seja, como um texto produz sentidos”. Gregolin (1995, p. 17) entende que o “texto é formado por uma estrutura que articula diferentes elementos e constitui um sentido coeso e coerente”, e “o **discurso** é um suporte abstrato que sustenta os vários **textos** (concretos) que circulam em uma sociedade”. É com base nessas contribuições teórico-metodológicas que a análise das insuficiências da Sudam buscará identificar qual a percepção do órgão sobre o cumprimento de suas atribuições.

### 3 METODOLOGIA

O método científico usado na investigação é o hipotético-dedutivo que, segundo Popper (*apud* Marconi; Lakatos, 2003, p. 95), funciona assim: parte-se do problema P1, ao qual se indica uma solução provisória ou Teoria-Tentativa (TT) que, exposta à crítica, busca-se Eliminar Erros (EE), dando origem a um novo problema (P2).

Assim, foi proposta como TT que as distintas insuficiências impactam, distintamente, as distintas competências, cuja crítica desenvolveu-se em três partes: a) definir *insuficiência* como categoria a ser utilizada para permitir sua aplicação sobre o problema proposto; b) identificar nos RG as insuficiências alegadas e os processos de elaboração de planejamento pela Sudam, em particular, o plano regional; e c) identificar o ponto de contato entre as insuficiências e o processo de elaboração do plano regional.

As fontes de pesquisa são a Lei Complementar nº 124/2007, os RG da Sudam e a legislação sobre RG. O período de 2008 a 2019 abrange três ciclos do PPA (2008-2011, 2012-2015 e 2016-2019), permitindo verificar a participação da Sudam nos processos de construção, execução e avaliação dos planejamentos governamentais, seus dados orçamentários e financeiros e o cumprimento da competência do órgão na gestão do plano regional. A abordagem é qualitativa: levantamento quantitativo das insuficiências, com apoio em dados

do Sistema do Tesouro Gerencial, e; análise qualitativa dos dispositivos legais e dos enunciados sobre insuficiências nos RG da autarquia.

### 3.1 As competências da Sudam segundo a lei complementar nº124/2007

A LC nº 124/07 é composta de seis capítulos: 1) Sudam; 2) Conselho Deliberativo da Sudam (CONDEL); 3) Diretoria Colegiada; 4) PRDA; 5) FDA; e 6) disposições finais e transitórias, mostrando suas partes fundamentais: as características gerais da autarquia, suas instâncias decisórias (CONDEL e Diretoria Colegiada), o plano com o qual trabalha (PRDA), e o Fundo (FDA) que administra.

As competências da Sudam estão no art. 4º, com 13 incisos. O processo de análise foi assim: definiu-se o art. 11, III, “b” e “d”, da LC nº 95/1998, como critério para estabelecer que cada inciso guarda uma só e inequívoca mensagem; em seguida, buscou-se a mensagem central dos incisos do art. 4º, decompondo cada um a fim de identificar sua estrutura básica e obter seu sentido mais simples, sem alterar a sintaxe original. Feito isso, agregaram-se competências semelhantes sob a mesma denominação. Assim, os incisos foram agregados em cinco competências: a) Promover o desenvolvimento sustentável; b) Apoiar a Ciência e Tecnologia; c) Estimular os investimentos prioritários; d) Atuar como articuladora regional; e e) Formular o planejamento do desenvolvimento regional. Pela ordem da menor para a maior, “planejar” é a competência mais destacada da Sudam, conforme a LC nº 124/07.

A conclusão da análise do Art. 4º é reforçada pelo teor do Art. 13. Aqui, a competência mais destacada (planejar) e o PRDA são indissociáveis, nos termos dos enunciados do inciso I do art. 4º e do §2º do art. 13: naquele compete à Sudam definir objetivos e metas econômicas e sociais que levem ao desenvolvimento sustentável da Amazônia, ao passo que neste é determinado que o PRDA compreenderá programas, projetos e ações necessárias ao alcance dos objetivos e as metas de desenvolvimento econômico e social da Amazônia, finalizando que, para esses programas, projetos e ações, o PRDA deve identificar as respectivas fontes de financiamento (Brasil, 2007).

### 3.2 A legislação sobre relatórios de gestão

Há vários tipos de relatórios na administração pública: o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal, tratados pelos artigos 52 a 55 da LC nº 101/2000. O RG é tratado na Lei nº 8.443/1992 e integra a prestação de contas de administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, sendo obrigatória aos órgãos e entidades da administração pública federal e às entidades que recebem recursos públicos federais. De responsabilidade do TCU, o RG viu seu uso aprimorado pelas normas do Tribunal. Entre 2008 e 2019, surgem três Instruções Normativas (IN) que organizam a apresentação dos RG e demais peças que compõem os processos de contas da administração pública federal: IN nº 57/2008 (Brasil, 2008); nº 63/2010 (Brasil, 2010); nº 72/2013 (Brasil, 2013), das quais surgem regras inferiores como decisões normativas e portarias.

Nessas IN, foram buscadas definições para **prestação de contas, relatórios de gestão, planejamento e insuficiência**. Sobre a primeira, a IN nº 57 a define como o “processo de contas relativo à avaliação da gestão dos responsáveis por unidades jurisdicionadas da administração federal indireta e por aquelas não classificadas como integrantes da administração federal direta”. A mesma IN, no Art.1º, § 1º, define **relatório de gestão** como:

[...] conjunto de documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial relativos à gestão dos responsáveis por uma ou mais unidades jurisdicionadas, organizado de forma a possibilitar a visão sistêmica da conformidade e do desempenho desta gestão (Brasil, 2008, p. 130).

A IN nº 63 mantém essa definição, incluindo o princípio orçamentário da anualidade; e a IN nº 72 (Brasil, 2013) não trata de definições. As normas do TCU não definem **planejamento**, apenas cobram, a partir de 2012, das Unidades Jurisdicionadas, informações sobre seu planejamento. Da mesma forma, não há referência à **insuficiência**. Para obter uma definição, percorreram-se as definições de **insuficiência** no uso lexical, na etimologia, medicina, enfermagem, auditoria, história e economia, que contribuiram para a formulação de uma

definição apropriada à análise do objeto de estudo. Assim, **insuficiência** é a ocorrência de uma perturbação no sistema, que se caracteriza pela progressiva redução de sua capacidade, ou da de alguma de suas partes integrantes, de executar suas atribuições em função da indisponibilidade, ou da disponibilidade aquém do necessário, de algum dos recursos requeridos nesta execução. É uma disfunção em determinada estrutura complexa configurada pela dificuldade ou impedimento de emitir respostas satisfatoriamente às demandas externas, decorrente da imposição de restrição de insumos a ela, ou a uma de suas partes, prejudicando seu funcionamento regular.

### 3.3 As insuficiências nos relatórios de gestão da Sudam

Os RG de 2008 a 2019 da Sudam chamam atenção pelo uso recorrente do termo **insuficiência**, havendo manifestações de diversos tipos de insuficiência, expressos de forma simples ou combinada, referindo-se a problemas gerais ou particulares do órgão, sendo conveniente levantar quantitativa e qualitativamente a ocorrência do termo. Os RG, disponíveis em [https://www.gov.br/ Sudam / pt-br/relatorios-de-gestao](https://www.gov.br/Sudam/pt-br/relatorios-de-gestao), permitem busca por palavra ou frase por meio das teclas Ctrl+f.

Registrou-se a ocorrência bruta de 125 verbetes com a raiz *sufic* (suficiência[s], suficiente[s], insuficiência[s], insuficiente[s]). Desse total, retiraram-se repetições, restando 85 ocorrências. Identificaram-se dez tipos de insuficiência, sendo a mais frequente a orçamentária, com mais de um terço das ocorrências. Quadro funcional e orçamento, somados, alcançam 63,53% das ocorrências; e sobe para 70,59% se somar a eles o total de enunciados nos quais “orçamento” e “servidores” aparecem juntos como insuficientes.

Dos enunciados que expressam *insuficiências*, os que contêm relação diretamente com o órgão e maior compatibilidade com suas competências são os que apontam insuficiências de literatura, curso, tempo, servidores e orçamento. Comparando os enunciados referentes às cinco insuficiências e as competências, observa-se que a maioria trata de insuficiências que afetam competências relativas ao estímulo a investimentos prioritários; inversamente, silenciam-se tais insuficiências que prejudicam competências que se refiram à formulação

do planejamento regional. A análise da insuficiência orçamentária remete à falta de recursos para a execução de ações referentes às competências de apoio a investimentos. Há maior importância à insuficiência orçamentária e, menor, à competência de formular planos.

A curva do registro de ocorrência do termo *insuficiências* é ascendente nos anos de 2008 a 2010, anos em que indicadores da economia brasileira apontam bom desempenho (Teixeira; Pinto, 2012); já nos anos de 2014 a 2016, os indicadores da economia brasileira, segundo Paula e Pires (2017), apontam para contração e recessão. Esses foram os anos nos quais ocorreu queda na quantidade de registro de insuficiências. A situação da economia parece não ser critério para aumento ou diminuição do registro de insuficiência.

Os enunciados não surgem homogeneamente nos 12 RG. O discurso sobre insuficiência orçamentária apresenta variação na ênfase: insistente até 2015, brando até 2017 e dissimulado nos dois anos finais. Porém, não foram encontrados nos RG parâmetros objetivos que dessem sustentação à tese de insuficiência de recursos.

Buscando verificar a objetividade da insuficiência, a investigação ancorou-se em dois conjuntos de dados fornecidos pela Sudam: a proposta de dotação enviada pelo órgão ao MPOG e os recursos necessários à implementação do PRDA. Porém, o uso desses dados foi prejudicado. Em relação ao primeiro, os dados eram incompletos, pois o órgão interrompeu o registro em 2013; em relação ao segundo, observou-se que as propostas de PRDA formuladas pela Sudam não estabelecem o montante de recursos necessários à implementação dos programas previstos no plano, não obstante a determinação legal. Recorreu-se, então, ao Sistema Tesouro Gerencial, segundo o qual o órgão teve, nos 12 anos, um total de R\$ 9,9 bilhões empenhados, sendo R\$ 8,8 bilhões (88,59%) do FDA, R\$ 650 milhões (6,56%) de Emenda Parlamentar, e R\$ 481 milhões (4,85%) do OGU.

A disponibilização desses recursos varia no tempo e conforme a fonte: os recursos do OGU mantêm-se quase, invariavelmente, o mesmo no tempo, se aplicada a correção inflacionária ano a ano, com destaque para a redução em 2012

e o congelamento nos anos 2015-2017; os de Emenda Parlamentar, entre 2008 e 2015, exceto 2012, foram muito inferiores aos recursos do OGU, invertendo a proporção entre 2016 a 2019; e os recursos do FDA registraram ausência de empenho em 2008 e 2015, empenho igual ou inferior a R\$ 405 milhões em 2009, 2012, 2018 e 2019, e empenho superior a R\$ 1 bilhão nos seis anos restantes. O acesso a esses recursos pelos beneficiários não é uniforme, sendo, em sua ampla maioria, canalizados para investimentos privados. Comparados aos índices macroeconômicos do período, mostram que a alocação e o empenho de recursos de Emenda Parlamentar estão imunes à recessão, diferentemente dos recursos do OGU e do FDA, reduzidos durante as crises.

A insuficiência de orçamento é questionável quando confrontada com dados do Sistema Tesouro Gerencial. Sem a correção inflacionária, a média anual de investimento por Estado da região é de R\$ 91,8 milhões; e a média total anual é de R\$ 826,6 milhões, equiparável às despesas de R\$ 941,3 milhões de Santarém/PA, cidade de 310 mil habitantes.

Apesar da insuficiência de recursos do OGU (4,85% do valor total empenhado), os recursos para investimentos públicos (via emendas parlamentares) e privados (via FDA) mantiveram seu funcionamento normal, gozando das simplificações previstas na legislação. Os recursos de emendas parlamentares, alocados na Sudam entre 2008 e 2019, multiplicaram-se por trinta, a gestão dos instrumentos legais (como convênios, TED etc.) para sua distribuição pode ter sido eficiente, mas a ingerência sobre esses recursos, nos marcos do planejamento regional, escapou das mãos da Sudam. As diretrizes e prioridades para aprovação de projetos financiados pelo FDA são desatreladas do PRDA e os recursos são aprovados pelo CONDEL ou *ad referendum* por quem preside o CONDEL. Enquanto os recursos do OGU sofrem cortes orçamentários, os recursos de Emenda Parlamentar e do FDA estão imunes ao contingenciamento. Já o trâmite do PRDA é rígido: após passar pelo CONDEL, é submetido ao MI, à Casa Civil e ao Congresso Nacional.

Conclui-se que, na Sudam, o capital assume distintas formas na produção de valor (e poder): o FDA, com liberação simplificada aos grandes empreendimentos; as emendas, sem contingenciamento e controlado por parlamentares, ambos

sem o controle do plano (PRDA). Os elementos levantados revelam falta de objetividade que justifique o uso do termo *insuficiência* de orçamento. Em busca de substancial evidência que pusesse sob suspeita a execução, pela Sudam, de sua competência de planejar, o foco da investigação passou a ser o próprio planejamento feito pela autarquia.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A constatação geral é de que a Sudam elabora muitos planos, de diferentes tipos e em distintos níveis, que poderiam expressar a competência de planejar da autarquia. Na análise do processo de formulação desses planos, não foi observado que a influência das insuficiências travasse sua execução. Porém, nenhum desses planos está, como o Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA), legalmente associado às competências de planejar da Sudam, o que exigiu abordar o processo de elaboração e formalização do PRDA para exame da dinâmica de sua formulação e aprovação, e sua compatibilidade com os termos legais, a fim de verificar o impacto das insuficiências sobre esse plano.

De acordo com o Art.5º da LC nº124/2007 (Brasil, 2007), o PRDA, ao lado do FNO, FDA e incentivos e benefícios fiscais e financeiros, é um dos instrumentos de ação da Sudam para alcance de sua finalidade institucional. Conforme o Art.10, combinado com o Art. 13, é competência da Sudam formulá-lo, em consonância com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, articulando-os com os planos nacionais, estaduais e locais. Ele tem vigência de quatro anos, acompanhando o PPA desde a tramitação (Brasil, 2007).

A Sudam elaborou propostas de PRDA. E, diferente dos demais planos elaborados pela autarquia, pode-se dizer que, embora sobre o processo de sua elaboração não há evidências de influência das insuficiências identificadas, a aprovação pelo Congresso Nacional foi frustrada, visto que nenhuma das propostas formuladas pela Sudam foi transformada em lei para fruir seus efeitos.

As insuficiências apontam indiretamente para o planejamento quando impactam fatores organizacionais (tempo, pessoal, recursos etc.). Mas, no caso do PRDA, o insucesso reside tanto na formulação, quanto na aprovação,

descumprindo a Lei, o que pode chamar-se **insuficiência do planejamento**. Faltando expressão melhor, essa pode designar que a aprovação do PRDA está aquém do que é determinado por lei. Coube, então, identificar nos RG a evidência de que a insuficiência do planejamento é fato. E nos 12 RG deparou-se com apenas uma referência na qual é possível vincular *insuficiência* e PRDA:

Além da aprovação do PRDA esta Instituição carece, ainda, de um quadro de recursos humanos adequado, pois até a presente data, não possui capacidade operacional compatível com a magnitude de suas atribuições legais e necessita, também, de disponibilidade financeira suficiente para a realização plena de sua missão institucional (Sudam, 2012, p. 89).

Esse enunciado é o único no qual o PRDA, mesmo que, indiretamente, aparece em uma lista de recursos insuficientes para a execução das competências da Sudam. O termo não é *insuficiência*, mas *carência*, algo similar; e a relação com o PRDA é indireta. Não é possível saber se ela se refere ao PRDA em sentido geral ou ao PRDA do período de 2009-2011, o que pouco importa. Ao incluir o PRDA entre as *carências*, a autarquia admite a falta de aprovação do Plano como mais uma insuficiência no cumprimento de sua finalidade institucional.

A frase, posta dessa forma indireta e isolada, em um único fragmento e em um único RG, aparenta que o órgão evita tratar do assunto, sabidamente sensível em relação à sua competência institucional mais relevante. Mas dissimuladamente a percepção do órgão sobre o cumprimento de suas atribuições é negativa, pois dito de maneira direta, a declaração equivale a Sudam admitir que não tem PRDA. E há fundamento fático para isso. O histórico do insucesso na tramitação de todas as propostas de PRDA aponta para a insuficiência do planejamento. Dos três períodos nos quais deveriam ter PRDA, apenas para o de 2012-2015 encontrou-se registro de aprovação no CONDEL. Os PRDA dos períodos de 2009-2011 e 2016-2019 tiveram seu histórico da etapa de elaboração sustado pela sobreposição de informações sobre o processo da suposta aprovação dos PRDA do período seguinte.

Não se encontrou nos RG registro acerca de lei ou de PL que trate de instituir PRDA do período analisado, ausência confirmada em consulta nos

portais eletrônicos do Palácio do Planalto e do Congresso Nacional. Não foram encontrados, nos RG, registros de reunião do Condel cuja pauta fosse a avaliação da execução do PRDA dos anos correspondentes ou a aprovação da programação de atividades do Plano dos anos seguintes. Também não se acharam registros de envio à Comissão Mista do Orçamento e às demais comissões temáticas pertinentes do Congresso Nacional, de relatórios anuais de avaliação do PRDA.

Essas ausências denotam situação que beira o fracasso, a insolvência, ou a falência do cumprimento da LC nº 124/07 relativa ao PRDA. Contudo, aplicar ao campo da gestão pública, em especial no âmbito do planejamento regional, o termo “falência” com o mesmo sentido que é aplicado ao direito empresarial privado, parece inapropriado, não pelo termo, mas pelo sentido usual aplicado a ele. As insuficiências podem levar à falência do planejamento regional, porém jamais no sentido do direito falimentar. As reflexões de Oliveira (1966) sobre a falência do espontaneísmo e de Lopes (1990) sobre a falência do planejamento ortodoxo, muito contribuem para um novo enfoque da falência no campo do planejamento. Porém, é de Toni (2021) que vem a contribuição mais relevante, ao diagnosticar que a inutilização dos instrumentos estatais de planejamento pode servir de parâmetro objetivo para definir o quão, nas práticas dos agentes, a insuficiência beira a falência. E é o não uso desses instrumentos pela Sudam que se verifica a seguir.

Na LC nº 124/07 são previstos os Comitês de Gestão, constituídos de representantes do governo e da sociedade, que devem funcionar como instrumento dos cidadãos e de suas instituições representativas na formulação, supervisão e controle dos planos e políticas públicas para a região. Cabe ao CONDEL estabelecer a composição e as competências de tais Comitês (Brasil, 2007). Com exceção da criação, em 2008, pelo CONDEL, de um Comitê Permanente do Planejamento do Desenvolvimento da Amazônia, não há registro de criação dos Comitês de Gestão. Não há, em qualquer outro RG, registros de sua composição e competências, nem há anotações sobre suas atividades, ou mesmo, sobre sua extinção.

Quanto à participação social na gestão regional, é sensível a ausência de setores da sociedade civil, os cidadãos e as instituições que os representem,

cujos interesses são pautados pelo CONDEL. Não há, nos RG, referências aos negros, indígenas, quilombolas, povos da floresta, pequenos trabalhadores rurais, agricultores familiares, nem às suas entidades. A decisão, em 2017, de uso do FNO e do FDA para financiar o FIES não contou com a participação de entidades estudantis nos debates (Sudam, 2018).

A falta de Plano para a Sudam apresentar aos parceiros institucionais e à sociedade fragiliza seu poder de articuladora regional, outra competência sua. Contudo, mesmo sem plano, a Sudam liberou volumoso recurso de Emendas Parlamentares e do FDA, uma incongruência cuja explicação só pode estar na supremacia das leis do mercado e na mitificação do plano, personificada na reiterada invocação ao PRDA, legalmente inexistente.

A ausência de um plano coordenador das ações – em que é investido considerável montante de recursos públicos –, e a obstrução, em sua formulação, a setores da sociedade, indicam a inutilização dos instrumentos de planejamento, situação que se assemelharia ao espontaneísmo vigente nos anos 1930-1940. A aplicação generalizada das técnicas de planificação, que derrotou o espontaneísmo, sofreu a resistência de setores da burguesia que viam com desprezo e desconfiança a participação dos trabalhadores nos processos de negociação, e rechaçavam a adoção de planos gerais por considerá-los uma ameaça ao *status quo*.

A existência de PRDA formulado, mas não aprovado; de comitê de planejamento acolhido pelo Condel, mas sem funcionamento; são manifestações de inutilização dos instrumentos estatais de planejamento, ou, como diz Toni (2021), da falência do planejamento. Para afastar a real e iminente possibilidade de falência do planejamento e da Sudam, faz-se urgente cumprir, no mínimo, as disposições legais que permitam a plural sociedade amazônica participar da formulação, implementação, fiscalização e avaliação do PRDA; sem isso, não há condições institucionais para a realização do planejamento regional.

## 5 CONCLUSÃO

O resultado mais importante foi demonstrar que a Sudam atuou ao longo dos 12 anos sem ter um PRDA aprovado. Assim, a principal competência do

órgão – planejar – não é cumprida. Esse descumprimento não ocorre em função das insuficiências destacadas nos RG, mas por causa de outra insuficiência ocultada RG, a de descumprimento de dispositivo legal relativo à aprovação do Plano regional desde o Condel até o Congresso Nacional.

O exame do Art. 4º apontou que cinco das 13 competências da Sudam tratam do seu compromisso em formular o planejamento regional. Outras quatro referem-se à autarquia como articuladora regional, tarefa obrigatória de quem coordena o planejamento. Isso confirma a centralidade do planejamento no papel de atriz regional da Sudam.

Da análise das cinco insuficiências identificadas nos RG, usadas pela autarquia como justificadoras das dificuldades na execução de suas competências, constatou-se maior peso dado à insuficiência orçamentária. Mas apurou-se que o volume de recursos empenhados no período foi expressivo, questionando-se a falta de objetividade para caracterizar como insuficiente. Ao lado disso, verificou-se um discurso para cada ocasião: incisivo quando trata dos recursos do OGU; ameno quando crescem os recursos das emendas parlamentares; e silencioso sobre o atrelamento dos recursos do FDA às ações do PRDA, pois a Sudam maneja vultosos recursos do Fundo sem qualquer menção no PRDA. Esse silêncio levou a pesquisa a olhar para a maneira como a Sudam trata a formulação de planos, que é a competência paradoxalmente menos reportada nos RG.

Há nos RG um sombreamento ou ocultação de atividades referentes às competências de planejar, que são soterradas pelo destaque dado à execução de ações orçamentárias e à liberação de financiamento a empreendimentos privados, ambas amparadas no volume de recursos observados acima. A Sudam fez muitos planejamentos, mas quase todos voltados para suas necessidades internas. A partir de 2012, intensificou-se, na instituição, como parte de ação dos órgãos de controle e da política do governo, o afã pela formulação de planejamento estratégico. A partir de 2015, as referências à ação institucional por formulação do planejamento estratégico são bem mais evidentes do que as referências quanto à formulação do PRDA. Mas todo esse empenho não livrou a Sudam da redução de orçamento.

Sobre a formulação do planejamento regional (PRDA), a pesquisa concluiu que a Sudam até chegou, durante o período analisado, a formular os PRDA dos três quadriênios, dos quais apenas sobre um (2012-2015) há registro de aprovação no CONDEL e nenhum chegou ao ser enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional. A conclusão é que a atuação da Sudam no período analisado não foi pautada por um Plano, o que não significa que ela não tenha atuado: as transferências voluntárias para execução das ações orçamentárias e o financiamento do setor privado foram realizadas a despeito de inexistir PRDA. Verificou-se a dissociação entre o planejamento e os seus instrumentos e receitas: o primeiro não existe legalmente, o segundo age, autonomamente, sem plano prefixado, ou melhor, sem PRDA. Na ausência de plano, agiram as regras do mercado financeiro a partir de determinações oriunda de agentes externos, como no uso do FNO e FDA para financiamento do FIES.

Por fim, analisaram-se as IN/TCU que regulamentam a organização e apresentação dos RG, as definições usadas nas normas do período examinado, entre as quais, a de insuficiência, não encontrada nas IN, apesar do uso frequente pela Sudam em seus RG. Essa lacuna foi preenchida com o auxílio do arcabouço conceitual de outras ciências e as técnicas, que permitiu construir a definição que ressalta as consequências sofridas por uma determinada organização diante da indisponibilidade dos recursos necessários ao seu funcionamento.

O próprio planejamento é insuficiente. Destaca-se que a avaliação foi ratificada por um fragmento do RG da Sudam de 2011, no qual a carência do PRDA é posta no mesmo nível da insuficiência de servidores e de orçamento, como fatores que impactam a plena realização da missão institucional. Apesar da constatação fática da inexistência de PRDA aprovado como lei, essa foi a única vez, nos 12 RG analisados e, ainda, que de forma indireta, que a Sudam admite a insuficiência de Plano regional para a execução de suas competências.

A investigação revela que a insuficiência do PRDA aprovado como lei também é de processo de formulação do PRDA. Não há registros nos RG de que, ao longo do período, a Sudam tenha acionado os mecanismos de participação democrática previstos na legislação, como os comitês de gestão ou a gestão participativa, com envolvimento de setores sociais representativos das

múltiplas dimensões da questão regional. Sobre o único comitê criado em 2008, falta registro acerca de sua atuação e permanência.

A ausência do PRDA e o embargo à participação da sociedade civil em sua formulação, implementação e avaliação, são sinais de grave perturbação no sistema de planejamento do qual a Sudam é parte, e que reduz – pelo não uso dos mecanismos legais disponíveis – progressivamente, a capacidade de a autarquia executar suas competências relativas ao planejamento. É a insuficiência caminhando para a falência.

Porém, a insuficiência pode conduzir também à interdependência, que é o acionamento de mecanismos de mobilização de uma organização pela sua sobrevivência. Este é o viés propositivo do estudo. Por isso, a pesquisa apresenta seis indicações para superação das insuficiências rumo a um processo de intervenção pró-planejamento. Cada indicação se conecta a uma insuficiência diagnosticada.

Contra a insuficiência de servidores, propõem-se a investida sobre a realização de concurso público e a aprovação de Plano de Cargos, Carreira e Salário. É importante recompor a profissionalização da equipe técnica para a execução do processo de planejamento. Para enfrentar a insuficiência de literatura, sugere-se estimular a equipe técnica a produzir o conhecimento necessário ao desempenho de suas atribuições. Para fazer frente à insuficiência de curso, aponta-se a promoção de eventos, debate e diálogo com parceiros e beneficiários, por meio dos quais a troca de informações pode contribuir bastante com a aprendizagem institucional. Para a superação da insuficiência de tempo, reivindica-se que os agentes envolvidos na aprovação do PRDA cumpram os prazos legais.

A insuficiência orçamentária deve ser atacada de diversas formas: a Sudam deve se municiar de estudos precisos que comprovem a insuficiência e seu impacto sobre as competências institucionais; em seguida, com base nos estudos técnicos, articular, com os poderes Executivo e Legislativo, a necessidade de mais recursos do OGU, do FDA e de Emendas Parlamentares, com mecanismos que garantam sua aplicação sob a égide do PRDA, e propor a retomada da criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional.

Por fim, contra a insuficiência de planejamento, convém acionar todos os mecanismos previstos na LC nº 124/2007 a serem usados em favor do PRDA, exaurindo as possibilidades da ampla participação democrática no processo de construção e controle dos programas e recursos previstos. Assim, a pesquisa demonstra que o cumprimento das competências de planejamento, pela Autarquia, foi afetado pelas **insuficiências**, não tanto pelas reiteradamente citadas em seus RG, mas pela que buscou ocultar: a insuficiência de planejamento.

Ao confrontar a prática do órgão, registrada nos RG, e a competência de formular o PRDA, conforme a LC nº 124/2007, surgem resultados e indicações que podem provocar reflexões sobre como vai e para onde deveria ir a Sudam, justificando a intenção inicial desta pesquisa: contribuir com a Autarquia e com a academia na entrega de informações capazes de promover ações que, de alguma forma, retomem a efetiva necessidade de investir no processo participativo do planejamento regional, a única via capaz de conduzir ao desenvolvimento sustentável e incluyente da Amazônia Legal.

## REFERÊNCIAS

BRANDÃO, Helena H. N. **Introdução à análise do discurso**. 3. ed. Campinas: Unicamp, 2012.

BRASIL. **Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. Brasília, DF: DOU, 27.2.1998. DOU, Seção 1, Edição nº 39, 27/02/1998, p. 1-3. Disponível em <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=5&data=27/02/1998>. Acesso em: 10 out. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007**. 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. Brasília, DF: 2007e, DOU, de 04.01.2007. Ano 144, nº 3, Seção 1, p. 1-3. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=04/01/2007&totalArquivos=96>. Acesso em: 10 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.** Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Brasília-DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8443.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm). Acesso em: 17 jan. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.145, de 2 de maio de 2001.** Cria as Agências de Desenvolvimento da Amazônia e do Nordeste, extingue a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - Sudam e a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, e dá outras providências. Brasília, DF: 2001b. DOU, de 03.05.2001. Ano 138, nº85-E, Seção 1, p. 8-9. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=8&data=03/05/2001>. Acesso em: 17 jan. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Instrução normativa nº 57, de 27 de agosto de 2008.** *Estabelece normas de organização e apresentação dos relatórios de gestão e dos processos de contas da administração pública federal.* Brasília, DF: 2008. DOU 29/08/2008, Ano 145, nº 167, p. 130-131. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=130&data=29/08/2008>. Acesso em: 9 mar. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Instrução Normativa Nº 63, de 1º de setembro de 2010.** Estabelece normas de organização e de apresentação dos relatórios de gestão e das peças complementares que constituirão os processos de contas da administração pública federal, para julgamento do Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 7º da Lei nº 8.443, de 1992. Brasília, DF: 2010a. Disponível em: <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fportal.tcu.gov.br%2Fflumis%2Fportal%2Ffile%2FfileDownload.jsp%3FfileId%3D8A8182A24E50B945014E657CEAE9028E%26inline%3D1&wdOrigin=BROWSELINK>. Acesso em: 24 maio, 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Instrução Normativa N° 72, de 15 de maio de 2013**. Altera a Instrução Normativa-TCU n° 63, de 1° de setembro de 2010, que estabelece normas de organização e de apresentação dos relatórios de gestão e das peças complementares que constituirão os processos de contas da administração pública federal, para julgamento do Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 7° da Lei n° 8.443, de 1992. Brasília, DF: 2013a. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24E50B945014E657D82CB04D1&inline=1>. Acesso em: 24 maio, 2022.

CASTOR, B. V. J.; SUGA, N. Planejamento e ação planejada: o difícil binômio. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 1, p. 102-122, 1977; 1988. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9533>. Acesso em: 27 ago. 2022.

CRESPO, S. **Educar para a sustentabilidade: a educação ambiental no programa da agenda 21**. In NOAL, F.O.; REIGOTA, M. & BARCELOS, V.H.L. (orgs.). Tendências da educação ambiental brasileira. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2000.

FIORIN, José Luiz. Tendências da análise do discurso. **Cadernos de Estudos Linguísticos**, Campinas, v. 19, p. 173-179, 1990. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/cel/article/view/8636834>. Acesso em: 24 jul. 2022. Acesso em: 24 jul. 2022.

GREGOLIN, M. do R. V. A análise do discurso: conceitos e aplicações. **ALFA: Revista de Linguística**, São Paulo, v. 39, p.13-21, 1995. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/alfa/issue/view/294/41>. Acesso em: 7 mar. 2022.

LOPES, C. T. G. **Planejamento, estado e crescimento**. São Paulo: Pioneira, 1990.

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

OLIVEIRA, Francisco de. Condições institucionais do planejamento. **Revista Civilização Brasileira**, Rio de Janeiro, v. 5-6, p. 39-47, 1966. Disponível em: <https://drive.google.com/drive/folders/1w43oJHhg89p4XQQrrEKTYoyvlo7SSvtz>. Acesso em: 20 ago. 2022.

OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma re(li)gião**. São Paulo: Paz e Terra, 1977.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista/o ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003. Disponível em: [http://www.unirio.br/cchs/ess/Members/silvana.marinho/disciplina-teorias-do-brasil/unid-iii-bibliografia-basica/texto-6\\_chico-de-oliveira\\_uma-breve-colocacao-do-problema\\_critica-a-razao-dualista](http://www.unirio.br/cchs/ess/Members/silvana.marinho/disciplina-teorias-do-brasil/unid-iii-bibliografia-basica/texto-6_chico-de-oliveira_uma-breve-colocacao-do-problema_critica-a-razao-dualista). Acesso em: 13 ago. 2022.

ORLANDI, E. P. **Discurso e texto**: formulação e circulação dos sentidos. 2. ed. Campinas: Pontes Editores, 2005.

ORLANDI, E. P. **Interpretação**: autoria, leitura e efeitos do trabalho simbólico. 5. ed. Campinas: Pontes Editores, 2007.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Um Brasil para todos**. Programa de governo 2002. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/csbh/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/14-programagoverno.pdf>. Acesso em: 25 out. 2020.

PAULA, Luiz Fernando; PIRES, Manoel. Crise e perspectivas para a economia brasileira. **Estudos Avançados**, v. 31, n. 89, p. 125-144, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/jNpn6wfChvNj659nr4LLtGD/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 17 jan. 2022.

SUDAM. **Relatório de gestão 2011**. Belém, 2012. Disponível em: [https://www.gov.br/sudam/pt-br/aceso-a-informacoes/auditoria-1/relatorios-de-gestao/relatorio\\_gestao\\_exercicio\\_2011.pdf](https://www.gov.br/sudam/pt-br/aceso-a-informacoes/auditoria-1/relatorios-de-gestao/relatorio_gestao_exercicio_2011.pdf). Acesso em: 14 jan. 2022.

SUDAM. **Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia - PRDA: 2012-2015**. Belém, 2014. Disponível em: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/123456789/1029/1/Plano%20Regional%20de%20Desenvolvimento%20da%20Amaz%C3%B4nia.pdf>. Acesso em: 22 out. 2022.

SUDAM. **Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia - PRDA**: 2016-2019. Belém: 2016. Disponível em: <http://antigo.sudam.gov.br/conteudo/menus/retratil/planos-desenvolvimento/prda/arquivos/prda-2016-2019-versao-final-22-03-2018.pdf>. Acesso em: 22 out. 2022.

SUDAM. **Relatório de gestão 2017**. Belém, 2018. Disponível em: [https://www.gov.br/sudam/pt-br/acesso-a-informacoes/auditoria-1/relatorios-de-gestao/relatorio\\_de\\_gestao\\_Sudam\\_2017.pdf](https://www.gov.br/sudam/pt-br/acesso-a-informacoes/auditoria-1/relatorios-de-gestao/relatorio_de_gestao_Sudam_2017.pdf). Acesso em: 14 jan. 2022.

TEIXEIRA, Rodrigo Alves; PINTO, Eduardo Costa. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. **Economia e Sociedade**, v. 21, n. spe, p. 909-941, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-06182012000400009>

TONI, Jackson de. **Reflexões sobre o planejamento estratégico no setor público**. Brasília, DF: Enap, 2021. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6334/1/Jackson%20de%20Toni.pdf>. Acesso em: 26 maio, 2022.

## AVALIAÇÃO NORMATIVA DOS CONVÊNIOS DA SUDAM COM MUNICÍPIOS PARAENSES, 2016-2019

### *NORMATIVE EVALUATION OF SUDAM AGREEMENTS WITH MUNICIPALITIES IN PARAENSE, 2016-2019*

#### RESUMO

Este trabalho teve o objetivo de realizar avaliação normativa dos convênios firmados entre a Sudam e os municípios do estado do Pará, tendo como parâmetro a legislação atual e o Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA). Com este intento, realizou-se revisão da literatura, enfatizando a abordagem teórica do desenvolvimento local, e pesquisa documental nos convênios finalizados pela Sudam com municípios paraenses, no período de 2016 a 2019, a fim de identificar as principais falhas de execução e se esses pactos firmados têm sido coerentes com as diretrizes do PRDA. Ao final do estudo, conclui-se que as falhas são ocasionadas por improbidade administrativa ou inabilidade de gerir os recursos e, por conseguinte, cumprir com o plano de trabalho. Contudo, todos os convênios pactuados tiveram seus objetos em conformidade com as diretrizes do PRDA e a maioria teve boa e regular aplicação dos recursos federais, observando a atual legislação.

#### *Sérgio Guilherme dos Santos Falese*

Mestre em Gestão Pública pela Universidade Federal do Pará (PPGGP/ Naea /UFPA). Servidor público federal da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam). E-mail: sergiogfalese@gmail.com.

#### *Marina Yassuko Toma*

Doutora em Ciências do Desenvolvimento Socioambiental pela Universidade Federal do Pará (Naea /UFPA). Docente da Universidade Federal do Pará (UFPA). E-mail: yassuko@ufpa.br.

#### *Rosana Pereira Fernandes*

Doutora em Ciências do Desenvolvimento Socioambiental pela Universidade Federal do Pará (Naea /UFPA). Docente colaboradora do Naea /UFPA, EGPA e IESP. E-mail: rosafer@uol.com.br.

#### *Larissa Steiner Chermont*

Doutora em Ciências do Desenvolvimento Socioambiental pela Universidade Federal do Pará (Naea /UFPA). Docente da Universidade Federal do Pará. E-mail: larissa@ufpa.br.

#### *Rinaldo Ribeiro Moraes*

Doutor em Ciências do Desenvolvimento Socioambiental pela Universidade Federal do Pará (Naea /UFPA). Servidor público federal da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam). E-mail: rinaldomoraes@yahoo.com.br.

**Palavras-Chave:** PRDA - avaliação normativa; desenvolvimento local; Sudam - PA; convênios federais; Amazônia legal.

## **ABSTRACT**

This work aimed to evaluate the agreements signed between Sudam and the Municipalities of the State of Pará in relation to current legislation and the Regional Development Plan for the Amazon (PRDA). With this intent, a literature review was carried out with an approach on local development; in about the agreements, in order to subsidize this work, with the theoretical basis; in addition to presenting the research carried out at Sudam on the agreements finalized by Sudam with municipalities in Pará, from 2016 to 2019, in order to identify the main implementation failures and whether these signed agreements have been consistent with the PRDA guidelines. At the end of the study, we concluded that the failures are caused by: administrative impropriety or the inability to manage resources and, therefore, comply with the work plan. However, all agreements entered into had their objects in accordance with the PRDA guidelines and most had good and regular application of federal resources, observing the current legislation.

**Keyword:** PRDA - normative assessment; local development; Sudam - PA. Federal covenants; legal amazon.

## **1 INTRODUÇÃO**

A Sudam foi instituída com o objetivo de integrar efetivamente a economia da Amazônia ao mercado nacional, descentralizando planos e ações desenvolvimentistas, e de modernização da região, atuando por meio dos seguintes instrumentos de ação: patrocínios, fundos de investimento, planos de desenvolvimento, incentivos fiscais e outros, definidos em lei, com destaque para os convênios federais, que materializam políticas públicas para a Amazônia.

O presente artigo propõe-se a realizar uma avaliação dos convênios firmados pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) com municípios do estado do Pará. Para tanto, revisita alguns conceitos relacionados à abordagem sobre desenvolvimento local, fazendo uma contextualização voltada ao desenvolvimento da Amazônia Legal; e sobre os principais conceitos relativos às transferências voluntárias, com ênfase sobre uma de suas modalidades - os convênios.

Devido ao enfoque profissional da gestão pública, esta pesquisa se faz em razão do desafio de alavancar o desempenho técnico da gestão, de forma a saber usar, competentemente, os recursos disponíveis em prol do desenvolvimento local, com o intuito de contribuir para o aperfeiçoamento das ações municipais. Outrossim, os recursos dos entes municipais na Amazônia Legal são limitados frente às necessidades locais a serem atendidas, as quais só tendem a crescer. Pelo enfoque acadêmico, esta nuance justifica-se pela própria exploração científica sobre a temática, podendo também contribuir para melhor compreensão dos desafios da administração pública nessa área.

Esta pesquisa, portanto, justifica-se no sentido de estudar as melhores práticas e condutas ao melhor desempenho da gestão municipal em convênios federais, bem como em formular planos de trabalho que venham a considerar os planos de desenvolvimento para a região. O foco dessa avaliação consiste em identificar as principais falhas dos convênios da Sudam com os municípios paraenses, finalizados no período 2016-2019, e verificar se há enquadramento desses convênios às diretrizes do Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA), a partir da justificativa do Plano de Trabalho de cada convênio.

Em termos mais detalhado, o artigo busca responder a duas questões: os convênios pactuados entre a Sudam e os municípios paraenses, no período 2016-2019, estão alinhados às diretrizes e estratégias do PRDA? Como pode ser analisada a questão dos convênios dentro de um contexto de desenvolvimento local?

Considerando que os convênios são uma forma indireta de execução dos programas federais, alguns autores como Santos e Silva (2017) explicam que existe distinção entre a pesquisa não avaliativa, a pesquisa avaliativa e a avaliação normativa – que são formas de avaliação de programas governamentais. A pesquisa avaliativa usa mecanismos científicos para verificar os componentes de um programa governamental. A pesquisa não avaliativa consiste no procedimento científico cujo fim não seja o julgamento de valor de um aspecto do programa estatal. Enquanto que a avaliação normativa é aquela que elabora e considera normas e critérios para análise de um programa de governo (Santos; Silva, 2017).

Nesse contexto, o presente trabalho trata-se de uma avaliação normativa na qual são avaliados os convênios firmados entre a Sudam e os municípios do

estado do Pará, verificando-se como ocorreu a aplicação dos recursos federais repassados pela Sudam aos municípios paraenses, via convênios, tendo como parâmetro a atual legislação e a literatura sobre a temática. Além disso, avalia-se se a justificativa e o objeto para o convênio condizem com pelo menos uma das cinco diretrizes do PRDA.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 Desenvolvimento Local

O conceito de desenvolvimento municipal está mais voltado para a dinâmica econômica, sem que esta prejudique outros fatores como o cultural e o meio ambiente, focando na distribuição de renda. Gomes (2021) explica o desenvolvimento municipal como uma harmonia de ações de competitividade e de produtividade, de maneira a promover um dinamismo econômico favorável.

Regiões menos desenvolvidas, como a Amazônia, são carentes em termo de capital intelectual e índices baixos de atração de capital humano, carecendo o mercado de pessoas qualificadas. Essa situação, somada à falta de orçamento local, resulta na centralização das ações públicas nas mãos do Estado e da União, tornando o município dependente de intervenções governamentais (Sudam, 2020).

O desenvolvimento econômico municipal é aquele decorrente das mutações e do crescimento infraestrutural em razão do repasse de recursos entre as atividades tradicionais e modernas, e do aproveitamento de inovações e economias exógenas, proporcionando bem-estar social (Gomes, 2021).

A partir da nova coalização política da União, em 2003, houve a retomada da questão regional e mudanças na forma das ações propostas e no diagnóstico, e foram direcionadas para o aspecto microrregional. Com isso, regiões receberam tratamento escalar mais apropriado, em termos de ações de desenvolvimento, o que veio a resultar na aprovação da 1ª Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) (Monteiro Neto *et al.*, 2017).

A PNDR é uma forma de planejamento que se contrapõe aos modelos tradicionais de planejamento, estruturados tipicamente no formato *top-down*<sup>1</sup>, calcado em grandes projetos de investimento geridos pelas superintendências federais de desenvolvimento, tal como a Sudam (Silva, 2015). Com o objetivo de reduzir as desigualdades entre as regiões brasileiras e promover a equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento, a PNDR orienta programas e ações federais, cujo intento é erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (Brasil, 2019a). Inclui-se nesse contexto o Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA), cuja elaboração deve ter como fundamento os preceitos contidos na PNDR (Colombo, 2021).

O PRDA é um dos instrumentos de planejamento da PNDR que orienta as ações da Sudam para diminuir as desigualdades econômicas e sociais, intra e inter-regionais (Sudam, 2020). Suas diretrizes estratégicas estão distribuídas em cinco eixos, atendidos pelos seguintes eixos setoriais (Monteiro, 2020):

1) Eixo ambiental: tem por finalidade fomentar mudanças para uma economia de baixo carbono, com o uso sustentável dos recursos naturais, focando na implementação de tecnologias adequadas ao meio ambiente e que cooperem para o progresso socioeconômico.

2) Eixo institucional: estrutura do PRDA que visa o aperfeiçoamento da governança do Estado, com ênfase na melhoria do ambiente de negócios e da entrega de serviços públicos ao cidadão.

3) Eixo infraestrutura: aquele cujo objetivo é incentivar o avanço integrado da infraestrutura, almejando ganhos em termos de competitividade e melhor qualidade de vida, garantindo a sustentabilidade ambiental e proporcionando a integração local e nacional.

4) Eixo social: consiste na promoção da inclusão social, da cidadania e do bem-estar, enfatizando o acesso a serviços públicos de qualidade e a criação igualitária de oportunidades, por meio da diminuição das desigualdades regionais e sociais e da geração de renda.

---

<sup>1</sup> Modelo de planejamento em que na estruturação desse existe uma separação entre a tomada de decisão e sua operacionalização, com diferentes atores e arenas em cada fase.

5) Eixo econômico: tem por objetivo alcançar avanço econômico sustentável, com foco na percepção de produtividade, preservando a sustentabilidade ambiental e a diminuição de desigualdades locais e sociais.

## 2.2 Os Convênios Federais

Os convênios são uma modalidade de Transferências Voluntárias para a consecução de objetivos de interesse mútuo, não decorrente de obrigação legal (TCU, 2016). Martins, Vaz e Caldas (2010) enfatizam que as Transferências Voluntárias são úteis como recurso que possibilita reconhecer suas reais necessidades e oportunizar a redistribuição de renda. Para Pamplona (2013), as transferências intergovernamentais podem atender a incompetências administrativas de um ente federativo, tendo como objetivo: retificação de incapacidades na oferta estável de serviços e bens públicos regionais; aprimoramento do sistema tributário federativo; equilíbrio fiscal inter-regional; e para internalização ou mitigação das externalidades.

O convênio é um pacto entre organizações públicas de qualquer espécie, ou entre essas e outro ente privado, a fim de realizar objetivos de interesse comum entre si (Meirelles, 2014). É uma forma de acordo do Estado com entidades privadas ou públicas para a consecução de objetivos mútuos, mediante cooperação entre si (Pietro, 2014).

No decorrer da crise fiscal dos anos 1980 e durante o controle sobre as finanças públicas dos entes federativos na década de 1990 surgiram diversas lacunas no orçamento da administração pública em geral, inclusive para a consecução de políticas públicas, tal qual a PNDR (Costa, 2017). Na época, a PNDR não aprovou o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) para financiar consórcios públicos de estados e municípios. Foi nessa conjuntura que surgiram os convênios como importante instrumento de custeio às entidades públicas, a exemplo da Sudam, que tem emendas parlamentares ou acordos com ministérios como fonte ou alternativa de recursos para a consecução de políticas públicas (Costa, 2017).

Conforme Fonseca (2012), os convênios configuram-se como instrumentos importantes da política regional, em razão da necessidade de descentralização das ações da administração pública federal, de modo que a União reformulou sua maneira de agir, passando a se empenhar em tarefas consideradas estratégicas, tais como a elaboração de programas federais, estimulando a descentralização de funções consideradas meramente operacionais aos demais entes da federação.

Segundo o TCU (2016), as fases do convênio são: proposição, celebração, execução e prestação de contas, sendo que todas as informações dessas etapas devem estar registradas no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv), que atualmente integra a plataforma +Brasil. As informações registradas no sistema Siconv são acessíveis para consulta pública pela plataforma +Brasil, inclusive, de forma mais detalhada, aos órgãos de controle, tais como, o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria- Geral da União (CGU). Enquanto o Siconv operacionaliza apenas os convênios e os contratos de repasse, a plataforma +Brasil trata todas as modalidades de transferências da União num único portal, de forma integrada.

## 2.2.1 As fases do Convênio

### 2.2.1.1 *Proposição*

O início do processo de solicitação de recursos federais ocorre na realização de análise e identificação das principais necessidades locais. Com base no conhecimento da realidade socioeconômica local é que são definidas as áreas prioritárias que necessitam de imediata intervenção estatal (TCU, 2016). O ente federativo formaliza a solicitação de recursos federais por meio de uma proposta de plano de convênio que é composta por: número e ano da proposta, descrição do objeto do convênio, justificativa para o convênio e os dados da prefeitura ou da organização pública proponente ao convênio.

A proposta de trabalho é uma peça preparatória para o plano de trabalho do convênio e o plano de trabalho é a base para a execução do convênio, uma vez que se definem etapas e metas sob a perspectiva operacional e financeira que

devem ser cumpridas. O plano de trabalho deve conter os seguintes elementos: justificativa para a celebração, descrição completa do objeto, descrição de metas e etapas de execução, compatibilidade dos custos com o objeto e o cronograma de desembolso (Santana, 2016).

O Projeto Básico, ou Termo de Referência, é integrado ao plano de trabalho, por isso, deve ser fornecido conjuntamente pelo ente proponente. Segundo a jurisprudência do TCU, o plano de trabalho de convênios federais deve apresentar a completa especificação do bem público e, na ocasião de obras públicas, o projeto básico contemplará elementos necessários e suficientes para caracterizar, com exatidão, a obra, sua viabilidade técnica, custos, fases e prazos de execução (TCU, 2008).

Um dos componentes fundamentais na elaboração do projeto básico para obras públicas de um convênio federal é a composição dos Benefícios e Despesas Indiretas (BDI)<sup>2</sup> para obras públicas. Conforme o artigo 9º do Decreto nº 7.983/2013, o preço global de referência será o resultante do custo global de referência acrescido do valor correspondente ao BDI (Brasil, 2013).

Segundo Tisaka (2006), são erros comuns em orçamentos de obras os erros conceituais. Despesas consideradas por engano, como custos indiretos, continuam a compor o BDI, a exemplo dos custos com a montagem de canteiro de obras públicas.

### *2.2.1.2 Celebração*

O instrumento de pactuação é denominado de Termo de Convênio e contém cláusulas facultativas e obrigatórias, determinando obrigações e exprimindo a vontade dos partícipes. Dentre as cláusulas obrigatórias, destacam-se: obrigações, objeto, cronograma de desembolso, vigência, dotações orçamentárias e contrapartida, dentre outras (Brasil, 2016).

---

<sup>2</sup> É o elemento que permite inserir na estimativa de gastos em planos de trabalho de obras de engenharia civil, custos indiretos, ou seja, despesas relacionadas indiretamente com insumos que serão usados, e que acabam onerando no custo total da obra (Brasil, 2013).

Em observância ao princípio da publicidade, o ente federal concedente deve providenciar a publicação do extrato do convênio no Diário Oficial da União em até 20 dias da respectiva assinatura, condição indispensável à eficácia do termo de convênio. Entretanto, no decorrer da vigência, o convênio pode ser extinto mediante desistência de qualquer dos partícipes; porém, no caso de descumprimento das cláusulas do termo de convênio, haverá rescisão do pacto, sendo instaurada a Tomada de Contas Especial para apuração de possíveis danos ao erário, se houver (Brasil, 2016).

### *2.2.1.3 Execução*

É a etapa em que o conveniente procura realizar o objeto pactuado, sob as diretrizes do plano de trabalho previsto e do programa federal. Essa fase está condicionada à liberação do recurso pelo concedente e do depósito da contrapartida pelo conveniente. Esse pagamento ocorre em conformidade com o cronograma de desembolso pactuado, podendo ser acordado que o valor seja repassado em parcelas (Brasil, 2016; Santana, 2016).

A partir do início da execução da obra pública realizada via convênio, é necessária a identificação com uma placa. Conforme a Resolução nº 75/2014, do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU), no art. 8º, a placa de identificação de obra deve constar no local de sua execução, em lugar visível e legível ao público. Todavia, o fornecimento, a afixação e a manutenção da placa são de responsabilidade exclusiva do responsável pela execução da obra ou serviço. A falta de identificação de obra pública de convênio infringe o princípio da publicidade, tendo em vista que se tem recursos públicos aplicados àquele serviço. A indicação de responsável técnico é um direito social à informação para certificar que aquela obra está sendo executada por profissional hábil (Brasil, 2014).

A legislação vigente sobre convênios define que é de responsabilidade do ente concedente verificar a realização do procedimento licitatório, referente ao objeto do convênio, atendo-se à documentação no que tange à contemporaneidade do certame, aos preços do licitante vencedor e sua compatibilidade com os preços de mercado (Brasil, 2016).

Ao se firmar contrato para fornecimento do produto do convênio, o conveniente precisa se atentar para a inclusão de cláusula compulsória no contrato, a conceder livre acesso aos documentos e registros contábeis da empresa, referente ao objeto contratado, aos servidores do ente concedente e dos órgãos de controle externo e interno, conforme o art. 43 da Portaria Interministerial (PI) n° 424/2016 (Brasil, 2016). Nesse mesmo entendimento, a jurisprudência do TCU estabelece que o termo de convênio deve conter como cláusula obrigatória que o conveniente estabeleça essa medida na contratação de terceiros para a execução do convênio (TCU, 2012b).

O registro de fiscalização do produto de um convênio é controle indispensável da administração, propiciando à gestão informações sobre a realização do cronograma de execução e a conformidade da qualidade fornecida (TCU, 2010).

No decorrer da execução, até 30 dias do término da vigência, poderá haver ajustes no convênio, sendo vedada a alteração do objeto. Mediante anuência do órgão concedente, poderá haver acréscimo do valor pactuado e o período de vigência pode ser ampliado. Contudo, essas alterações deverão ser formalizadas mediante Termo Aditivo, que passará pelas demais etapas e atividades da celebração: solicitação do pleito, aprovação da área técnica, apreciação do setor jurídico, assinatura do termo e publicação (Brasil, 2016; Santana, 2016).

A execução deve ser acompanhada e supervisionada por um servidor designado pelo órgão federal concedente, o qual, geralmente, é o responsável pela emissão do parecer físico sobre a realização do objeto (Brasil, 2016; Santana, 2016).

Durante esse acompanhamento da execução do objeto, por vistorias *in loco*, serão verificados: a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, a compatibilidade entre a execução e o que fora estabelecido no plano de trabalho; a regularidade das informações prestadas pelo conveniente no SICONV; e o cumprimento das metas pactuadas no plano de trabalho (Brasil, 2016; Santana, 2016).

#### 2.2.1.4 *Prestação de Contas*

Com fundamento no artigo 70, parágrafo único, da Carta Magna de 1988, a prestação de contas é a fase final do pacto, sendo que a execução e a prestação de contas ocorrem ao mesmo tempo, uma vez que todos os documentos referentes à aquisição do objeto e dos seus respectivos trâmites, inclusive licitatório ou dispensa deste, devem estar inseridos e registrados no sistema Siconv.

Mais precisamente, a prestação de contas inicia-se com a liberação da 1ª parcela dos recursos do convênio, tendo limite final até 60 dias da data de entrega do bem público ou do fim da vigência do convênio, o que ocorrer primeiro, podendo esse prazo ser dilatado por mais 45 dias. De posse da prestação de contas, o ente federal concedente tem o prazo de um ano para analisá-lo, com base no parecer técnico das áreas competentes do concedente (Brasil, 2016).

No convênio, não é competência da administração pública comprovar que os recursos repassados tiveram boa ou má aplicação. Ao contrário, o gestor que usou os recursos públicos é quem pesa a obrigatoriedade de demonstrar sua boa aplicação (Aguiar *et al.*, 2008).

Fernandes (2019) orienta o atesto de fatura e testifica a entrega do produto em conformidade com aspectos físicos e operacionais em contrato com terceiros. Em outras palavras, a ausência de atesto de recebimento de bem ou serviço público em documentações fiscais consideradas é tida como falta de fiscalização por parte da administração pública em relação à sua entrega. Fonseca (2021) afirma que o gestor público que testifica o cumprimento integral de um objeto de convênio sem considerar o plano de trabalho aprovado estará sujeito a ônus administrativo.

A rejeição da prestação de contas ocorre quando um dos pareceres físico ou financeiro testifica a má e irregular aplicação dos recursos federais, podendo haver glosa do valor total ou parcial repassado pelo concedente (Brasil, 2016). O Acórdão 5.782/2014 - Segunda Câmara do TCU estabelece:

A ausência da prestação de contas conduz ao raciocínio da completa inexecução do objeto conveniado quando inexistem nos autos elementos que demonstrem o contrário (TCU, 2014).

A falta de anexação de documentos necessários à prestação de contas no Siconv não constitui em omissão do dever de prestar contas, desde que o conveniente forneça a documentação física, cumprindo esta obrigação (TCU, 2016).

A omissão no dever de prestar contas infringe a legislação atual, violando o princípio da transparência e compromete a lisura dos atos de gestão da coisa pública, o que sujeita o responsável pela prestação de contas às sanções em lei; porquanto, cabe ao gestor responsável comprovar o correto uso dos recursos federais (Fonseca, 2021).

Caso haja saldo remanescente dos recursos repassados, o mesmo deverá ser devolvido à Conta Única do tesouro, no prazo máximo de 30 dias, sob pena de instauração de tomada de contas especial (Brasil, 2016). Tal irregularidade pode ser evitada em até 30 dias antes de expirar a vigência do convênio por meio de ajuste do pacto, uma vez que o valor poderia ser aplicado para a ampliação da execução do objeto conveniado (Marinho, 2015).

#### *2.2.1.5 Tomada de Contas Especial (TCE)*

É uma fase após a vigência do convênio, cuja finalidade é a apuração de fatos, identificar os responsáveis e quantificar o dano ao erário, na ocorrência de irregularidade na prestação de contas ou de sua omissão, visando o ressarcimento à União. A TCE é instaurada somente após esgotadas as medidas administrativas, com intuito de regularizar a prestação de contas do recurso federal transferido (Brasil, 2016).

### **3 METODOLOGIA**

Com o intuito de proceder à avaliação normativa nos convênios realizados entre a Sudam os municípios paraenses, finalizados no período 2016-2019, e a fim de identificar as principais falhas de execução e a coerência dos convênios em relação ao PRDA, consideraram-se como elementos de análise o produto, a justificativa e o objetivo de cada convênio, verificando o enquadramento ou não

às diretrizes do PRDA. Para verificar as falhas de execução, foram analisados os pareceres técnicos da Sudam, o Plano de Trabalho e o Termo de Convênio para cada caso, analisando-se os equívocos mais frequentes. Para tanto, tem-se como referência normativa a legislação vigente e a bibliografia pesquisada.

Em relação aos procedimentos técnicos do trabalho, adotou-se a pesquisa documental, que utiliza “documentos, contemporâneos ou retrospectivos, considerados cientificamente autênticos” (Sousa; Santos, 2020), os quais foram utilizados para obtenção e análise dos dados. Desse modo, a pesquisa apoia-se na legislação nacional e nos documentos constantes nos processos de Convênios Federais realizados pela Sudam, o que propiciou uma compreensão aprofundada sobre tais processos. Nesse sentido, as fontes principais de pesquisa foram os arquivos e documentos oficiais da organização em questão, caracterizados, de acordo com Lakatos e Markoni (2010), como fontes primárias.

Os documentos analisados nesta pesquisa foram o Plano de Trabalho, o Termo de Convênio, o Parecer Físico e o Parecer Financeiro dos convênios firmados entre a Sudam e os municípios paraenses. No Plano de Trabalho, consta o objeto do convênio – que é a essência da destinação de recursos financeiros ao município para aquisição ou realização de obra de infraestrutura. Dentre os insumos necessários, o Plano contempla o valor estimado e o cronograma de execução para a obtenção do objeto do convênio. O Termo de Convênio é o instrumento de formalização do pacto e contém as cláusulas desse acordo, além da determinação do valor repassado e do bem público (objeto do convênio), conforme inicialmente estabelecido no plano de trabalho.

Por fim, os Pareceres Técnicos Físicos e Financeiros da Sudam apontam se o município cumpriu realmente com o que foi estabelecido no Plano de Trabalho formalizado pelo Termo de Convênio, sendo que o Parecer Físico testifica se o bem público foi adquirido conforme especificado no plano; e o Parecer Financeiro atesta se todas as despesas realizadas com seus respectivos valores estão em conformidade com o Plano de Trabalho, isto é, se o recurso aplicado está como consta no referido plano pactuado no convênio.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Com base na metodologia adotada, realizou-se um levantamento de dados junto à Coordenação de Prestação de Contas (CPC) da Sudam e identificaram-se 75 convênios finalizados no período de 2016 a 2019, dos quais: 10 apresentaram prestações de contas reprovadas; oito foram rescindidos; 11 foram aprovados com ressalva; e 46 tiveram suas prestações de contas aprovadas. O objeto de estudo refere-se a todos esses convênios, exceto os 46 aprovados, totalizando 29 convênios.

De acordo com a análise dos dados pesquisados, os convênios avaliados estavam coerentes com as diretrizes do PRDA e todos apresentaram pertinência quanto à função de desenvolvimento local; uma das evidências é a coerência desses com pelo menos uma das diretrizes do PRDA.

Todavia, nos convênios avaliados, faltaram projetos mais significativos em termos de desenvolvimento local, diante das necessidades apresentadas pelos municípios paraenses. A exemplo, não houve apresentação de Plano de Trabalho para reaproveitamento de resíduos sólidos, ainda que em Belém ocorram problemas com descarte inadequado de lixo na capital paraense, ou qualquer outro projeto fomentando a preservação do meio ambiente.

Na área da educação, também não houve nenhum convênio, considerando que a região amazônica carece de mão de obra qualificada tanto para o mercado de trabalho, quanto para a administração pública municipal; essa seria uma área estratégica para o desenvolvimento local. Desse modo, faltaram Planos de Trabalho com projetos de capacitação profissional para a comunidade em geral ou para os servidores públicos municipais, visando oportunizar cursos específicos de graduação e pós-graduação, inclusive mestrado e doutorado, visto que a Amazônia é uma das regiões brasileiras onde há menos doutores e mestres, o que contribuiria para a eliminação das desigualdades regionais e o favorecimento da oferta de bens e de serviços públicos, um dos objetivos das transferências intergovernamentais (Pamplona, 2013).

Dentre os eixos das diretrizes estratégicas do PRDA, praticamente todos os convênios avaliados alcançaram os eixos de infraestrutura e econômico, com

raras exceções, como os convênios dos municípios de Moju, Viseu e Limoeiro do Ajuru, mais direcionados ao eixo social. Contudo, não foram alcançados os eixos ambiental e institucional, este último relacionado ao aperfeiçoamento da governança, enfatizando a melhoria do ambiente de negócios e da entrega de serviços públicos ao cidadão.

Infere-se que todos os convênios avaliados contribuíram timidamente ao desenvolvimento local, pois o objetivo da maioria dos municípios foi a solução paliativa de problemas de infraestrutura, como os de pavimentação de ruas. Percebe-se que, no geral, não foram desenvolvidos projetos com a intenção de desenvolvimento local, visando a benefícios econômicos e sociais de médio e longo prazo, mas sim com o intuito de resolução imediata de problemas cotidianos.

Observa-se que nas gestões públicas federal, estadual e municipal não há ausência de programas de governo, mas sim de projetos de desenvolvimento local, com o fim de elevar os baixos índices de IDH, de promover saneamento básico nas localidades mais carentes e fomentar a inclusão social de comunidades em condição de vulnerabilidade. Seria interessante que os projetos apresentados visualizassem um tempo de médio e longo prazo, de forma continuada entre as gestões governamentais, até que resultados positivos se espaliassem pelas áreas municipais e pela região Amazônica.

#### **4.1 Análise das principais falhas ocorrentes nos convênios**

##### **4.1.1 Divergência entre o valor estimado para as despesas e os valores de mercado**

A divergência entre o valor estimado para as despesas e os valores de mercado foi um dos percalços, a exemplo do convênio com o município de Breu Branco. Observou-se que em convênios de execução de obras de infraestrutura houve serviços demonstrados em planilha de custos cujos valores estimados estavam acima da tabela referencial, no caso o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi).

De acordo com o art. 3º do Decreto nº 7.983/2013, o custo global de referência de obras e serviços de engenharia, exceto os de infraestrutura de transporte, é obtido a partir das composições dos custos unitários previstas no projeto, menores ou iguais à mediana de seus correspondentes nos custos unitários de referência do Sinapi. Desse modo, ao se elaborar os custos de um projeto básico deve-se observar se os valores contidos na planilha de custos estão em conformidade com os da tabela Sinapi, no caso de obras de engenharia; e, nos demais casos, em conformidade com a respectiva tabela referencial, caso haja.

De acordo com Tisaka (2006), os equívocos comuns em orçamentos são erros conceituais. Despesas consideradas por engano, como custos indiretos, continuam a compor o BDI, a exemplo dos custos com a montagem de canteiro de obras.

#### 4.1.2 Ausência dos documentos específicos e erros no projeto básico

Certos documentos que compõem o Projeto Básico também deixaram de ser apresentados, como no convênio dos municípios de Curuá e Bragança, que faltou o Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de serviço, enquanto que o convênio de Limoeiro do Ajuru apresentou apenas um rascunho, sem validade da Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) de fiscalização.

Em relação à ausência de BDI e de composições analíticas dos custos unitários a ele inerentes, estes foram equívocos comuns verificados em Projeto Básico de convênios com a Sudam. Tais informações são importantes para respaldar o conveniente sobre o valor global do objeto do convênio, pois qualquer erro ou ausência de dados compromete o orçamento para o empreendimento. Quanto maiores os detalhamentos, transparência e precisão dos custos indiretos, maiores a credibilidade e a segurança em relação ao orçamento no plano de trabalho pactuado e à execução do objeto do convênio.

De acordo com a jurisprudência do TCU, o Plano de Trabalho dos convênios federais celebrados devem conter a completa especificação do bem público e, para o caso de obras públicas, o Projeto Básico deve conter elementos necessários e suficientes para caracterizar, com exatidão, a obra, sua viabilidade técnica, custos, fases e prazos de execução (TCU, 2008).-

Também foram encontradas inconsistência em documentos específicos do Projeto Básico. Houve ART assinada por responsáveis técnicos não designados para a obra daquele convênio. Outro problema identificado foi a inclusão de itens do projeto básico que não correspondem ao objeto do convênio.

#### 4.1.3 Ausência de licença ambiental e de documentos congêneres

Um dos pré-requisitos indispensáveis para a celebração de convênio é a licença ambiental prévia, sendo a sua ausência uma inconformidade, bem comum em convênios, devido à dificuldade de obtenção, em razão do trâmite burocrático. A ausência da certidão de dispensa de licenciamento ambiental, ou a sua validade vencida, infringem ao inciso III do artigo 23 da PI nº 424/2016, que estabelece como condição para a celebração do convênio o fornecimento prévio de licença ambiental. É irregular a pactuação de convênio federal na falta de documentos essenciais, dentre os quais a licença ambiental exigida (TCU, 2009).

#### 4.1.4 Não devolução do saldo remanescente

A não devolução do saldo remanescente foi uma das irregularidades mais ocorrentes nos convênios da Sudam com municípios paraenses, verificada nos convênios de Nova Ipixuna, Novo Progresso e Rurópolis. De acordo com o artigo 60 da Portaria Interministerial nº 424/2016, os recursos federais não utilizados nos convênios devem ser restituídos ao erário no prazo improrrogável de 30 dias, sob pena de instauração de tomada de contas especial (Brasil, 2016).

Tal ocorrência poderia ser sanada em até 30 dias antes de expirar a vigência do convênio por meio de ajuste do pacto, uma vez que o valor poderia ser aplicado para a ampliação da execução do objeto conveniado (Marinho, 2015).

#### 4.1.5 Objeto não executado com integralidade ou em desconformidade com o Plano de Trabalho pactuado

Dos 11 convênios reprovados, cinco tiveram o objeto não executado com integralidade. Fato comum em obras públicas, nas quais algumas metas pactuadas

deixaram de ser alcançadas ou serviços ou bens a serem fornecidos deixaram de ser entregues.

De acordo com Fonseca (2021), quando houver inexecução parcial do convênio, a quantificação do dano deve considerar o nexo de causalidade entre a execução financeira e a física, a utilidade da parte executada para o público-alvo e a porcentagem das realizações físicas conforme o plano de trabalho.

É importante a supervisão do convênio para verificação de pendências de ordem técnica, relacionadas aos aspectos quantitativo e qualitativo da entrega; e de ordem documental para constatação da regularidade da aplicação dos recursos públicos, tendo como guia o plano de trabalho aprovado e seus anexos. Segundo Fonseca (2021), o gestor público que atesta o cumprimento integral do convênio, desconsiderando o Plano de Trabalho, está sujeito a glosas administrativas a serem restituídas ao erário público.

#### 4.1.6 Omissão da prestação de contas.

Mesmo que a prefeitura entregue fisicamente um bem ou uma obra pública, por mais qualidade e utilidade que tenha, se não houver o compromisso de prestação de contas por cada execução com a devida documentação correspondente, comprovando a boa e regular aplicação dos recursos, de nada adianta para fins de respaldo quanto ao uso dos recursos federais (Aguiar *et al.*, 2008).

A mera entrega palpável do produto do convênio não exige o gestor público da responsabilização da prestação de contas. Nesse sentido, em caso de omissão injustificada no dever de prestar contas de convênio, o gestor responde pelo débito, correspondente ao valor integral dos recursos federais, sujeito a julgamento de irregularidade das contas e a sofrer multa (Fonseca, 2021).

De acordo com o TCU (2014), a falta da prestação de contas induz a deduzir pela completa inexecução do objeto do convênio quando não existem elementos demonstrando o contrário.

## 5 CONCLUSÃO

Os 29 convênios avaliados cumpriram parcialmente sua função de desenvolvimento local, e uma das evidências é a coerência desses com pelo menos uma das diretrizes do PRDA. Nos convênios cujo produto foi a pavimentação de ruas, cumpriu a função de desenvolvimento local no âmbito da infraestrutura, tendo em vista que interliga as localidades urbanas e rurais no município, facilitando o escoamento da produção – o que também atende à função econômica, além de proporcionar maior mobilidade aos munícipes, inclusive para as comunidades rurais mais isoladas ou de difícil acesso. Do mesmo modo, com a pavimentação de ruas, os imóveis localizados próximos serão beneficiados com a valorização imobiliária local, o que pode favorecer a instalação de novos empreendimentos, o surgimento de residentes e, com isso, o aumento de receita de tributos ao erário municipal.

Quanto ao questionamento sobre como desenvolver os convênios dentro de um contexto de desenvolvimento local, recomenda-se que, ao se formular um Plano de Trabalho para o convênio, deve-se considerar a necessidade do município, ponderando o seu custo-benefício. Por outro lado, a Sudam, a partir de uma visão holística, deve examinar o alcance desses benefícios não somente no município, mas em termos de desenvolvimento regional e temporal (médio e longo prazo).

Para tanto, preconiza-se uma seleção mais apurada de Planos de Trabalho, retendo as melhores propostas, considerando critérios para o plano de trabalho, tais como: que envolva o uso sustentável dos recursos naturais; traga impactos estratégicos de desenvolvimento a mais de um município e que promova a sua ação integrada; deve ser o mais estruturante possível ao contexto regional com resultados significativos em termos de desenvolvimento socioeconômico e voltada ao atendimento da população em situação de vulnerabilidade social.

Outrossim, em relação à boa e regular aplicação dos recursos públicos nos convênios avaliados, para os que tiveram a prestação de contas reprovada, observa-se, em alguns casos, a ausência de habilidade de gerir os recursos e

cumprir corretamente o Plano de Trabalho, mas na maioria faltou probidade administrativa por parte da gestão municipal. As evidências disso são constatadas pelos casos de omissão de prestação de contas e ausência de restituição do saldo remanescente do convênio, por exemplo.

Contudo, todos os convênios pactuados tiveram seus objetos em conformidade com as diretrizes do PRDA e a maioria teve boa e regular aplicação dos recursos federais, observando a atual legislação. Por fim, recomenda-se que esta pesquisa seja estendida às demais organizações públicas das demais esferas de governo, e que seja correlacionada com as outras modalidades de transferências voluntárias, pois o conhecimento obtido não se esgota com as investigações desta pesquisa.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, U. *et al.* **Convênios e tomadas de contas especiais**: manual Prático. 3. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.

BRASIL. **Decreto-Lei N° 7.983, de 08 de abril de 2013**. Estabelece regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2013. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/decreto/d7983.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7983.htm). Acesso em: 7 fev. 2022.

BRASIL. Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil –CAU. **Resolução nº 75, de 10 de abril de 2014**. Dispõe sobre a indicação da responsabilidade técnica referente a projetos, obras e serviços no âmbito da Arquitetura e Urbanismo, em documentos, placas, peças publicitárias e outros elementos de comunicação. Brasília, DF: CAU, 2014. Disponível em: <https://transparencia.caubr.gov.br/resolucao75/>. Acesso em: 14 abr. 2022.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016. **Diário Oficial da União**: parte 1: seção 1, Brasília, DF, p. 25. 01 jan. 2017. Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20457541/do1-2017-01-02-portaria-interministerial-n-424-de-30-de-dezembro-de-2016-20457287](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20457541/do1-2017-01-02-portaria-interministerial-n-424-de-30-de-dezembro-de-2016-20457287). Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 9.810, de 30 de maio de 2019a**. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Brasília, DF: Presidência da República, 2019a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9810.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9810.htm). Acesso em: 01 nov. 2021.

COLOMBO, L. A. **Texto para discussão**. Brasília, DF: IPEA, 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2665>. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2665.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2665.pdf). Acesso em: 4 jan. 2022.

COSTA, R. P. Política regional na Amazônia: a PNDR II. *In*: MONTEIRO NETO, Aristides; CASTRO, Cesar Nunes de; BRANDÃO, Carlos Antonio. (org.). **Desenvolvimento regional no Brasil**: políticas, estratégias e perspectivas. Brasília, DF: IPEA, 2017. v. 1. p. 99-126.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FERNANDES, J. U. J. Pagamento por serviços não executados: quem deve ser responsabilizado? *In*: FERNANDES, J. U. J. **JUSBRASIL**, 2019. Disponível em: <https://jacobyfernandes.jusbrasil.com.br/artigos/710200011/pagamento-por-servicos-nao-executados-quem-deve-ser-responsabilizado>. Acesso em: 17 abr. 2022.

FONSECA, G. F. da. Responsabilização por irregularidades na execução de convênios à luz das orientações jurisprudenciais do Tribunal de Contas da União. **Gabinete da conselheira Carolina Costa, Tribunal de Contas da Bahia**, 2021. Disponível em: <https://www.tce.ba.gov.br/noticias/estudo-analisa-irregularidades-que-podem-ocorrer-em-execucoes-de-convenios>. Acesso em: 3 jan. 2022.

FONSECA, Luciane Schulz. **Contratos e convênios**. Curitiba/PR: IFPR, 2012. Disponível em: <http://proedu.rnp.br/handle/123456789/1440>. Acesso em: 12 dez. 2021.

GOMES, C. A. F. As agências de desenvolvimento local e regional: a busca de um arranjo institucional à luz da teoria do desenvolvimento endógeno. **Revista Capital Científico - Eletrônica**, v. 19, n. 4, p. 26-40, 2021.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Fundamentos da metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARINHO, J. de C. C. **Uso do saldo remanescente dos recursos de convênios administrativos**. JUS, 2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/31764/da-possibilidade-de-uso-do-saldo-remanescente-dos-recursos-de-convenios-administrativos-para-a-ampliacao-da-execucao-do-objeto-conveniado>. Acesso em: 26 maio 2022.

MARTINS, R. D; VAZ, J. C.; CALDAS, E. L. A gestão do desenvolvimento local no Brasil: (des)articulação de atores, instrumentos e território. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, jun. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/3qfvVSQW7LbqWsxZK3XRTxz/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 22 dez. 2021.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 41. ed. São Paulo: RT, 2014.

MONTEIRO NETO, A. *et al.* Desenvolvimento regional brasileiro: dilemas e perspectivas neste início de século XXI. *In*: MONTEIRO NETO, A. *et al.* **Desenvolvimento regional**. Rio de Janeiro: IPEA, 2017. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9058>. Acesso em: 22 dez. 2021.

MONTEIRO, G. H. do N. **Os reflexos da estratégia de Defesa na região amazônica no desenvolvimento de sua integração regional no século XXI**. Orientador: André Costa Campelo. 2020. 60 f. Monografia (Especialização em Ciências Militares) - Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <http://bdex.eb.mil.br/jspui/handle/123456789/8854>. Acesso em: 20 dez. 2021.

PAMPLONA, K. M. **O Estado federativo fiscal e o comportamento do sistema de transferências intergovernamentais na receita pública dos municípios do estado do Pará**: uma análise sob as perspectivas da equalização fiscal e do desenvolvimento. Orientador: Armin Mathis. 2013. 316 f Tese (Doutorado em Ciências do Desenvolvimento Socioambiental) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2013. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/11164>. Acesso em: 19 fev. 2022.

SANTANA, T. R. de. **Convênios no âmbito da administração pública federal**: instrumento de descentralização administrativa. 2016. 52 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Ciências Jurídicas e sociais, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/handle/235/9134>. Acesso em: 10 jun. 2021.

SANTOS, L. C. F.; SILVA, S. A. M. Avaliação da avaliação de programas governamentais: uma proposta de meta-avaliação dos resultados da pesquisa avaliativa da Ouvidoria-Geral do SUS. *In*: ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 4., João Pessoa, 2017. **Anais** [...]. João Pessoa: UFPB, 2017. Disponível em: <https://www.ufpb.br/ebap/contents/documentos/0456-476-avaliacao-da-avaliacao-de-programas-governamentais.pdf>. Acesso em: 3 jan. 2022.

SOUSA, J. R. de; SANTOS, S. C. M. dos. Análise de conteúdo em pesquisa qualitativa: modo de pensar e de fazer. **Pesquisa E Debate Em Educação**, v. 10, n. 2, p. 1396–1416, 2020. DOI:10.34019/2237-9444.2020.v10.31559.

SILVA, T. C. da. **Módulo 1: instrumentos de transferências voluntárias da União**. Brasília, DF: ENAP, 2015. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2392>. Acesso em: 3 jan. 2022.

SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA - SUDAM. **Plano regional de desenvolvimento da Amazônia (PRDA): 2020-2023**. Belém: SUDAM, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/SUDAM/pt-br/documentos/prda-2020-2023.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2021.

TISAKA, M. **Orçamento na construção civil**: consultoria projeto e execução. São Paulo: Editora PINI, 2006.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Acórdão 4593/2010 - Segunda Câmara**. Em 17 de agosto de 2010. Brasília/DF: TCU, 2010. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/jurisprudencia-selecionada/%22JURISPRUDENCIA-SELEZIONADA-15422%22>. Acesso em: 20 maio 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Acórdão 57/2012-Plenário**. Em 18 de janeiro de 2012. Brasília/DF: TCU, 2012b. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/jurisprudencia-selecionada/%22JURISPRUDENCIA-SELEZIONADA-15374%22>. Acesso em: 17 abr. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Acórdão 5782/2014 - Segunda Câmara**. Em 14 de Outubro de 2014. Brasília/DF: TCU, 2014. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-1322302%22>. Acesso em: 17 abr. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU. **Convênios e outros repasses**. 6. ed. Brasília/DF: TCU, 2016. Disponível em: [www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/plataforma-mais-brasil/manuais-e-cartilhas/arquivos-e-imagens/convenios-e-outras-repasses-6a-edicao-tcu](http://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/plataforma-mais-brasil/manuais-e-cartilhas/arquivos-e-imagens/convenios-e-outras-repasses-6a-edicao-tcu). Acesso em: 15 jun. 2021.

## FDA E FNO: CONTRADIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS FRENTE ÀS SUAS FINALIDADES

### RESUMO

O artigo aborda a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) como uma importante política de Governo voltada à redução das desigualdades inter e intrarregionais, considerada como a diretriz do desenvolvimento regional no Brasil. Na sequência, o artigo apresenta o FDA e o FNO como importantes instrumentos de financiamento da PNDR na Amazônia Legal e na região Norte, respectivamente, estabelecendo um paralelo entre suas finalidades e dotações orçamentárias anuais voltadas ao financiamento da infraestrutura regional. Em síntese, verificam-se contradições orçamentárias entre os Fundos no período analisado, tendo em vista suas finalidades normativas e área de atuação.

**Palavras-Chave:** PNDR; Desenvolvimento; FDA; FNO; Amazônia Legal; Região Norte.

### ABSTRACT

The article discusses the National Regional Development Policy (PNDR) as an important Government policy aimed at reducing inter- and intra-regional inequalities and considered the

*José Roosevelt Araújo Corrêa Júnior*

Graduado em Economia pela Universidade Federal do Pará (UFPA) e Mestre em Gestão Pública pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (Naea) da Universidade Federal do Pará (UFPA). Atualmente é servidor efetivo da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), ocupante do cargo de economista. *E-mail:* msc.economista@gmail.com.

*Lígia Terezinha Lopes Simonian*

Pós-Doutora e Ph. D em Antropologia pela *City University of New York*. Mestre em Antropologia Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Graduada em Licenciatura Plena de História pela Universidade Federal de Santa Maria e em Direito pela Faculdade de Direito de Santo Ângelo. Especialista em Antropologia pelo Museu de Antropologia da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Atualmente, é Professora Titular e pesquisadora no Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (Naea) da Universidade Federal do Pará (UFPA), no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (PPGDSTU) e no Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Desenvolvimento (PPGGPD). Atua na área de Antropologia, com ênfase em Teoria Antropológica, Antropologia do Desenvolvimento, Metodologia Interdisciplinar, bem como em Políticas Públicas, Gestão, Governança e Desenvolvimento Sustentável. Pesquisa as seguintes temáticas: políticas públicas, gestão, áreas protegidas, turismo, Pan-Amazônia, Amazônia brasileira, Amapá, região das Guianas, biossodiversidade, populações tradicionais, mulheres, cidades de áreas fronteiriças internacionais.

guideline for regional development in Brazil. Next, the article presents the FDA and FNO as important financing instruments for the PNDR in the Legal Amazon and the North region, respectively, establishing a parallel between their purposes and annual budgetary allocations aimed at financing regional infrastructure. In summary, there are budgetary contradictions between the Funds in the period analyzed, given their normative purposes and area of activity.

**Keywords:** PNDR; Development; FDA; FNO; Legal Amazon; North region.

## 1 INTRODUÇÃO

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) tem como finalidade a redução das desigualdades econômicas e sociais, intra e inter-regionais, por meio da criação de oportunidades de desenvolvimento que resultem em crescimento econômico, geração de renda e melhoria da qualidade de vida da população. A PNDR aborda múltiplas escalas geográficas, com base na premissa de que as desigualdades regionais no Brasil do século XXI se manifestam não apenas entre grandes regiões (N, NE, CO versus S e SE), mas também no âmbito de cada região.

Nessa direção e na discussão sobre o desenvolvimento regional, ressalta-se o resgate da estrutura institucional regional. Isso ocorreu com a recriação, em 2007, das antigas Superintendências de Desenvolvimento do Norte e Nordeste (Sudam e Sudene), transformadas em 2001, em Agências de Desenvolvimento Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA) e Agência de Desenvolvimento do Nordeste (Adene). Assim, a PNDR possui abordagem territorial, abrangência nacional e atuação nas escalas geográficas macrorregional e sub-regional. E isso com prioridade para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Essa política possui, dentre os instrumentos de planejamento e financiamento com atuação na Amazônia Legal e região Norte, o PRDA, o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), dentre outros. O conceito de Amazônia Legal configura-se como uma maneira de o Estado brasileiro gerenciar e

incentivar o desenvolvimento econômico e social dos entes federativos incluídos nessa região; e em especial os que possuem contextos históricos e dificuldades políticas, sociais e econômicas semelhantes.

Com fundamento em análises de sua estrutura e conjuntura, a Amazônia Legal é delimitada territorialmente com cunho sociopolítico e não geográfico em si, segundo as necessidades de desenvolvimento identificadas nos entes federativos que a compõem. Assim, a área de atuação do FDA é a Amazônia Legal, que abrange uma extensão territorial de 5.015.067,75 km<sup>2</sup>, compreendendo os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e Oeste do Meridiano 44° do estado do Maranhão. Por sua vez, o FNO tem sua área de atuação na Região Norte, compreendendo uma extensão territorial de 3.870.000,00 km<sup>2</sup>.

O FDA – criado em 2001 pela Medida Provisória nº 2.157-5/2001 – é um importante instrumento de ação da PNDR na Amazônia Legal, tendo a Sudam como órgão gestor dos recursos do Fundo. Historicamente, o FDA financia os empreendimentos produtivos na região, principalmente empreendimentos de infraestrutura e logística, de grande capacidade germinativa de novos negócios e atividades produtivas. Para mitigar as desigualdades regionais do Brasil foram criados os Fundos Constitucionais pela Lei nº. 7.827, de 27 de setembro de 1989, em conformidade com o art. 159, inciso I, alínea “c” da Carta Magna.

Em especial, o FNO tem o objetivo de fomentar o desenvolvimento da Região Norte, sendo um dos principais instrumentos financeiros da PNDR para a redução das disparidades regionais. Por sua vez, a edição da Lei nº 12.712, de 30/08/2012 apresenta-se como um “divisor de águas”, em termos de aspectos operacionais e de atratividade do FDA, principalmente quando se trata da questão orçamentária, visto que este normativo o incluiu como recursos do Fundo a reversão dos saldos anuais não aplicados, com o objetivo de garantir a sua autossustentabilidade, em que os recursos não utilizados no exercício corrente comporiam o orçamento anual do FDA para o exercício seguinte.

Em que pese a possibilidade legal de os recursos não utilizados no exercício corrente comporem o orçamento anual do FDA no ano seguinte, na prática isso

não tem sido observado. De fato, o FDA é um Fundo orçamentário dependente de disponibilidade orçamentária na Lei Orçamentária Anual (LOA) para utilização dos recursos. Com isso, os saldos anuais não utilizados nos exercícios desde 2013 permanecem sem poderem ser acessados, pois existe o saldo financeiro, mas não existe a disponibilidade orçamentária.

Diferentemente do FDA, os recursos do FNO são retroalimentados pelos retornos e resultados de suas próprias aplicações, remuneração dos recursos momentaneamente não aplicados e disponibilidade de exercícios anteriores. Mais, diante da conjuntura apresentada, foi delimitado o período de 2019 a 2022 pelo fato de que a partir do ano de 2019 o Banco da Amazônia S.A., por meio do FNO, passou a atuar mais incisivamente no segmento de infraestrutura. Isso com a criação de uma linha de financiamento em apoio à Infraestrutura, posteriormente transformada em Programa de Financiamento em apoio à Infraestrutura, com orçamento mais robusto.

Em suma, a análise em epígrafe busca demonstrar as contradições orçamentárias desses Fundos no período recente (2019-2022) frente às suas finalidades. O termo “contradição” foi utilizado em decorrência de o FDA – que tem como finalidade o financiamento de empreendimentos de infraestrutura na Amazônia Legal – possuir um orçamento infinitamente menor do que o FNO. Nestes termos, este Fundo tem como finalidade o financiamento de setores produtivos, prioritariamente micro e pequenas produtoras e pequenos produtores.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 A PNDR como diretriz do desenvolvimento regional**

A questão do desenvolvimento regional é um problema que geralmente encontra pouca repercussão nas análises de conjuntura econômica ou política de um país, pelo fato de sua temporalidade estar baseada no prazo longo e na reflexão sobre a superação de demandas estruturais de determinado país ou região.

Em que pese a pouca repercussão do tema regional nas análises de conjuntura econômica ou política, a questão regional brasileira tem sido analisada de modo abrangente em contextos econômicos, sociais e institucionais diferenciados, a partir de metodologias distintas.

Estudos acadêmicos e avaliações de entes governamentais sobre o problema têm direcionado as discussões sobre a questão regional no Brasil; e isso desde o pós-guerra, passando pelo período do planejamento do desenvolvimento regional nas décadas de 1980 e 1990 até a instituição da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) pelo governo federal, a partir de 2004. Assim, uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional é essencial à construção de um país moderno, igualitário e diverso.

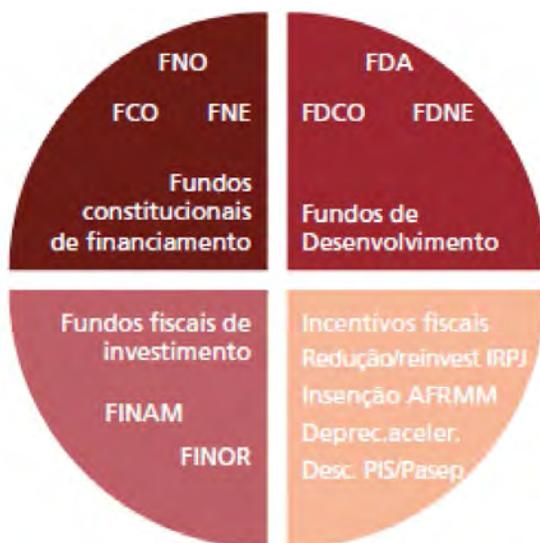
Por meio dessa Política, a ação do Governo Federal através de seus instrumentos se fortalece, viabilizando o exercício conjunto do dever público na esfera da diversidade das regiões brasileiras. E isso na busca da redução das desigualdades socioeconômicas do país e valorização do potencial presente nas diferentes escalas do território nacional (Brasil, 2011). A criação da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (CPDR) propiciou formular, em 2003, políticas públicas e diretrizes de integração nacional e desenvolvimento regional.

Note-se que o debate sobre a PNDR ocorreu com sua implementação iniciada em 2004, quando foi apresentada pela CPDR, e sua institucionalização em 2007 pelo Decreto nº 6.047, de 22/02/2007. Aliás, o debate em torno da PNDR cumpriu importante papel ao incluir a desigualdade regional na agenda política nacional. Com isso promove-se a diversidade como um ativo a ser potencializado, ressaltando a importância das instituições e organizações sociais construídas nas regiões (Brasil, 2011). Isso também representou um avanço na abordagem da questão regional no Brasil.

Por ser uma Política inovadora, ela permitiu a combinação de crescimento econômico com redução das desigualdades sociais e regionais. Aliás, a PNDR foi instituída com o objetivo de reduzir as desigualdades de nível de vida

entre as regiões brasileiras; também, para promover a equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento e orientar os programas e ações federais no Território Nacional, tudo por meio dos instrumentos de ação da PNDR (Figura 1), o Orçamento Geral da União (OGU), os Fundos Constitucionais de Financiamento (FNO, FNE e FCO), os Fundos de Desenvolvimento Regionais (FDA, FDNE e FDCO), os Incentivos e Benefícios Fiscais, dentre outros.

**Figura 1** – Instrumentos de financiamento da PNDR



**Fonte:** SDR/MI (2012).

Pensar a PNDR é pensar uma política que se propõe a ser multidimensional, multiescalar e transversal, atenta às particularidades do território e à desigualdade entre pessoas, mas sem esquecer o crescimento econômico. Para isso, a Amazônia possui três instrumentos explícitos: o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), o FDA e os incentivos fiscais (Portugal; Silva, 2017). A Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e o Banco da Amazônia S.A. são as instituições responsáveis pela gestão desses instrumentos e operacionalização da PNDR na Amazônia Legal.

De acordo com o Ministério da Integração Nacional (MI), a PNDR tem o objetivo de fortalecer a coesão social, econômica, política e territorial do Brasil, por meio da agregação de valor e diversificação econômica e da convergência de indicadores das regiões menos favorecidas para a média nacional. Os instrumentos de ação da PNDR na Amazônia Legal são: o FDA, o FNO e os Incentivos Fiscais sobre Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IFIRPJ), administrados pela Sudam.

Toda a riqueza gerada na Amazônia Legal ainda é inexpressiva quando comparada à produção no Brasil, bem como a qualidade de vida na Região Amazônica mensurada pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) também denota um grande distanciamento das regiões consideradas como as mais desenvolvidas do país (sul e sudeste). Segundo Mourão e Amin (2017, p. 2):

Segundo dados do IBGE, de 2010, a Amazônia Legal contempla 59% do território nacional; PIB correspondente a 7,39% do PIB brasileiro, e; PIB per capita de apenas 56% do PIB per capita do brasileiro. Adicionalmente, considerando dados do PNUD, e tomando o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) como indicador da qualidade de vida de uma região, tem-se que dentre os 100 municípios com melhor qualidade de vida do Brasil, apenas 02 estão situados na Amazônia Legal e, no outro extremo, dentre os 100 municípios com pior qualidade de vida, 74 estão localizados na Amazônia Legal.

A constatação de que a PNDR ainda carecia de instrumentos mais efetivos e necessitava de um desenho novo motivou a retomada de sua discussão em novas bases. O debate então foi ampliado com participação de segmentos distintos da sociedade, num envolvimento de mais de 13 mil pessoas em um processo conferencial promovido pelo MI, realizado entre os anos de 2012 e 2013. O resultado desse processo foi a definição de princípios e diretrizes priorizados que fundamentariam a elaboração de uma política regional inovadora.

A meta desta última seria superar os gargalos encontrados e reconhecidos na sua primeira versão, todos vinculados, especialmente, à fragilidade da governança para uma implementação coordenada e ao fortalecimento dos instrumentos de financiamento do desenvolvimento regional (Alves; Rocha Neto, 2014). A

Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR) do Ministério da Integração Nacional (MI) verificou, com base nos resultados da referida Conferência, que a retomada da política regional brasileira se daria por meio de três vertentes, como se vê no Quadro 1.

**Quadro 1** – Vertentes propostas para a PNDR II

VERTEENTE	DEFINIÇÃO
Vertente 1	Transformação da PNDR de política de governo em política de Estado, mediante o envio de Projeto de Lei ao Congresso Nacional;
Vertente 2	Estabelecimento de um modelo de governança que assegurasse a articulação, coordenação e integração de ações federais no território;
Vertente 3	Criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), entendido como imprescindível na estratégia de redução das desigualdades regionais.

**Fonte:** Elaborado pelos autores, com base em Alves e Rocha Neto (2014).

A SDR também identificou os Eixos Setoriais de Intervenção que deveriam ser priorizados, no intuito de diminuir a desigualdade regional brasileira; são eles: i) Educação, Capacitação Profissional; ii) Infraestrutura; iii) Ciência, Tecnologia e Inovação; iv) Desenvolvimento Produtivo; v) Saúde, Serviços Básicos (água, esgoto, lixo); vi) Sustentabilidade. No entanto, apesar dos inúmeros esforços tanto da SDR-MI, quanto dos inúmeros órgãos e entidades que participaram das discussões para atualizar a PNDR e adequá-la à realidade que se apresentava à época, nenhum texto foi aprovado em substituição à PNDR vigente até 2018.

Em 2019, o Governo Federal editou o Decreto nº 9.810, de 30/05/2019, que instituiu a “nova” PNDR com a finalidade de reduzir as desigualdades econômicas e sociais, intrarregionais e inter-regionais, por meio da criação de oportunidades de desenvolvimento que resultem em crescimento econômico, geração de renda e melhoria da qualidade de vida da população, a partir da estruturação do Sistema de Governança do Desenvolvimento Regional para assegurar a articulação setorial das ações do Governo Federal, da implementação

do Núcleo de Inteligência Regional no âmbito do MDR e da estruturação do modelo de planejamento integrado.

Os Eixos Setoriais de Intervenção identificados pela SDR-MI estão contemplados no normativo atual da PNDR, que ainda propõe a atuação multiescalar no território nacional, abordagem territorial nas escalas geográficas macrorregional e sub-regional. Por sua vez, isso engloba a faixa de fronteira, a região integrada de desenvolvimento e o semiárido. Em tese, a gestão da PNDR e de seus instrumentos (FNO, FDA e IF), ao conceder condições diferenciadas para a instalação, modernização e ampliação de empreendimentos na região, favorecem o crescimento da atividade econômica.

A expectativa é de que isso gere postos de trabalhos novos e que desse modo eleve a circulação de renda e aqueça a demanda da sociedade por bens e serviços. Esse fenômeno repetindo-se várias vezes, promove um ciclo virtuoso na economia, melhorando a qualidade de vida da população, o que configura o desenvolvimento econômico.

## **2.2 O FDA, o FNO e suas finalidades**

O FDA apresenta-se como instrumento explícito de Política Pública da PNDR na Amazônia Legal e importante indutor do desenvolvimento econômico da região, como uma das ferramentas de financiamento ao setor produtivo na região amazônica. O FDA – criado pela Medida provisória nº 2.157-5, de 24 de agosto de 2001 – tem por finalidade assegurar recursos para investimentos na área de atuação da Sudam, isso para projetos de infraestrutura e serviços públicos e em empreendimentos produtivos de grande capacidade germinativa de negócios e atividades produtivas inovadoras.

Historicamente, desde a sua concepção, quase a totalidade de projetos financiados com recursos do FDA foi no segmento de infraestrutura, especificamente em geração e transmissão de energia elétrica. O chamado “Custo Amazônia” envolve todas as deficiências que a região possui em infraestrutura e nos modais rodoviário, ferroviário e hidroviário, além das intempéries naturais e falta de mão de obra qualificada. Isso é um fator preponderante nas decisões de

investimento devido ao custo alto para se investir na Amazônia e que potencializa o risco dos projetos.

Após a sua criação, o Fundo foi inicialmente regulamentado pelo Decreto nº 4.254, de 31 de maio de 2002, que estabelecia, dentre outros fatores, que o risco de crédito dos financiamentos concedidos seria suportado em até 97,5% pelo próprio Fundo, sendo o agente operador responsável pelos 2,5% remanescentes. Durante a vigência desse Decreto, a Sudam aprovou 19 projetos financiados com recursos do FDA, perfazendo o montante de R\$ 3,9 bilhões, atingindo um percentual de utilização dos recursos orçamentários do Fundo de 70,52%. Assim, atraiu para a Região mais de R\$ 20 bilhões em investimentos no setor produtivo.

O Decreto nº 4.254/2002 foi substituído pelo Decreto nº 7.839 de 09/11/2012, muito em decorrência da edição da Medida Provisória nº 564 que alterou de modo profundo o funcionamento do Fundo. E isso ao prever que os riscos resultantes das operações com recursos do FDA poderiam ser suportados integralmente pelos agentes operadores, na forma que dispusesse o Conselho Monetário Nacional (CMN), por proposta do Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional (MIDR).

Posteriormente, a Medida Provisória nº 564 foi transformada na Lei nº 12.712 de 30/08/2012, que trouxe, além da possibilidade de assunção integral do risco nas operações do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) pelos agentes operadores, alterações na Medida provisória que criou o Fundo, com o objetivo de financeirizar o FDA, de modo a garantir sua autossustentabilidade, como ocorre com o FNO. A partir da Lei nº 12.712/2012, porém, foram introduzidos os incisos V e VI no art. 4º da Medida Provisória nº 2.157-5/2001 que trata dos recursos do FDA.

Art. 4º Constituem recursos do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia - FDA:

[...]

V - a reversão dos saldos anuais não aplicados;

VI - o produto do retorno das operações de financiamentos concedidos (Brasil, 2012).

O inciso V do art. 4º preceitua a utilização como recursos do FDA a reversão dos saldos anuais não aplicados. Ou seja, todo o recurso que não fosse utilizado no exercício poderia ser somado ou revertido para o exercício seguinte. Isso indica claramente a intenção de garantir a autossustentabilidade do Fundo. E note-se que o inciso VI traz a possibilidade de os recursos do Fundo serem constituídos pelo produto do retorno das operações de financiamentos concedidos, ou seja, pelas amortizações dos empreendimentos já em fase de operação.

Essa contextualização se faz necessária devido ao impacto recente dessas alterações normativas no orçamento do FDA e, conseqüentemente, na sua finalidade, principalmente nos três últimos exercícios, precisamente entre 2019 e 2021. Aliás, o FDA tem por ação finalística o financiamento de projetos/empreendimentos de infraestrutura e de grande porte, principalmente no setor energético, consignada no inciso I do art. 1º do Decreto nº 10.053/2019

Art. 1º O Fundo de Desenvolvimento da Amazônia - FDA, criado pela Medida Provisória nº 2.157-5, de 24 de agosto de 2001, é instrumento de financiamento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR e tem por finalidade assegurar recursos para investimentos na área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - Sudam: I - em infraestrutura e serviços públicos e em empreendimentos produtivos com grande capacidade germinativa de novos negócios e de novas atividades produtivas; e (Brasil, 2019, não paginado).

Como bem definiram Mourão *et al.* (2018, p. 95), o FDA:

[...] se constitui em um importante instrumento não apenas de atração de investimentos produtivos para a região, mas também como elemento de atração de capital privado para a realização de grandes obras de infraestrutura tão importantes e necessárias ao desenvolvimento da região.

Todavia, segundo Portugal e Silva (2017), o FDA é destinado para grandes investimentos em infraestrutura, assim como foi o Fundo de Investimentos da Amazônia (FINAM) no passado. Quanto ao FDA, apesar de nos últimos anos

não conseguir executar integralmente, o orçamento destinado para o exercício, quando comparado a anos anteriores em que o financiamento de grandes projetos energéticos era pujante na região, ainda se apresenta como um importante instrumento da PNDR na Amazônia Legal, principalmente pelo potencial de geração de emprego e renda e pelos efeitos multiplicadores e de espraiamento sobre negócios novos na região.

Com a edição da Lei nº 7.827/1989 – que regulamentou o art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal de 1988 –, foram instituídos o FNO, os Fundos Constitucionais do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO). As fontes de recursos dos Fundos Constitucionais são constituídas de 3% do produto da arrecadação do imposto sobre renda (IR) e sobre proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados (IPI). Também, dos retornos e resultados de suas aplicações, do resultado da remuneração dos recursos momentaneamente não aplicados.

Ainda compõem esses Fundos as contribuições, doações, financiamentos e recursos de outras origens, concedidos por entidades de direito público ou privado, nacionais ou estrangeiras e de dotações orçamentárias ou outros recursos previstos em lei. Quanto aos 3% do IR e IPI, a divisão entre os Fundos se conforme os seguintes percentuais: 0,6% para o FNO, 1,8% para o FNE e 0,6% para o FCO. Diferentemente do FDA, que tem seu escopo de atuação na Amazônia Legal, o FNO atua apenas na região Norte, e tem como objetivo contribuir para o desenvolvimento econômico e social da região, a partir da execução de programas de financiamento voltados aos setores produtivos.

Os programas de financiamento elaborados pelo Banco da Amazônia S.A. e apreciados pela Sudam, MIDR e Conselho deliberativo da Sudam (CONDEL/Sudam seguem as diretrizes e orientações gerais do MIDR, bem como observa as diretrizes e prioridades setoriais e espaciais estabelecidas pela Sudam em consonância com os planos regionais de desenvolvimento. Além da Sudam, do MIDR e do Banco da Amazônia S.A., também são ouvidos os diversos atores dos estados da região norte na elaboração dos programas de financiamento do FNO. Nos termos de Corrêa, Felgueiras e Carvalho (2021, p. 160):

Todos os anos são realizados em todos os estados da Amazônia encontros técnicos, que objetivam discutir o planejamento da aplicação dos recursos financeiros para os anos seguintes, bem como a busca da eficiência, eficácia e efetividade na alocação dos recursos, com vistas a maximizar os benefícios socioeconômicos decorrentes das ações creditícias e assim promover o desenvolvimento regional.

Prioritariamente, o FNO tem por finalidade o atendimento aos segmentos produtivos de porte menor (mini/micro, pequenos e pequeno-médios empreendedores e microempreendedores individuais), agricultura de base familiar, empreendimentos que utilizem matérias-primas e mão de obra local e que produzam alimentos básicos para consumo da população e projetos sustentáveis, com vista à geração de trabalho e renda à população local.

No entendimento de Sampaio (2017, p. 135 *apud* Macedo e Matos, 2008):

Os fundos constitucionais são recursos operacionalizados pelos bancos de desenvolvimento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste com o intuito de promover o desenvolvimento regional a partir da concessão de empréstimos ao setor produtivo em condições favoráveis de financiamento. Estes recursos foram previstos na Constituição de 1988 e regulamentados por lei federal em 1989 para serem utilizados de forma prioritária para os micro e pequenos produtores das macrorregiões em que atuam com a finalidade de promover maior geração de emprego e renda com vistas à redução das heterogeneidades regionais e intrarregionais.

O FNO é, a partir da execução dos programas de financiamento, o instrumento explícito da PNDR que possui maior capilaridade. Ele abrange modalidades diversas de operações de crédito em todos os municípios da sua área de atuação. Para Resende (2017), desde 1989 os Fundos Constitucionais de Financiamento detêm o status de instrumento principal de política de desenvolvimento regional no Brasil.

A partir da análise da finalidade dos três instrumentos explícitos da PNDR na Amazônia Legal, o FDA, o FNO e os Incentivos Fiscais, observa-se a indicação clara de complementaridade entre eles no seguinte sentido: o FDA financia

empreendimentos de porte grande, dotando a região de infraestrutura; o FNO espalha o desenvolvimento a partir do financiamento a diversos setores produtivos; por fim, os Incentivos Fiscais podem dar condição para as empresas de diversos portes já instaladas se manterem na região.

Apesar de o segmento de infraestrutura não ser de atendimento prioritário do FNO, com a edição da Lei nº 11.775/2008 o Fundo passou a financiar empreendimentos de infraestrutura econômica, inclusive os de iniciativa de empresas públicas não dependentes de transferências financeiras do Poder Público. Nesse sentido, o banco operador do FNO passou a considerar no orçamento do Fundo valor específico para o financiamento de projetos de infraestrutura. No entanto, os valores para o segmento de infraestrutura foram aportados de forma modesta entre os exercícios de 2009 e 2018.

A partir de 2019, devido, possivelmente, à lacuna deixada pelo FDA decorrente dos problemas de operacionalização desse Fundo, os recursos destinados ao segmento de infraestrutura aumentaram abruptamente na sistemática do FNO com a criação da Linha de Financiamento em apoio à Infraestrutura. Em 2020, essa Linha foi transformada em Programa de Financiamento.

### 3 METODOLOGIA

A metodologia a ser utilizada será uma pesquisa de abordagem quantitativa, a partir da análise dos orçamentos anuais do FDA consignados na LOA e dos orçamentos do FNO para o segmento de Infraestrutura previstos nos Planos de Aplicação. Também, os relatórios do FDA e FNO que apresentam os volumes de recursos e percentuais aplicados no período considerado. Após a compilação das informações, haverá o cruzamento dos dados com o intuito de obter informações mais precisas e validar as hipóteses apresentadas.

Conforme definiu Fonseca (2002, p. 20):

A pesquisa quantitativa se centra na objetividade. Influenciada pelo positivismo, considera que a realidade só pode ser compreendida com base na análise de dados brutos, recolhidos

com o auxílio de instrumentos padronizados e neutros. A pesquisa quantitativa recorre à linguagem matemática para descrever as causas de um fenômeno, as relações entre variáveis etc. (Fonseca, 2002, p. 20).

Quanto aos objetivos, para Gil (2007), a pesquisa possui um caráter de pesquisa explicativa. Isso desde a identificação dos fatores que possam contribuir para a ocorrência dos fenômenos e pode ser a continuidade de uma pesquisa descritiva, pois a identificação dos aspectos que determinam um fenômeno exige ampla descrição e detalhamento. A análise dos orçamentos anuais do FDA e do FNO para o segmento de Infraestrutura e dos relatórios que apresentam os volumes de recursos e percentuais aplicados no período considerado servirão de base para demonstrar a contradição existente sobre disponibilidades orçamentárias anuais dos Fundos e suas finalidades.

Do ponto de vista da natureza da pesquisa, essa se enquadra como uma pesquisa aplicada, pois objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática com o intuito de solucionar problemas específicos de determinados agentes e interesses locais. Quanto às suas fontes, esta pesquisa se enquadra como documental, descritiva e legal, conforme o Quadro 2.

**Quadro 2** – Organização da pesquisa quanto às suas fontes

FONTES	CRITÉRIOS
Documental	Análise, prioritariamente, os orçamentos anuais e os relatórios que apresentam o volume de recursos e percentuais aplicados no período considerado.
Descritiva	A descrição do FDA expõe sua estrutura e revela suas partes constituintes, suas atribuições, seu orçamento, seus principais gargalos e o modo como ocorre sua operacionalização.
Legal	Estudo das normas que instituem, organizam e estruturam o FDA, o FNO, a Sudam e a PNDR, como a Lei Complementar nº124/2007, a Lei nº 7.827/1989 e a Medida Provisória nº 2.157-5/2001.

**Fonte:** Elaborado pelos autores, com base em Marconi e Lakatos (2003).

De acordo com Marconi e Lakatos (2003, p. 174), as técnicas de pesquisa referem-se, a “[...] um conjunto de preceitos ou processos de que serve uma ciência ou arte; é a habilidade para usar esses preceitos ou normas de investigação”. As fontes da pesquisa são entendidas como o conjunto de material em que se buscam as informações, conforme a classificação sugerida por Marconi e Lakatos (2003, p. 176); ou seja, contemporâneas, secundárias e escritas.

#### **4 CONTRADIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS DOS FUNDOS**

Mesmo após a edição da (Brasil, Lei nº. 12.712, 2012, não paginado), que estabeleceu como recursos do FDA “[...] a reversão dos saldos anuais não aplicados” e “o produto do retorno das operações de financiamentos concedidos[...], com o propósito de torná-los independentes de novos aportes do Tesouro Nacional (financeirização). Aliás, este órgão continuou aportando recursos no Fundo a partir do exercício de 2013. E quanto ao em montante foi semelhante ao registrado pelo menos nos três exercícios anteriores.

O aporte do Tesouro Nacional perdurou até o exercício de 2017, mesmo o FDA tendo aprovado apenas dois projetos entre 2012 e 2017, num total de R\$ 700 milhões. Atingiu-se, assim, um percentual de utilização dos recursos orçamentários do Fundo de apenas 8,64%, dos recursos do período. Mesmo assim, atraiu para a Região aproximadamente R\$ 1,5 bilhão em investimentos no setor produtivo.

Para melhor ilustrar a evolução do orçamento do FDA, apresento abaixo o histórico dos recursos orçamentários de 2010 a 2017, com a variação percentual ano a ano.

**Tabela 1** – Orçamento do FDA 2010 a 2017

ANO	VALOR (R\$)	% VARIAÇÃO ANUAL
2010	1.032.598.739,00	---
2011	1.189.495.828,00	15,19
2012	1.397.512.880,00	17,49
2013	1.397.512.880,00	0
2014	1.397.512.880,00	0
2015	1.397.512.880,00	0
2016	1.397.512.880,00	0
2017	1.116.929.404,00	- 20,07
<b>TOTAL</b>	<b>10.326.588.371,00</b>	

**Fonte:** Coordenação de Planejamento e Orçamento (CPO) da Sudam.

O orçamento do FDA registrou uma redução significativa entre 2016 e 2017 (20,07%), como pode ser observado no quadro acima, e uma redução abrupta de mais de 60% entre os exercícios de 2017 e 2018. A partir de 2018, o orçamento do FDA passou a ser composto quase em sua totalidade apenas pelo produto do retorno das operações de financiamentos concedidos em anos anteriores, o que perdurou até o exercício de 2022. Nesses exercícios, o aporte de recursos pelo Tesouro Nacional foi mínimo, como pode ser observado no Quadro 4 abaixo.

**Quadro 3** – Orçamento do FDA 2018 a 2022

ANO	VALOR (R\$)	% VA- RIAÇÃO ANUAL	OBSERVAÇÕES
2018	419.667.917,00	- 62,42	Sendo R\$ 417.219.368,00 oriundos do produto do retorno das operações de financiamentos concedidos em anos anteriores.
2019	395.502.456,00	- 5,76	Sendo R\$ 390.893.356,00 oriundos do produto do retorno das operações de financiamentos concedidos em anos anteriores.

2020	358.440.717,00	- 9,37	Sendo R\$ 354.513.699,00 oriundos do produto do retorno das operações de financiamentos concedidos em anos anteriores.
2021	383.123.918,00	6,88	Sendo R\$ 378.919.567,00 oriundos do produto do retorno das operações de financiamentos concedidos em anos anteriores.
2022	434.369.549,00	13,37	Montante total oriundo do produto do retorno das operações de financiamentos concedidos em anos anteriores.
<b>TOTAL 1.991.104.557,00</b>			

**Fonte:** Coordenação de Planejamento e Orçamento (CPO) da Sudam.

Coincidência ou não, justamente no exercício de 2018 foram aprovadas duas Consultas Prévias na Sudam para financiar linhas de transmissão e construção de subestações de energia no estado do Pará; isso pela holding Equatorial Energia S.A. A Consulta Prévia apresenta-se como um indicador de intenção que uma empresa ou grupo econômico tem em acessar os recursos do FDA.

Após a aprovação das Consultas Prévias pela equipe técnica da Sudam, projetos e análises de viabilidade econômico-financeira foram apresentados. Em 2019, os projetos da holding Equatorial foram aprovados, totalizando uma participação de recursos do FDA no valor de R\$ 788.495.390,97, valor que representa quase o dobro do orçamento disponível no exercício de 2019. Aliás, os projetos só puderam ser aprovados porque o orçamento do exercício de 2018 foi empenhado no momento da aprovação das Consultas Prévias. Com isso, o orçamento de 2018 foi complementado com o orçamento de 2019, o que propiciou o financiamento das empresas da Holding Equatorial.

Com a edição da Lei nº 11.775/2008, o FNO passou a financiar empreendimentos em infraestrutura econômica, inclusive os de iniciativa de empresas públicas não dependentes de transferências financeiras do Poder Público. O exercício de 2019 observou um aumento abrupto dos recursos aportados no segmento de infraestrutura, que correspondeu a quase 21 vezes mais o recurso aportado no ano anterior. Nesse ano, em especial, foi criada a Linha de Financiamento em apoio à Infraestrutura, no âmbito do Programa Amazônia Sustentável.

A partir do exercício de 2020, a Linha de Financiamento em apoio à Infraestrutura se transformou no Programa de Financiamento em apoio à Infraestrutura. O Quadro abaixo detalha os valores aportados pelo FNO no segmento infraestrutura entre os anos de 2009 e 2022.

**Tabela 2** – Orçamento de Infraestrutura FNO

<b>ANO</b>	<b>VALOR (R\$ milhões)</b>
2009	402,00
2010	437,30
2011	500,00
2012	804,00
2013	668,98
2014	683,3
2015	200,00
2016	94,00
2017	200,00
2018	120,00
2019	2.500,00
2020	1.800,00
2021	2.591,46
2022	3.204,11
<b>TOTAL</b>	<b>14.205,15</b>

**Fonte:** Planos de aplicação do FNO (2009 a 2022).

As informações do FDA e FNO apresentadas demonstram claramente a contradição orçamentária dos instrumentos frente às suas finalidades e a concorrência entre os Fundos. É uma contradição perceber que um instrumento explícito de financiamento de grandes empreendimentos de infraestrutura no âmbito de uma Política Nacional (PNDR) voltada ao desenvolvimento regional possua apenas R\$ 434.369.549,00 de orçamento no exercício de 2022. E isso em uma região que abrange oito estados mais dois terços do estado do Maranhão (58% do território nacional) e 12,4% da população nacional.

O indicativo de concorrência e não complementariedade entre os Fundos já vinha sendo observado. As significativas alterações, a partir da Lei nº 12.712/2012, evidenciou a fragilidade dos Fundos de Desenvolvimento.

Os FD tiveram alterações significativas em 2012, buscando uma autossustentabilidade como ocorre nos FCs, no entanto, isso ainda não está bem regulamentado, o que pode fragilizar os FD. A percepção é que os maiores valores e independência orçamentária dos FC pode fazer com que eles englobem os FD e se tornem concorrentes a eles e não complementares, no caso do financiamento a grandes empresas (Portugal *et al.*, 2016).

Não é novidade para o setor privado que o FNO possui um orçamento mais robusto por ter vinculação constitucional e estar a salvo das restrições de controle monetário de natureza conjuntural, nos termos do §1º do art. 2º da Lei nº 7.827/1989. Ele abrange uma quantidade maior de setores prioritários. Desse modo, o lapso temporal entre a proposta de crédito e a consequente aprovação e liberação dos recursos é muito menor em comparação ao FDA, e, principalmente, o risco da operação pode ser compartilhado entre o FNO e o banco operador.

Para ilustrar melhor esse cenário de contradição orçamentária, adentrando inclusive no aspecto de concorrência e não complementariedade, as Tabelas 4 e 5 apresentam os valores de orçamentos previstos e executados pelo FDA e FNO (segmento de Infraestrutura) no período de 2019 a 2022, bem como os percentuais de execução anuais. Conforme as Tabelas 2 e 3, o ano de 2019 foi escolhido como inicial do período dessa análise por ser o ano em que o Banco da Amazônia S.A. criou, por meio do FNO, a Linha de Financiamento em apoio à Infraestrutura.

**Tabela 3** – Execução orçamentária do FDA (2019-2022)

Ano	Orçamento Previsto (R\$)	Orçamento Executado (R\$)	% executado
2019	395.502.456,00	275.757.590,29	69,72
2020	358.440.717,00	364.454.074,84	101,67
2021	383.123.918,00	187.834.124,81	49,02
2022	434.369.549,00	129.437.031,78	29,79
<b>TOTAL</b>	<b>1.571.436.640,00</b>	<b>957.482.821,72</b>	<b>60,93</b>

**Fonte:** Relatórios de Liberação de recursos do FDA. Compilados pelos autores.

**Tabela 4** – Execução orçamentária do FNO em Infraestrutura (2019-2022)

Ano	Orçamento Previsto (R\$)	Orçamento Executado (R\$)	% executado
2019	2.500.000.000,00	1.528.000.000,00	61,12
2020	1.800.000.000,00	3.512.200.000,00	195,12
2021	2.591.460.000,00	2.886.500.000,00	111,4
2022	3.204.110.000,00	883.038.513,36	27,55
<b>TOTAL</b>	<b>10.095.570.000,00</b>	<b>8.809.738.513,36</b>	<b>87,26</b>

**Fonte:** Relatórios Circunstanciados do FNO. Compilados pelos autores.

Da análise das tabelas acima, verifica-se que a demanda por recursos de infraestrutura na região continua pujante e o Banco da Amazônia S.A. por meio do FNO – provavelmente por ter percebido a lacuna deixada pelo FDA – passou a atuar de modo mais incisivo no segmento de infraestrutura. No período de 2019 a 2022, além de o percentual de execução do FNO ter sido expressivo, o volume de recursos contratados corresponde a mais de nove vezes o volume contratado/executado pelo FDA, o que demonstra a inversão das finalidades desses instrumentos. Registra-se que a atuação do FNO se dá na região Norte, enquanto a área de atuação do FDA é a Amazônia Legal.

O fator risco da operação, aliado à menor burocracia, é preponderante para que o demandante de crédito da região exerça preferência pelos recursos do FNO como fonte principal de financiamento, impactando na baixa aplicação dos recursos do FDA. Com isso,

o FDA se torna concorrente às linhas de crédito dos bancos operadores, em especial do FNO. As grandes empresas, que seriam os demandantes do FDA, captam o fundo constitucional, por esse ser mais sólido. A legislação do FDA admite que os beneficiários possam acessar o crédito desde que tenham 20% de recursos próprios no valor do projeto, enquanto para o FNO as empresas com faturamento acima de R\$ 90 milhões podem fipossam entre 90% e 70% do projeto. Em outras palavras, o FDA não delimita seu espaço nas grandes empresas, e o FNO pode abrangê-las, num processo de encolhimento do primeiro (Portugal, 2017, p. 111).

Sem adentrar nos detalhes operacionais do FDA e FNO, o limite de participação dos Fundos no investimento total é outro fator que restringe o FDA. Por sua vez, financia o limite máximo de 60% do investimento total em projetos de infraestrutura, independente do faturamento da empresa ou porte do empreendimento. Ainda, o FNO utiliza faixas de valores de acordo com o faturamento e o porte do empreendimento, podendo chegar a 90% do investimento total.

São diversos fatores que explicam a baixa atratividade e a consequente baixa aplicação dos recursos do FDA. Com isso, o FNO acabou ocupando o espaço deixado pelo FDA, principalmente nos quatro últimos exercícios. Nesse sentido, a contradição existe em decorrência das finalidades dos Fundos. No entanto, há de se ressaltar que os grandes investimentos na Amazônia não podem parar, mesmo que sejam financiados pelo FNO, pois toda a região ganha com isso.

## CONCLUSÃO

A falta de definição percentual de aporte anual de recursos do Tesouro nacional provoca insegurança orçamentária ao FDA devido à instabilidade de seu orçamento, o que pode comprometer projetos que demandam vultosos volumes de recursos. Esse Fundo, nos últimos anos, não conseguiu executar integralmente o orçamento destinado para o exercício, quando comparado a anos anteriores em que o financiamento de grandes projetos energéticos era pujante na região. Ainda, ele se apresenta como um importante instrumento da PNDR na Amazônia Legal, principalmente pela geração de emprego e renda e pelos efeitos multiplicadores sobre os investimentos.

O FNO – apesar de atuar apenas na região Norte – é o instrumento explícito da PNDR de maior orçamento, maior capilaridade, pois sua disponibilidade orçamentária anual é dividida pelos sete estados da região Norte. Também, esse Fundo é o mais democrático, pois abrange os segmentos da indústria, comércio, serviços, infraestrutura, nas áreas urbana e

rural; e incluindo empreendedores grandes, médios e pequenos, alcançando, inclusive, os pequenos agricultores familiares.

Mesmo com a evidência clara da contradição em termos orçamentários para o financiamento de projetos de infraestrutura entre os Fundos, ressalta-se a importância de ter recursos para investimento nesse segmento, principalmente em uma região tão carente onde o chamado “custo amazônico” pesa nas decisões de investimento. Com isso, a intenção não é demonstrar que é errado o FNO financiar infraestrutura, até mesmo porque a lei permite; ou mesmo que tenha vultosos recursos para o financiamento desse segmento. A intenção é chamar a atenção para a necessidade imediata da recomposição do orçamento do FDA. E isso para que este instrumento possa voltar a ser um dos principais financiadores da infraestrutura na Amazônia Legal. Além disso, o resgate da atratividade do FDA passa pela recuperação da governança do Fundo pela Sudam, da revisão do risco das operações e da revisão do limite de participação nos empreendimentos.

## REFERÊNCIAS

ALVES, A. M.; ROCHA NETO; J. M. A nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR II): entre a perspectiva de inovação e a persistência de desafios. **Revista Política e Planejamento Regional**, v. 1, n. 2, p. 311-338, 2014.

BRASIL. **Constituição [1988]. Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **PNDR: avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <https://repositorio.iica.int/bitstream/handle/11324/6962/BVE18040141p.pdf?sequence=1>. Acesso em: 15 maio, 2023.

BRASIL. **Lei Federal nº 12.712, de 30 de agosto de 2012**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/L12712.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12712.htm). Acesso em: 10 maio, 2023.

BRASIL. Portal das Câmaras dos Deputados. **Decreto nº 10.053 de 09 de outubro de 2019**. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=10053&ano=2019&ato=d80MTSU1keZpW Te2c>. Acesso em: 10 maio, 2023.

CORRÊA, A. T.; FILGUEIRAS, G. C.; CARVALHO, A. C. O desenvolvimento regional por meio do crédito rural do FNO no período de 2012-2018. **CONEXÕES**, Belém, v. 9, n. 2, p. 143-163, jul./dez. 2021.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MACEDO, F. C.; MATOS, E. N. O papel dos fundos constitucionais de financiamento no desenvolvimento regional brasileiro. **Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 29, n. 2, p. 355-384, 2008.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MOURÃO, K. A. da C.; AMIM, M. M. A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) como instrumento de gestão do desenvolvimento econômico da Amazônia Legal. *In*: COLÓQUIO ORGANIZAÇÕES, DESENVOLVIMENTO & SUSTENTABILIDADE, 8, 2017, Belém. **Coloquio** [...]. Belém, 2017.

MOURÃO, K. A. da C. *et al.* A política nacional de desenvolvimento regional (PNDR) como instrumento de gestão do desenvolvimento econômico da Amazônia Legal. *In*: MOURÃO, K. A. da C.; SILVA, S. F. M. da. (org.). **Reflexões acerca do desenvolvimento da Amazônia no século XXI**. Belém: [s.n.], 2018. p. 79-97.

PORTUGAL, R.; SILVA, S. F. M. da. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional na Amazônia: dilemas, desafios e oportunidades**. Belém: CEPEC; UFPA, v.6, n. 1. 2017.

PORTUGAL, R. Política regional na Amazônia: a PNDR II. *In.* MONTEIRO NETO, A.; CASTRO, C. N. de; BRANDÃO, C. A. (org.) **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**. Rio de Janeiro: IPEA, 2017. p. 99-125.

PORTUGAL, R. *et al.* A política regional brasileira em (na) crise: análise dos instrumentos explícitos. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, v. 4, p. 27-48, 2016.

RESENDE, G. M. Introdução. *In.* RESENDE, G. M. (org.). **Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)**. Brasília, DF: IPEA, 2017. p. 13-22.

SAMPAIO, D. P. Diagnóstico do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO. *In.* RESENDE, G. M. (org.) **Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)**. Brasília, DF: IPEA, 2017. p. 133-153.



## O USO DE TECNOLOGIA PARA INCENTIVOS FISCAIS NA AMAZÔNIA LEGAL

### *THE USE OF TECHNOLOGY FOR TAX INCENTIVES IN THE LEGAL AMAZON*

#### RESUMO

Este estudo investiga as contribuições da implantação de um Sistema de Informação Gerencial denominado Sistema de Gestão de Incentivos Fiscais (SIN) no âmbito da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), que teve como posição de partida uma análise holística da situação. O estudo tem como objetivo geral analisar as contribuições do SIN para o desenvolvimento regional do processo de incentivos fiscais da Sudam e usa como base a Teoria Sistêmica. Tem como instrumentos de pesquisa de campo a aplicação de questionários, sendo um, estruturado, no qual foi utilizada a Escalas de Likert para avaliar a percepção dos usuários do sistema em aspectos que envolvem os Suporte, Usabilidade e a Eficiência do SIN. Além disso, uma entrevista semiestruturada foi aplicada aos servidores da Sudam e, ainda, foi realizada uma análise documental sobre o tema. Como resultados, na perspectiva dos técnicos de incentivos fiscais, o SIN apresenta como destaques positivos as temáticas de Suporte e apoio aos

#### *Luíço Santana da Silva Filho*

Mestre em Gestão Pública pelo Naea -UFPA. Bacharel em Ciência da Computação e atualmente é auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Pará.

#### *Leila Márcia Sousa de Lima Elias*

Doutora em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido pelo Naea -UFPA. Docente do PPGP do Naea -UFPA.

usuários, além de proporcionar melhora na eficiência dos trabalhos, enquanto apresenta como oportunidade de melhoria um grande espaço para evolução da usabilidade do sistema.

**Palavras-Chave:** incentivos fiscais; sistema de gestão de incentivos fiscais; sistematização de processo; likert; teoria sistêmica.

**ABSTRACT:** This study investigates the contributions of the implementation of a Management Information System, called Tax Incentive Management System - SIN, within the scope of the Superintendence of the Development of the Amazon - Sudam, which had as its starting position a holistic analysis of the situation. The study has as general objective to analyze the contributions of the SIN to the regional development, in the process of fiscal incentives of Sudam and uses as base the Systemic Theory. Its field research is the application of questionnaires, one structured in which the Likert Scales were used to evaluate the perception of the users of the system in aspects involving Support, Usability and Efficiency. In addition, a semi-structured interview was applied to the Sudam servers and a documentary analysis was made on the subject. As a result, from the perspective of the tax incentive technicians, the SIN presents as positive highlights the themes of Support and Support to users in addition to providing improvement in the Efficiency of the work, while presenting as an opportunity for improvement a great space for evolution of the Usability of the system.

**Keywords:** tax incentives; tax incentive management system; process systematization; likert; systemic theory.

## 1 INTRODUÇÃO

A implantação de Sistemas informatizados é um desafio bastante conhecido no Brasil e no mundo, mas os relatos de diversos estudos têm evidenciado a grande heterogeneidade dessas iniciativas que demonstram resultados distintos de acordo com cada peculiaridade. No Brasil, especialmente na Amazônia, que possui limitações tecnológicas indiscutíveis comparativamente ao restante do país, os desafios inerentes à implantação de sistemas levam ao questionamento sobre como essas ações podem ser executadas com o máximo de aproveitamento.

Neste contexto, a superintendência do desenvolvimento da Amazônia (Sudam) implantou um sistema de gestão para aprimorar um dos seus principais

processos junto à sua área de atuação. como em qualquer entidade, pública ou privada, a Sudam possui processos de áreas finalísticas, denominados aqui como macroprocessos; e processos de áreas meio, ou os processos de apoio os macroprocessos estão relacionados à gestão do fundo de desenvolvimento da Amazônia que beneficia: empreendimentos privados; convênios e transferências voluntárias entre a Sudam e estados ou municípios da Amazônia legal; além dos incentivos fiscais, que são isenções tributárias como ferramenta de atratividade para a região amazônica.

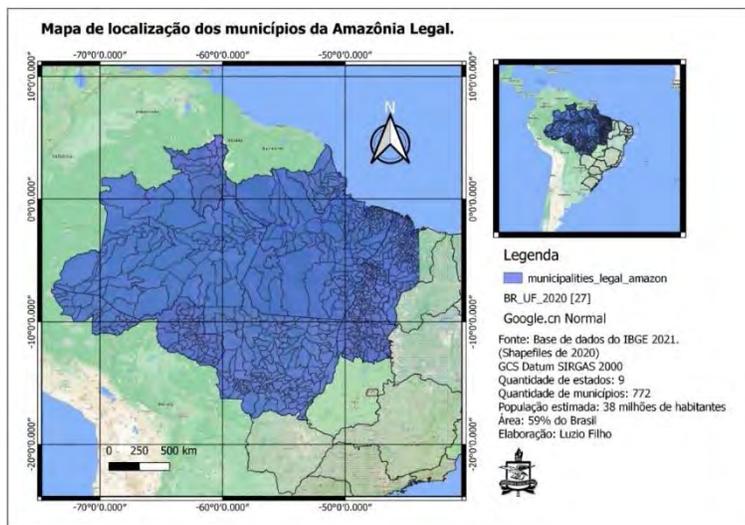
Assim, os principais avanços obtidos estão relacionados à diminuição da utilização de espaço físico em virtude do uso de arquivos digitais no lugar de impressos, diminuição da quantidade de etapas para aprovação de um incentivo fiscal, automatização de etapas e aumento de produtividade.

Neste sentido, este estudo tem como objetivo principal analisar as contribuições do SIN para o desenvolvimento regional, no contexto da tramitação documental, no processo de incentivos fiscais da Sudam, com base na teoria sistêmica, e como objetivos específicos: averiguar as contribuições do SIN por meio da aplicação dos questionários aos usuários da Sudam; identificar, a partir dos resultados encontrados nos questionários, os pontos de maiores riscos e oportunidades no processo de implantação e uso do Sistema; avaliar, a partir dos fundamentos da teoria sistêmica, os resultados encontrados das respostas aos questionários; identificar, a partir da análise documentos públicos PRDA, PDTIC E RG, os pontos de riscos e as oportunidades no contexto do desenvolvimento e implantação do SIN na Sudam.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

A área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia Sudam compreende os estados da Amazônia legal, conforme o mapa a seguir:

## Mapa 1 – Área de atuação da Sudam



**Fonte:** Base de dados do IBGE (2021).

A Sudam, que embora tenha o mesmo nome e área atuação de autarquia federal que fora extinta durante a década de 1990, não se confunde com aquela, de CNPJ distinto, fechada e substituída pela Agência de desenvolvimento da Amazônia (ADA). O endereço eletrônico da instituição diz:

Em 2007, o presidente Luís Inácio Lula da Silva criou a nova Sudam pela Lei Complementar N°124, de 3 de janeiro de 2007, em substituição à Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA). O Decreto N° 6.218, de 4 de outubro de 2007, aprovou a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e suas Funções Gratificadas. A Sudam passa a ser uma Autarquia Federal, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), tendo como missão institucional promover o desenvolvimento incluyente e sustentável da Amazônia assegurando a erradicação da miséria e a redução das desigualdades regionais. Este Decreto foi substituído pelo Decreto N° 8.275, de 27 de junho de 2014 (Presidência da república, 2020, não paginado).

Atuar de acordo com fundamentos, objetivos, diretrizes e instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional e do Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia é o Norte para essa autarquia. Para isso, ela possui um Conselho Deliberativo formado por diversas autoridades da Amazônia legal e da presidência da república que, junto com os municípios, estados e sociedade civil, atuam em prol do desenvolvimento regional com algumas competências. Entre as quais, destacam-se, embora não se limitem:

- Definir objetivos e metas econômicas e sociais que levem ao desenvolvimento sustentável de sua área de atuação;
- Apoiar, em caráter complementar, investimentos públicos e privados nas áreas de infraestrutura econômica e social, capacitação de recursos humanos, inovação e difusão tecnológica, políticas sociais e culturais e iniciativas de desenvolvimento sub-regional;
- Estimular, por meio da administração de incentivos e benefícios fiscais, os investimentos privados prioritários, as atividades produtivas e as iniciativas de desenvolvimento sub-regional em sua área de atuação, conforme definição do Conselho Deliberativo, em consonância com o §2 do art. 43 da Constituição Federal e na forma da legislação vigente;
- Promover o desenvolvimento econômico, social e cultural e a proteção ambiental da Amazônia, por meio da adoção de políticas diferenciadas para as sub-regiões;
- Propor soluções para os óbices que dificultam o processo de desenvolvimento regional (Sudam, 2020, não paginado).

As competências referenciadas anteriormente representam ideias relativas ao desenvolvimento econômico e social, estímulo a investimentos privados, proteção ambiental e a proposição de soluções que destravem o desenvolvimento citado no primeiro item; todas ligadas – direta ou indiretamente – à gestão de incentivos fiscais.

## 2.1 A Sudam

É importante visitarmos alguns conceitos de Direito administrativo que possibilitam entender a exata função da Sudam no âmbito federal dentro da sua área de atuação. Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo destacam que a administração

pública é formada pela administração direta e indireta sendo esta “*o conjunto de pessoas jurídicas (desprovidas de autonomia política) que, vinculadas à administração direta, têm a competência para o exercício, de forma descentralizada, de atividades administrativas*”, enquanto aquela corresponde ao “*conjunto de órgãos que integram as pessoas políticas do Estado (União, estados, Distrito Federal e municípios), aos quais foi atribuída a competência para o exercício, de forma centralizada, de atividades administrativas*”. Em consonância, no Brasil, o Decreto 200/1967 assim determina:

Art. 4.º A Administração Federal compreende: A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios. A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria: Autarquias; Empresas públicas; Sociedade de Economia Mista; Fundações Públicas. (Brasil, Decreto 200,1967, não paginado).

Nesse sentido, a Sudam se enquadra como autarquia federal, dentro da administração indireta, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Regional; este pertencente à Administração Direta.

Dentro desse contexto, a Sudam trabalha especialmente por meio do estímulo ao desenvolvimento econômico e social da sua área de atuação, sendo o incentivo fiscal uma das mais importantes ferramentas. Um incentivo fiscal é um benefício concedido a empresas que se enquadrem em uma série de regras e compromissos estabelecidos pelos Decretos 4.212, de 26 de abril de 2002, Nº 6.539 de 18 de agosto de 2008, Portaria Nº 283/2013, entre outras normas infra legais expedidas pela Sudam (manuais etc.). Marcos André Vinhas Catão diz, em Regime Jurídico dos Incentivos Fiscais:

Incentivos, benefícios e alívios fiscais são instrumentos de intervenção do Estado na economia, mediante o uso da função extrafiscal dos tributos, através dos quais estimula ou desestimula a prática de determinadas condutas, no sentido de atender a interesses juridicamente protegidos, podendo ser usados como sinônimos (Catão, 2007, não paginado).

O que permite a concessão de incentivos fiscais é a possibilidade de seu uso como poderosa ferramenta de redistribuição de riqueza e combate às desigualdades, tanto inter-regionais como extrarregionais (Catão, 2007), conferindo efetividade aos objetivos fundamentais perquiridos pela República Federativa do Brasil, indicados no art. 32 da Constituição, que em vários outros de seus dispositivos faz expressa referência tanto a incentivos fiscais como a benefícios fiscais, a saber: “*incentivo regional relacionado a isenções, reduções ou diferimento de tributos federais*” (Brasil, CF, art. 43, §2, III, 1988) e “*incentivos fiscais a permitir a possibilidade de instituição de tributo federal com incidência diferenciada com a finalidade de promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diversas regiões do País*” (Brasil, CF, art. 151, I, 1988).

No contexto da Sudam, um incentivo fiscal é um benefício concedido a empresas que se enquadrem em uma série de regras e compromissos estabelecidos pelos Decretos Nº 4.212 de 26 de abril de 2002, Nº 6.539, de 18 de agosto de 2008, além da Portaria Nº 283/2013, entre outras normas infralegais expedidas pela Superintendência (manuais etc.). Avaliar uma solicitação de Incentivo se trata de um trabalho, sobretudo de perícia analítica, pois diversas informações econômicas, legais, logísticas, entre outras, precisam ser feitas de forma acurada e - especialmente devido à demanda – com celeridade considerável.

## 2.2 O contexto tecnológico na Autarquia

Para detalhar a tecnologia existente na Sudam até o momento de implantação do Sistema de Gestão de Incentivos Fiscais, será necessário revisitarmos alguns conceitos sobre Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC). A propósito, a expressão TIC refere-se à “conjugação da tecnologia computacional ou informática com a tecnologia das telecomunicações e tem na Internet e mais particularmente na *World Wide Web (www)* a sua mais forte expressão” (Miranda, 2009, p. 161).

Paulo Bastos Tigre e Vitor Branco Noronha, em “Do mainframe à nuvem: inovações, estrutura industrial e modelos de negócios nas tecnologias da informação e da comunicação”, destacam-se algumas grandes etapas conhecidas relacionadas ao tema, quais sejam: a era dos mainframes, o advento dos minicomputadores,

a revolução dos micros, o surgimento da Internet e a computação em nuvem. Cada uma delas tem características-chave, mas não são interdependentes, ou seja, uma entidade, pública ou privada, pode ter características de todas elas ao mesmo tempo. O gráfico 1 adiante mostra graficamente a evolução da Tecnologia da Informação Comunicação ao longo das décadas.

**Gráfico 1 – Evolução da TIC**



**Fonte:** Elaboração própria.

A Sudam, em 2018, encontrava-se majoritariamente – em termos de equivalência tecnológica – entre as décadas de 1990 e 2010. Quando usava tecnologia, fazia-o de forma desatualizada com o que diz respeito ao estado da arte, por meio de ferramentas antigas, apesar de algumas tentativas insipientes de modernização de infraestrutura, que não reverberavam para a área de sistemas de informações.

Segundo Pressman (2006), no final da década de 1990, o “boom” da web veio com o surgimento de diversas empresas “pontocom”. Ele destaca:

Nos primeiros dias da WorldWide Web (entre 1990 e 1995), os “sites web” eram formados de pouco mais do que um conjunto de arquivos de hipertexto ligados que apresentavam informação usando texto e um pouco de gráficos. Com o passar do tempo, a HTML foi crescendo com ferramentas de desenvolvimento (por exemplo, XML,

Java) que habilitaram os engenheiros web a fornecer capacidade computacional junto com a informação (Pressmann, 2006, p. 379).

Ian Sommerville destaca o desenvolvimento de software baseado em componentes, que “*são unidades funcionais independentes que compõem um sistema provendo um serviço*” (Sommerville, 2007); ou seja, cada pequeno módulo do sistema pode funcionar como uma parte independente, mas conectada ao todo, como, por exemplo, o módulo de notificações às empresas, o módulo de análise etc.

Atualmente, as aplicações de TIC envolvem, majoritariamente, serviços baseados no ambiente web com interfaces ricas Rich Internet Application (RIA), ou seja, ambientes ricos que possibilitam interatividade ilimitada entre usuário e sistema, tendo como único requisito acesso à internet, o que demonstrava – inequivocamente – o quanto a Sudam estava atrasada em termos tecnológicos.

### 2.3 A teoria sistêmica no contexto da Sudam

Este estudo se apoia no arcabouço conceitual da teoria sistêmica, de Niklas Luhmann, na qual a complexidade da organização é entendida como um organismo que interage, influencia e é influenciado em um contexto no qual o seu desempenho depende de como é o relacionamento com o todo, ou seja, a parte maior que o envolve. Sabe-se que a ciência moderna é caracterizada por uma crescente especialização e complexidade das técnicas e estruturas teóricas de cada campo, o que torna patente exigir uma teoria de princípios universais aplicáveis aos sistemas em geral (Vidal, 2018), que busca explicar as relações internas e externas que ocorrem nesses sistemas. Essa teia complexa de relacionamento proporciona à entidade uma capacidade de reagir através da troca de informações com o meio. Nas palavras de Luhmann:

O sistema opera de maneira seletiva, tanto no plano das estruturas como no dos processos: sempre há outras possibilidades que se possam selecionar quando se busca uma ordem. Justamente porque o sistema seleciona uma ordem, ele mesmo se torna complexo, já que se obriga a fazer uma seleção da relação entre seus elementos (Luhmann, 1996).

Clarissa Eckert Baeta Neves e Fabrício Monteiro Neves em “*O que há de complexo no mundo complexo? Niklas Luhmann e a Teoria dos Sistemas Sociais*” explicam que a complexidade, segundo o olhar de Luhmann, corresponde aos totais de possibilidades de acontecimentos e circunstâncias em um sistema, e esses totais são possíveis através da troca de informações – comunicação (Neves, C; Neves, F, 2006).

Ainda, segundo os autores:

Essa complexidade extrema do mundo, nesta forma, não é compreensível pela consciência humana. A capacidade humana não dá conta de apreensão da complexidade, considerando todos os possíveis acontecimentos e todas as circunstâncias no mundo. Ela é, constantemente, exigida demais. Assim, entre a extrema complexidade do mundo e a consciência humana existe uma lacuna. E é neste ponto que os sistemas sociais assumem a sua função. Eles assumem a tarefa de redução de complexidade. Sistemas sociais, para Luhmann, intervêm entre a extrema complexidade do mundo e a limitada capacidade do homem em trabalhar a complexidade (Neves, C; Neves, F, 2006, não paginado).

Tal abordagem objetiva diminuir a complexidade do mundo, na medida em que os sistemas deixam de ser “uno”, um todo formado por suas partes, e passam a ser analisados, principalmente, a partir de suas diferenças com relação ao entorno. De acordo com Elias e Vidal (2018, não paginado):

Todo sistema absorve uma variedade de demandas, algumas das quais conflitantes entre si. As demandas ocorrem quando os indivíduos ou os grupos, em respostas às condições ambientais reais ou percebidas, agem para influenciar a política. Para transformar essas demandas em outputs (políticas públicas), o sistema deve promover acordos e fazê-los cumprir pelas partes interessadas, percebe-se que os outputs podem exercer um efeito modificador sobre o ambiente e suas demandas, podendo também ter influência sobre o caráter do sistema político.

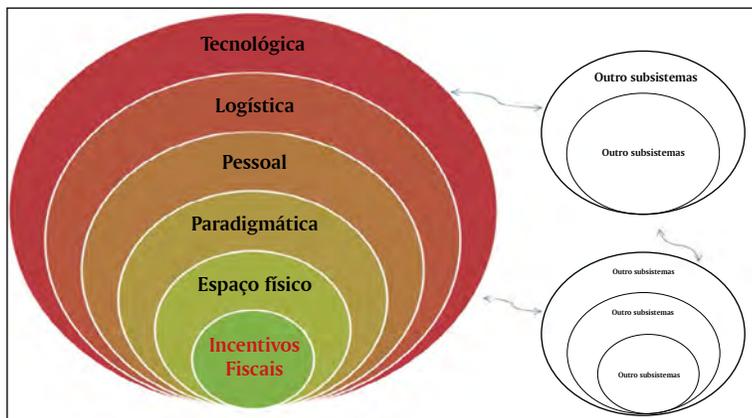
Como exemplo, podemos citar o jogo de xadrez que embora tenha possibilidades de combinações de lances finitas, materialmente essas combinações

são infinitas, o que torna esse esporte bastante complexo, mas que pode ser simplificado pela teoria dos diversos sistemas de aberturas padrões e suas variantes, que são estudados e ensinados pelos melhores enxadristas do mundo. Assim, para Luhmann (1996), os sistemas, portanto, são fechados, autorreferenciados e autopoéticos. O autor considera que os “sistemas sociais operam [...] fechados sobre sua própria base operativa, diferenciando-se de todo o resto e, portanto, criando seu próprio limite de operação” (Rodrigues; Neves, 2012). Ainda segundo os mesmos autores, “o fechamento é a condição da abertura do sistema ao ambiente: o sistema só é capaz de estar atento e responder à causalidade externa por meio das operações que ele próprio desenvolveu”. Já a autorreferencialidade diz respeito à “capacidade de operar com base em suas próprias operações constituintes” (Rodrigues; Neves, 2012) e são autopoéticos porque se autorreproduzem ou produzem a si mesmos enquanto unidade sistêmica.

A diferenciação entre sistema e entorno, por sua vez, realça que tudo aquilo que não diz respeito ao sistema observado é tido como entorno...No entanto, o que exatamente se reproduz na autopoiesis? Para Luhmann, o elemento básico de reprodução no sistema social é o processo de comunicação. Os sistemas sociais são entendidos como sistemas comunicativos (Melo, 2013, não paginado).

Na Sudam, o processo de incentivos fiscais, seguindo a análise sistêmica, faz parte de um sistema maior e é composta por sistemas menores, todos cognitivamente abertos, mas fechados operacionalmente e que, por meio da comunicação, enviam, transformam e recebem mensagens o tempo inteiro. O sistema maior diz respeito às atividades da autarquia que compõem os mais diversos processos finalísticos ou de apoio, enquanto os sistemas menores dizem respeito às dimensões de Pessoal, Tecnológica, Paradigmática, Logística e de Espaço físico. O gráfico 2 adiante demonstra essa ideia de maneira simplificada.

**Gráfico 2** – O sistema de incentivos fiscais, e outros sistemas e suas dimensões de comunicações



**Fonte:** Elaboração própria.

Esse tipo de abordagem facilitou a análise da situação da Sudam quando o desafio de digitalizar um dos seus principais processos finalísticos surgiu, pois, nas palavras de Elias, 2018:

A abordagem sistêmica é uma postura mental de ver algo partindo-se de uma visão holística ou circular, de conjunto ou totalidade, que objetiva propor soluções mais coerentes com a realidade atual. Ou seja, é ver algo partindo do todo, e não partindo das partes para depois se chegar ao todo. A visão holística da organização evidencia a diversidade de pressões a que o ambiente a submete, uma vez que os elementos que a circundam influenciam (e são influenciados), de forma direta ou indireta, as suas políticas e estratégias. Entre os vários sistemas (ou subsistemas) que formam a organização, destaca-se o sistema de informação e, como tal, interage com a organização e sofre os mesmos impactos que ela (Elias, 2018, não paginado).

Em um estudo sobre a contribuição do sistema de informação de custos na gestão pública municipal, Elias e Vidal (2018) dizem que essa abordagem “representa a forma de pensamento que objetiva propor soluções mais coerentes

com a realidade atual. Busca perceber e compreender um sistema em sua dinâmica de atuação no ambiente, sem desconsiderar suas várias inter-relações entre elementos internos e externos à sua estrutura”.

Nesse sentido, a abordagem sistêmica serviu para identificar as dimensões que deveriam ser tratadas para que a informatização do processo de incentivos fiscais tivesse suas oportunidades potencializadas e seus riscos amenizados, pois a dimensão paradigmática, que representa a mudança cultural que a transformação digital de um processo físico passa, pôde ser feita de tal sorte que considerasse as peculiaridades culturais existentes, quais sejam: décadas de uso do papel para aquele processo; 70% de servidores pouco aderentes ao uso de tecnologia; empresas representadas por projetistas pouco aderentes ao uso de tecnologia; o necessário uso de um intermediário entre a Sudam e as empresas, entre outras.

### 2.3.1 O problema enfrentado

No que se refere ao âmbito organizacional, a informação se tornou um fator estratégico para a gestão, tanto na esfera pública, quanto no setor privado, uma vez que ela é um insumo básico para gerar conhecimento, passando-se a privilegiar a utilização das TIC como suporte para a obtenção de dados que subsidiem a gestão de maneira mais eficaz (Malin, 2003; Hoffmann; Santos, 2016). Elias (2018, não paginado) contribui:

A crescente importância dos Sistemas de Informação decorre do aumento no volume de dados e informações que permeiam as organizações nos dias atuais, tornando-os uma das principais ferramentas que os gestores dispõem para auxiliá-los nos processos de gestão e tomada de decisão. O ato de administrar é considerado complexo e amplo, com isso não é mais possível gerenciar eficientemente uma organização sem o apoio da tecnologia da informação, em particular, dos sistemas informatizados.

A Sudam, embora seja uma autarquia federal e, portanto, nacional, possui apenas uma sede em Belém-PA e um escritório de representação em Brasília-DF. Tem em sua missão o objetivo de proporcionar desenvolvimento social e econômico aos nove estados da sua área de atuação e sendo o Incentivo Fiscal uma das principais ferramentas, torna-se patente a restrição de acesso a esse

tipo de benefício para empresas que se localizem em lugares mais distantes de Belém-PA, especialmente aquelas que não dispõem de recursos que possam ser investidos em diárias, passagens e alimentação de representantes para que protocolassem solicitações de pleitos desse instrumento fiscal na capital do Pará.

Entre os anos de 2007 e 2015, foram deferidos 1.839 projetos de solicitação de incentivos fiscais (Sudam, 2020), que representam uma média de mais de 200 por ano. Considerando os que não foram deferidos, a média de incentivos analisados por dia útil chega próxima de um (1). A figura abaixo mostra a distribuição dos incentivos fiscais deferidos no período citado, por estado, dentro da região amazônica.

**Figura 1** – Distribuição da concessão dos Incentivos fiscais aprovados por Estado (2007 a 2015)



Fonte: Sudam.

O ano de 2018 foi crucial para o setor de incentivos fiscais da Sudam. Foi o ano em que vários relatórios novos foram solicitados pela alta administração e a dificuldade em elaborá-los, pelo fato de as informações estarem todas em suporte físico (papel), restou evidente e isso foi traduzido como uma grande fragilidade desse processo. Fornecer informações úteis à tomada de decisões que porventura precisassem ser extraídas de maneira rápida era uma tarefa puramente

intuitiva, arriscada. Além disso, era o ano no qual mais de 60% dos servidores daquela área já passavam a ter direito à aposentadoria, segundo a Coordenação de Governança e Gestão de Pessoas da Sudam.

Esse foi o contexto no qual a autarquia operava, e apresentava dificuldades inúmeras, entre as quais cinco foram a base para o que viria a ser perseguido pela solução do Sistema SIN em forma de necessidades:

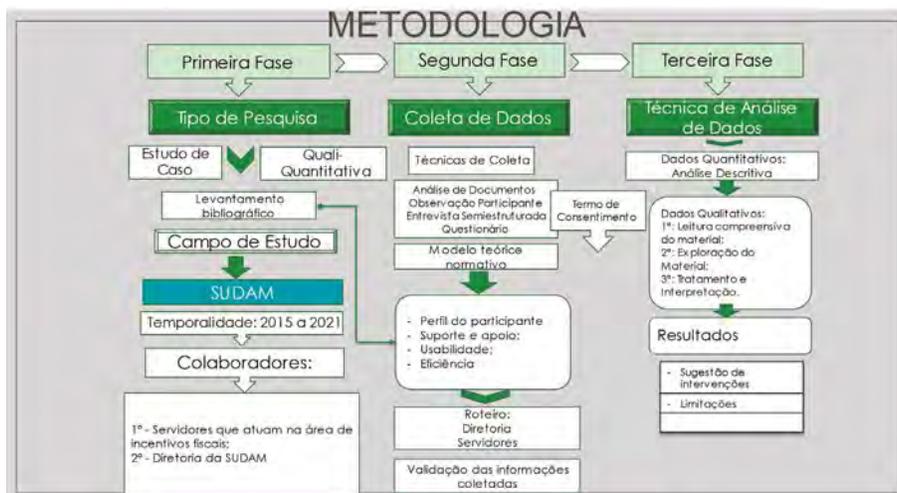
- 1) Necessidade de reduzir os custos, tanto da Sudam, mas principalmente das empresas, o que significava aumentara a atratividade;
- 2) Necessidade de disponibilizar um melhor acesso às informações, propiciando relatórios mais precisos e rápidos, com menor esforço;
- 3) Necessidade de aumento na produtividade;
- 4) Necessidade de facilitar o fluxo de informações;
- 5) Necessidade de acumulação de informações técnicas para apoiar ou contrapor decisões centralizadas.

Outro detalhe importante diz respeito ao fato de que a Sudam passa, ao longo dos últimos cinco anos, apesar de ter realizado concurso público em 2014, por uma defasagem imensa de recursos humanos. Em termos de comparação, na década de 1990, a Sudam tinha aproximadamente 600 servidores, enquanto atualmente o número é menor que 200. Os dados são da CGP- Sudam. Nesse cenário, a Coordenação de Gestão de Tecnologia da Sudam, CTI - Sudam, encontrava-se igualmente defasada em termos de recursos humanos. Só havia, e ainda permanece assim, um servidor para se dedicar às atividades de desenvolvimento de sistemas.

### **3 METODOLOGIA**

Trata-se de um estudo de caso com abordagem quali-quantitativa, contando com levantamento bibliográfico e análise documental. No quadro a seguir, as fases com respectivas modalidades adotadas.

## Quadro 1 – Metodologia



Fonte: Elaborado pelos autores.

Além disso, a pesquisa fez uso do software livre *Bizzagi*, para o mapeamento dos processos estudados, e as entrevistas aplicadas foram feitas pelo uso de e-mail, enquanto o software *Xmind* foi utilizado para o desenho do organograma.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Com relação à aplicação do questionário estruturado, ressalta-se que durante a aplicação o universo potencial era de 12 pessoas (número mais recente, de junho de 2022, de colaboradores na área de incentivos fiscais) e houve sete respondentes, ou seja, aproximadamente 60% de participação efetiva, conforme apresentado a seguir:

### 4.1 Análise do questionário estruturado

A pesquisa estruturada foi dividida em quatro grupos: Perfil do Respondente, Suporte e apoio, Usabilidade e Eficiência. Com relação ao perfil, 100% dos respondentes são do Pará, apesar de existir um escritório de representação da

Sudam em Brasília. Além disso, mais de 70% deles têm, no máximo, 39 anos. Ou seja, é formado por pessoas que passaram para a idade adulta juntamente com “boom” do advento da Computação ou depois disso, o que pode significar familiaridade com tecnologia.

Com relação à qualidade de acesso à internet para uso do sistema, 100% delas estão satisfeitas. Não menos importante, mais de 90% das respostas apontam que os analistas já usam o SIN há mais de um ano e todos analisaram alguma vez processos físicos antes do SIN.

Com relação aos demais grupos, foi elaborado o Quadro 1 adiante para sintetizar o conhecimento obtido. Para localizar a pergunta, usar-se-á a terminologia “Gx-Qy”, na qual:

- G = grupo;
- x= Número do grupo;
- Q = Questão;
- y= número da questão.

Já a coluna “Detalhes da Nota (DN)” expõe o detalhamento de todos os votos naquela pergunta. Por exemplo, uma pergunta que tenha tido 03 votos em Excelente, 01 em Bom, 01 em Médio, 01 em Regular e 01 em ruim seria representada da seguinte forma:  $DN=(3*5+1*4+1*3+1*2+1*1)/7$ .

Assim, através da média aritmética simples, temos a Escala Likert = 3,57

## Quadro 2 – Escala de respostas do questionado estruturado

Item	Grupo	Identificador	Detalhes da Nota(DN)	Escala Likert
1	Suporte e Apoio	G02-Q01	$(3*5+2*4+2*3+0*2+0*1)$	4,14
2	Suporte e Apoio	G02-Q02	$(6*5+1*4+0*3+0*2+0*1)$	4,85
3	Suporte e Apoio	G02-Q03	$(3*5+4*4+0*3+0*2+0*1)$	4,42
4	Usabilidade	G03-Q01	$(4*5+3*4+0*3+0*2+0*1)$	4,57
5	Usabilidade	G03-Q02	$(0*5+6*4+1*3+0*2+0*1)$	3,85
6	Usabilidade	G03-Q03	$(2*5+4*4+0*3+1*2+0*1)$	4,14
7	Usabilidade	G03-Q04	$(0*5+7*4+0*3+0*2+0*1)$	4,00
8	Usabilidade	G03-Q05	$(0*5+1*4+2*3+1*2+3*1)$	2,14
9	Eficiência	G04-Q01	$(6*5+1*4+0*3+0*2+0*1)$	4,85
10	Eficiência	G04-Q02	$(6*5+1*4+0*3+0*2+0*1)$	4,85
12	Eficiência	G04-Q03	$(2*5+4*4+1*3+0*2+0*1)$	4,14
13	Eficiência	G04-Q04	$(0*5+7*4+0*3+0*2+0*1)$	4,00
14	Eficiência	G04-Q05	$(0*5+7*4+0*3+0*2+0*1)$	4,00

**Fonte:** elaboração do autor.

A partir do Quadro 3 de notas, podemos realizar outra média, mas dessa vez de cada Grupo, para obtermos o sub-índice deles. Para isso, é suficiente a soma de cada uma delas dividida pela quantidade (média ponderada).

## Quadro 3 – Média agregada das respostas do questionário estruturado

Item	Grupo	Média Likert
1	Suporte e Apoio	4,47
2	Usabilidade	3,79
3	Eficiência	4,36

**Fonte:** elaboração do autor.

A partir da Quadro 3, pode-se concluir que todos os indicadores estão bons, mas em termos de usabilidade, ainda há uma boa margem de crescimento e melhoria. De acordo com a escala Likert, a nota entre 3,00 e 3,99 é uma nota “indiferente”, ou seja, não é promotora (maior ou igual à 4,00) nem detratora (menor que 3,00), e isso é um sinal de alerta.

Observando-se com uma lupa, as perguntas responsáveis pelo índice abaixo do desejável foram relacionadas na Interface gráfica do Sistema e Participação dos técnicos no planejamento de desenvolvimento e evolução do sistema. Teoricamente, é necessário melhorar a interface e ampliar a participação direta dos técnicos envolvidos com o sistema.

#### 4.1.2 Análise do questionário não estruturado

De acordo com resposta formal Sudam, o Sistema SIN deixou mais organizado o trabalho de gestão de incentivos fiscais, devido ao sistema “estar organizado por perfil de usuário e a distribuição de dados do projeto estruturado em abas e assuntos, facilitando a busca de informações no momento da análise” (Sudam, 2022, não paginado). Além disso, ajuda a gestão, pois “o sistema permite a consulta e acompanhamento dos pleitos registrados no sistema” (Sudam, 2022, não paginado).

Quando perguntada sobre o momento de desenvolvimento e implantação do SIN, a Sudam informa que “A transformação de processo físico em digital poderia ter sido iniciada na Sudam há mais tempo, entretanto, sua implementação foi acompanhada por redução no número de servidores disponíveis para este processo”. Nesse aspecto, percebe-se a importância do sistema dado o cenário de diminuição de mão de obra, e, nesse sentido, fica evidenciado na resposta seguinte que o uso do sistema está diretamente relacionado ao aumento da produtividade no setor.

Mais adiante, nota-se o impacto do SIN nas empresas pleiteantes, pois “a introdução de sistema informatizado facilitou a submissão de pleitos de forma remota em substituição a entrega física de documentos na Sudam ou envio pelos Correios” (Sudam, 2022, não paginado).

Observou-se que o SIN necessita se adequar melhor à estrutura organizacional da Sudam, pois

a atual estrutura do SIN hoje é focada na tramitação do processo entre a Coordenação de Incentivos Fiscais e a Coordenação-Geral de Incentivos Fiscais. Como está desenhado, o sistema

não permite a tramitação do processo nos demais atores no macroprocesso de concessão de incentivos fiscais (Sudam, 2022, não paginado).

Outra observação importante diz respeito às oportunidades de melhoria. A Sudam afirma que,

do ponto de vista negocial o sistema poderia atingir melhores resultados para uso interno e externo se fosse desenhado após o mapeamento do macroprocesso de concessões de incentivos fiscais, assim como sua análise de riscos. Há relatos dos usuários internos e externos afirmando que o sistema é pouco intuitivo e contém algumas falhas de concepção que causam retrabalho ou induzem a erros (Sudam, 2022, não paginado).

Essa resposta ratifica a aplicação do questionário anônimo junto aos servidores nas perguntas 03 e 05 do grupo 03, cujos resultados merecem atenção.

Quando perguntado sobre a contribuição do SIN para geração de emprego e renda na região, a Sudam não consegue estabelecer uma relação dos assuntos, “pois não há indícios de que a existência do sistema tenha ampliação o número de incentivos” (Sudam, 2022, não paginado). Três hipóteses para isso são: inexistência de relação, relação de melhoria no contexto de que o esperado seria piorar (pandemia mais diminuição de servidores) ou tempo curto para estabelecer qualquer tipo de relação. A hipótese de piora é praticamente descartada, porque não houve diminuição de incentivos, mesmo com a diminuição considerável da mão de obra nesse processo.

Quando perguntado sobre o que a Sudam tem feito para atender ao Acórdão 4.056/2020 TCU/Plenário, especialmente em relação ao objetivo estratégico de “Induzir a estruturação produtiva nas regiões”, e como o Sistema SIN tem contribuído para isso, obteve-se como resposta que

a Sudam realiza ações de divulgação dos instrumentos sob sua administração por toda a Amazônia Legal, assim como tem celebrado parcerias e acordos de cooperação com diversos agentes da política de desenvolvimento regional. O Sistema de Incentivos Fiscais pode contribuir facilitando aos

empreendimentos localizados na área de atuação da Autarquia o acesso aos pleitos de incentivos fiscais (Sudam, 2022, não paginado).

Por fim, com relação a mitigar riscos de concessão indevida de incentivos fiscais, a Sudam tem feito a “atualização do Manual de Elaboração de Projetos de Incentivos Fiscais, elaboração do Manual de Normas e Procedimentos dos Pleitos de Incentivos Fiscais, levantamento e acompanhamento das necessidades de atualização e correções de bugs do SIN”. Isso demonstra, claramente, uma preocupação da autarquia com esse risco.

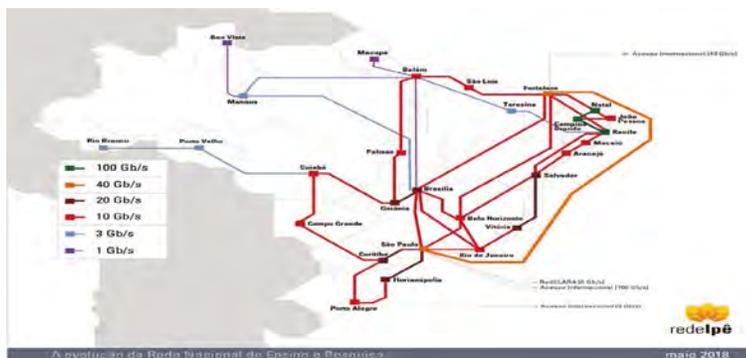
#### **4.2 Resultados da análise do questionário não estruturado:**

- O Sistema SIN deixou mais organizado o trabalho de gestão de incentivos fiscais;
- A introdução de sistema informatizado facilitou a submissão de pleitos de forma remota em substituição a entrega física de documentos na Sudam ou envio pelos Correios” (Sudam, 2022).
- Observou-se que o SIN necessita se adequar melhor à estrutura organizacional da Sudam;
- Quando perguntado sobre a contribuição do SIN para geração de emprego e renda na região, a SUDAM não consegue estabelecer uma relação dos assuntos, “pois não há indícios de que a existência do sistema tenha ampliação o número de incentivos” (Sudam, 2022);
- Com relação a mitigar riscos de concessão indevida de incentivos fiscais, a Sudam tem feito a “atualização do Manual de Elaboração de Projetos de Incentivos Fiscais, elaboração do Manual de Normas e Procedimentos dos Pleitos de Incentivos Fiscais, levantamento e acompanhamento das necessidades de atualização e correções de bugs do SIN”.

#### **4.3 Resultado da análise dos documentos institucionais no contexto do Sistema SIN**

a) Análise Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia no contexto do Sistema SIN

**Gráfico 3 – A evolução da Rede Nacional de Ensino e Pesquisa**



Fonte: SIN

- Análise dos Planos Diretores de Tecnologia da Informação e Comunicação da Sudam

Notou-se uma única ação relacionada ao SIN dentro do PDTIC vigente da Sudam, “Contratar serviços para manutenção corretiva e evolutiva do SIN”, ou seja, uma dependência total de uma empresa contratada e, caso haja alguma descontinuidade, o sistema ficará, de acordo com o PDTIC da autarquia, sem manutenções evolutivas e/ou corretivas.

**Quadro 4 – Análise dos relatórios de gestão**

Ano	Denominação	Índice de Referência (*)	Índice Observado	Quantidade de colaboradores (**)	Fórmula de Cálculo
2015	Tempo médio de tramitação de processos	88 dias	95 dias	27	TMTP= soma da duração de processos solucionados com sucesso/Nº de processos solucionados com sucesso
2016		95 dias	125 dias	25	
2017		125 dias	166 dias	15	
2018		166 dias	135 dias	14	
2019		135 dias	161 dias	12	
2020		161 dias	266 dias	10	
2021		266 dias	254 dias	8	

Fonte: SIN

**Gráfico 3 – Aumento dos Teds**



Fonte: SIN

- Listagem de **riscos**

- 1) Risco de perda de conhecimento técnico sobre o SIN devido à dependência de empresa terceira;

- 2) Risco de desenvolvimento de funcionalidades não aderentes às necessidades devido à pouca participação dos técnicos nas fases de planejamento de desenvolvimento do sistema;

- 3) Risco de aumento da curva de aprendizado de utilização do sistema, por parte de novos usuários, devido a não existência de manual interno e à pouca intuitividade da interface do sistema;

- 4) Risco de evasão de servidores na área de incentivos fiscais;

- 5) Risco de duplicidade de dados devido à utilização de dois sistemas em parte do processo de incentivos fiscais;

- 6) Riscos de falha humana devido à utilização de dois sistemas em parte do processo de incentivos fiscais;

- 7) Risco de não atingimento de regiões mais distantes devido à falta de infraestrutura de comunicação na região amazônica.

- Listagem de **oportunidades**

- 1) Criação de um módulo gerencial com indicadores automáticos a partir dos dados das empresas;

- 2) Cruzamento dos dados das empresas da Amazônia legal com outros bancos de dados da Amazônia, a fim de proporcionar informações úteis.

- Listagem de sugestão de **intervenções**

1) Aumento da mão de obra técnica no processo na área de incentivos fiscais;

2) Necessidade de maior participação dos técnicos de incentivos fiscais nas decisões que culminam em ajustes ou evoluções do sistema;

3) Necessidade de investimento maior em usabilidade e interface do sistema;

4) Automatização da geração de indicadores a partir do próprio sistema, para que não haja dependência anual de estudos sobre o assunto (ou que aumentem a velocidade de elaboração desses estudos);

5) Necessidade de ajuste no sistema SIN, para torná-lo mais aderente à Sudam para evitar riscos de ter de usar dois controles (ainda que sejam em dois sistemas);

6) Criação de ação no PDTIC que torne a Sudam menos dependente de contratação de empresa para manutenções corretivas e evolutivas do sistema.

## 5 CONCLUSÃO

Retomando a Teoria dos sistemas sociais, percebemos claramente que a Sudam é um Sistema maior que pode ser entendido, no contexto deste trabalho, a partir da formação dos subsistemas Sistemas de Informações Gerenciais, Sistema SIN, e um quarto sistema denominado Indicadores, que pode ser traduzido como um Ambiente de Resultados e é o mais dependente de todos e para quem os demais trabalham.

A Sudam era um todo formado por determinada tecnologia, a maior parte ainda da década de 1990, e alcançava determinados resultados com os Sistemas de Informações Gerenciais que possui. A partir da implantação do Sistema de Gestão de Incentivos Fiscais, um SIG específico para a gestão de benefícios tributários, a Sudam passou a ser formada por “outro todo”, ao mesmo tempo em que teve uma sensível diminuição do seu quadro de pessoal, mas experimentou uma tendência de aumento de produtividade.

Invariavelmente, ainda com base na Teoria dos sistemas sociais, a Sudam pertence a um ambiente, o ambiente externo o qual a influencia e é influenciado por ela. Nesse sentido, percebe-se que as interações existentes dentro cada um destes sistemas e suas interações internas ou com o ambiente externo têm resultados sob várias perspectivas.

De acordo com respostas constantes no formulário não estruturado deste trabalho, a Sudam ainda não possui estudos sobre o desempenho do desenvolvimento regional nos últimos cinco anos, o que nos limita em avaliar o impacto do SIN nessa dimensão de ambiente externo, mas com relação ao ambiente interno, algumas perspectivas merecem relevância nesse quadro. Na perspectiva dos técnicos, o SIN tem como destaques positivos as temáticas de Suporte e Apoio aos usuários, além de proporcionar melhora na Eficiência dos trabalhos. Como oportunidade de melhoria, foi observado que há grande espaço para evolução da usabilidade do sistema.

Já em Relação ao Tempo Médio de Tramitação de Processos, extraído a partir dos Relatórios de Gestão, percebemos que este indicador foi fortemente influenciado por outras variáveis, como: possibilidade de acabar com os incentivos fiscais em 2018; diminuição da quantidade de colaboradores na área de incentivos fiscais; e pandemia do novo Coronavírus. Por conta disso, os resultados são inconclusivos e se fazem necessários, ao menos, mais dois anos para se confirmar a tendência de melhora nesse indicador a partir da implantação do SIN.

No que se refere às limitações da pesquisa, destaca-se a dificuldade na construção da revisão de literatura, considerando a escassez de estudos sobre a temática, além da multidisciplinaridade existente entre tecnologia da informação, gestão pública e teoria sistêmica. Desse modo, percebe-se que ainda há muito a ser investigado no que diz respeito à implantação de sistemas em entidades públicas com olhar sistêmico.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. **Direito administrativo descomplicado**. 21. (rev. e atual). São Paulo: Método, 2013.

- CATÃO, M. **Regime jurídico administrativo**. São Paulo: Renovar, 2004.
- ELIAS, L. M. S. L. **Sistema de Informação de Custos no Setor Público Municipal: um estudo sistêmico no estado do Pará**. Belém, 2018.
- ELIAS, L.M.; VIDAL, J. P. **Um estudo sobre a contribuição do sistema de informação de custos na gestão pública municipal**. 2018.
- GOV.BR. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia**. Disponível em: <https://www.gov.br/Sudam/>. Acesso em: 10 ago. 2020.
- HOFFMANN, Wanda Aparecida Machado; SANTOS, Cintia Almeida da Silva. Gestão do Conhecimento no Instituto Federal de São Paulo – Campus Araraquara: proposta de utilização do software Redmine como ferramenta para gestão, armazenamento e compartilhamento da informação. **Páginas a&b - arquivos e bibliotecas**, n. 5, 2016. Acesso em: 1 jul. 2020.
- LUHMANN, Niklas. **Introducción a la teoría de sistemas**. México D. F.: Antrhopos, 1996.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 276-277.
- MELO, L. C. M. **A teoria dos sistemas sociais em Niklas Luhmann**. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69922013000300013](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922013000300013). Acesso em: 12 set. 2020.
- MIRANDA, G. L. Limites e possibilidades das TIC na educação. **Revista de Ciências da Educação**, n. 3, maio/ago. 2007. Disponível em: <http://sisifo.fpce.ul.pt/pdfs/sisifo03PT03.pdf>>. Acesso em: 02 jul. 2020.
- NEVES, C. E. B; NEVES, F. M. **O que há de complexo no mundo complexo? Niklas Luhmann e a Teoria dos Sistemas Sociais**. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1517-45222006000100007#tx12](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000100007#tx12). Acesso em: 1 set. 2020.

NEVES, C. E. B; NEVES, F. M. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa - IBGC. Disponível em: <https://www.ibgc.org.br/>. Acesso em: 18 set. 2020.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto-Lei Nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2020.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp124.htm). Acesso em: 20 jun. 2020.

PRESSMAN, R. S. **Engenharia de *software***. 6. ed. São Paulo: McGrawHill, 2006.

REBECCA, C; J. P., VIDAL. **A governança nas Instituições de Ensino Superior**: discussões teóricas e a aplicação na Universidade Federal do Pará. 2018.

RODRIGUES, Leo Peixoto; NEVES, Fabrício Monteiro. **Niklas Luhmann: a sociedade como sistema**. Porto Alegre: Edipucrs, 2012, 132 p.

SOMMERVILLE, I. **Engenharia de Software** 8. ed. Pearson, Addison Wesley, 2007.

TIGRE, P; NORONHA, V. Do mainframe à nuvem: inovações, estrutura industrial e modelos de negócios nas tecnologias da informação e da comunicação. **R. Adm.**, São Paulo, v. 48, n. 1, p.114-127, jan./fev./mar. 2013.

STALLINGS, W. **Redes e sistemas de comunicação de dados**. 5. ed. Editora Campus (Elsevier), 2005.



## UM NOVO OLHAR DA TRANSPARÊNCIA SOBRE AS LICITAÇÕES REALIZADAS NA SUDAM – 2015 A 2022

### *A NEW VIEW OF TRANSPARENCY ON BIDDING CARRIED OUT AT SUDAM - 2015 TO 2022*

#### RESUMO

A Administração pública tem o dever de publicizar seus atos de compras, sobretudo com o advento da Lei nº 12.527/2011, que estabeleceu como diretrizes da governança pública o uso da publicidade como preceito geral no cumprimento legal das práticas da transparência nos processos licitatórios. As entidades que compõem a estrutura da administração pública brasileira são obrigadas pela Constituição Federal a prestarem contas do uso de recursos públicos, respeitando o princípio da publicidade. Desse modo, a trilha de uma boa governança perpassa pela transparência das contas dos entes públicos nas administrações direta e indireta. Essa temática recebeu maior destaque em leis recentes, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei da Transparência e a Lei de Acesso à Informação. Considerando que a Sudam está no contexto de agente do governo com a obrigação de dar transparência de suas compras, este artigo se pauta na comprovação da boa governança pública, no que diz respeito à Transparência ativa

#### *Marcos Rodrigues de Almeida*

Mestre em Gestão Pública pelo Núcleo de Altos Estudos da Amazônicos (Naea) da Universidade Federal do Pará (UFPA). E-mail: mra94@hotmail.com.

#### *Marina Yassuko Toma*

Doutora em Ciências do Desenvolvimento Socioambiental pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (Naea), da Universidade Federal do Pará. E-mail: yassuko@ufpa.br.

#### *Rosana Pereira Fernandes*

Doutora em Ciências do Desenvolvimento Socioambiental pelo Núcleo de Altos Estudos da Amazônicos (Naea) da Universidade Federal do Pará (UFPA). E-mail: rosaferr@uol.com.br.

#### *Heriberto Wagner Amanajás Pena*

Doutor em Ciências Agrárias pela Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA/EMBRAPA). E-mail: heriberto@uepa.br.

#### *Marcelo Santos Chaves*

Mestre em Economia pela Universidade Federal do Pará. E-mail: modelo.doma@gmail.com.

das licitações na Sudam no período de 2015 a 2022. Assim, foi formulado o seguinte problema: A Sudam atende aos requisitos da Governança pública, no que diz respeito à transparência em suas licitações e contratos, conforme legislação sobre o tema? A partir de uma exploração bibliográfica e documental, o escopo metodológico se divide em duas partes. Na primeira, apresenta-se um indicador de mensuração dos níveis de transparência no processo de aquisição na administração pública; e na segunda, apresenta-se um indicador para mensuração dos níveis de transparência no processo de publicidade das aquisições públicas.

**Palavras-Chave:** administração pública; governança; publicidade; transparência.

### **ABSTRACT**

The Public Administration has the duty to publicize its purchasing acts, especially with the enactment of Law nº 12.527/2011, which established as public governance guidelines the use of publicity as a general precept in the legal fulfillment of transparency practices in bidding processes. The entities that make up the structure of the Brazilian public administration are required by the Federal Constitution to account for the use of public resources, respecting the principle of publicity. In this way, the trail of good governance runs through the transparency of the accounts of public entities in the direct and indirect administrations. This theme received greater prominence in recent laws, such as the Fiscal Responsibility Law, the Transparency Law and the Access to Information Law. Considering that Sudam is in the context of a government agent with the obligation to provide transparency of its purchases, this article is based on the evidence of good public governance, with regard to the active transparency of bids in Sudam in the period from 2015 to 2022. Thus, the following problem was formulated: How can Sudam demonstrate the level of active transparency in its contracts in the period from 2015 to 2022? Based on a bibliographical and documentary exploration, the methodological scope is divided into two parts. In the first, an indicator capable of measuring the levels of transparency in the acquisition process in public administration was presented; and the second presented an indicator that proposed to measure the levels of transparency in the publicity process in public acquisitions.

**Keywords:** public administration; governance; publicity; transparency.

## **1 INTRODUÇÃO**

As aquisições de bens e serviços públicos representam uma das áreas mais importantes da atividade da Administração Pública. De acordo com informações

do IPEA (2019), o governo federal é o maior comprador do Estado brasileiro, sendo que as compras e contratações realizadas pelo Governo Federal no período de 2006 a 2017 representaram 12,5% do PIB brasileiro.

Atualmente, as aquisições de bens e as contratações de empresas para a prestação de serviços são feitas, no âmbito da Administração Pública federal, preferencialmente, por pregão, na sua forma eletrônica. O pregão eletrônico caracteriza-se pela utilização de recursos de tecnologia de informação nos procedimentos licitatórios, proporcionando a comunicação e a interação à distância, pela internet, entre os agentes públicos responsáveis pela licitação (pregoeiro e equipe de apoio) e os licitantes (empresas interessadas em fornecer ou contratar com a Administração).

Neste artigo, a proposta de avaliar um novo olhar da transparência pública dos gastos com aquisições foi feita a partir de dados das licitações e contratos ocorridos no período de 2015-2022, da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), autarquia federal de fomento ao desenvolvimento regional da Amazônia Legal, cuja sede administrativa fica localizada na cidade de Belém, capital do estado do Pará.

A hipótese deste trabalho se pautou na comprovação da boa governança pública, no que diz respeito à Transparência Ativa, cujo princípio exige de órgãos e entidades públicas a divulgação de informações de interesse geral, independentemente de terem sido solicitadas.

No âmbito da Administração pública brasileira, sobretudo nos Órgãos da esfera do executivo federal, a leitura dos normativos e da legislação temática não apresenta uma forma de mensurar o atendimento dessa transparência das compras públicas, pela ausência de elementos ou indicadores que possam aferir esse cumprimento adstrito a todo o regramento legal a que a Administração pública federal está sujeita.

Partindo dessas premissas, os autores se propuseram a analisar, no âmbito da administração pública, os níveis de transparência ativa nos contratos realizados na Sudam no período de 2015-2022, sob a ótica da Transparência, em razão do período a partir do qual a Sudam passou a disponibilizar em seu website oficial as informações sobre as licitações realizadas. Para isso, foi utilizada, além da

revisão da literatura do tema, parte considerável de informações através da coleta de dados diretamente do sítio da autarquia, de outros sítios governamentais, bem como de sistemas internos de informação, como o Sistema Eletrônico de Informações (SEI), o Sistema Integrado de Administração de Pessoal (Siape) e o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG).

Diante do exposto, formula-se o seguinte problema de pesquisa: A Sudam atende aos requisitos da Governança pública, no que diz respeito à transparência em suas licitações e contratos, conforme legislação sobre o tema?

O objetivo geral do artigo consiste em analisar, no âmbito da administração pública, os níveis de transparência ativa nos contratos realizados pela Sudam, no período de 2015 a 2022. Para tanto, os objetivos específicos são: analisar as licitações e os contratos realizados na Sudam no período de 2015 a 2022; e apresentar dois indicadores que se propõem a mensurar os níveis de transparência nos processos de aquisição e publicidade das contratações na Sudam no período de 2015 a 2022.

A hipótese adotada é que a Sudam demonstra o nível de transparência ativa nos seus contratos administrativos, realizados no período de 2015 a 2022, sob as perspectivas das modalidades de contratações e do nível de publicidade desses contratos para a sociedade.

Com base nessas discussões, a proposta foi verificar a derivação legal, as funções e os entendimentos dos princípios da publicidade e transparência aplicados à evidenciação das compras públicas. A metodologia consistiu em duas etapas, desenvolvidas paralelamente: identificação dos níveis de transparência ativa nos principais meios de comunicação oficial do governo federal, através da proposta de criação de dois índices de aferição dessa vertente da transparência pública. Dessa forma, o produto final para a transparência ativa foi a proposta de dois índices de transparência, demonstrados no item da Metodologia deste trabalho.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, conhecida como lei geral das licitações, instituiu como modalidades de licitação a concorrência, a tomada

de preços, o convite, o concurso e o leilão. Ela tinha por objetivo resolver problemas de controle dos atos administrativos, bem como coibir desmandos dos gestores públicos.

A utilização do pregão eletrônico no âmbito dos Estados e Municípios foi admitida pela Lei nº 10.520/2002, que dispõe em seu art. 2º, § 1º: “Poderá ser realizado o pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, nos termos de regulamentação específica”. Com a edição do Novo Decreto nº 10.024/19, houve uma atualização no regramento do Pregão, através de uma norma mais atual nas licitações, em especial aquelas realizadas pelo Governo Federal.

Embora publicada no dia 01/04/2021, a nova Lei Geral de Licitações (Lei nº 14.133/21), a Medida Provisória nº 1.167/23 prorroga a validade da antiga Lei de Licitações, da Lei do Regime Diferenciado de Compras (RDC) e da Lei do Pregão até o dia 30 de dezembro de 2023. Ressalta-se o destaque ao pregão devido ser atualmente a modalidade de licitação com maior volume de compras na Administração pública.

Com o objetivo de fomentar o acesso à informação, segundo Carvalho Filho (2018, p. 92), a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88) dedicou diversos dispositivos ao tema, dentre os quais o art. 5º, inciso XXXIII, art. 37, § 3º e art. 216, os quais estabeleceram, dentre outros, a garantia fundamental dos cidadãos ao direito de acesso às informações governamentais, com exceção daquelas classificadas como sigilosas, imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado.

Para atender a essa necessidade de controle dos gastos públicos e a sua publicidade à sociedade, foi criada, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei complementar nº 101/2000), que “além de condicionar os gastos públicos à capacidade de arrecadação de receita dos entes políticos, também promoveu a transparência dos gastos públicos” (Cruz *et al.*, 2001, p. 180).

Em consonância com a Lei da Transparência, Lei Complementar nº 131/2009, criada para acrescentar alguns dispositivos à Lei de Responsabilidade Fiscal, surgiu a Lei nº 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação (LAI), representando um novo paradigma para a transparência governamental no Brasil.

## 2.1 A governança

A transparência é um dos aspectos importantes da governança, pois seu propósito se caracteriza pelo desejo de a Administração divulgar seus atos e decisões para as partes interessadas e para a população. A respeito do início da utilização da governança na sociedade, de acordo com Nardes, Altounian e Vieira (2018, p. 169):

não se sabe ao certo a data em que os conceitos de governança começaram a ser utilizados. A partir do momento em que o ser humano começou a delegação de tarefas a outros, sempre esteve presente a preocupação da construção de mecanismos que permitissem ao delegante ter maior certeza de que suas orientações serão observadas pelo delegado.

O conceito de governança, “tradicionalmente associado com a capacidade financeira e administrativa de uma organização de implementar suas políticas, tem passado por reformulações, de forma a ser aplicado na nova realidade de gestão das políticas públicas” (Bresser-Pereira, 1997, p. 190). Conforme o Guia da Política e Governança Pública (2018, p. 13), “governança significa a capacidade de estabelecer metas para a sociedade, bem como a capacidade de desenvolver programas que permitam atingir esses objetivos”.

Nessa trilha de entendimento, Nardes, Altounian e Vieira (2018) afirmam que a boa governança exige uma implementação eficaz e os meios para criar coerência entre todas as atividades dos governos. Nessa ótica, ela requer meios para responsabilizar os dirigentes pelo desempenho de todas essas atividades e assegurar que o setor público seja suficientemente transparente para permitir que a sociedade e a mídia observem o que está sendo feito.

Cabe aqui ressaltar duas abordagens que têm o propósito de aclarar a temática da governança: a governança corporativa e a governança no setor público.

### 2.1.1 Governança Corporativa

A partir do entendimento exposto sobre a governança, trazendo para a realidade prática das entidades, observa-se a governança corporativa como o

conjunto das melhores práticas para gerenciar uma empresa. E em alinhamento com o alcance da governança, acerca das diversas partes interessadas, a governança corporativa trata da gestão em si das entidades, a qual envolve, direta e indiretamente, acionistas, diretoria e os órgãos de fiscalização.

A Governança Corporativa, segundo o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, p. 2):

são o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas. As boas práticas de governança corporativa convertem princípios em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor da organização, facilitando seu acesso ao capital e contribuindo para a sua longevidade e o bem comum (IBGC, p. 2).

Considerando que a transparência surge nessa discussão de um cenário de boas práticas dentro das organizações, o item a seguir cristaliza o entendimento das diretrizes acerca da transparência para a governança dentro dos órgãos públicos.

### 2.1.2 Governança no setor público

No contexto do cenário que iniciou a discussão da governança na esfera pública, o Referencial Básico de Governança (2013, p. 13) assevera que a governança no setor público:

é um fenômeno complexo, em constante evolução e que muda em razão do objeto e seu local de aplicação. Especificamente no que se refere ao setor público, a crise fiscal dos anos 1980 exigiu novo arranjo econômico e político internacional, com a intenção de tornar o Estado mais eficiente. Esse contexto propiciou discutir a governança na esfera pública e resultou no estabelecimento dos princípios básicos que norteiam as boas práticas de governança nas organizações públicas (IFAC, 2001): transparência, integridade e prestação de contas.

No setor público, o conceito de governança se amplia e seu significado torna-se mais abrangente do que aquele usado no mundo dos negócios privados, uma vez que engloba aspectos da gestão. Nesta linha, Slomski (2008) esclarece que a governança pública não é somente uma questão de aumento de efetividade e eficiência, mas também de guardar a legalidade e legitimidade, em que a interação entre o contexto político e o social representa um papel crucial.

A governança pública se pauta por alguns princípios essenciais, conforme Figura 1, através dos quais a Administração Pública busca atender com eficiência o atendimento de suas demandas, como agente responsável pela otimização no uso dos recursos públicos, como se demonstra na figura a seguir:

**Figura 1** – Princípios básicos de governança para o setor público

Capacidade de resposta	Integridade	Confiabilidade	Melhoria regulatória	Prestação de contas	Transparência
------------------------	-------------	----------------	----------------------	---------------------	---------------

**Fonte:** Elaborado pelos autores com base em Nardes, Altounian e Vieira (2018).

Com relação à Governança, na esfera estatal no Brasil, apesar de o tratamento teórico e acadêmico ter sido mais aprofundado na esfera da governança corporativa nos demais países, no Brasil já é reconhecida uma considerável produção científica acerca da governança pública. Segundo Nardes, Altounian e Vieira (2018, p. 172), houve avanços, pois afirmam que “em diversos países, em especial aqueles desenvolvidos, e isso inclui o Brasil, o modelo de gestão tradicional evoluiu para o chamado NPM (*New public management*) e atualmente para um novo modelo denominado Nova governança pública”.

A seguir, são apresentadas algumas considerações sobre a transparência no contexto do arcabouço legal sobre o dever da Administração em licitar suas compras e do fomento ao direito de os cidadãos terem acesso a essas informações governamentais.

## 2.2 Transparência pública

De forma abrangente, pode-se conceituar a transparência pública como a publicação e divulgação de informações públicas, de maneira que elas sejam

facilmente acessadas e compreendidas, permitindo, assim, que a sociedade possa fazer um efetivo uso dela, tendo em vista os fins almejados.

De maneira mais assertiva, Silva (2010) entende que há transparência quando há controle externo de um ato, ou do que dele resulta, para além do agente que o praticou, estando esse controle vinculado a uma adequada compreensão de um comportamento ou do seu resultado por meio de volumes apropriados de dados, informações e conhecimento. Ainda de acordo com o autor, o nível de transparência alcançado pode ser compreendido, pelo menos, em três dimensões: os assuntos e âmbitos sobre os quais se podem produzir informação pública; a extensão e a qualidade da informação disponível; e o montante de pessoas e de classes de pessoas a quem é permitido acesso a essa informação. Assim, quanto mais extensa e clara a informação disponível, mais transparente será o Estado.

### 2.2.1 Transparência (Cronologia no Brasil)

A cronologia histórica de implementação da transparência no Brasil é ilustrada na Figura 2, a seguir, extraída do sítio da CGU:

**Figura 2** – Linha do Tempo da Transparência no Brasil



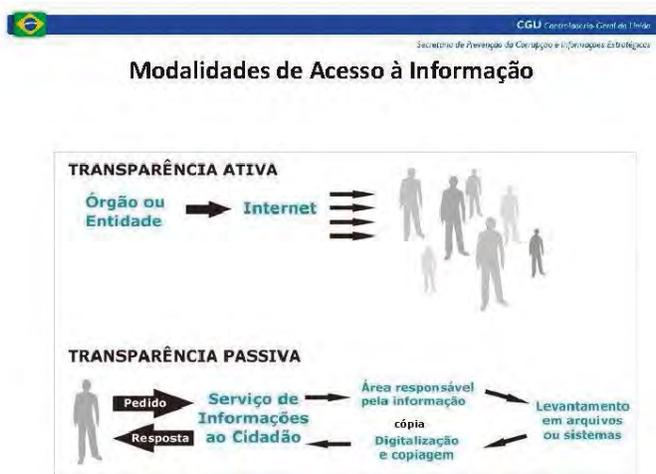
**Fonte:** A Sociedade no Controle - Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção Controladoria-Geral da União. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu>.

Interessante também destacar, nessa cronologia dos normativos da transparência pública, o reflexo da Lei Complementar nº 131/2009 – Lei da transparência, na Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme ampliação do seu artigo 48 com a inclusão do § 1º, segundo o qual a transparência será assegurada com o incentivo à participação popular, conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, bem como a implantação de sistema integrado de administração financeira e controle.

### 2.2.2 Transparência Ativa e Passiva

Na gestão pública, a transparência dos dados é obtida e transmitida de duas formas: ativa e passiva. Na transparência ativa, o poder público age no sentido de liberar o maior número de informações e dados possíveis em seu portal de transparência. Já na transparência passiva, o poder público fornece informações mediante solicitações e pedidos realizados pela sociedade civil, empresas ou qualquer cidadão, conforme ilustração na Figura 3:

**Figura 3 – Modalidades de Acesso à Informação**



Fonte: Programa Brasil Transparente Lei de Acesso à Informação LAI - Controladoria-Geral da União. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu>.

No entanto, um contraponto contido na pesquisa de Lima (2018) mostra que os estudos desenvolvidos após os cinco anos de promulgação da LAI priorizam os municípios, ou grupos de municípios de um estado. Em sua ótica, o próprio Poder Executivo federal, principal indutor de todo esse processo de governo aberto, transparência e acesso à informação, não é incluído como objeto principal dos estudos envolvendo transparência e LAI.

Destarte, a transparência ativa representa a divulgação de informações por iniciativa do próprio Órgão público, sem que sequer tenha sido solicitada pelo administrado, difere da transparência passiva, uma vez que, nesta, o cidadão só obteve as informações após requerer à Administração Pública.

### 3 METODOLOGIA

A metodologia utilizada tem como foco central analisar, no âmbito da administração pública, os níveis de transparência no processo de contratação bens e serviços, e no processo de publicidade das contratações de bens e serviços. Seu arcabouço algébrico foi estruturado com fundamento na metodologia do trabalho elaborado por Chaves e Pena (2022), baseada na Teoria dos Números enunciada por Santos (2020), especialmente no que tange à ordenação de números inteiros e frações contínuas.

A escolha do período de 2015 a 2022 justifica-se em razão das disposições contidas na Lei de Acesso à Informação, que exige que os Órgãos da Administração pública deem publicidade de seus atos nos principais portais de acesso à sociedade. Em que pese a publicação desse normativo ter ocorrido em 2011, a Sudam somente passou a publicar seus editais em sua página oficial a partir de 2015.

A pesquisa foi de natureza aplicada, para a qual foi adotada uma abordagem qualitativa. Quanto aos objetivos, tratou-se de uma pesquisa exploratória. O estudo desenvolvido teve característica de uma pesquisa descritiva, considerando que “visa descrever as características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis. Envolve o uso de técnicas padronizadas de coleta de dados: levantamento e observação sistemática” (Gil, 1991, p. 34).

Este artigo assumiu, em geral, a forma de levantamento de dados e discorreu sobre o papel da Sudam como Órgão de fomento ao desenvolvimento da Amazônia, cumpridor de um dos requisitos da governança pública: a Transparência das informações sobre suas licitações e contratos no seu sítio oficial, bem como a reverberação desses dados nos demais sítios eletrônicos governamentais apontados na pesquisa, de modo a atender a contento a prestação de informações à sociedade.

Como mencionado anteriormente, e devidamente justificado no decorrer da pesquisa, a área de estudo foi definida no âmbito das compras públicas realizadas na Sudam, notadamente no período de 2015 a 2022, nas seguintes modalidades licitatórias: dispensas de licitação, inexigibilidade de licitação e pregão eletrônico, conforme Tabela 1:

**Tabela 1** – Número de contratos por modalidade de contratação por ano na Sudam: 2015-2022

Ano	Dispensa	Inexigibilidade	Pregão Eletrônico	Total
2015	14	55	18	87
2016	09	29	14	52
2017	07	27	23	57
2018	17	41	8	66
2019	13	28	14	55
2020	16	3	7	26
2021	15	6	9	30
2022	24	24	11	59
<b>Total</b>	<b>124</b>	<b>213</b>	<b>107</b>	<b>432</b>

Fonte: Portal Compras.gov.br.

Na busca de um ou mais indicadores que pudessem ser usados para a definição de uma diretriz para expressar a realidade da transparência das compras públicas no âmbito da Sudam, tendo em vista não haver ainda um indicador direto ou conhecido que reflita essa transparência das compras em órgãos do governo federal, esta pesquisa propôs, para a demonstração da transparência ativa, o uso de dois indicadores para identificar e constatar os níveis de transparência nas compras da Sudam.

Dessa forma, a pesquisa foi realizada em duas etapas, desenvolvidas de forma paralela. Trata-se da aferição da transparência ativa, com o uso de dois indicadores que reflitam os níveis de transparência nas três modalidades de licitação abordadas, para o período de 2015-2022: dispensas de licitação, inexistência de licitação e pregão eletrônico.

A pesquisa deteve-se em coletar somente os dados dos procedimentos licitatórios que foram efetivamente finalizados, até a etapa de contratação. Destarte, a coleta de dados e a aplicação das fórmulas para a obtenção dos índices que aferiram os níveis de transparência propostos estão demonstrados na Figura 5, que ilustra as etapas desse processo no que diz respeito à transparência ativa no período.

**Figura 5** – Etapas da pesquisa sobre transparência ativa

Acesso aos sites: Sítio eletrônico da SUDAM, Portal Compras.gov.br e Portal da Transparência do Governo Federal, para coleta dos registros das Licitações realizadas no período, as quais se materializaram em Contratos firmados.
Tabulação dos dados obtidos no período de 2015 a 2022.
Após essas etapas, foram aplicadas as respectivas fórmulas para aferição dos seguintes índices: ITC (Índice de Transparência no Processo de Contratação) e ITP (Transparência no Processo de publicidade das Contratações), através dos quais serão determinados os respectivos níveis de transparências para o período em estudo.

**Fonte:** Autores, 2023.

Essa metodologia fundamenta-se na representação matemática sustentada pela teoria dos números, uma vez que as fórmulas e equações matemáticas aqui apresentadas encontram esteio nessa teoria. Assim, os índices propostos neste trabalho levam em conta a formalização de equações em linguagem da teoria dos números no campo da matemática, dentro do universo dos números reais.

Com relação à interpretação dos gráficos, eles possuem uma linha de tendência que mostram o movimento do indicador como uma função que matematicamente pode ser representada pela equação apresentada, a qual denota a trajetória de cada indicador no tempo.

Assim, o produto final como análise da transparência ativa, no período de 2015 a 2022, na Sudam, foi a proposta de dois índices de transparência, anteriormente demonstrados.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

### 4.1 Resultados dos cálculos dos índices

A proposta de Avaliação da Transparência e da Publicidade dos contratos da Sudam utilizou a metodologia do trabalho elaborado por Chaves e Pena (2022), com base na Teoria dos Números de Santos (2020), através do qual foram aplicadas as duas fórmulas a seguir apresentadas, para obtenção dos dois índices de transparência.

#### 4.1.1 Transparência no Processo de Contratação

A técnica de mensuração dos níveis de transparência no processo de contratação, proposta nesta metodologia, tomou como pressuposto a natureza da modalidade de contratação implementada pelo agente público. Neste sentido, a opção por uma modalidade que garanta a participação do maior número possível dos agentes do mercado no processo de contratação tende a ser considerada a mais transparente.

Para calcular os níveis de transparência no processo de contratação, a partir da Metodologia de Avaliação da Transparência supracitada, aplicou-se a seguinte fórmula:

$$ITCi = \frac{NP_i}{NCT_i} - \frac{NDI_i}{NCT_i}$$

Considerando:  $NCT_i = NP_i + NDI_i$

Em que:

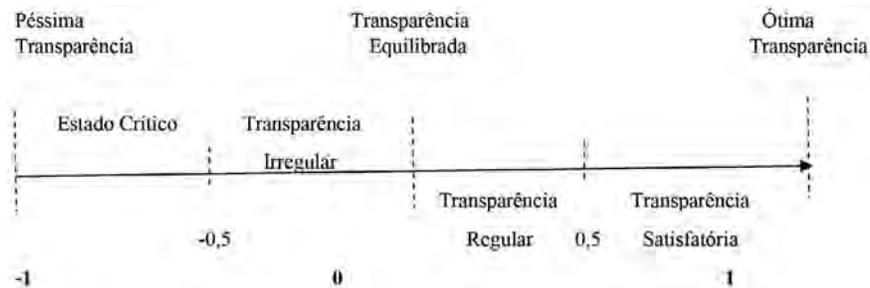
$NCT_i$  = corresponde ao número total de contratos firmados pelo Órgão público em um ano  $i$ ;

$NP_i$  = corresponde ao número de contratos firmados pelo Órgão público no ano  $i$ , pela via de pregões eletrônicos;

$NDI_i$  = corresponde ao número de contratos firmados pelo Órgão público, pela via de dispensas de licitação e inexigibilidade de licitação;

ITCi = corresponde ao Índice de Transparência no Processo de Contratação.

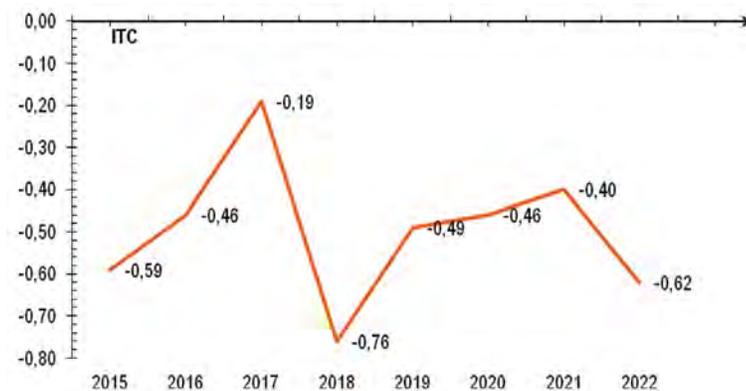
Considerando  $ITC \in Z$ ,  $\forall Z \rightarrow R$  uma fração contínua no intervalo  $-1 \leq 0 \leq 1$  (isto é, ITC pertence ao conjunto dos números inteiros, para todo inteiro inserido no universo dos números reais), sua escala é assim denotada no diagrama a seguir:



Fonte: Adaptado de Chaves e Pena (2022).

O Gráfico 1, a seguir, apresenta a evolução do ITC para o período em análise.

**Gráfico 1** – Evolução dos níveis de transparência nos processos de contratações na Sudam (2015-2022)



Fonte: Autores, 2023.

#### 4.1.2 Transparência no Processo de Publicidade das Contratações

A técnica de mensuração dos níveis de transparência no processo de contratação, proposta nesta metodologia, teve como pressuposto a disponibilidade das informações relativas à contratação nos meios de comunicação oficiais do Órgão público: Portal de Compras, Portal da Transparência da Controladoria Geral da Unida (CGU) e Diário Oficial da Unida (DOU). Neste sentido, a opção/ obrigação por divulgar as contratações realizadas no maior número de espaços oficiais tende a ser considerada a mais transparente.

Para o cálculo dos níveis de transparência no processo de publicidade nas contratações, a partir da Metodologia de Avaliação da Transparência supracitada, aplicou-se a seguinte fórmula:

$$ITPi = \frac{NPT_i}{NCT_i} - \frac{NPP_i}{NCT_i}$$

$$\text{Considerando: } NCT_i = NPP_i + NPT_i$$

Em que:

$NCT_i$  = corresponde ao número total de contratos firmados pelo órgão público em um ano  $i$ ;

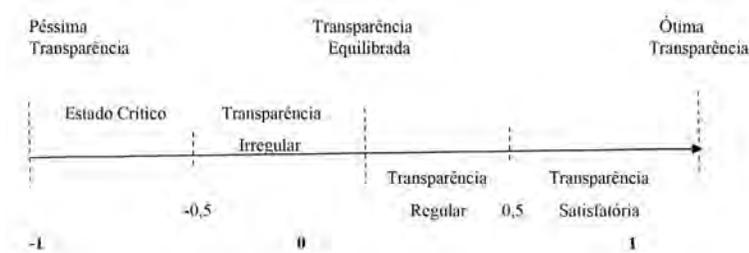
$NPP_i$  = corresponde ao número de contratos firmados pelo órgão público no ano  $i$ , e publicados somente no Portal de Compras e Transparência CGU;

$NPT_i$  = corresponde ao número de contratos firmados pelo órgão público no ano  $i$ , e publicados no Portal de Compras, Transparência CGU e no DOU;

$ITPi$  = corresponde ao Índice de Transparência no Processo de Publicidade das Contratações.

Considerando  $ITP$  e  $Z$ ,  $\forall Z \rightarrow \mathbb{R}$  uma fração contínua no intervalo  $-1 \leq 0 \leq 1$  (isto é, o  $ITP$  pertence ao conjunto dos números inteiros, para todo inteiro inserido no universo dos números reais), sua escala é assim denotada no diagrama a seguir:

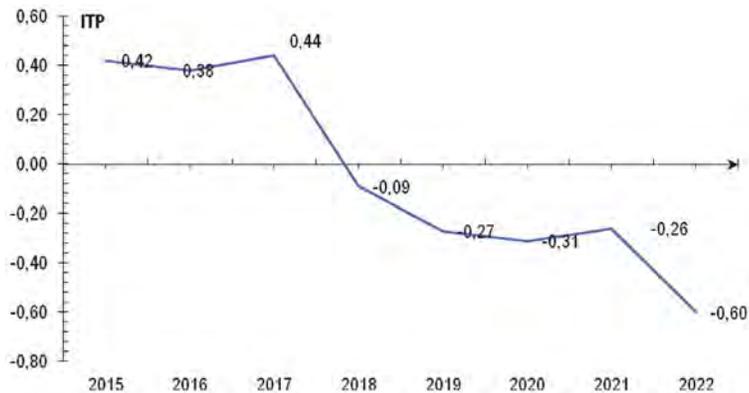
## Diagrama 1



Fonte: Adaptado de Chaves e Pena (2022).

O Gráfico 2, a seguir, apresenta a evolução do ITP para o período em análise.

**Gráfico 2** – Evolução dos níveis de transparência nos processos de publicidade nas contratações da Sudam (2015-2022)



Fonte: Autores, 2023.

Os resultados da aplicação do modelo demonstraram, inicialmente, que para a aferição do nível de transparência das contratações na Sudam, o índice ITC com maior transparência foi verificado em 2017 (- 0,19), com o registro de 23 pregões eletrônicos, cujo montante total de contratações foi de R\$ 1.857.291,30.

Ainda em relação a esse índice, cumpre destacar que na análise dos resultados, para o ano de 2018, observou-se que o índice ITC obteve o seu menor alcance de transparência (-0,76), em razão de uma redução significativa de pregões, bem como do aumento expressivo de contratações diretas que, no caso desse ano, representaram 17 processos de Dispensa de Licitação (em sua maioria referindo-se a despesas de custeio com aquisição de bens e pequenos serviços para o atendimento das necessidades comuns de diversas áreas da Sudam), perfazendo um total de R\$ 153.345,39); e 41 processos através de Inexigibilidade (em sua maioria referindo-se a contratações na área de capacitação de servidores, bem como uma outra parcela significativa com outras despesas de natureza singular, para diversas áreas da Autarquia) – no montante total de R\$ 1.119.375,21.

Finalizando a análise dos resultados demonstrados na tabela e no gráfico desse índice anteriormente apresentados, para a aferição do nível de transparência das contratações na Sudam, o índice ITC para a série de 2015-2022 revelou que nesse período a prevalência dos índices aferidos apontaram o ITC na condição de “transparência irregular” como o mais comum, isto é, a situação na qual o Órgão público efetuou no ano uma parte significativa de suas contratações por dispensas de licitação ou inexigibilidade de licitação.

Com relação à discussão inicial dos resultados para aferição do índice ITP, os dados da tabela e do gráfico, apresentados anteriormente, revelam que somente no período de 2015-2017 esse índice oscilou positivamente, variando entre 0,38 a 0,44, isto é, apontou o aspecto de uma “Transparência regular” para a maior parte das contratações nesse período, indicando a situação em que o Órgão público efetuou no ano/período a maior parte da publicidade de suas contratações classificada como “publicação total - NPT”.

Ainda nessa trilha, no ano de 2022, a tabela e o gráfico demonstraram um aumento significativo de processos nas modalidades de contratação direta publicados somente no Portal de Compras e Transparência CGU, representando 23 processos de Dispensa de Licitação (em sua maioria referentes ao custeio com despesas de serviços para atender diversas áreas da Sudam e dois referindo-se a serviços de engenharia), perfazendo o total de R\$ 475.266,46); e 24 processos de Inexigibilidade (numa parcela preponderante de despesas na área de capacitação de servidores) no montante de R\$ 201.227,40.

Dessa forma, segundo a tendência de prevalência dos índices apontados anteriormente, o índice ITP no período reflete o entendimento de que a Sudam, quanto ao alcance de publicidade, não apresentou uma Transparência no Processo de Publicidade das Contratações eficiente, haja vista o pressuposto de que a opção/obrigação por divulgar as contratações realizadas no maior número de espaços oficiais tende a ser considerada a mais transparente para a sociedade.

Cumprido destacar que, ao longo desta pesquisa, foi observada a ausência de transparência na disponibilidade das aquisições feitas através de Inexigibilidade na página da Sudam, o que se entende ser interessante propor à Autarquia que avalie a possibilidade de sua divulgação para a sociedade em seu website oficial.

## 5 CONCLUSÃO

A proposta de verificação dos níveis de transparência ativa na Sudam, no período de 2015 a 2022, objeto de estudo deste trabalho, converge para o contraponto observado na pesquisa de Lima (2018), segundo o qual ainda não há um conjunto de indicadores ou elementos, definido objetivamente em normativo legal, que possa contribuir efetivamente para a aferição de um nível de transparência ativa para as contratações realizadas por órgãos do Poder Executivo federal, os quais permanecem não incluídos como objeto principal dos estudos envolvendo transparência e LAI.

Os resultados da aplicação metodológica deste trabalho mostraram uma nova visão da temática da transparência, que se apresenta na página oficial do ente governamental, podendo repercutir tanto dentro do cenário do Órgão público, quanto para a sociedade, corroborando com a visão de Sales (2013), o qual afirma que há transparência pública quando a informação está disponível para instituições do próprio Estado, bem como para o cidadão em geral.

Desse modo, a utilização de insumos extraídos da internet e, depois de processados, colocados numa forma inovadora de informações a disposição de todos nos canais oficiais do governo, corrobora com o entendimento de Bresser Pereira (1998), Stabile (2012), Batista (2006) e Almada (2017), para os quais a

Web pode ser a ferramenta que dá vazão exponencial à sociedade, por permitir inovações na interação política entre Estado e sociedade.

Cumpre, ainda, mencionar que o modelo metodológico proposto pode ser aplicado tanto por entes da União, quanto dos Estados, em razão de que os Órgãos destas esferas, em sua maioria, já disponibilizam as informações de suas licitações e contratos nos seus websites oficiais, portanto, sendo factível a coleta de dados e o uso da metodologia aplicada para aferição do nível de transparência ativa em seus processos licitatórios.

Ressalta-se que a exploração documental e as abordagens de alguns autores destacaram que a temática acerca da Transparência pública envolve também a transparência passiva, que é a resposta da Administração pública às demandas da sociedade sobre licitações e contratos, através de questionamentos nos respectivos canais oficiais, razão pela qual o tema foi trazido para a pesquisa. Dessa forma, essa lacuna na pesquisa apresenta-se como uma área sensível e interessante para futuros pesquisadores que pretendam tratar sobre essa importante vertente da transparência pública, como sendo mais uma oportunidade para o Estado prestar informações à sociedade de acordo com suas peculiaridades.

Entende-se que a proposta da pesquisa alcançou seu propósito, pois a análise dos resultados e das discussões confirmou a hipótese à problemática pesquisada no trabalho, através da coleta e análise de dados que permitiram a aplicação metodológica de dois indicadores, os quais se propuseram a demonstrar o nível de transparência ativa nos contratos administrativos realizados pela Sudam, no período de 2015 a 2022, sob duas óticas: a de uma maior participação de licitantes nas contratações via pregão eletrônico, bem como a da divulgação de suas aquisições num ambiente maior de canais oficiais do governo para a sociedade.

Considerando os resultados alcançados através da proposição dos dois índices, entende-se que uma contribuição desta pesquisa é a sugestão à Administração estratégica da Autarquia acerca da disponibilidade das tabelas e dos gráficos, com seus respectivos índices de transparência ativa ITC e ITP para as compras efetivadas em cada ano, na página oficial da Sudam, como uma proposta para execução da transparência ativa, bem como um fator de aprimoramento e eficiência da publicidade de suas contratações para o próprio governo e para o cidadão.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. 496 p. *E-book*. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88\\_Livro\\_EC91\\_2016.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf). Acesso em: 15 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 16 nov. 2019.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 01 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2002/L10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10520.htm). Acesso em: 16 nov. 2019.

BRASIL. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm). Acesso em: 1 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm). Acesso em: 1 out. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019.** Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/d10024.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10024.htm). Acesso em: 10 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 1 out. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória 1.167/23, de 31 de março de 2023.** Altera a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para prorrogar a possibilidade de uso da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/mpv/mpv1167.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/mpv/mpv1167.htm). Acesso em: 27 maio, 2023.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do Estado nos anos: lógica e mecanismos de controle.** Brasília: MARE, 1997; 1998.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** 32. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018.

CHAVES, Marcelo Santos; PENA, Heriberto Wagner Amanajás. **Metodologia para qualificação dos processos de transparência nas compras governamentais.** Belém: FAPESPA, 2022 (Nota Técnica).

CRUZ, Flávio da *et al.* **Lei de responsabilidade fiscal comentada: lei complementar n. 101, de 4 de maio de 2000.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001, p.183.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** São Paulo: Atlas, 1991.

GOVERNANÇA Corporativa. Disponível em: <https://www.ibgc.org.br/conhecimento/governanca-corporativa>. Acesso em: 1 out. 2020.

GUIA da Política de Governança Pública. Brasília, DF. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>. Acesso em: 1 out. 2020.

LIMA, M. P. **Transparência pública e a lei de acesso à informação no Brasil: uma análise dos estudos empreendidos durante os 5 anos de vigência da lei (2012-2017)**. In: ENCONTRO DA ANPAD – ENANPAD 2018, 42., 2018, Curitiba, Paraná. **Anais**. [...], Curitiba: Anpad, 2018.

NARDES, João Augusto R.; ALTOUNIAN, Claudio Sarian; VIEIRA, Luís Afonso G. **Governança pública: o desafio do Brasil**. 2 ed. rev. atual. Belo Horizonte, Fórum, 2018.

REFERENCIAL básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública. 2013. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/6A/B6/39/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial\\_basico\\_governanca\\_1\\_edicao.PDF](https://portal.tcu.gov.br/data/files/6A/B6/39/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_1_edicao.PDF). Acesso em: 1 out. 2020.

SANTOS, J. P. O. **Introdução à teoria dos números**. Rio de Janeiro: IMPA, 2020.

SILVA, D. **Transparência na esfera pública interconectada**. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Programa de Mestrado em Comunicação – Faculdade Cásper Líbero, São Paulo, 2010.

SLOMSKI, Valmor *et al.* **Governança corporativa e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2008.



## O CONTROLE DOS CRÉDITOS ADICIONAIS DO EXECUTIVO PARAENSE

### *THE CONTROL OF ADDITIONAL CREDITS OF THE PARAENSE EXECUTIVE*

#### RESUMO

O presente artigo visa descrever a alocação orçamentária dos créditos adicionais, especificamente da função Gestão Ambiental, sob os aspectos legais, com o intuito de analisar a atuação do Tribunal de Contas do estado do Pará (TCE/PA) no controle desses créditos, no período 2016-2019. Ao refletir sobre o controle externo, busca-se identificar se há preponderância da ótica estritamente legal e fragilidade na fiscalização/monitoramento dos recursos orçamentários. Apoia-se na Teoria de Sistemas Sociais, de Niklas Luhmann, e os procedimentos de pesquisa referem-se ao estudo bibliográfico e documental, com caráter exploratório e descritivo. Os resultados apontam alterações no orçamento inicial com significativas inserções de créditos adicionais sem monitoramento do TCE/PA. Sob uma perspectiva do avanço normativo e evolução da abordagem do controle externo sobre os créditos adicionais, a eficiência deve ser mantida no sistema político administrativo como forma de vedar os meios inapropriados das tarefas

#### *Edvaldo Fernandes de Souza*

Mestre em Gestão Pública pela Universidade Federal do Pará (PPGGPD/Naea/UFPA). Conselheiro Substituto do Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE/PA). Endereço eletrônico: [cefsouza@hotmail.com](mailto:cefsouza@hotmail.com).

#### *Rosana Pereira Fernandes*

Doutora em Desenvolvimento Socioambiental pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Docente colaboradora no Naea/UFPA, EGPA e IESP. Endereço eletrônico: [rosaferr@uol.com.br](mailto:rosaferr@uol.com.br).

em que ocorra a minimização dos custos dos produtos e permita a maximização na combinação dos insumos.

**Palavras-Chave:** controle externo; tribunal de contas; políticas públicas; planejamento e orçamento.

## ABSTRACT

This article aims to describe the budgetary allocation of additional credits, specifically the Environmental Management function, under legal aspects, with the aim of analyzing the performance of the Court of Auditors of the state of Pará (TCE-PA) in the control of additional credits of policies environmental issues, in the period 2016-2019. Thus, when reflecting on external control, we seek to identify whether there is a preponderance of the strictly legal perspective and weakness in the inspection/monitoring of budgetary resources. It was based on the Theory of Social Systems, by Niklas Luhmann, and the research procedures refer to the bibliographic and documental study, with an exploratory and descriptive character. The results point to changes in the initial budget with significant insertions of additional credits and without monitoring by the TCE-PA. From the perspective of normative advances and evolution of the approach to external control over additional credits, efficiency must be guaranteed in the administrative political system as a way of preventing inappropriate means of tasks in which the minimization of product costs occurs and allows the maximization of combination of inputs.

**Keywords:** external control; audit office; public policy; planning and budget.

## 1 INTRODUÇÃO

A atuação dos Tribunais de Contas no controle da execução orçamentária promove políticas alinhadas aos princípios constitucionais que norteiam a administração pública, associadas ao cumprimento da legalidade como requisito para que o gestor público conduza as ações governamentais. No entanto, o cumprimento desse requisito não é suficiente e princípios recentes fortaleceram a função de orientação preventiva e pedagógica dos tribunais de contas, ponderando que os recursos públicos são escassos para alcançar as políticas públicas. Sob uma perspectiva do avanço normativo e da evolução da abordagem do controle externo sobre os créditos adicionais, a eficiência deve ser garantida no sistema político administrativo como forma de minimizar os custos dos produtos e permitir a maximização na combinação dos insumos disponíveis.

O controle dos créditos adicionais pelo Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE-PA) *prima* pela verificação do cumprimento dos requisitos legais pela administração pública, e abrange sua atuação no direcionamento a resultados mais eficientes para solucionar problemas que afligem a sociedade. A pertinência da temática envolve o papel do TCE-PA no controle das alterações orçamentárias das políticas públicas, enfatizando o controle da qualidade dos gastos públicos diante dos mecanismos que permitem a adequação do orçamento após a aprovação da Lei Orçamentária Anual.

O presente artigo norteou-se a partir da questão: o Tribunal de Contas do estado do Pará (TCE-PA) promove o fortalecimento das políticas públicas via controle dos créditos adicionais, no âmbito do poder executivo paraense, no período de 2016 a 2019? Nesse sentido, o artigo visa descrever a alocação orçamentária dos créditos adicionais, especificamente da função Gestão Ambiental, sob os aspectos legais, com o intuito de analisar a atuação do TCE-PA no controle dos créditos adicionais das políticas públicas ambientais, no período de 2016 a 2019. Os procedimentos metodológicos de pesquisa referem-se ao estudo bibliográfico e documental, com caráter exploratório e descritivo (Gil, 2008).

Ressalta-se que a discussão aqui apresentada compreende os benefícios da flexibilização orçamentária, com as alterações de acréscimos e reduções orçamentárias decorrentes da abertura de créditos adicionais durante o exercício financeiro. No entanto, o rumo das políticas inseridas no planejamento estadual é modificado em detrimento do documento aprovado amplamente pelo Legislativo (Lei Orçamentária Anual). O que se busca defender é um controle externo que fortaleça efetivamente políticas públicas que beneficiem a sociedade.

O artigo está organizado em quatro itens, além desta introdução. O segundo discorre brevemente sobre a Teoria de Sistemas Sociais (TSS) e os aspectos normativos e conceituais do arcabouço orçamentário e seu controle externo; o terceiro aborda a metodologia da pesquisa; no quarto item estão os resultados e as reflexões resultantes do levantamento de dados relativo aos créditos adicionais da política ambiental paraense e respectiva análise quanto ao controle exercido pelo tribunal de contas. Por fim, apresentam-se as conclusões da pesquisa.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 Teoria de sistemas sociais

Alinhado à promoção das políticas públicas inseridas no orçamento, o controle exerce um papel fundamental de tal modo que o controle orçamentário deve ser tratado como um instrumento tipicamente republicano com a devida verificação da adequação das condutas em conformidade com a constituição e demais normativos legais (Scaff, 2018). O controle é um termo amplo que inclui diversas atividades como a de auditoria, fiscalização, autorização, sustação ou impedimento à realização de atos praticados pela administração pública. Nesse contexto, o controle do orçamento, em específico, quanto aos créditos adicionais, deve ocorrer sob uma perspectiva sistêmica.

Iocken (2018) destaca que na tomada de decisão dos governantes tem-se no processo de inclusão na agenda das políticas públicas um ambiente de disputa muitas vezes conflituosa, existente em um constante esforço de exercício de legitimidade. Nesse contexto, existem disfuncionalidades no controle orçamentário exercido pelos tribunais de contas, podendo ocorrer ausência de análise sistematizada em conjunto com o controle de orçamento. Os tribunais de contas devem instar a conexão entre o PPA, LDO e LOA, bem como a criação de sistemas de monitoramento da execução física e financeira e sua operacionalização nas normas orçamentárias (Queiroz, 2020).

Para o exercício do controle externo, em um estado democrático de direito, os tribunais de contas integram o sistema político administrativo e utilizam um processo comunicativo, adotando-se o marco teórico de Niklas Luhmann para sua compreensão. Ao se considerar a teoria dos sistemas sociais aplicada aos tribunais de contas, observa-se a interrelação dos elementos do sistema para redução da complexidade, considerando a distinção entre sistema e ambiente frente a uma diversidade de sistemas, cada qual com seu código comunicativo.

A teoria de sistema social, proposta por Niklas Luhmann, fundamenta-se na noção de sistema como autorreferentes ou autorreferenciais, com a possibilidade

de fixar relações entre os sistemas e, ao mesmo tempo, diferenciar essas relações quando confrontadas com seu entorno. Em avanço à prática científica estritamente analítica, o sistema possui uma preocupação na unidade e não somente nas partes que o compõem (Rodrigues; Neves, 2017).

Conforme Vidal (2017), Luhmann, ao refletir sobre a complexidade da sociedade, apresenta a Teoria Geral dos Sistemas Sociais como forma de compreensão e redução dessa complexidade. Nesse sentido, adota-se uma constante interação e relação entre os elementos interdependentes, que caracterizam um sistema, e a distinção das partes independentes (Vasconcellos, 2018), de modo que os fenômenos são considerados como parte de um todo e não de forma isolada.

Fernandes (2012) destaca que a principal contribuição de Luhmann é a consolidação de uma teoria que trata do funcionamento da sociedade, considerando a sua complexidade. Logo, para a compreensão da complexidade enfrentada pela administração pública no contexto da sociedade moderna, há de se considerar as interrelações dos elementos em busca da condução das políticas selecionadas (Bliacheriene, 2019). Assim, muitas são as causas advindas da discricionariedade no uso dos créditos adicionais, caso não ocorra o devido controle pelo tribunal de contas. De igual forma, muitas são as soluções a serem propostas como via de aperfeiçoamento de um controle que contribua para o fortalecimento das políticas públicas ambientais.

A reflexão sistêmica pressupõe que em uma teoria da sociedade é possível a compreensão da multiplicidade de decisões diferentes como via de proposição de uma autodescrição da sociedade moderna. Em vista disso, considera-se que ao sistema compete um único tipo de operação e que a “diferença entre sistema e meio resulta do simples fato de que a operação se conecta a operações de seu próprio tipo, e deixa de fora as demais” (Luhmann, 2010, p. 89).

Especificamente no âmbito da gestão pública, a utilização da teoria dos sistemas autorreferenciais se mostra apropriada ao oferecer importante subsídio de distinção do sistema e o ambiente com a operação que compõe o sistema, e contempla uma visão heurística em suas causas, processos e efeitos.

## 2.2 Planejamento e orçamento público

A implementação de políticas públicas pressupõe um planejamento formal, com processos e padrões preestabelecidos, que se materializam no orçamento público. Com a Constituição Federal de 1988, o orçamento consolida-se como instrumento de planejamento e execução das políticas para fins de balizamento estatal. Para tanto, o legislador constitucional previu na atuação fiscalizatória dos recursos públicos um órgão autônomo e independente, os tribunais de contas nacionais, estabelecidos na Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) como órgãos de controle autônomos e independentes em relação aos demais poderes, com atribuições próprias para fiscalização da atividade financeira do Estado.

No contexto paraense, o controle externo de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial é exercido pelo Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE-PA), com competências estabelecidas no artigo 116 da constituição estadual (CE/89), em simetria à Constituição Federal de 1988. No entanto, os tribunais de contas, em consonância com a evolução do Estado Gerencial, apresentam avanços no decurso de sua atuação de controle da execução da programação orçamentária e financeira, incluindo os créditos iniciais e os créditos adicionais<sup>1</sup>. O planejamento governamental possui um regramento previsto em lei com o estabelecimento de um procedimento formal para conduzir o setor público. Nesse sentido, a ação governamental ocorre de acordo com a constituição e demais normas relacionadas, e o orçamento está inserido nesse contexto como um documento que estrutura o Estado e baliza as ações governamentais.

As funções jurídicas do orçamento em um Estado Democrático de Direito são definidas assim por Torres (2014): a) delimitação legislativa ocorre no momento da autorização das despesas, quando é criada uma limitação à

---

<sup>1</sup> Os créditos iniciais ou ordinários são aqueles aprovados na lei orçamentária anual (LOA) e constam nos orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento das empresas estatais. Os créditos adicionais são autorizações de despesas não fixadas na LOA ou previstas de forma insuficiente. Há três tipos de créditos adicionais: suplementar (reforço da dotação orçamentária); especial (não possui dotação específica na LOA); e extraordinário (despesas imprevisíveis e urgentes) (Brasil, lei nº 4.320/1964).

administração pública e seus gestores; b) planejamento agrega e harmoniza as diversas exigências de planejamento com as regras para as receitas e despesas, com ênfase nos planos e programas de governo; c) publicidade e transparência da arrecadação e despesas em uma única norma, contribuindo para o amplo acesso à informação da sociedade; d) efetividade dos direitos e liberdades fundamentais para efetivar as demandas da sociedade; e, e) o controle efetivo dos gastos em relação ao planejado.

Destaca-se que o aprimoramento do processo de gestão orçamentária do Poder Executivo ultrapassa a coparticipação e cooperação entre os Poderes, sendo que o caminho é, inevitavelmente, maior para integrar a sociedade a esse processo orçamentário. Contudo, Ferreira (2018, p. 217) ressalta que “por melhores que sejam os aperfeiçoamentos feitos no modelo, restará, sempre, mesmo que diminuída, a possibilidade de práticas ofensivas à boa administração dos recursos públicos”. E o caminho é maior democratização das finanças públicas e maior diálogo entre Poderes e destes com a sociedade.

A discricionariedade do gestor no uso do orçamento público não deve ser utilizada de maneira ineficiente no uso dos recursos públicos. Ferreira (2018, p. 224), ao enfatizar sua preocupação quanto aos mecanismos de flexibilização implementados na execução orçamentária de frustrar as expectativas iniciais dos instrumentos de planejamento, esclarece que um ponto importante capaz de transformar o orçamento em peça fictícia é a “dinâmica desarmoniosa potencializada no contexto do presidencialismo de coalização com a barganha política no uso das emendas parlamentares e sua transformação em moeda de troca para fins de implementação da agenda de governo [...]”.

Nesse sentido, a exigência de um diálogo harmonioso entre os Poderes permitirá avanços na resolução das dificuldades na gestão orçamentária e na eficiência estatal frente aos escassos recursos públicos. Em virtude disso, o caráter meramente autorizativo do orçamento público possibilita que um mau gestor, mediante o espaço da discricionariedade administrativa, possa confrontar os reais objetivos do orçamento público para transformá-lo em peça fictícia.

Para a execução orçamentária, a Lei Orçamentária Anual (LOA) utiliza os créditos orçamentários e suas respectivas dotações. A aprovação da LOA contém créditos orçamentários, denominados de créditos iniciais, distribuídos

nos programas de trabalho que compõem o orçamento. Compreende-se o crédito orçamentário como o conjunto de categorias classificatórias e contas que especificam as ações e as operações autorizadas pela Lei Orçamentária (Giacomoni, 2012). É com uso da dotação orçamentária que ocorre a consignação do recurso financeiro, visando a atender a determinado programa ou ação. No entanto, situações imprevisíveis acontecem ou novos problemas e interesses surgem, de modo que há a possibilidade de que determinadas despesas não tenham sido previstas ou possuam recursos insuficientes para atendê-las, sendo necessários eventuais ajustes na lei orçamentária no momento da execução.

Para tanto, os créditos adicionais são autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na LOA. Esse mecanismo, regulado pela Lei nº 4.320/64 (Brasil, 1964), permite alterações orçamentárias para atender, conforme o critério de conveniência e oportunidade da administração pública, reconhecida pelo legislador, aos erros de planejamento da atividade estatal, aos eventos imprevisíveis e, ainda, em decorrência do próprio processo de aprovação da lei orçamentária com os vetos e as rejeições, dentre outros meios (Christopoulos, 2016).

Para autorizações de despesas públicas não computadas ou insuficientemente dotadas nos créditos orçamentários previstos na LOA, a Lei nº 4.320/64 estabeleceu, nos artigos 40 e 41, os créditos adicionais classificadas em: a) suplementares - destinados a reforço de dotação orçamentária; b) especiais – para atender despesas para as quais não há dotação orçamentária específica; e, c) extraordinários - destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

Fonseca (2017) destaca que a concepção do orçamento público deve refletir uma democracia deliberativa na atuação das finanças públicas com um Parlamento condicionado a um ambiente adequado para o devido processo orçamentário, considerando os interesses conflitantes de um pluralismo político associado ao dualismo de governo e oposição. Assim, as atividades desenvolvidas pelo Estado estão vinculadas aos diferentes níveis e aos mecanismos de controle. Fonseca (2017, p. 81) esclarece que:

Em síntese, os créditos adicionais são instrumentos adjetivos à orçamentação, de modo a adaptar o planejado à realidade

fiscal. Nesse sentido, em um paradigma de governo informado por uma gestão fiscal responsável, a utilização de créditos orçamentários alheios aos previstos na LOA deve ser sempre residual, ainda mais diante da possibilidade de transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, desde que com prévia autorização legislativa, nos termos do art. 167, VI, da CF/88.

É importante salientar que a não rigidez extrema do orçamento é essencial, pois, de acordo com Fernandes (2012), o planejamento caracteriza-se por permitir uma rápida reação ao imprevisto como ferramenta de correção do cálculo sobre o futuro. Outrossim, as deficiências, no momento da execução das políticas públicas, podem ser diversas, e o uso de créditos adicionais pode contribuir para um melhor desempenho de ações associadas ao meio ambiente. Contudo, em que pese a rigidez orçamentária, no Brasil, o gestor orçamentário ainda atua com liberdade para o estabelecimento de prioridades. Os limites impostos à liberdade do gestor público quanto às movimentações orçamentárias exigem cautela no sentido de que qualquer movimentação, em uma rubrica de receita ou despesa, exige um rearranjo no sistema orçamentário.

No momento de execução da operacionalização dos créditos adicionais, devem ser observados os princípios da administração pública. E dentre os princípios, a eficiência merece destaque, considerando a escassez dos recursos públicos mediante a demanda da sociedade. A eficiência pode ser examinada sob a perspectiva da relação entre os produtos ofertados por uma atividade, e os custos dos insumos alocados em um determinado período de tempo, considerando a mesma qualidade. Outra dimensão da eficiência é a otimização da combinação dos insumos e maximização do produto frente a um gasto fixado (Bliacheriene, 2016).

No contexto do planejamento, o orçamento e a administração pública são afetados pela situação das finanças públicas, sendo necessário buscar a eficiência governamental para a redução dos gastos públicos e, ao mesmo tempo, disponibilizar mais recursos à sociedade. Cabe uma avaliação crítica e periódica dos programas governamentais, com verificação dos resultados previstos e alcançados (Conti, 2018). Logo, devem ser consideradas como características da

eficiência: (a) direcionamento de atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum; (b) imparcialidade; (c) neutralidade; (d) transparência; (e) participação e aproximação dos serviços públicos da população; (f) eficácia; (g) desburocratização; e (h) busca de qualidade (Moraes, 2007).

Sob essa perspectiva, os tribunais de contas possuem funções constitucionais e legais para que atuem no controle dos créditos adicionais não apenas dos aspectos formais, mas apontando a promoção de políticas públicas em consonância com a eficácia, a efetividade, a eficiência e a economicidade no uso dos recursos públicos (Conti, 2018).

### 2.3 Tribunal de contas

Considerando as três esferas de governo, o artigo 75 da CF/88 estabelece que as normas referentes ao Tribunal de Contas da União (TCU) se aplicam, no que couber, à organização, à composição e à fiscalização dos tribunais de contas estaduais e municipais<sup>2</sup>. Esse atual formato dos tribunais de contas é resultado de uma evolução, visto que a sua criação teve como premissa o controle de legalidade dos atos que acarretassem repercussões financeiras à administração pública, com o objetivo de confrontar os atos e os procedimentos administrativos da Lei<sup>3</sup>.

Somente com o alargamento das atividades estatais que novas formas de controle se tornaram necessárias, consolidando-se, ainda, o controle de mérito com a finalidade de verificar se o ato da administração pública atinge, adequadamente,

---

<sup>2</sup> O sistema de tribunais de contas possui 33 organizações e é composto por: 1 Tribunal de Contas da União; 26 Tribunais de Contas dos Estados (TCE); 3 Tribunais de Contas dos Municípios do Estado (TCM); 2 Tribunais de Contas do Município (TCM); e 1 Tribunal de Contas do Distrito Federal (TC/DF).

<sup>3</sup> Com a Proclamação da República, a partir de 1889, e a condução de Ruy Barbosa ao Ministério da Fazenda, foi elaborado o Decreto nº 966-A, de 7.11.1890, assinado pelo Marechal Deodoro da Fonseca, instituindo o Tribunal de Contas. Ruy Barbosa, e a exposição de motivos do decreto descreveu os tribunais de contas como um “corpo de magistratura intermediária à sua Administração e a sua legislatura que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional, sem o risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil” (Mileski, 2018, p. 236).

seu objetivo com o menor custo possível (Iocken, 2014), enquanto os órgãos autônomos visam assegurar que os atos administrativos atendam ao ordenamento jurídico e não ocorra abuso de poder. Trata-se de um poder-dever que não pode ser renunciado ou retardado sob pena de responsabilidade de quem o emitiu (Mileski, 2018).

O artigo 116 da Constituição do Estado do Pará de 1989 (CE/89) estabelece o Tribunal de Contas do Estado como órgão de controle externo autônomo e independente dos demais poderes, atribuindo-lhe o dever de fiscalizar a atividade financeira do Estado. Esse normativo trata-se de uma simetria à esfera federal, uma vez que o artigo 71 Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) determina a atuação do controle externo ao Tribunal de Contas da União.

Ressalta-se que com a aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA) os créditos iniciais tornam-se aptos a serem utilizados de acordo com a programação orçamentária. Ao mesmo tempo, tornam-se disponíveis alterações no orçamento nos termos da Lei nº 4.320/64 (Brasil, 1964), com uso dos créditos adicionais, a fim de ajustar o orçamento às demandas da administração pública.

Nesse sentido, o governo estadual, por meio da Secretaria de Estado de Planejamento e Administração (Seplad), inicia o processo de elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), com vistas a materializar os parâmetros para os gastos da administração pública paraense para o exercício financeiro. E, com a aprovação da proposta da LOA, os créditos iniciais estão aptos a serem utilizados conforme a programação orçamentária legal estabelecida. No entanto, para evitar um “engessamento” do planejamento, a Lei nº 4.320/64 (Brasil, 1964) permite alterações no orçamento via créditos adicionais, de modo a ajustar o orçamento às necessidades da administração pública, surgidas após a aprovação do orçamento anual.

Considerando a atuação do controle externo no acompanhamento da gestão orçamentária, um caminho para o fortalecimento das políticas públicas vislumbra-se com o controle nas alterações orçamentárias posteriores à aprovação da LOA. Defende-se a atuação discricionária do gestor para adequar o orçamento a fatos imprevisíveis que podem ocorrer no exercício financeiro

com seus eventuais ajustes via créditos adicionais. Contudo, deve ser considerado o papel do TCE-PA na contribuição em políticas públicas efetivas de maior estímulo quanto ao aspecto qualitativo na execução das políticas e melhoria na qualidade dos gastos públicos, e aumento de eficiência da gestão pública.

### 3 METODOLOGIA

A pesquisa aborda a execução orçamentária do Plano Plurianual 2016-2019, especificamente os créditos adicionais relativos à política ambiental, no período mencionado, o que permite uma análise do planejamento e da implementação das ações ambientais no médio prazo. Para tanto, apoia-se no método sistêmico que, diferentemente do cartesiano (causa-efeito), analisa o problema de forma circular (causa-efeito-causa). Configura-se como pesquisa aplicada e, quanto aos objetivos, caracteriza-se como exploratória e descritiva.

A investigação exploratória agrega informações para a pesquisa e a delimitação do tema, o estabelecimento dos objetivos e a formulação das hipóteses. E a abordagem descritiva objetiva a descrição das características de determinada população, fenômeno ou relações entre variáveis (Gil, 2008), posto que aborda o registro e a descrição de fatos observados com as características da variável sem interferência do pesquisador.

O procedimento técnico utilizado foi a pesquisa bibliográfica, desenvolvida com a contribuição de autores sobre o tema, com trabalhos publicados em livros, artigos científicos e plataformas acadêmicas da internet; e a pesquisa documental refere-se à utilização de materiais sem tratamento analítico ou que possibilite uma reelaboração conforme os objetivos da pesquisa, proveniente de documentos produzidos pela Secretaria de Estado de Planejamento e Administração (Seplad), Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE-PA) e demais instituições associadas à temática.

A pesquisa utilizou dados quantitativos e qualitativos, com predominância deste último mediante a obtenção de dados primários por meio de entrevistas semiestruturadas, realizadas com três secretarias estaduais de meio ambiente, um

diretor de Orçamento (Seplad-PA) e um gerente da Secex/TCE-PA, no período de junho a agosto de 2022.

Com relação ao perfil dos entrevistados, a maioria demonstrou larga experiência profissional e todos assinaram Termo de Consentimento Esclarecido. As entrevistas foram realizadas de forma presencial ou à distância, com utilização da ferramenta eletrônica *Google Meet*, e foram transcritas por meio de um serviço especializado e revisadas pelos pesquisadores.

Para a definição do objeto da pesquisa, utilizaram-se dois critérios, a fim de mapear o escopo do controle dos créditos adicionais no orçamento estadual sob responsabilidade do TCE-PA: a) o controle do fluxo necessário para implementação dos créditos adicionais no orçamento executados pela Seplad; e, b) a constatação de carência de trabalhos científicos sob o presente objeto de estudo no âmbito do Poder Executivo estadual. O local de pesquisa foi a Secretaria de Controle Externo (SECEX), unidade inserida na composição do TCE/PA

Pretende-se, com a pesquisa, fortalecer os critérios para que o TCE/PA exerça o controle sobre as escolhas de alocação dos créditos adicionais no Poder Executivo estadual, direcionados às políticas ambientais no estado do Pará, sob o aspecto da eficiência.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

No âmbito do estado do Pará, o PPA 2016-2019 está composto por 21 Programas Temáticos e um Programa de Gestão, Manutenção e Serviços prestados ao Estado. Além desses, sob responsabilidade do Poder Executivo, somam-se 11 programas sob a execução dos Poderes Legislativo e Judiciário, e do Ministério Público, Defensoria Pública e Órgãos Constitucionais Independentes. No primeiro momento de elaboração do Plano, todos os órgãos que integram a administração pública estadual, assim como a sociedade paraense, contribuem para a definição das ações planejadas pelo governo. Ao final, são definidos os programas, objetivos, metas, indicadores e ações, alocados nos municípios, para o período de quatro anos.

Com o fim de concretizar o macro objetivo de reduzir a pobreza e a desigualdade social e regional por intermédio do desenvolvimento sustentável, as ações governamentais que constituem PPA 2016-2019 foram aprovadas pela Lei nº 8.335, de 29 de dezembro de 2015, sendo um instrumento de planejamento governamental estratégico de médio prazo com diretrizes, objetivos e metas, expressos em programas com indicadores e ações, com vistas a viabilizar a execução, o monitoramento, a avaliação e o controle social das políticas públicas do governo paraense.

A Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO), referentes ao quadriênio em pauta, compreendem as metas e as prioridades da administração pública estadual, dentre outros parâmetros e limites, e fixam as diretrizes estabelecidas para os respectivos exercícios financeiros<sup>4</sup>. Além disso, a viabilização da execução física e financeira do PPA ocorreu com as seguintes Leis Orçamentárias (LOA): nº 8.336/2015 (LOA 2016); nº 8.458/2016 (LOA 2017); nº 8.587/2017 (LOA 2018); e nº 8.809/2018 (LOA 2019).

Nos termos das leis orçamentárias anuais dos respectivos exercícios financeiros, a fim de reforçar dotações orçamentárias com limite baseado no total da despesa fixada<sup>5</sup>, é autorizada ao Poder Executivo a abertura de créditos suplementares, visando atender dotações orçamentárias insuficientes consignadas nos grupos de despesas de cada categoria programática, mediante a utilização de recursos provenientes da anulação parcial, ou total de dotações orçamentárias, ou de créditos adicionais.

No quadriênio abrangido por esse plano, os créditos adicionais representaram, em média, cerca de 20% do orçamento inicial disponibilizado na Lei Orçamentária Anual (LOA). A título exemplificativo, em 2019, do orçamento inicial de R\$ 27,8 bilhões, ocorreram movimentos de créditos adicionais de R\$ 5,1

---

<sup>4</sup> No período de 2016 a 2019 as diretrizes orçamentárias aprovadas foram: Lei nº 8.232, de 15 de junho de 2015 (LDO 2016); Lei nº 8.375, de 19 de julho de 2016 (2017); Lei nº 8.520, de 1º de agosto de 2017 (LDO 2018); e Lei nº 8.757, 14 de agosto de 2018 (LDO 2019).

<sup>5</sup> Com limites de 25%, 25%, 25% e 50% para as Leis Orçamentárias anuais de 2016, 2017, 2018 e 2019, respectivamente.

bilhões. Esses dados evidenciam a importância do impacto das movimentações orçamentárias via créditos adicionais no planejamento e execução orçamentária, e impõe ao controle externo uma relevante atuação com foco na promoção e orientação de políticas públicas efetivas, considerando o bom uso dos recursos públicos estaduais.

Contudo, durante a execução orçamentária, podem ser identificadas situações que exigem mudanças em relação ao planejado. Em virtude disso, mecanismos de gestão, como os créditos adicionais, tornam-se essenciais para que o gestor atue com flexibilização orçamentária para correção e/ou adequação do curso orçamentário. No caso dos créditos adicionais, predominam consideráveis valores no estado do Pará, de modo que a flexibilização possui um forte impacto de créditos suplementares advindos de anulação total ou parcial, bem como de superávit financeiro.

Com vistas a demonstrar a relevância das alterações orçamentárias no âmbito da execução orçamentária do estado do Pará, a Tabela 1 agrega os créditos adicionais realizados no período de 2016 a 2019.

**Tabela 1** – Créditos adicionais, acréscimos e reduções orçamentárias no período de 2016 a 2019 (em R\$ milhares)

Acréscimos e Reduções	2016		2017		2018		2019		Média 2016 / 2019 (%)	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%		
<b>DOTAÇÃO INICIAL (I)</b>	23.304.986	100,00	24.227.702	100,00	24.330.334	100,00	25.545.197	100,00	24.352.055	100,00
<b>CRÉDITOS ADICIONAIS (II) = III + IV</b>	3.624.151	15,55	5.089.894	21,01	5.345.308	21,97	5.159.755	20,20	4.804.777	19,73
<b>CRÉDITOS SUPLEMENTARES (III)</b>	3.624.151	15,55	5.089.894	21,01	5.345.308	21,97	5.152.216	20,17	4.802.892	19,72
Excesso de Arrecadação	62.128	0,27	282.661	1,17	187.588	0,69	1.031.041	4,04	385.855	1,58
Superávit Financeiro	1.265.205	5,43	1.842.894	7,61	2.159.403	8,88	1.148.601	4,50	1.604.026	6,59
Operação de Crédito	-	-	-	-	275.590	1,13	93.474	0,37	92.266	0,38
Anulação Total ou Parcial	2.296.818	9,86	2.964.339	12,24	2.742.726	11,27	2.879.101	11,27	2.720.746	11,17
<b>CRÉDITOS ESPECIAIS (IV)</b>	-	-	-	-	-	-	7.539	0,03	1.885	0,01
Excesso de Arrecadação	-	-	-	-	-	-	1.512	0,01	378	0,00
Superávit Financeiro	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Operação de Crédito	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Anulação Total ou Parcial	-	-	-	-	-	-	6.027	0,02	1.507	0,01
<b>DOTAÇÃO CANCELADA (V)</b>	-2.296.818	-9,86	-2.964.339	-12,24	-2.742.726	-11,27	-2.885.127	-11,29	-2.722.253	-11,18
Canc. Dotação Inicial/Suplem.	-2.296.818	-9,86	-2.964.339	-12,24	-2.742.726	-11,27	-2.885.127	-11,29	-2.722.253	-11,18
Canc. Dotação Especial	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>MOVIMENTO DE CRÉDITO (VI)</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Provisão Recebida	-	-	-	-	-	-	3.028.143	11,85	757.036	3,11
Provisão concedida	-	-	-	-	-	-	-3.028.143	-11,85	-757.036	-3,11
Destaque Recebido/Créditos Recebidos	2.746.416	11,78	3.095.829	12,78	3.659.127	15,04	2.931.070	11,47	3.108.111	12,76
(-) Destaque Concedido/Créditos Concedidos	2.746.416	11,78	3.095.829	12,78	3.659.127	15,04	2.931.070	11,47	3.108.111	12,76
<b>DOTAÇÃO ATUALIZADA (VII) = I + II - V</b>	24.632.319	105,70	26.353.257	108,77	26.932.915	110,70	27.819.824	108,90	26.434.579	108,55
<b>ACRÉSCIMO DE DOTAÇÃO (VIII) = VII - I</b>	1.327.333	5,70	2.126.555	8,77	2.602.581	10,70	2.274.627	8,90	2.082.524	8,55

Fonte: Elaborado pelos autores (2023), com base no SIAFEM (2016, 2017, 2018 e 2019).

No decorrer da execução orçamentária, houve abertura de créditos adicionais que corresponderam à média de 19,73% em relação ao orçamento inicial. Considerando que, nesse mesmo período, houve, em média, 11,18% cancelamentos de dotações orçamentárias adicionais, observa-se acréscimo médio de 8,55% na dotação adicional quando comparada ao orçamento inicial aprovado na LOA (Tabela 1).

Quanto à tipologia dos créditos adicionais, a abertura de créditos suplementares predomina na maior parte do período analisado, com percentuais de 15,55% (2016), 21,01% (2017), 21,87% (2018) e 20,17% (2019) em relação à dotação inicial. No que tange aos créditos especiais, observa-se registro somente em 2019 com montante de R\$ 7,5 milhões, equivalentes a 0,01% dos créditos adicionais do quadriênio (Tabela 1).

Ademais, a classificação funcional (por função e subfunção) permite uma visão ampla dos gastos do setor público<sup>6</sup>, pois funciona como um agregador de gastos públicos e evidencia a programação em suas grandes áreas de atuação. Desse modo, no período analisado (2016-2019), os valores referentes aos créditos iniciais, adicionais e à média entre os créditos iniciais e adicionais foram detalhados por classificação funcional no Poder Executivo paraense e refletiram a seguinte fragmentação, demonstrada na Tabela 2.

---

<sup>6</sup> Conforme a Portaria nº 42/1999, art. 6º, a classificação funcional por funções e subfunções aplica-se aos orçamentos da União, Estados e do Distrito Federal, e municípios: “Art. 6º - O disposto nesta Portaria se aplica aos orçamentos da União, dos Estados e do Distrito Federal para o exercício financeiro de 2000 e seguintes, e aos Municípios a partir do exercício financeiro de 2002, revogando-se a Portaria nº 117, de 12 de novembro de 1998, do ex-Ministro do Planejamento e Orçamento, e demais disposições em contrário”.

**Tabela 2** – Valores dos créditos iniciais, adicionais e média (iniciais e adicionais) por função – 2016 a 2019 (em R\$ milhões)

Função	Créditos iniciais				Créditos adicionais				Média de créditos adicionais/iniciais			
	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
Administração	1.054	1.138	1.135	1.266	146	113	290	46	13,85	9,91	25,54	3,61
Agricultura	255	243	247	239	28	81	72	42	10,16	24,91	29,04	17,65
Assistência social	998	1.137	1.087	1.091	135	253	121	50	13,51	22,28	11,12	4,61
Ciência e Tecnologia	81	82	61	56	-7	43	0	3	-8,95	52,49	0,46	4,79
Comércio e Serviços	145	166	163	159	23	48	20	25	15,93	29,04	12,08	15,51
Comunicações	72	77	77	66	-2	0	-10	14	-3,36	0,63	-13,52	21,39
Cultura	139	129	115	105	31	23	4	58	22,30	17,88	3,81	54,70
Desporto e Lazer	53	44	30	28	3	19	29	2	5,67	42,38	97,82	6,34
Direitos da Cidadania	44	44	45	50	5	16	27	6	11,85	35,65	59,99	12,40
Educação	3.894	3.575	3.812	4.029	161	342	471	333	4,12	9,57	12,37	8,26
Encargos Especiais	4.454	4.364	4.799	4.953	-364	160	-254	252	-8,17	-3,67	-5,30	5,09
Energia	0	0	1	0	0	0	-1	0	-83,56	-57,08	-98,89	0,00
Essencial à Justiça	942	1.014	1.057	1.106	41	92	120	121	4,41	9,08	11,36	10,92
Gestão Ambiental	124	119	105	110	60	67	68	33	48,06	55,92	64,66	29,70
Habilitação	140	107	98	77	12	6	-18	-19	8,44	6,07	-18,51	-24,72
Indústria	42	42	48	47	9	11	14	3	20,55	26,38	29,88	6,70
Judiciária	1.000	1.083	1.134	1.169	37	71	29	81	3,69	6,53	2,58	6,89
Legislativa	760	782	776	825	37	40	41	47	4,88	5,15	5,27	5,68
Organização Agrária	27	28	23	27	15	16	9	14	55,53	59,87	41,22	53,87
Previdência Social	3.302	3.492	3.362	3.500	185	1.025	272	588	5,59	29,34	8,09	16,80
Reserva de Contingência	693	904	270	409	-52	-648	-215	-345	-7,46	-71,67	-79,91	-84,27
Saneamento	35	44	57	48	18	5	14	10	49,62	10,82	24,10	21,99
Saúde	2.380	2.489	2.765	2.781	236	415	576	340	9,92	16,67	20,84	12,21
Segurança Pública	1.990	2.524	2.507	2.879	368	18	269	96	18,40	0,71	10,73	3,34
Trabalho	8	12	7	6	5	3	2	2	64,51	23,05	27,98	39,79
Transporte	634	548	493	461	154	251	-375	445	24,34	45,73	76,17	96,68
Urbanismo	38	40	57	58	49	-3	277	20	128,95	-8,25	488,84	35,28
<b>Total</b>	<b>23.305</b>	<b>24.228</b>	<b>24.330</b>	<b>25.545</b>	<b>1.327</b>	<b>2.126</b>	<b>2.603</b>	<b>2.267</b>	<b>5,70</b>	<b>8,77</b>	<b>10,70</b>	<b>8,87</b>

**Fonte:** Elaborado pelos autores (2023), com base no SIAFEM (2016, 2017, 2018 e 2019).

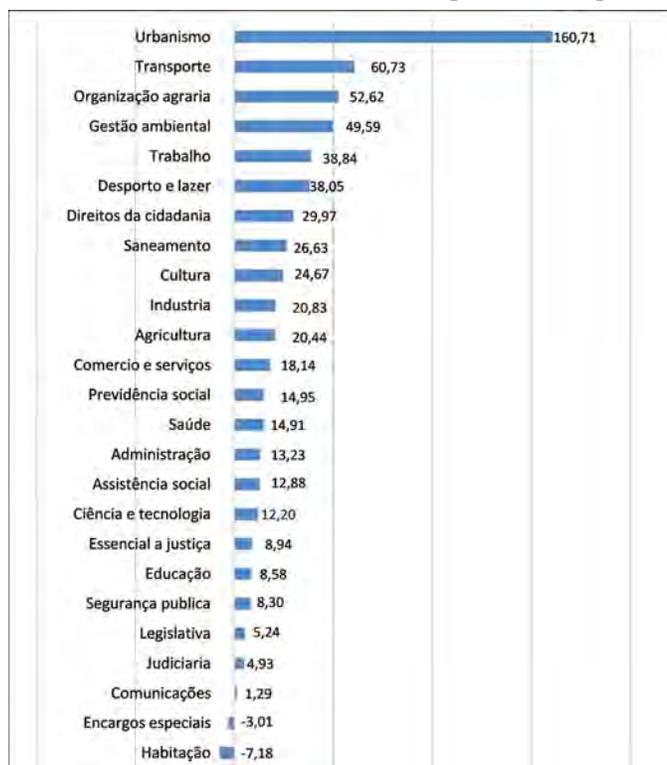
Ao verificar-se as despesas orçamentárias do estado do Pará, observa-se concentração de créditos iniciais nas funções de Encargos Especiais, Educação, Previdência Social, Segurança Pública e Saúde, que compõem a maior parte do orçamento estadual com 69% (R\$ 16,0 bilhões), 68% (R\$ 16,4 bilhões), 71% (R\$ 17,2 bilhões) e 71% (R\$ 18,1 bilhões) para os anos 2016, 2017, 2018 e 2019, respectivamente.

Em relação aos créditos adicionais, a concentração de alterações ocorreu em funções que consolidam as áreas de atuação da Previdência Social, Saúde, Educação e Segurança Pública, áreas associadas a direitos fundamentais, com percentuais de 71% (R\$ 947 milhões), 85% (R\$ 1,8 bilhão), 61% (1,6 bilhão) e 60% (R\$ 1,4 bilhão), para os anos de 2016 a 2019, respectivamente.

Sob outra perspectiva, ao se analisar a classificação funcional consolidada do quadriênio 2016-2019 pela média percentual de incremento de créditos,

as funções Urbanismo, Transporte, Organização Agrária e Gestão Ambiental possuem médias percentuais de incremento de créditos que, quando comparadas aos respectivos créditos iniciais, demonstram consideráveis aumentos que modificam significativamente o que estava inicialmente planejado, conforme Gráfico 1.

**Gráfico 1** – Média de créditos adicionais por função – período 2016 a 2019 (%)



**Fonte:** Elaborado pelos autores (2023), com base no SIAFEM (2016, 2017, 2018 e 2019).

Em que pesem os benefícios da flexibilização orçamentária, com os acréscimos e as reduções decorrentes da abertura de créditos adicionais durante os exercícios de 2016 a 2019, alterações expressivas foram geradas no orçamento inicial. Por conseguinte, as prioridades e especificidades das políticas inseridas no

planejamento estadual foram modificadas, em detrimento do documento inicial aprovado pelo Legislativo (Lei Orçamentária anual).

#### 4.1 Gestão ambiental e créditos adicionais

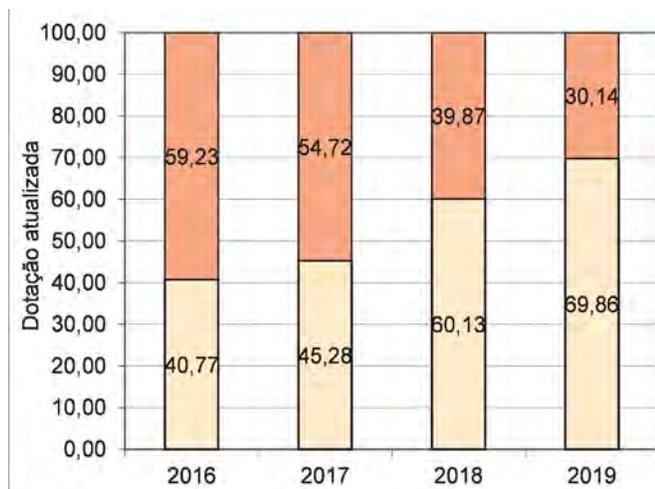
A função “Gestão Ambiental” agrega as ações relacionadas às políticas ambientais. Nesse sentido, considerando a relevância das questões ambientais para o estado do Pará, no contexto da Região Amazônica, demonstra-se uma visão geral da referida função por meio de informações da execução orçamentária e dos eventuais créditos adicionais, a fim de evidenciar o impacto desses créditos no planejamento e execução orçamentária.

Destaca-se que a função Gestão Ambiental teve alteração de 49,59% em média, no quadriênio 2016 a 2019, isto é, cerca de metade da programação planejada e aprovada, em créditos iniciais, foi modificada ao longo do exercício financeiro, ao passo que uma substancial mudança no exercício financeiro foi executada pela administração pública do executivo paraense com uso dos créditos adicionais.

No período de 2016 a 2019, essa função foi composta por dois programas finalísticos: “Governança para Resultados” e “Meio Ambiente e Ordenamento Territorial”; tendo o Programa “Manutenção da Gestão” como um programa para as atividades-meio da administração pública.

O Programa Governança para Resultados foi elaborado com quatro objetivos e constituído com 42 ações geridas por 58 órgãos da administração direta e indireta. Ao considerar-se somente a função ambiental, esse Programa possui valores referentes aos créditos disponíveis de R\$ 8,4 milhões, R\$ 9,1 milhões, R\$ 11,1 milhões e 14,8 milhões para o quadriênio 2016 a 2019, respectivamente. Percentualmente, os créditos iniciais e adicionais estão demonstrados no Gráfico 2.

**Gráfico 2** – Créditos orçamentários do Programa Governança para Resultados (%)



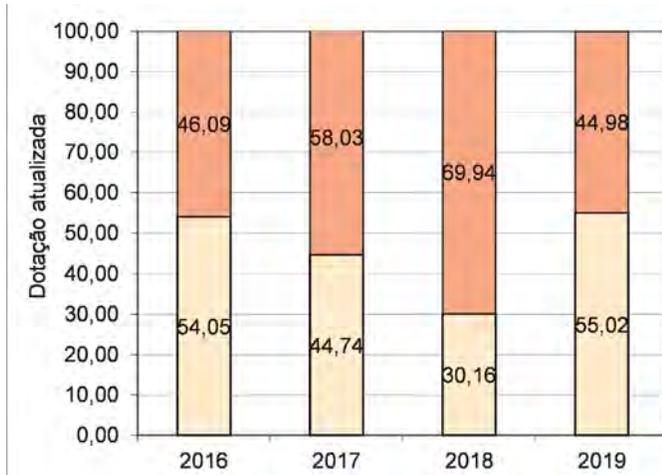
**Fonte:** Elaborado pelos autores (2023) com base em SIAFEM (2016, 2017, 2018 e 2019).

O Programa Governança para Resultados, para o exercício de 2016, atuou na função Gestão Ambiental, com uma previsão orçamentária inicial no valor de R\$ 3,5 milhões (40,77%) e, durante o exercício financeiro, os incrementos adicionais de R\$ 5,0 milhões (59,23%) resultaram em R\$ 8,5 milhões distribuídos entre a Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade (Semas) e o Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do Estado do Pará (Ideflor-Bio). Nos demais anos - 2017, 2018 e 2019 - perpetuaram-se consideráveis valores acrescidos no montante de R\$ 5,0 milhões, 4,4 milhões e R\$ 4,4 milhões, que alteraram os valores inicialmente estabelecidos na LOA, correspondentes, em termos percentuais, a 54,72%, 39,87%, 30,14%, respectivamente (Gráfico 2).

Meio Ambiente e Ordenamento Territorial é o principal programa inserido na função “Gestão Ambiental” no PPA 2016-2019, com previsão de execução por cinco órgãos: Semas; Ideflor-Bio; Instituto de Terras do Pará (Iterpa); Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Pará (Emater/PA); e Núcleo Executor do Programa Municípios Verdes (NEPMV). Nesse programa, os valores referentes aos créditos disponíveis foram R\$ 98,7

milhões, R\$ 97,2 milhões, R\$ 78,5 milhões e 52,1 milhões para o quadriênio de 2016 a 2019, respectivamente. A evolução orçamentária (percentual), no que refere aos créditos adicionais, consta no Gráfico 3 a seguir.

**Gráfico 3** – Créditos orçamentários do Programa Meio Ambiente e Ordenamento Territorial (%)



**Fonte:** Elaborado pelos autores (2023) com base em SIAFEM (2016, 2017, 2018 e 2019).

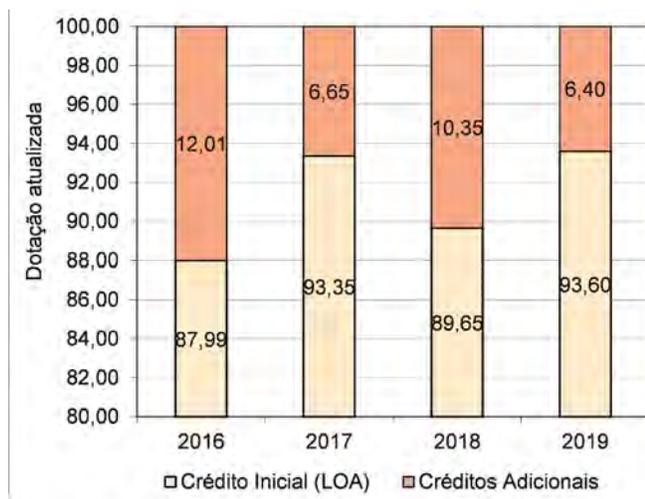
Para tanto, o Programa possui 15 ações para sua implementação. Nos exercícios que compõem o quadriênio 2016, 2017, 2018 e 2019, os valores inicialmente previstos na LOA foram de R\$ 53,3 milhões (54,05%), R\$ 43,5 milhões (44,74%), R\$ 23,7 milhões (30,16%) e R\$ 28,6 milhões (55,02%) com os respectivos acréscimos, respectivamente, de R\$ 45,5 milhões, R\$ 56,4 milhões, R\$ 54,9 milhões e R\$ 23,4 milhões. Tais incrementos nos créditos alteraram em 46,09%, 58,03%, 69,94% e 44,98%, respectivamente (Gráfico 3), de modo a criarem mudanças em relação ao inicialmente previsto no planejamento, conforme as normas fixadas em sua operacionalização.

Por sua vez, o Programa “Manutenção da Gestão”, inserido na função de Gestão Ambiental, trata-se de um programa para as atividades-meio da gestão pública direcionado aos órgãos de meio ambiente. Os registros dos valores de

créditos adicionais disponíveis foram de R\$ 76,6 milhões, R\$ 76,3 milhões, R\$ 83,3 milhões e 76,2 milhões para o quadriênio de 2016 a 2019, respectivamente, conforme constam no Gráfico 4.

O Programa Manutenção da Gestão, para 2016, atuou na função de Gestão Ambiental com uma previsão orçamentária inicial de R\$ 67,4 milhões (87,99%); durante o exercício financeiro, os incrementos em créditos adicionais de R\$ 9,2 milhões (12,01%) resultaram em R\$ 76,6 milhões, distribuídos entre a Semas e o Ideflor-Bio. Em 2017, 2018 e 2019, os valores adicionados, no montante de R\$ 5,1 milhões, 8,6 milhões e R\$ 4,9 milhões, acresceram os créditos, em termos percentuais, em 6,65%, 10,35% e 6,40% (Gráfico 4).

**Gráfico 4 – Créditos orçamentários do Programa Manutenção da Gestão (%)**



**Fonte:** Elaborado pelos autores (2023) com base em SIAFEM (2016, 2017, 2018 e 2019).

Desse modo, considerando os resultados da pesquisa, especificamente da função Gestão Ambiental, e ao se observar os créditos adicionais, percebem-se modificações significativas geradas no interior do sistema orçamentário que influenciam os resultados das políticas públicas ambientais. A reflexão a partir da visão sistêmica auxilia o TCE/PA a estruturar e efetivar sua atuação em consonância com a complexidade existente, diante das interações sistêmicas que

impactam a operacionalização do controle de créditos adicionais associados às políticas ambientais.

Considerando que o sistema não é uma unidade, mas sim uma diferença, para que ele exista precisa diferenciar-se do meio e, assim, produzir a sua própria unidade (Luhmann, 2010), a diferença sistema/meio só é possível pelo sistema, que estabelece seus próprios limites, mediante operações exclusivas de autocriação. Isso não exclui que um observador externo, situado no meio, possa observá-lo.

Sob a perspectiva sistêmica, o controle dos créditos adicionais constitui parâmetro a ser analisado pelos tribunais de contas, considerando que os mesmos são afetados por outros sistemas sociais (ambiental e econômico). A abordagem sistêmica ilumina a complexidade em um cenário afetado por diversas mudanças e possibilidades.

## 6 CONCLUSÃO

O presente estudo realizou uma análise dos créditos adicionais no orçamento público, visando relacionar o controle exercido pelo Tribunal de Contas do estado do Pará (TCE-PA) aos créditos adicionais do poder executivo paraense. Para tanto, foram analisadas as alterações orçamentárias ocorridas no período de 2016 a 2019 na função Gestão Ambiental.

As mudanças significativas que ocorreram no orçamento estadual, oriundas dos créditos adicionais, juntamente com papel do TCE-PA com suas funções educativa e orientadora, estimularam o repensar do controle externo sobre os créditos adicionais orçamentários.

Tendo em vista as limitações do controle externo no âmbito dos créditos adicionais das políticas ambientais paraenses, e a necessidade de se avançar para uma maior aproximação do TCE/PA no que se refere ao fortalecimento de políticas públicas, em especial das políticas públicas ambientais, a Teoria dos Sistemas Autorreferenciais ilumina a análise do problema e as proposições para aperfeiçoamento do atual cenário do controle externo.

A contribuição deste estudo consiste, basicamente, em estimular a reflexão sobre o papel constitucional do TCE/PA em relação ao sistema orçamentário,

com uma abordagem efetiva de suas funções, em especial as de cunho orientativo e pedagógico. Por fim, sugere-se que, em futuras análises sobre a temática, adicione-se uma visão agregada de funcionamento do controle orçamentário com uma pesquisa ampliada com gestores e equipe técnica.

## REFERÊNCIAS

BLIACHERIENE, Ana Carla. **Controle da eficiência do gasto orçamentário**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BLIACHERIENE, Ana Carla; BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo; RIBEIRO, Renato Jorge Brown. (coord.). **Controladoria no setor público**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: o. Acesso em: 15 maio, 2023.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4320.htm). Acesso em: 15 maio, 2023.

BRASIL. **Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm). Acesso em: 15 maio, 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/referencial-para-avaliacao-de-governanca-multinivel-em-politicas-publicas-descentralizadas.htm>. Acesso em: 15 maio, 2023.

CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos. **Orçamento público e controle de constitucionalidade**. Argumentação consequencialista nas decisões do STF. Rio de Janeiro: Lumen Juris Direito, 2016.

CONTI, José Maurício. **A autonomia financeira do poder judiciário**. 2. ed. São Paulo: MP Editora, 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade administrativa na constituição de 1988**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FERNANDES, Rosana Pereira. **Planejamento e gestão: o uso da avaliação na gestão pública estadual no âmbito dos planos plurianuais 2004-2007 e 2008-2011**. 2012. 284 f. Tese (Doutorado em Ciências do Desenvolvimento Socioambiental) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2012. Disponível em: [http://repositorio.ufpa.br/jspui/bitstream/2011/11161/1/Tese\\_PlanejamentoGestaoUso.pdf](http://repositorio.ufpa.br/jspui/bitstream/2011/11161/1/Tese_PlanejamentoGestaoUso.pdf). Acesso em: 15 maio, 2023.

FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. **Orçamento público e separação de poderes no estado constitucional democrático brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

FERREIRA, Leila da Costa. **A questão ambiental**. Sustentabilidade e políticas públicas no Brasil. São Paulo: Boitempo, 1998.

FONSECA, Rafael Campos Soares da. **O orçamento público e suas emergências programadas**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2017.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

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

IOCKEN, Sabrina Nunes. **Políticas públicas: o controle do Tribunal de Contas**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2014.

IOCKEN, Sabrina Nunes. **Controle compartilhado das políticas públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

LUHMANN, Niklas. **Introdução à teoria dos sistemas**. Tradução de Ana Cristina Arantes Nasser. 2 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

MORAES, Antonio Carlos Flores de. **Legalidade, eficiência e controle da administração pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

PARÁ. **Constituição do Estado do Pará**. Belém: Palácio da Cabanagem, 1989. Disponível em: <https://www.sistemas.pa.gov.br/sisleis/legislacao/228>. Acesso em: 15 maio, 2023.

QUEIROZ, Rholden Botelho de. **O controle da inexecução orçamentária: em busca da efetivação dos direitos fundamentais**. Rio de Janeiro: Lumes Juris, 2020.

RODRIGUES, Léo Peixoto; NEVES, Fabrício Monteiro. **A sociologia de Niklas Luhmann**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2017.

SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento republicano e liberdade igual**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito constitucional financeiro: teoria da constituição financeira**. São Paulo: Ed. Rewvista dos tribunais, 2014.

VASCONCELLOS, Maria José Esteves de. **Pensamento sistêmico: o novo paradigma da ciência**. 11. ed. Campinas, SP: Papyrus, 2018.

VIDAL, Josep Pont. **Por meio da teoria: enfoques neossistêmicos e pós-estruturalistas**. Belém, PA: Paka-Tatu, 2017.

## PLANEJAMENTO DE RECURSOS HUMANOS E ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS: DO TRADICIONAL AO SISTÊMICO

### *UMAN RESOURCES PLANNING AND PUBLIC ORGANIZATIONS: FROM TRADITIONAL TO SYSTEMIC*

---

#### RESUMO

O objetivo deste trabalho é levantar e analisar os modelos de planejamento de pessoal encontrados na literatura atual, em especial o que foi produzido sobre organizações públicas. A recorrente discussão nacional sobre o custo e as dinâmicas de pessoal no âmbito das organizações públicas, além de dar azo às grandes reformas administrativas, coloca em voga a necessidade de analisar e discutir o planejamento de recursos humanos no setor público. A pesquisa exploratória foi embasada em levantamento bibliográfico sobre o tema no período de 2005 a 2020. Enquanto a literatura atual apresenta modelos de planejamento de recursos humanos mais arrojados e alinhados com conceitos relevantes das escolas clássica, neoclássica, comportamental e sistêmica, a pesquisa aponta que as organizações públicas, predominantemente, apresentam modelos de planejamento com ênfase em fatores advindos da teoria clássica, desvinculados da estratégia organizacional, com baixa ênfase em competências e sem métricas próprias de uma abordagem sistêmica.

*Hellen Miranda Brancalhão*

Mestre em Gestão Pública pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará (Naea/UFPA). E-mail: [hellen.geysa@gmail.com](mailto:hellen.geysa@gmail.com)

**Palavras-Chave:** administração; planejamento; recursos humanos; organização pública.

## **ABSTRACT**

The goal of this article in this context is to raise and analyze the human resource planning models found in the modern literature especially everything that has been produced about public organizations. The frequent discussion about the cost and the dynamics concerning the human resources in public organizations not only gives raise to major administrative reforms but also emphasizes the need to analyze and discuss the planning behind human resources in public organizations. The exploratory research has been grounded on a bibliographic search about the topic from 2005 to 2020. While the modern literature shows human resource planning models that are more robust and aligned with the classic, neoclassic, behavioral and systemic schools. The research points out that public organizations have planning models that focus on elements originated in the classical theory. These elements are disconnected from the organizational strategy and have low emphasis in responsibilities and no metrics that suit a systemic approach.

**Keywords:** administration; planning; human resources; public organization.

## **1 INTRODUÇÃO**

No Brasil, é crescente a discussão sobre as despesas públicas e a qualidade do serviço público entregue à população, sendo enfatizada a despesa com pessoal, que representa significativa parcela dos gastos públicos, sem olvidar a relevância do desempenho dos servidores para a entrega dos produtos e serviços governamentais que, aliados ao sistema de avaliação, às prerrogativas legais (como a estabilidade e bonificações pelo tempo de serviço), ao suposto corporativismo, ao patrimonialismo, à produtividade recorrentemente questionada e ao custo organizacional (representado pelo dispêndio financeiro aliado à insatisfação da população com o serviço público), compõem o centro do debate brasileiro há décadas.

Este contexto é observado de forma proeminente em todas as principais propostas de reforma administrativa, das quais se destacam as reformas da década de 1990 (Pereira, 1996) e a proposta do Governo Federal apresentada em 3 de setembro de 2020 (Brasil, 2020). Em que pese as reformas tenham

uma diferença de quase três décadas, ambas têm como marco teórico principal a necessidade de modernização da administração pública com valores de eficácia, eficiência e efetividade, e demandam a revisão da estrutura estatutária tradicional para adoção de um modelo de gestão baseado em resultados (Schikmann, 2010; Vidal, 2011).

Inobstante à polêmica discussão sobre diversos aspectos da reforma que afetam o serviço público, é válido observar sua correlação com o Relatório da OCDE, que aponta a necessidade de modernização das formas de contratação, além de destacar a imprescindibilidade do poder público se debruçar sobre o planejamento da força de trabalho (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômicos, 2010). Destarte, enquanto instrumento de gestão de pessoas que possibilita o dimensionamento do corpo funcional a partir de fatores diversos, o planejamento de pessoal ganha destaque e deve ser priorizado pelas organizações públicas, como forma de assegurar que o quadro de pessoal esteja de acordo com a necessidade, a entrega e as estratégias da organização.

Ademais, como demonstram trabalhos recentes, o planejamento da força de trabalho também vai ao encontro da boa governança do serviço público, alçada como princípio constitucional da administração pública brasileira pela PEC nº 32/2020, bem como contribui para a melhor distribuição do trabalho e combate ao movimento crescente de afastamentos de servidores públicos por adoecimento gerado pela sobrecarga de trabalho. É, portanto, prática organizacional que impacta em diversas vertentes, tendo contribuição significativa para a mitigação de prejuízos organizacionais cada dia mais presentes na área pública.

Diante da proeminência do tema e sua relevância na área pública, este artigo tem natureza exploratória com o objetivo de levantar e analisar os modelos de planejamento de pessoal encontrados na literatura, em especial o que foi produzido sobre organizações públicas. Para tanto, ele se divide em três seções, além da presente introdução. Na segunda seção, apresenta-se a metodologia; na seguinte, discorre-se sobre aspectos conceituais e perspectivas sobre o tema estudado; e na seção quatro são apresentados os resultados obtidos com a pesquisa realizada. Por fim, a última seção é destinada às considerações finais deste trabalho.

## 2 METODOLOGIA

Tratando-se de pesquisa de viés exploratório, o presente estudo tem por objetivo identificar as publicações científicas realizadas sobre o tema planejamento de recursos humanos, destacando trabalhos que analisam ou propõem modelos para organizações públicas.

A pesquisa foi realizada no período de novembro a dezembro de 2020 e efetivou-se em 10 bases de dados bibliográficas<sup>1</sup>, selecionando a produção científica (artigo, dissertação, teses, trabalho de conclusão de curso e ensaios) publicada no período de 2005 a 2020 e escrita em português, espanhol e inglês. O recorte da pesquisa considerou as seguintes palavras-chave: planejamento de recursos humanos; força de trabalho; *human resources planning* e *planificación de recursos humanos*, todas combinadas com o termo organização pública.

Ao final, foram coletadas 64 publicações científicas, das quais se observou que 14 dialogavam com a pergunta da pesquisa de forma transversal; dentre estas, apenas três trabalhos apresentavam propostas de modelos de planejamento de pessoal. As 14 publicações selecionadas serão objeto de análise no item 2 deste trabalho.

## 2 O PLANEJAMENTO DE RECURSOS HUMANOS

O planejamento de recursos humanos<sup>2</sup>, de pessoal ou da força de trabalho, é uma prática organizacional que pertence à área de gestão de pessoas,

---

<sup>1</sup> Scientific Eletronic Library Online (SciELO), Portal de Periódicos da Capes/MEC, Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), Word Wide Science, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (Clad), Repositório Digital da Fundação Getúlio Vargas (FGV) – incluindo Revista da Administração Pública RAP/EBAPE, Repositório de Produção da Universidade de São Paulo (USP), Repositório Institucional da Universidade Federal de Brasília (UNB), Repositório Institucional da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) – incluindo a Revista de Serviço Público.

<sup>2</sup> Inobstante o debate acadêmico sobre o uso distinto dos termos recursos humanos e pessoas para identificar características organizacionais distintas (no qual departamento de recursos humanos reporta a um modelo tradicional e a gestão de pessoas a uma vertente contemporânea), observa-se que os termos são utilizados regularmente como sinônimos na literatura usual, razão pela qual as expressões recursos humanos, pessoal e força de trabalho serão utilizadas com idêntico significado, qual seja identificar práticas, funções e políticas pertinentes à unidade responsável pela área de pessoal de uma organização.

especialmente, a sua função de alocar pessoal, também denominada na literatura como *staffing*. Pode-se definir, em linhas gerais, que o planejamento de pessoal tem por objetivo, ao dimensionar o quadro de colaboradores necessário para a execução das atividades ou serviços, prever, dentre outras coisas, a necessidade de recrutamento (interno ou externo), de desenvolvimento e de (re)distribuição de pessoal (Figura 1).

**Figura 1** – Operações da área de gestão de pessoas que compõem o planejamento de recursos humanos

Dimensionamento quantitativo e qualitativo	Recrutamento interno e externo
Planejamento de recursos humanos	
Desenvolvimento pessoal	(Re)Distribuição da força de trabalho

**Fonte:** Elaborado pela Autora (2022) com base em: Dessler (2014); Dutra; Dutra; Dutra (2019); Lucena (2017).

Planejar a força de trabalho é, sobremaneira, decisivo para que a organização não detenha colaboradores ociosos (ou sobrecarregados) ou sem perfil profissional para determinada atividade (ou com perfil profissional para assumir demandas mais relevantes), bem como para assegurar que as unidades que a compõem contem com o necessário para a entrega do resultado esperado e, com isso, impactem positivamente no desempenho organizacional.

PLANEJAMENTO DE RECURSOS HUMANOS compreende o processo gerencial de identificação e análise das necessidades organizacionais de recursos humanos e conseqüente desenvolvimento de políticas, programas, sistemas e atividades que satisfaçam essas necessidades, a curto, médio e longo prazos, tendo em vista assegurar a realização das estratégias do negócio, dos objetivos da Empresa e de sua continuidade em condições de mudanças (Lucena, 2017, p. 86).

Uma análise detida dos modelos de planejamento de recursos humanos encontrados na literatura demonstra que ele sofre forte influência do enfoque teórico que embasa as funções, processos e práticas organizacionais, na medida em que é fruto do modelo organizacional predominante, especialmente na área

de gestão de pessoas (Ferreira *et al.*, 2016; Dutra, J.; Dutra, T.; Dutra, G, 2019). Diante do enlace entre o planejamento de recursos humanos, gestão de pessoas e a organização, o estudo do tema demanda, inicialmente, que sejam apresentadas as principais correntes teórico-organizacionais.

Desde o início do século XX, diversas teorias analisam a estrutura, as operações e os procedimentos das organizações, compondo um cabedal de conhecimentos que oferecem suporte às organizações até hoje. Diante da diversidade teórica, muitos autores têm classificado as teorias por afinidade, sendo, para fins deste trabalho, utilizada a classificação proposta por Maximiano (2015), que as divide em Escola Clássica, Evolução da Escola Clássica, Enfoque Comportamental e Pensamento Sistêmico.

As teorias que compõem a Escola Clássica são amplamente conhecidas por serem a base da Administração estudada nos tempos atuais. O primeiro expoente desta escola é Frederick Taylor, o fundador do movimento da administração científica focada na máxima produtividade e na racionalização do trabalho, que contribuiu com o estudo científico do trabalho, a divisão do trabalho, a ideia de seleção e o treinamento científico do trabalhador, o *standart* da remuneração por produção e a necessidade de supervisão dos empregados (Gil, 2016; Dutra, J.; Dutra, T.; Dutra, G, 2019).

A segunda referência clássica é Henri Fayol, autor da Teoria Geral da Administração, que balizou ideias centralizadas na estrutura organizacional e na hierarquia, apresentando definição das seis funções de uma organização (técnica, comercial, financeira, segurança, contabilidade e administração), dos cinco elementos principais da administração (previsão, organização, comando, coordenação e controle) e dos 14 princípios para uma administração eficaz (divisão do trabalho, autoridade e responsabilidade, disciplina, unidade de comando, unidade de direção, subordinação do interesse individual, remuneração equitativa do esforço, os graus de centralização, cadeia hierárquica, ordem, equidade, estabilidade, iniciativa e espírito de união) (Jadhay, 2021; Maximiliano, 2015).

Por fim, o último clássico de destaque é Max Weber, autor do modelo burocrático das organizações, o qual, baseado na ideia de que a organização produtiva deve cumprir regras previamente definidas, é orientado pela formalidade

(regulamento, comunicações formais e divisão do trabalho), impessoalidade, hierarquia, profissionalismo (competência técnica e profissionalização), previsibilidade das operações, procedimento e rotinas padrões (Gil, 2016; Maximiliano, 2015).

A Evolução da Escola Clássica é composta pelas ideias difundidas por Daniel McCallum (implantou a estrutura organizacional multidivisional, criando o primeiro organograma da história), Harrington Emerson (abordou a eficiência organizacional), Pierre Du Pont (separou o planejamento estratégico das operações e trouxe a ideia de descentralização) e Alfred Sloan (trouxe um mecanismo central de controle sem prejudicar a autonomia das unidades, bem como criou o conceito de administração por objetivo). Também cabe destacar a administração de qualidade, ou gestão da qualidade, formada pelos processos de planejar, garantir, controlar e aprimorar a qualidade de produtos e serviços (Maximiliano, 2015; Marshal Junior *et al.*, 2005).

O enfoque comportamental, por sua vez, abrange as teorias de ênfase humanista que, em contraposição à abordagem clássica, se debruça sobre a análise dos processos psicológicos e sociais que afetam o desempenho organizacional. A conhecida Escola das Relações Humanas (fundada por Elton Mayo, a partir do experimento de Hawthorne) enfatizou a importância do bem-estar, da motivação em detrimento das necessidades econômicas (Bateman; Snell, 2006). Este enfoque conta, ainda, com a análise do impacto das características individuais (personalidade, atitudes, competências e emoções) iniciado por Hugo Munsterberg, as teorias sobre as necessidades dos trabalhadores (com destaque para Abraham Maslow, Clayton Alderfer e David McClelland), a teoria X e Y de Douglas McGregor (que discute a motivação dos empregados) e as diversas teorias sobre liderança (Bateman; Snell, 2006; Maximiliano, 2015).

Por fim, contemporaneamente, o Pensamento Sistêmico surge com a proposta de analisar holisticamente a organização, e não apenas enfatizar uma área, como se observa nas demais escolas. Neste enfoque, segundo Maximiano (2015), sobressaem conceitos relevantes, como complexidade (e a percepção das organizações como insertas em problemas complexos), sistema (composto pela tríade entrada/insumos, processo e saída/resultados) e feedback (que é a

retroalimentação que impulsiona a modificação ou manutenção do sistema). Tal abordagem é inspirada na teoria geral dos sistemas de Ludwig Von Bertalanffy, que traz o conceito de sistemas abertos com interdependência das partes e a necessidade de conceder tratamento complexo para a realidade complexa.

Contemporaneamente, o enfoque sistêmico organizacional também conta com a Teoria dos Sistemas Autorreferenciais de Niklas Luhmann, que aporta diversos novos conceitos para as teorias organizacionais, como fechamento operacional, autopoiese, autorreferencialidade, contingência, acoplamento e comunicação (Rodrigues; Neves, 2017; Vidal, 2017a). Partindo da ideia de diferenciação sistêmica proposta pela teoria luhmanniana, os sistemas organizacionais (também chamados de organizações) têm origem na complexidade social e representam um conjunto de sistemas de interação (interno e externo), cuja comunicação visa um fim determinado (Vidal, 2017a). Ademais, a autorreferencialidade defendida nesta linha teórica encaminha à conclusão de que “uma organização é um sistema autopoietico que tem capacidade para se observar e criar estruturas internas próprias” (Vidal, 2017b, p. 182).

Após o breve incurso nas principais escolas e suas teorias, pode-se observar que cada uma enfatiza conceitos e perspectivas que influenciarão a organização e, conseqüentemente, a abordagem da área de gestão de pessoas e de planejamento de recursos humanos, formando uma importante tríade de análise, na qual a utilização dos conceitos teóricos é indicativo dos modelos prevaletentes (Quadro 1).

**Quadro 1** – Correntes teóricas da administração e sua respectiva abordagem na área de Gestão de Pessoas (GP) e de planejamento de pessoal

Corrente teórica	Principais conceitos	Modelos de GP e Planejamento de recursos humanos
Clássica	Eficiência, organização, divisão do trabalho, processos produtivos, burocracia	Tradicional/Operacional
Neoclássica	estrutura multidivisional, planejamento estratégico, desempenho organizacional, administração por objetivo e gestão de qualidade.	Estratégica

Corrente teórica	Principais conceitos	Modelos de GP e Planejamento de recursos humanos
Comportamental	Bem-estar, características individuais, motivação e liderança.	Por competências
Sistêmica	Sistemas, complexidade, retroalimentação e interdependência.	Sistêmica

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Destarte, é possível avaliar a corrente teórica predominante em um modelo de planejamento de pessoal a partir da análise conjunta entre os enfoques teóricos (considerando seus principais conceitos) e os fatores adotados nos modelos propostos por Bergue (2005, 2020), Bohlander e Snell (2018), Dessler (2014), Dutra *et al.* (2019), Leme (2015) e Lucena (2017).

**Quadro 2** – Os principais fatores identificados nos modelos de planejamento de recursos humanos e a suas perspectivas teóricas

Corrente teórica	Principais fatores do planejamento de recursos humanos
Clássica	Demanda de trabalho e carga horária disponível, quantidade de pessoal, análise de pessoal por cargo e competência técnica, produtividade, atribuição de fluxos de atividades por setor, absenteísmo, <i>turn over</i> , e identificação de cargos-chaves e cargos-críticos.
Neoclássica	Planejamento estratégico, mudanças na demanda de trabalho, plano de sucessão de cargos, políticas de qualidade e gestão da modernização.
Comportamental	Gestão por competências (competências, habilidades e atitudes – CHA), cultura organizacional, clima organizacional e gestão por desempenho.
Sistêmica	Sistemas, retroalimentação interdependência e gestão por processos organizacionais (superação do modelo gerencial fragmentado- funcional).

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Assim, todos os fatores identificados se aproximam das correntes clássica, neoclássica e comportamental e sistêmica, proporcionando planejamentos com tais enfoques. Inobstante, é imprescindível ressaltar que, em que pese uma organização possa espelhar uma predominância teórica nas suas funções, processos e práticas, é possível que ela se utilize, concomitantemente, de conceitos de correntes diferentes, podendo a área de gestão de pessoas e, conseqüentemente, o planejamento de recursos humanos apresentar um modelo combinado de fatores pertinentes a mais de uma abordagem. Tal assertiva é comprovada na literatura atual, na qual se encontram modelos combinando diferentes fatores, influenciados pelos principais conceitos de cada teoria.

**Quadro 3** – Modelos de planejamento de pessoal disponíveis na literatura atual e sua aproximação teórica

Autor(a)	Fatores/métricas	Corrente teórica
<b>BERGUE, 2005, 2020</b>	Planejamento estratégico organizacional; Controle de resultados organizacionais e retroalimentação para correção de desvios; Valores institucionais relativos à gestão de pessoas; Cenários atual e futuro de atuação da organização; Diretrizes gerais das políticas de pessoal (dimensionamento quantitativo e qualitativo, treinamento e desenvolvimento de pessoas, remuneração e incentivos, atuação e integração social); Custo de pessoal baseado na produtividade das pessoas.	Clássica, Neoclássica, Comportamental e sistêmica.
<b>BOHLAN- DER; SNELL, 2018</b>	Planejamento estratégico organizacional; Análise ambiental (clientes, concorrentes, novos participantes, fornecedores e substitutos); Análise interna (competências técnicas essenciais, composição da força de trabalho e cultura corporativa); Previsão de mudanças (demanda de funcionários, abordagem quantitativa, abordagem qualitativa e planejamento de sucessão);	Clássica, Neoclássica e Comportamental.

Autor(a)	Fatores/métricas	Corrente teórica
<b>DESSLER, 2014</b>	Planejamento estratégico organizacional; Previsão da demanda de pessoal (previsão orçamentária e financeira, estimativa da equipe necessária, volume previsto de negócios, produtividade e decisões para melhoria ou redução de bens e serviços); Identificar lacunas entre oferta e demanda; Previsão de candidatos internos e externos; Formação exigida para os cargos necessários; Desenvolvimento e atividades promocionais; Movimentação de pessoal.	Clássica e Neoclássica.
<b>DUTRA et al., 2019</b>	Levantamento de informações (planejamento estratégico, fatores políticos e econômicos, quantidade de profissionais, carga horária disponível, atribuições e fluxos de atividade de cada setor e projeção de alteração do quadro de pessoal); Dimensão quantitativa (análise da demanda de trabalho, produtividade por tempo médio, nível de informatização, políticas de qualidade, políticas de RH, quadro funcional atual, desvios de função e grau de absenteísmo); Dimensão qualitativa (mapeamento por níveis de carreira e competências técnica e projeção da necessidade futura).	Clássica e Neoclássica.
<b>LEME, 2015</b>	Planejamento estratégico organizacional; Demanda e tendência de mercado; Gestão da modernização (melhorias tecnológicas); Políticas de gestão de pessoas; Ferramentas de gestão (gestão de processos, gestão do desempenho, gestão por competência - CHA); Mapa de atribuições por produto e competência técnica; Total de horas da jornada de trabalho e de horas improdutivas; Fator geral de segurança (taxa de crescimento da empresa, <i>turn over</i> , tempo de aprendizagem, coeficiente de desempenho do colaborador, indicadores de produtividade, perfil dos colaboradores e colaboradores pré-aposentadoria); Sazonalidade ou pico de demanda.	Clássica, Neoclássica e Comportamental.
<b>LUCENA, 2017</b>	Planejamento estratégico empresarial; Ambiente e mercado de trabalho; Análise quantitativa dos recursos humanos (distribuição de pessoal (vagas abertas, por unidades da empresa, por tempo na empresa, tempo no cargo, idade e nível de escolaridade), <i>turn over</i> e quadro geral de remuneração); Análise qualitativa dos recursos humanos (resultados da avaliação de desempenho, competências – CHA, histórico profissional, planos de carreira, identificação de cargos-chave e cargos críticos e plano de sucessão).	Clássica, Neoclássica e Comportamental.

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

A unanimidade de fatores pertinentes ao dimensionamento da demanda, do quadro de pessoal (quantitativa e qualitativamente), do tempo disponível e da produtividade, permitem afirmar que a base de todo modelo de planejamento de pessoal está intrinsecamente ligada à escola clássica, com destaque para o estudo de tempos e movimentos de Taylor.

Outro aspecto relevante é que todos os autores apresentam modelos de planejamento de pessoal aliados ao planejamento estratégico organizacional, acompanhando modelos adotados no setor público espanhol, francês, americano, inglês e canadense (Almeida, 2016). Tal enfoque de planejamento encontra-se diretamente conectado com o modelo de gestão estratégica de recursos humanos que vem sobressaindo em vasta literatura nacional e internacional (Castro *et al.*, (2020); Carbonell; Alcázar; Gardey (2014); Bargheri, (2016); Barbosa; Mascarenhas (2020); Bergue (2020); Dutra, J.; Dutra, T.; Dutra, G. (2019); Longo (2002) *apud* Lastreto (2020); Mascarenhas (2020).

Ademais, em que pese não seja encontrado em todos os modelos, o enfoque comportamental apresenta relevância crescente entre os autores, com destaque para a gestão por competência e a cultura organizacional, cujas bases conceituais conformam fatores nos modelos de planejamento descritos no Quadro 3. Noutra banda, em que pese a literatura mais atual indique o modelo sistêmico de gestão de pessoas, observa-se que apenas um dos modelos estudados apresenta métricas baseadas em conceitos sistêmicos.

A despeito dos modelos atuais estudados contarem com fatores relevantes e pertinentes às organizações contemporâneas, é necessário afirmar que estes não são aptos a esgotar todas as possibilidades de modelagem do planejamento de pessoal. Por que razão, o planejamento de pessoal deve ser um processo constante, sistemático e contínuo, de forma que as mudanças no ambiente interno e externo da organização que impactam em novos objetivos e estratégias organizacionais possam ser constantemente avaliadas para determinar o (des)uso de métricas no planejamento de pessoal (Bohlander; Snell, 2018; Dutra *et al.*, 2019).

É imprescindível assumir que a eleição de novos fatores é um processo natural e esperado diante das mudanças constantes da organização e do ambiente externo, tais como as que foram ensejadas pela pandemia do novo Coronavírus

(*Covid-19*), que afetou de forma significativa as organizações, o papel da gestão de pessoas e as relações laborais. O contexto pandêmico vivenciado mundialmente trouxe diversos desafios para a área de administração de recursos humanos, que perpassam por questões financeiras (ensejadas pelo fechamento ou suspensão de negócios), formas de trabalho (modelagens de trabalho necessariamente realizadas a distância e intermediadas por tecnologia) e novos imperativos de segurança para a saúde coletiva e, conseqüentemente, do trabalhador (Gigauri, 2020).

Impacto de primeira ordem foi a recessão econômica global, que ensejou a necessidade de reduzir o quadro funcional para a contenção de gastos, oportunidade em que o planejamento de recursos humanos ganhou ainda mais ênfase por permitir a visualização adequada do pessoal necessário à manutenção da organização. *Pari passu*, surgiu a necessidade de adequar a organização ao cenário de expansão do trabalho remoto ou teletrabalho, que enseja novas formas de comunicação, de divisão de tarefas, de análise da produtividade, de definição de competências e de avaliação do desempenho. Segundo Kirberg (2021), apesar de não mudarem os processos-chave de gestão de pessoas (incluindo novas funções substanciais), a automatização e digitalização de tarefas, demandadas pelo ambiente externo, representam tendências relevantes para a gestão de pessoas.

O trabalho remoto trouxe, ainda, uma acirrada discussão sobre a necessidade de harmonizar a produtividade com a saúde mental dos trabalhadores que, além dos fatores estressores decorrentes da pandemia (como risco de contágio, elevada ocorrência de óbitos, confinamento/ isolamento social, solidão, estigmatização e preconceito, sobrecarga e insegurança de informações, bem como a demanda de atividades familiares e domésticas de forma intensa), ainda tem de lidar com a cobrança constante de cumprimento de metas e prazos aliada à insegurança na manutenção do emprego (Carnevale; Hatak, 2020; Losekann; Mourão, 2020; Hamouche, 2020).

A inobservância de tal dinâmica pode impactar diretamente no crescimento do absenteísmo, afetando sobremaneira o planejamento de pessoal. Outro importante impacto pertinente ao fator de produtividade é destacado no trabalho de Carnevale e Hatak (2020), que apontam a dificuldade de ajustar os funcionários aos valores e à cultura organizacional nos ambientes de trabalho remoto.

Por sua vez, a obra de Barbosa e Mascarenhas (2020) enriquece a pauta pandêmica da gestão de recursos humanos com discussões que cercam o modelo de trabalho realizado por meios tecnológicos: fluidez de comunicação entre a organização e os colaboradores, persuasão dos trabalhadores pelo conhecimento (não apenas pelo poder formal) e o fundamento ético que deve nortear o uso das tecnologias para assegurar equidade e privacidade.

Redução do quadro de empregados, trabalho mediado por recursos tecnológicos, valores e cultura organizacional em ambientes de trabalho remoto, absenteísmo, controle de produtividade, comunicação e ética conformam a extensa pauta da gestão de pessoas no contexto pandêmico e devem ser considerados nos futuros modelos de planejamento de pessoal, pois representam mudanças que tendem a permanecer nas organizações no contexto pós-pandemia. Ademais, como bem acentuam Carnevale e Hatak (2020), em que pese não seja possível prever a longo prazo as consequências da pandemia ocasionada pelo novo Coronavírus, há poucos motivos para crer que impactarão nas organizações por breve período.

#### **4 ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS E OS MODELOS DE PLANEJAMENTO DE PESSOAL: A PREVALÊNCIA DO MODELO CLÁSSICO TAYLORISTA NO SERVIÇO PÚBLICO**

Há mais de dez anos, o metucioso trabalho da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), ao avaliar a gestão de recursos humanos do governo federal, apontou o elevado custo com pessoal e a rigidez nas formas de contratação e planejamento da força de trabalho, indicando que o Brasil adotasse políticas de revisão com o incremento da produtividade, mudanças de competências, dentre outros. A conclusão do relatório traz, ainda, como ponto fundamental, a necessidade de as organizações públicas federais, estaduais e municipais brasileiras envidarem esforços para implantar práticas de gerenciamento, composição e alocação da força de trabalho de forma efetiva, focando em projeções futuras, de forma a consolidar um modelo estratégico, e não se restringir à abordagem reativa atualmente adotada (Organização de cooperação e desenvolvimento econômicos, 2010).

O impacto da inércia pública no tema é ainda observado na avaliação anual do sistema de governança em gestão de pessoas das organizações públicas federais, no qual são avaliadas práticas atreladas à liderança, gestão estratégica, *accountability* e operações da área de gestão de pessoas. Neste contexto, o planejamento da força de trabalho é identificado em seis das oito operações avaliadas: a) realizar planejamento da gestão de pessoas; b) definir adequadamente, em termos qualitativos e quantitativos, a demanda por colaboradores e gestores; c) assegurar o adequado provimento das vagas existentes; d) assegurar a disponibilidade de sucessores qualificados; e) desenvolver as competências dos colaboradores e dos gestores; e f) gerir o desempenho dos colaboradores e dos gestores (Brasil, 2020).

Ao analisar os resultados de 2017, Toyota (2019, p. 165) aponta que *“la mitad de los órganos públicos del gobierno federal brasileño está en un estadio inexistente o inicial en cuanto a la capacidad de gestión de personas”*. Sobre o referido resultado, Guerra e Toma destacaram que um dos resultados mais preocupantes se refere à falta de planejamento da força de trabalho (Guerra; Toma, 2018).

No ciclo avaliativo de 2018, igualmente, não são promissores os resultados, estando 56% das organizações em estágio inicial na área de gestão de pessoas; destaca-se a falta de planejamento adequado da força de trabalho como um impeditivo para a gestão de pessoas, uma vez que não são identificadas lacunas e nem traçadas estratégias organizacionais (Brasil, 2018). Apesar de o referido órgão de controle ter registrado a expectativa de melhoria na operação de dimensionamento de pessoal, um estudo realizado no mesmo ano aponta que 42 das 62 universidades não detinham modelo de dimensionamento da força de trabalho (Migliati, 2017).

Ademais, ao que parece, o panorama dos resultados apresentados pelo TCU não mudou, pois recente levantamento das tendências da gestão de pessoas no setor público, realizado por Rahn e Weber (2019), ao analisar cinco organizações públicas, identificou nove boas práticas na área de planejamento de pessoal, que se reportam à movimentação, seleção interna de pessoal, entrevista e curso de formação no ingresso de novos servidores. Novamente, o dimensionamento de pessoal não é presente e, portanto, não identificado como boa prática.

Diante deste cenário, em dezembro de 2020, foi realizado o levantamento da literatura sobre o tema e dentre as 64 publicações científicas localizadas, apenas

três se debruçam efetivamente sobre propostas de planejamento de recursos humanos em organizações públicas (Quadro 4).

**Quadro 4** – Modelos de planejamento de pessoal propostos para o setor público

Autor(a)	Organização	Fatores do modelo proposto	Corrente teórica
<p><b>MARINHO; VASCONCELLOS, 2007</b></p>	<p>Empresa Municipal de Habitação (EMH)</p>	<p>Planejamento organizacional; Oferta/demanda de serviços; Indicadores internos (volume de trabalho, total de horas trabalhadas por mês, dados de desempenho, lotação, perfil qualitativo e perfil quantitativo dos cargos); Indicadores externos (<i>Benchmarking</i>);</p>	<p>Clássica e Neoclássica</p>
<p><b>ALMEIDA, 2016</b></p>	<p>Universidade Federal do Pará (UFPA)</p>	<p>Gestão por competências (mapeamento de competências e identificação de entregas); Dimensionamento de pessoal (tempo necessário para as entregas identificadas, carga horária de trabalho, demanda de serviço e informações quantitativas e qualitativas de pessoal – cargo, escolaridade, tempo de serviço, gênero e faixa etária);</p>	<p>Clássica e comportamental</p>
<p><b>MIGLIATI, 2017</b></p>	<p>Universidade Federal de São Carlos (UFS-Car)</p>	<p>Alocação de pessoal (quantidade de pessoal e desempenho por produtos/serviços); Fatores de redução de desempenho (condições ambientais, condições funcionais, automação de processos, padronização do trabalho, padronização de tarefas, informatização, competências aplicáveis e jornada de trabalho) Índice de segurança técnica (absenteísmo e contingente extra de pessoal)</p>	<p>Clássica</p>

Fonte: Elaborado pela Autora.

Vale destacar que, não obstante tenha abordado com amplitude a questão do planejamento de pessoal, o modelo proposto por Migliati (2017) se concentra na operação de dimensionamento de pessoal, abordando conceitos e fatores que se reportam ao clássico modelo taylorista, o qual também influencia nitidamente o trabalho de Marinho e Vasconcelos (2007). A exceção é localizada no trabalho realizado por Almeida (2016) que, além de focar em fatores pertinentes à teoria clássica, propõe a gestão de competências como ponto de partida.

A análise dos modelos propostos traz uma questão proeminente: a ausência do alinhamento do planejamento de pessoal com o planejamento estratégico organizacional, em que pese este seja encontrado em todos os modelos levantados na literatura descritos no Quadro 3 e seja de suma relevância para o planejamento de recursos humanos das organizações públicas (Longo, 2002; Fonseca; Meneses; Silva Filho; Campos, 2013). Tal limitação, contudo, parece ser o reflexo do setor público brasileiro, no qual ainda se percebe a predominância de modelos de gestão burocráticos em detrimento dos estratégicos, havendo o predomínio de um “arranjo mecanicista ao estilo taylorista” (Schikmann, 2010, p. 13).

Segundo Schikmann (2010), o contexto burocrático e mecanicista encontrado na gestão pública afeta o *modus operandi* da gestão de recursos humanos na maioria das organizações públicas, que comumente são marcadas pela rigidez legislativa, desvinculação da ideia do cidadão como cliente do serviço público, baixo foco em desempenho, desassociação da remuneração com o desempenho, limitação à postura inovadora, escassos instrumentos de planejamento, baixa preocupação em gerir funcionários e monitorar resultados, rotatividade de chefias e a distorção do papel das gratificações. Neste arranjo, a autora conclui que no setor público brasileiro predomina um modelo de administração de recursos humanos focado em atividades operacionais-burocráticas, com pontuais ações de treinamento e capacitação, conformando um modelo que se distancia do modelo estratégico, voltado para o atingimento dos objetivos e metas organizacionais.

Assim, em que pese muitos autores apontem a importância de adotar um modelo de gestão estratégica de pessoas no setor público em substituição ao paradigma tradicional, este não é ainda perceptível na prática das organizações públicas, que seguem suas operações em desconexão com as metas organizacionais.

Neste bojo, é interesse citar um estudo de caso sobre a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), que aponta que a organização ainda trata a área de recursos humanos de forma tradicional, observando-se, predominantemente, práticas fncadas na seara trabalhista e operacional, “de cunho mecanicista, taylorista e burocrático, não tratados como ativo estratégico organizacional” (Mello; Amancio Filho, 2010, p. 632).

O trabalho assinala a desvinculação da gestão de pessoas com o planejamento estratégico organizacional e, sobre o planejamento de pessoal, cirurgicamente, identifica a baixa definição qualitativa e quantitativa do pessoal, imprescindível para o alcance da missão institucional. Corroborando o referido estudo, a pesquisa realizada por Santos (2018) aponta como inicial a prática de dimensionamento de pessoal necessário para realizar um projeto estratégico da Fiocruz.

Segundo ponto de análise relevante sobre os modelos descritos no Quadro 5 refere-se à baixa utilização de fatores alinhados à corrente teórica comportamental, em especial à gestão por competências, considerada apenas no modelo proposto por Almeida (2016). Por seu turno, nenhum dos modelos propostos considera métricas que permitam a abordagem sistêmica do planejamento de pessoal nas organizações públicas.

Tal resultado se conecta com o estágio atual do setor público, pois diversas publicações têm citado a relevância da gestão por competências no âmbito da gestão estratégica de pessoas do serviço público (Fonseca, Meneses, Silva Filho, Campos, 2013; Mello; Amancio Filho, 2010; Rahn; Weber, 2019; Schmidt, 2016). A implementação daquele modelo comportamental no âmbito federal é pouco observada, havendo a prevalência das atividades operacionais de recursos humanos em detrimento do modelo estratégico (Moura; Souza, 2016).

## CONCLUSÃO

Como relevante operação da área de gestão de pessoas, o planejamento de pessoal é diretamente conectado com o modelo de gestão de pessoas de uma organização. Tradicional, estratégico, por competências ou, ainda, sistêmico, o modelo de gestão de pessoas decorre do enfoque teórico que orienta a organização (estrutura, operações e procedimentos) e impacta diretamente nos

conceitos e fatores que compõem o planejamento. Neste sentido, a premissa que baliza este trabalho é a compreensão do planejamento de pessoal a partir do contexto organizacional a nível macro, a fim de identificar se a organização (e alinhadamente seu modelo de gestão de recursos humanos) é orientada pela escola clássica, neoclássica, comportamental ou sistêmica.

Os modelos atuais destacados no item 1 deste trabalho apontam a necessidade da utilização de fatores que impactem em um planejamento mais arrojado e que também estejam alinhados com as escolas neoclássica, comportamental e sistêmica. Assim, a literatura em comento sugere a adoção de fatores clássicos de dimensionamento de pessoal (com foco em quantidade de pessoal para atendimento da demanda atual), combinados sistematicamente com o planejamento estratégico e aspectos comportamentais relevantes (tais como as competências e a cultura organizacional).

Apesar do tema ser bem explorado na literatura atual, a pesquisa realizada traz a lume a situação preocupante do setor público no tema. Os estudos apresentados sobre as organizações públicas federais demonstram que a maior parte segue estacionada na área, deixando uma breve alusão de como devem estar as organizações no âmbito estadual e municipal que, tradicionalmente, seguem na retaguarda daquelas. Transparece a imprescindibilidade do setor público envidar esforços para avançar no tema, a fim de aperfeiçoar a entrega dos serviços públicos a partir do melhor planejamento da força de trabalho. Ademais, as publicações analisadas no item 2 deste trabalho apontam que os modelos de gestão de pessoas e de planejamento de recursos humanos das organizações públicas se encontram centrados na perspectiva teórico-clássica, um reflexo do modelo tradicional burocrático que ainda prevalece no setor público.

Por fim, cumpre destacar que, a partir das publicações acadêmicas analisadas neste artigo, é possível concluir que a corrente clássica ainda prevalece nos modelos de planejamento de recursos humanos, denotando o espaço de destaque que ainda ocupam os fatores elencados pelos teóricos que deram início à ciência da administração. Noutra banda, em que pese a literatura atual aponte a necessidade de observar conceitos mais contemporâneos, observa-se que ainda é tímida a utilização de fatores advindos das correntes neoclássica, comportamental e sistêmica.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Walquíria Corrêa de. **Análise de um modelo de dimensionamento da força de trabalho dos servidores técnico-administrativos da UFPA com ênfase na gestão por competência**. 2016. 173 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2016. Disponível em: <https://bityli.com/fjqXb>. Acesso em: 1 dez. 2020.

BAGHERI, Jalil. Overlaps between human resources' strategic planning and strategic management tools in Public Organizations. **Procedia: Social and Behavioral Sciences**, v. 230, p. 430-438, 12 sept. 2016. Disponível em: <https://bityli.com/JfbX5>. Acesso em: 8 dez. 2020.

BARBOSA, Allan Claudius Queiroz; MASCARENHAS, André Ofenhejm. **Gestão de recursos humanos: ontem, hoje e amanhã**. Belo Horizonte: UFMG, 2020.

BATEMAN, Thomas. S.; SNELL, Scoth A. **Administração: novo cenário competitivo**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

BERGUE, Sandro Trescastro. Gestão estratégica de pessoas e 'balanced scorecard' em organizações públicas. **Análise: Revista de Administração da PUCRS**, v. 16, n. 2, p. 265-84, 2005. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/face/issue/view/28>. Acesso em: 9 fev. 2020.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Gestão estratégica de pessoas no setor público**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

BOHLANDER, George M.; SNELL, Scoth A. **Administração de recursos humanos**. São Paulo: Cengage, 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. **Proposta de Emenda à Constituição nº 32, 03 de setembro de 2020**. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://bityli.com/2TNWg>. Acesso em: 26 jan. 2021.

BRASIL Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 588/2018**. Disponível em: <https://bityli.com/4b0CX>. Acesso em: 4 fev. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3. ed. Brasília, DF: TCU, 2020. Disponível em; <https://bityli.com/M7U0m>. Acesso em: 25 jan. 2021.

CAMÕES, Marizaura Reis de Souza; MENESES, Pedro Paulo Murce. **Gestão de pessoas no Governo Federal**: análise da implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal. Brasília: ENAP, 2016.

CARBONELL Natalia García; ALCÁZAR, Fernando Martín; GARDEY, Gonzalo Sánchez. El papel moderador de la percepción del sistema de dirección de recursos humanos y su influencia en los resultados organizativos. **Revista Europea de Dirección y Economía de la Empresa**, v. 23, n. 3, p. 137-146, 2014. Disponível em: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1019683814000377>. Acesso em: 8 dez. 2020.

CARNEVALE, Joel B.; HATAK, Isabella. Employee adjustment and well-being in the era of covid-19: implications for Human Resource Management. **Journal of Business Research**, v. 116, p. 183-187, 2020.

CASTRO, Marcos Vinicius de Miranda *et al.* Implementation of strategic human resource management practices: a review of the national scientific production and new research paths. **REGGE: Revista de Gestão**, v. 27, n. 3, p. 229-246, 2020.

DALEY, Dennis; VASU, Michael L. Supervisory perceptions of the impact of public sector personnel practices on the achievement of multiple goals putting the strategic into human resource Management. **The American Review of Public Administration**, v. 35, n. 2, p. 157-167, 2005.

DESSLER, Garry. **Administração de recursos humanos**. Tradução: Oderich, C. L. 3. ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2014.

DUTRA, Joel Souza; DUTRA, Tatiana Almendra, DUTRA, Gabriela Almendra. **Gestão de pessoas**: realidade atual e desafios futuros. São Paulo: Atlas, 2019.

DUTRA, Joel Souza *et al.* **Gestão de pessoas em empresas e organizações públicas**. São Paulo: Atlas, 2019.

FERREIRA, Victor Cláudio Paradela *et al.* **Gestão de pessoas na sociedade do conhecimento**. Rio de Janeiro: FGV, 2016.

FONSECA, Diogo Ribeiro da.; MENESES, Pedro Paulo Murse; SILVA FILHO, Antônio Isidro da; CAMPOS, Natália Gomes. Autonomia para gestão estratégica de pessoas no setor público federal: perspectivas de análise e agenda de pesquisa. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 6, p. 1451-76, 2013. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/13982>. Acesso em: 2 dez. 2020.

GIGAURI, Iza. Influence of *Covid-19* crisis on human resource management and companies' response: the expert study. **International Journal of Management Science and Business Administration**, v. 6, n. 6, p. 15-24, 2020.

GIL, Antônio Carlos. **Teoria geral da administração**: dos clássicos à pós-modernidade. São Paulo: Atlas, 2016.

GUERRA, Maria Helena Tavares da Silva.; TOMA, Marina Yassuko. Contribuições dos levantamentos de governança do Tribunal de Contas da União para a gestão de pessoas na administração pública. *In*: MERCÊS, Simaia do Socorro Sales das; MATOS, Carlos André Correa (org). **Gestão pública e desenvolvimento na Amazônia paraense**. Belém: Naea, 2018.

HAMOUCHE, Salima. *covid-19* and employees' mental health: stressors, moderators and agenda for organizational actions. **Emerald Open Research**, v. 2, n. 15, 2020. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7342058/>. Acesso em: 31 jan. 2020.

JADHAV, Babasahed. **Principles of future management**: future management. Berlim: Lambert Academic Publishing, 2021.

KIRBERG, Sergio. **La gestión de personas en las organizaciones**: capítulo especial: época de pandemia. Santiago: Amazon, 2021.

LASTRETO, Carlos Diaz. **Gestión de personas**: resultados y relaciones. Santiago: [s.l.], 2020.

LEME, Rodrigo. **Gestão e dimensionamento da força de trabalho para empresas públicas e privadas**: como integrar competências, processos, planejamento estratégico e dimensionamento da força de trabalho. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2015.

LONGO, Francisco. **Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio ccivil**. Barcelona: Instituto de Dirección y Gestión Pública: Banco Interamericano de Desarrollo, 2002.

LOSEKANN, Raquel Gonçalves Caldeira Brant; MOURÃO, Helena Cardoso. Desafios do teletrabalho na pandemia covid-19: quando o home vira office. **Caderno de Administração**, v. 28, 2020.

LUCENA, Maria Diva da Salete. **Planejamento estratégico de recursos humanos**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MARINHO, Bernardete de Lourdes; VASCONCELLOS, Eduardo Pinheiro Gondim de. Dimensionamento de recursos humanos: desenvolvimento de um modelo conceitual e suas aplicações. **Revista de Gestão USP**, v. 14, n.2, p. 61-76, 2007.

MARSHALL JUNIOR, Isnard *et al.* **Gestão da qualidade**. 6. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

MASCARENHAS, André Ofenhejm. **Gestão estratégica de pessoas: evolução, teoria e crítica**. São Paulo: Cengage Learning, 2020.

MATHIS, Robert L; JACKSON, John H. **Human resource management**. 13. ed. Africa do Sul: Cengage Learning, 2010.

MAXIMILIANO, Antonio César Amaru. **Introdução à teoria geral da administração**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

MELLO, Márcio Luiz Braga Corrêa de; AMANCIO FILHO, Antenor. A gestão de recursos humanos em uma instituição pública brasileira de ciência e tecnologia em saúde: o caso Fiocruz. **Revista de Administração Pública**, v. 44, n. 3, p. 613-36, 2010.

MIGLIATI, Maria Inez Carpi. **Dimensionamento da força de trabalho de servidores técnico-administrativos em universidades federais de ensino: um estudo de caso com aplicação piloto em uma unidade administrativa da UFSCar**. 2017. 102 f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos), Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2017. Disponível em: <https://bitly.com/tGX4C>. Acesso em: 1 dez. 2020.

MORAES, Lara Lopes; COELHO, Fernando de Souza. (Des)integração entre os subsistemas de ingresso no serviço público: análise de uma carreira do ciclo de gestão. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 23, n.75, p. 284-308, 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v23n75.76877>. Acesso em: 1 dez. 2020.

MOURA, Ana. Lúcia Neves de; SOUZA, Bruno Campelo de. Gestão estratégica de pessoas na administração indireta do setor público federal: na prática, ainda um discurso. **Revista do Serviço Público**, v. 67, n. 4, p. 575-602, 2016. Disponível em: <https://bityli.com/E2Wkb>. Acesso em: 2 dez. 2020.

ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICOS - OCDE. **Avaliação da gestão de recursos humanos no governo**: relatório da OCDE: Brasília, DF: OCDE, 2010.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, 1996. Disponível em: <https://bityli.com/V2CSR>. Acesso em: 26 jan. 2021.

RAHN, Martha Marques; WEBER, Lilian. Gestão de pessoas: experiências no setor público. **Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios**, v. 12, n. 3, p. 97-129, 2019. Disponível em: <http://portaldeperiodicos.unisul.br/index.php/EeN/article/view/6940>. Acesso em: 1 dez. 2020.

RODRIGUES, Léo Peixoto; NEVES, Fabrício Monteiro. **A sociologia de Niklas Luhmann**. Petrópolis: Vozes, 2017.

SANTOS, Fábria Cunha Ferreira. **Recursos humanos na gestão da mudança organizacional**: estudos de caso em uma instituição pública de saúde. 2018. 123 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresa, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://bityli.com/ZLZ8R>. Acesso em: 1 dez. 2020.

SCHMIDT, Alexandre Alcântara. **Planejamento estratégico na gestão de recursos humanos nas empresas públicas**: uma avaliação da sua adoção e principais desafios encontrados nas empresas estatais federais. 2016. 55 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresa, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/17647>. Acesso em: 1 dez. 2020.

SCHIKMANN, Roseane. Gestão estratégica de pessoas: bases para a concepção do curso de especialização em Gestão de Pessoas no Serviço Público. *In*: CAMÕES, Marizaura Reis de Souza; PANTOJA, Maria Júlia; BERGUE, Sandro Trescastro (org.). **Gestão de pessoas: bases teóricas e experiências no setor público**. Brasília: ENAP, 2010.

TOYOTA, Joice. Talentos en el sector público brasileño: el resultado de una colaboración innovadora entre sociedad civil y Estado. **Revista del CLAD: Centro latino-americano de Administración para el Desarrollo**, n. 73, p. 151-188, 2019. Disponível em: <https://bitly.com/MuXgV>. Acesso em: 1 dez. 2020.

VIDAL, Josep Pont. **Continuidade e mudança na gestão pública do Estado do Pará: uma introdução**. Jundiaí: Paco Editorial, 2011.

VIDAL, Josep Pont. A teoria neossistêmica de Niklas Luhmann e a noção de autoipoiese comunicativa nos estudos organizacionais. **Cadernos EBAPE.BR**, v.15, n. 2, p. 273-291, 2017a.

VIDAL, Josep Pont. Por meio da teoria: enfoques neossistêmicos e pós-estruturalistas. 1ª edição. Belém: Paka-Tatu, 2017b.



# COMUNICAÇÃO DIGITAL PARA GESTÃO DA ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL NA PANDEMIA DE COVID-19

## DIGITAL COMMUNICATION FOR THE MANAGEMENT OF TECHNICAL ASSISTANCE AND RURAL EXTENSION IN THE COVID-19 PANDEMIC

### RESUMO

Em 2020, com as medidas de restrição à circulação de pessoas praticadas no enfrentamento à covid-19, as Tecnologias de Comunicação e Informação tornaram-se indispensáveis à manutenção dos serviços públicos à população. Na Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), as atividades remotas aos seus beneficiários por plataformas digitais de comunicação possibilitam um amplo processo de inovação e aprendizagem, denominado de ATER Digital. O objetivo deste artigo é identificar e mapear as estratégias de comunicação digitais adotadas pela ATER pública do Brasil para gestão do acompanhamento desses serviços durante a pandemia da covid-19. A metodologia é do tipo exploratória, delineada com levantamento (*survey*). Os principais resultados demonstraram que as estratégias de comunicação digital adotadas pelas instituições de ATER no Brasil, durante a pandemia da covid-19 foram telefone, sites institucionais, redes

### *Alda Lucia Lopes do Remédio*

Mestre em Gestão Pública pela Universidade Federal do Pará, Extensionista Rural da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado Pará. E-mail: alda.lucia.remedio@gmail.com.

### *Adagenor Lobato Ribeiro*

Doutor em desenvolvimento Socioambiental pela Universidade Federal do Pará, Professor Exclusivo do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará. E-mail: adagenor@ufpa.br.

### *Gisele Socorro dos Santos Pompeu*

Professora na Faculdade de Educação do Campo, Universidade Federal do Pará, Campus Cametá/PA. E-mail: giselepompeu@ufpa.br.

### *Rosana Pereira Fernandes*

Doutora em ciências do desenvolvimento socioambiental pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Docente colaboradora do Naea/UFPA, EGPA e IESP. E-mail: rosafer@uol.com.br.

sociais, canal *YouTube* e *WhatsApp*. A Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER) do estado de Minas Gerais destacou-se, por apresentar mais estratégias em atendimento remoto ao público de ATER.

**Palavras-Chave:** extensão rural; comunicação digital; pandemia da *covid-19*.

## ABSTRACT

In 2020, with the measures to restrict the movement of people practiced in the fight against covid-19, the Communication and Information Technologies will become essential to the maintenance of two public services to the population. In ATER (Assistência Técnica e Extensão Rural) the remote activities to the beneficiaries of ATER through digital communication platforms enable a broad process of innovation and learning, called “ATER Digital. In this way, the objective of this article is to identify and map the digital communication strategies adopted by the public ATER of Brazil for the management of the accompaniment of two ATER services, during the covid-19 pandemic. The methodology is of the exploratory type, with a survey design. The main results show that the digital communication strategies are adopted by ATER institutions in Brazil during the covid-19 pandemic for: telephone, institutional sites, social networks, YouTube channel and WhatsApp. EMATER of Minas Gerais stands out for presenting more strategies in remote service to the ATER public.

**Keywords:** rural extension; digital communication; pandemic of covid-19.

## 1 INTRODUÇÃO

A Lei nº 12.188/2010 (Brasil, 2010), que institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), conceitua Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) como um serviço de educação não formal, de caráter continuado, no meio rural, que promove processos de gestão, produção, beneficiamento e comercialização das atividades e dos serviços agropecuários e não agropecuários, inclusive das atividades agroextrativistas, florestais e artesanais. Para fins da referida lei, o público beneficiário da PNATER são os assentados da reforma agrária, os povos indígenas, os remanescentes de quilombos, as comunidades tradicionais, os agricultores familiares ou empreendimentos familiares rurais.

A ATER presencial, disponibilizada ao público beneficiário antes da pandemia da covid-19, foi interrompida em função das medidas de isolamento social para reduzir o nível de contágio da doença, sendo substituída pelo atendimento virtual, que impulsionou e possibilitou um amplo processo de inovação e aprendizagem no uso de instrumentos e métodos de diálogos, trocas de conhecimentos individuais e coletivos à distância, denominados de “ATER Remota”.

Dados de pesquisa realizada no Instituto de Desenvolvimento Rural do Paraná (IDR/PR) por Victorio *et al.* (2021) identificaram a importância das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC's) na relação entre o extensionista<sup>1</sup> rural e os agricultores, especialmente o uso de telefonia móvel, sendo classificado como de expressiva importância por 78% dos participantes da pesquisa, enquanto o aplicativo de conversa “*WhatsApp*” destaca-se como o mais relevante para comunicação entre o extensionista e agricultor por 82% dos entrevistados.

Diante do exposto, a pesquisa aponta como problemática: quais as estratégias de comunicação digital adotadas pela ATER pública do Brasil para gestão do acompanhamento da prestação de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) durante a pandemia da covid-19? Para responder a esta investigação científica, o artigo objetiva identificar e mapear as estratégias de comunicação digitais adotadas pela ATER pública do Brasil para gestão do acompanhamento dos serviços de ATER durante a pandemia da *covid-19*.

A hipótese é que as estratégias de comunicação digital adotadas pela ATER pública do Brasil para gestão do acompanhamento da prestação de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), durante a pandemia da *covid-9*, ocorreram por meios informais, como telefonia móvel e aplicativos de mensagens instantâneas.

O estudo é relevante por buscar responder a uma disfunção da política de ATER ocorrida na pandemia da covid-19, pois a implementação da PNATER afastou-se dos escopos legais preconizados na Lei nº 12.188/2010, na qual os atendimentos são realizados ao público na modalidade presencial. O artigo 3º,

---

<sup>1</sup> Extensionista é o profissional designado pelas instituições de ATER para promover ações no âmbito social, econômico e ambiental junto aos agricultores, tendo como diretrizes a PNATER (Brasil, 2010), sendo objetivo finalístico da ação extensionista o desenvolvimento sustentável do meio rural.

que discorre, acerca dos princípios da PNATER, especificamente no inciso III, indica as metodologias que devem ser adotadas nos serviços de ATER: “adoção de metodologia participativa, com enfoque multidisciplinar, interdisciplinar e intercultural, buscando a construção da cidadania e a democratização da gestão da política pública” (Brasil, 2010, não paginado).

O destaque ao dispositivo da Pnater confirma que durante a pandemia do Coronavírus as instituições de ATER, para manter o atendimento ao público, desafiaram os limites estabelecidos em lei, colocando-se em uma área de risco perfeitamente aceitável, prospectando um cenário de ausência da ATER no meio rural.

Por exemplo, um dos serviços disponibilizados pela ATER que impactaria negativamente no setor rural, em caso de suspensão, seria a emissão de Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP), atualmente, denominado Cadastro da Agricultura Familiar (Caf), instrumento de acesso ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), que viabiliza a inserção dos agricultores familiares em 27 programas do governo federal, entre eles, linhas de crédito para financiamento agrícola e comercialização da produção agrícola pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) e Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Os resultados dessa pesquisa podem ainda contribuir para a fundamentação teórica à regulamentação das metodologias digitais de comunicação nos serviços de ATER no Brasil.

Na próxima seção, será apresentada a fundamentação teórica. Na terceira seção, será detalhada a metodologia da pesquisa e na quarta os resultados e discussão. Na quinta e última seção consta a conclusão do estudo.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

Nessa seção, será traçado um panorama da extensão rural no Brasil. Em seguida, discorre-se acerca dos paradigmas e metodologias de comunicação na extensão rural, a fim de fazer um contraponto com a “Teoria de Autocomunicação de Massas” de Castells (2015). Ao final, é apresentada uma discussão acerca da Comunicação Digital nos Serviços de ATER na pandemia da *covid-19*.

## 2.1 Extensão Rural no Brasil

O serviço de extensão rural foi introduzido no Brasil no final da década de 1940, pelo americano Nelson Rockefeller, no estado de Minas Gerais, com a criação da Associação de Crédito e Assistência Rural (Acar), uma instituição civil, sem fins lucrativos, de direito privado, responsável por fundar e executar o serviço de Extensão Rural que tinha o objetivo de “elevar o nível de vida das famílias rurais mineiras”, sendo estabelecido o uso de processos de ensino-educação para prestação de assistência técnica, econômica, social, além da elaboração de projetos técnicos para acesso a crédito, junto aos agentes financeiros (Castro; Pereira, 2017, p. 8).

Para Peixoto (2009), existem dispositivos legais que sugerem a existência de serviços de extensão rural desde o século XIX no Brasil, mas a institucionalização do serviço surgiu na segunda metade do século XX, no período do governo de Juscelino Kubitschek, em 1956, quando foi efetivado um acordo com o governo norte-americano para a criação do Projeto Técnico de Agricultura (ETA), uma cooperação técnico-financeira para execução de projetos de desenvolvimento rural, expandindo as ACAR nos estados brasileiros, coordenadas pela Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (Abcar) ou Sistema Brasileiro de Extensão Rural (Siber), vinculado ao Ministério da Agricultura.

Somente em 2010 os serviços de ATER no Brasil foram regulamentados com a promulgação da Lei nº 12.188/2010 – Lei de ATER (Brasil, 2010), definindo as responsabilidades, objetivos, princípios, diretrizes e dotação orçamentária para execução de ATER.

Uma das medidas para fortalecimento da ATER no Brasil, reflexo da instituição da Lei de ATER, foi a criação em 2013 da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER). A agência tem como proposta difundir a “Nova ATER”, uma prestação de serviços com um viés para o desenvolvimento comunitário sustentável (Anater, 2018).

## 2.2 Paradigmas e Metodologias de Comunicação na Extensão Rural

Bordenave (1988) aponta que o meio rural passou por cinco modelos de desenvolvimento: a difusão de conhecimento, o pacote tecnológico, a inovação

induzida pelo mercado, o da organização/participação e da mudança estrutural. Para o autor, os três primeiros modelos estão interligados, perpassando pela etapa de difusão de técnicas aos agricultores; posteriormente, colocam à disposição deles um pacote de inovações em agropecuária, por fim, o mercado determina os sistemas produtivos a serem implantados pelo produtor. O cumprimento dessas etapas seriam requisitos suficientes para o progresso do meio rural. Os dois últimos modelos consideram indispensáveis o papel da comunicação, seguido de mudanças nas estruturas político-social e da integração entre os modelos para se pensar em desenvolvimento rural.

Nesse sentido, as intervenções da ATER ao público beneficiário, em geral, acontecem em uma modalidade de comunicação presencial, no entanto, entre os anos de 2020 e 2021, em função da pandemia da covid-19, decretada pela Organização Mundial de Saúde (OMS), as metodologias presenciais de ATER migraram para uma modalidade digital, em um esforço para evitar a suspensão serviços às famílias do meio rural, mesmo diante de desafios como o déficit digital no país, especialmente na Amazônia, resultado da formação institucional da região, de caráter meramente extrativista, em que os investimentos em produção científica e tecnológica não são priorizadas, sendo importados das regiões sul e sudeste do país. Assim, no século XXI, a Amazônia é dependente de uma trajetória histórica de subdesenvolvimento, conforme discorre Douglas North (2018, *apud* Costa, 2019).

Segundo Zuin *et al.* (2022), na pandemia de *covid-19*, os serviços e produtos desenvolvidos e ofertados presencialmente pela ATER foram substituídos para um formato digital participativo, mas não podem se resumir ao suporte tecnológico denominado “Agricultura 4.0”, mas parte-se de uma concepção de fundamentos pedagógicos dialógicos e participativos, portanto, o técnico ou agente de extensão é também educador e cria ambientes de ensino-aprendizagem.

Para Milanez *et al.* (2020), a ausência de conectividade no campo pode ser apreendida pelos dados do Censo Agropecuário 2017, que identificou que somente 28% dos estabelecimentos rurais tinham acesso à internet em 2017. Entre as regiões no Brasil, observa-se desigualdade na cobertura de rede de internet, sendo mais significativo no Distrito Federal, onde 77% das pessoas

possuem internet, enquanto em Roraima e Amazonas 11% e no Pará 12%, evidenciando que as disparidades regionais continuam latentes no país, sejam elas tecnológica, política, científica, social, econômica e na oferta de serviços.

### 2.3 O Modelo de Autocomunicação de Massas de Castells

Para Castells (2015), a comunicação social, por meio de uma conectividade sem fios, converteu-se numa plataforma de difusão de muitos tipos distintos de produtos digitalizados. O autor destaca que as plataformas digitais de comunicação como *Whats.App*, *YouTube*, *Spotify*, *Facebook*, *Instagram*, *Blogs*, dentre outras, são consideradas formas de comunicação de massa, por terem o potencial de atingir uma audiência global, mas, ao mesmo tempo, é uma comunicação pessoal, já que é gerada pela própria pessoa, que é também quem decide o potencial receptor da mensagem e, por isso, ele a chama de “Autocomunicação”.

O modelo de “Autocomunicação de Castells” (2015) enfatiza que essa forma de comunicação social, por meio de uma conectividade sem fios, converteu-se numa plataforma de difusão de tipos distintos de produtos digitalizados, entre eles, o atendimento aos cidadãos pelas instituições públicas, com o compartilhamento de informações, notícias e orientações e, ainda, abarcam a diversidade de atividades humanas, desde as redes de apoio pessoal, tarefas profissionais e acadêmicas, até a mobilização política e social, sendo a principal característica desse novo modelo de comunicação a conectividade permanente para manter os serviços em funcionamento.

### 2.4 Comunicação Digital nos Serviços de ATER na Pandemia do *covid-19*

Segundo Viana (2021), a revolução digital impacta na administração pública e transforma gradualmente as atividades prestadas pelo Estado, mas também vem acompanhada de desafios e de necessidades que surgem à medida que as tecnologias evoluem.

Para Buainain, Cavalcante e Consoline (2021), indicadores de acesso à informação e de disponibilidade de infraestrutura de internet revelam que o meio

rural, em geral, ainda não entrou no século XXI, especialmente em se tratando de agricultura familiar, pois em 2020 somente 9% dos estabelecimentos contavam com internet, 31,4% utilizavam o rádio e 51,6% dispunham de TV em suas propriedades.

Para Ziegler *et al.* (2021), o hiato digital rural-urbano no Brasil chega a 35%, sem considerar o padrão de renda do agricultor, o recorte por regiões do país, o tamanho da propriedade rural, entre outros fatores que elevariam esse déficit. Segundo os autores, aproximadamente 77 milhões de moradores rurais, de 24 países da América Latina e do Caribe, não têm conectividade com os padrões de qualidade mínimos para acessar a serviços públicos e corrigir essas disparidades, no futuro imediato, tornou-se um desafio diante da recessão provocada pela pandemia da *covid-19*.

Sendo a população rural o principal público da PNATER, impactado negativamente pela pandemia da *covid-19*, as instituições de ATER modificaram suas atuações presenciais e deram lugar à modalidade remota, possibilitando aos beneficiários acessar os programas governamentais a nível federal e estadual.

O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), durante a pandemia da *covid-19*, instituiu o programa “ATER Digital”, que visava “fortalecer e ampliar o Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural, por meio da ampliação do uso de TIC’s nas ações desenvolvidas pelas entidades de ATER e do agro brasileiro” (Brasil, 2021, não paginado). Entre os anos de 2020-2021 os recursos do programa foram investidos na estruturação, modernização, organização e desenvolvimento de sistemas e de aplicativos das instituições públicas e privadas de prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural viabilizados às instituições pela Anater.

Na conjuntura pandêmica, o MAPA, enquanto instituição superior e responsável pela formulação e supervisão da Pnater, não definiu estratégias de efeitos imediatos para a manutenção dos serviços de ATER, assim como a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER) e a Associação Brasileira das Entidades de Assistência Técnica e Extensão Rural, Pesquisa Agropecuária e Regularização Fundiária (Asbraer), que têm a função social de coordenar, estimular e implementar ações de ATER. Nos anos de

2020 e 2021, as entidades estaduais públicas de ATER atuaram independentes de prerrogativas do executivo federal na execução de ATER Remota, adotando estratégias de atendimentos das mais simples às mais complexas, como chamada telefônica via celular ao desenvolvimento de aplicativos *mobile* (Brasil, 2021).

Segundo Zuin *et al.* (2022), da regulamentação à prática da ATER Digital ocorreram intensas discussões nas organizações privadas e governamentais de ATER, passando pelas universidades e centros de pesquisas. A discussão de uma proposta de ATER acessível a todos os públicos do meio rural coincidiu com a crise sanitária da covid-19, acelerando a introdução de diálogos, conexões e linguagens via web entre agricultor e ATER.

Na próxima seção, serão aprofundadas as discussões quanto às principais estratégias de comunicação digital praticadas pelas instituições de ATER do país durante a pandemia da *covid-19*.

### 3 METODOLOGIA

Esta pesquisa é caracterizada pelo método hipotético-dedutivo, em que se identifica uma disfunção social, formulando-se uma resposta provisória que poderá ser confirmada ou negada com os resultados da pesquisa. Segundo Gil (2002), uma pesquisa deve ser classificada quanto ao seu objetivo, sendo assim, esta pesquisa adequa-se à classificação exploratória, pois busca o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições. Quanto ao delineamento, é do tipo levantamento survey.

A pesquisa teve como recorte espacial da análise as entidades de ATER pública das 27 unidades federativas do Brasil, a fim de identificar as experiências em atendimento remoto, por meio de plataformas digitais de comunicação ao público da ATER entre os anos de 2020-2021, durante a pandemia da *covid-19*.

Na coleta de dados, para definir as estratégias de comunicação digitais adotadas pelas ATER durante a pandemia do Coronavírus, foram utilizadas duas técnicas: 1. Pesquisa documental, com varreduras nas home pages, redes sociais e canais do YouTube das instituições de ATER e organizações vinculadas aos serviços de ATER, em buscas de relatórios, notícias, legislações e vídeos que

remetessem ao período pandêmico; 2. Pesquisa bibliográfica no catálogo de teses e dissertações e nos periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Para as análises dos resultados do mapeamento das estratégias de comunicação digital implementadas pelas instituições de ATER do Brasil, durante a pandemia da covid-19, empregaram-se as técnicas da estatística descritiva, nas quais os dados foram tabulados e categorizados. Em seguida, as informações foram organizadas na forma de tabelas e gráficos, sendo apresentados valores absolutos e relativos. Os programas utilizados para a criação e edição das tabelas e gráficos foram os do pacote *Office da Microsoft, Word e Excel*, versão 2010 e para aplicação dos testes estatístico, *Bioestat* versão 5.3.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nesta seção, são apresentados os resultados sobre as estratégias de comunicação digital para gestão da ATER no Brasil durante a pandemia da covid-19, com recorte por região, indicando as instituições que se destacaram em atendimento remoto.

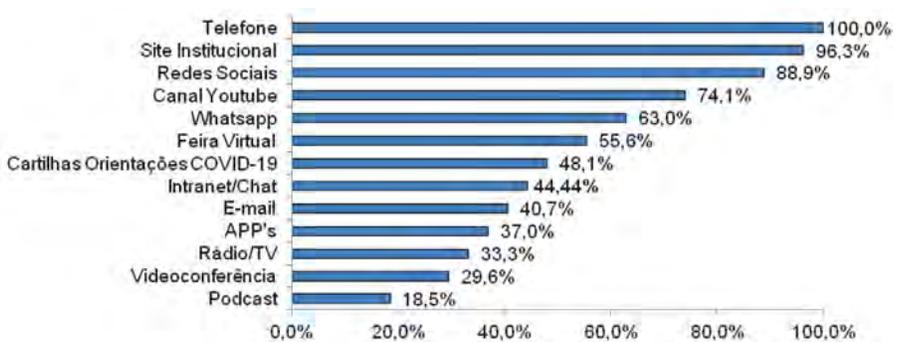
A pesquisa nos canais digitais das entidades de ATER do país indicaram 13 estratégias digitais de comunicação, mas para atendimento ao público da ATER: gravação de *Podcast*, *App's* para celulares; orientação técnica e solicitações de serviços por *E-mail*, *Intranet/Chat* no site institucional e pelo aplicativo *WhatsApp*; conteúdos informativos veiculados por Rádio/TV; reuniões, cursos, palestras transmitidos por videoconferência; chamada de voz via telefone; promoção de feiras virtuais de comercialização dos produtos agropecuários e não agropecuários; transmissão de conteúdos técnicos em canais do Youtube; elaboração de cartilhas digitais de prevenção à *covid-19*; postagens nos sites institucionais e redes sociais oficiais.

Considerando as 13 possíveis principais estratégias adotadas para manter os serviços aos beneficiários da ATER durante a pandemia da *covid-19*, somente o contato via telefone móvel ou fixo foi utilizado por 100% das entidades de ATER. Seguido de postagens de conteúdos informativos nas *home pages* oficiais, sendo disponibilizado por 96,6% das ATER. Somente o site do Instituto de Assistência

Técnica e Extensão Rural do Estado de Roraima (IATER/RR) não apresentou informações aos usuários, em função de ataque cibernético que impedia acessar a página da *web*.

Aproximadamente 89% das instituições pesquisadas disponibilizaram informações nas redes sociais à época do estudo, intercalando entre informações técnicas, alertas sobre a pandemia do Coronavírus e notícias institucionais. Nos canais do *YouTube* das redes de ATER, foram transmitidas *lives*, *Webinar*<sup>2</sup>, cursos, dia de campo por 74,1% das entidades de ATER. O aplicativo de mensagens *WhatsApp* foi adotado como mecanismo de atendimento ao público de ATER por 63% das instituições. Enquanto as estratégias menos aplicadas pela ATER foram as transmissões via Rádio/TV, somente 33% das instituições aderiram a essas metodologias de comunicação digital, provavelmente por requerer infraestrutura tecnológica e financeira para terceirização de horários nas emissoras de Rádio/TV; a videoconferência configurou-se como a estratégia digital de comunicação eleita por 29,6% das ATER do país; em último lugar o *Podcast*, estratégia em comunicação digital aplicada por 18,5% das empresas pesquisadas que, embora seja uma inovação em atendimento, sob o ponto de vista da acessibilidade o formato exige *login* em plataformas como o *spotify*, *deezer* ou *soundcloud*, que ainda não estão popularizadas no meio rural (Figura 1).

**Figura 1** – Estratégias digitais de comunicação da ATER no Brasil em 2020-2021



Fonte: Dados da Pesquisa (2022).

<sup>2</sup> Webinar: modalidade de seminários transmitidos pela internet.

Necessário um destaque para duas estratégias que não figuram entre as mais aplicadas pela ATER, mas são indispensáveis na etapa final das cadeias produtivas agropecuárias, que são os canais para comercialização da produção; somente 55,6% assessoram ao público de ATER a comercializarem, por meio de feiras virtuais ou venda direta para o PAA e PNAE, provavelmente, por não estar entre o escopo de atuação de algumas instituições de ATER que não têm profissionais habilitados a prestar o atendimento, particularmente se tratando de meios digitais.

Uma estratégia de relevância, priorizada por pouco mais de 48% das ATER, refere-se à elaboração de cartilhas digitais, *folders* ou alertas nas páginas da web de prevenção à covid-19; embora as emissoras de rádio e TV e instituições ligadas ao Ministério da Saúde (MS) também estivessem empenhadas nessa função, no entanto, era fundamental um material de divulgação focado no trabalhador do campo, de linguagem mais compreensível, pois a desinformação poderia tornar as demais estratégias digitais de comunicação ineficazes, em caso de ausência do agricultor das atividades agropecuárias.

No quadro 1, a partir do quantitativo de estratégias de comunicação digital utilizadas por cada instituição de ATER pública do país, elaborou-se o ranking, indicando o desempenho das ATER dentro de suas respectivas regiões, entre as grandes regiões do país e no âmbito nacional.

**Quadro 1** – *Ranking* Regional e Nacional de Estratégias de Comunicação Digital por Instituição de ATER

Instituição de ATER por Grande Região	Quantidade de estratégias digitais de comunicação	<i>Ranking</i> Regional	<i>Ranking</i> entre as grandes regiões	<i>Ranking</i> Nacional
<b>Centro-Oeste</b>				
AGRAER/MS	8	2°	3°	4°
EMATER/DF	10	1°		2°
EMATER/GO	10	1°		2°
EMPAER/MT	6	3°		6°
<b>Nordeste</b>				

Instituição de ATER por Grande Região	Quantidade de estratégias digitais de comunicação	Ranking Regional	Ranking entre as grandes regiões	Ranking Nacional
EMATER/RN	6	4°	4°	6°
AGERP/MA	8	2°		4°
BAHIATER/BA	10	1°		2°
EMATER/AL	7	3°		5°
EMATERCE/CE	8	2°		4°
EMATER/PI	5	5°		7°
EMDAGRO/SE	5	5°		7°
EMPAER/PB	6	4°		6°
IPA/PE	8	2°		4°
<b>Norte</b>				
EMATER/AC	2	7°	5°	9°
EMATER/PA	7	3°		5°
EMATER/RO	8	2°		4°
IATER/RR	3	6°		8°
IDAM/AM	6	4°		6°
RURALTINS/TO	9	1°		3°
RURAP/AP	5	5°		7°
<b>Sudeste</b>				
INCAPER/ES	9	2°	1°	3°
CATI/SP	7	3°		5°
EMATER/MG	13	1°		1°
EMATER/RIO	7	4°		6°
<b>Sul</b>				
EMATER/RS – ASCAR	10	1°	2°	2°
EPAGRI/SC	9	2°		3°
IDR/PR	6	3°		6°

Fonte: Dados da pesquisa (2022).

Reportando-se primeiramente aos serviços remotos prestados pelas instituições de Ater nas cinco grandes regiões do país, entre os anos de 2020 e 2021, observa-se que as EMATER de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Distrito Federal e a Superintendência Baiana de Assistência Técnica e Extensão Rural (Bahiaater) são as empresas que demonstraram o melhor desempenho no Brasil, no período analisado, sendo que a EMATER /MG apresentou todos os 13 tipos de recursos digitais de comunicação identificados na pesquisa.

As empresas que menos disponibilizaram recursos digitais para o atendimento ao agricultor familiar à época da pandemia foram o Iater/RR e a EMATER /AC. As entidades apresentaram três e duas estratégias digitais de comunicação, respectivamente, para atendimento aos beneficiários da Ater.

Analisando regionalmente, no Centro-Oeste as instituições que apresentaram atendimento digital mais completo foram as EMATER do DF e do estado de Goiás, com 10 tipos de estratégias digitais de comunicação disponibilizadas durante a pandemia. No Nordeste, destacaram-se em atendimentos digitais a Bahiaater, a Agência Estadual de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural do Maranhão (Agerp), a EMATER do Ceará e o Instituto Agronômico de Pernambuco (IPA). Já na Região Norte, o Instituto de Desenvolvimento Rural do Tocantins (Ruraltins) apresentou a maior quantidade de tipos de estratégia, 9 dos 13 apresentados, seguido pelas EMATER de Rondônia e do Pará, com 8 e 7 tipos de atendimento disponibilizados ao público à época da pandemia, respectivamente. No Sudeste, a EMATER de Minas Gerais é a instituição de maior evidência e disponibilizou, entre os anos de 2020-2021, os 13 canais de atendimento digital ao agricultor familiar, seguido pelo Incaper com nove estratégias digitais.

Na Região Sul, a EMATER do Rio Grande do Sul e a Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (Epagri) possibilitaram ao público de Ater 10 e 9 canais digitais de atendimento, respectivamente, durante o período pandêmico do Coronavírus. Quanto ao recorte entre as grandes regiões, as instituições que lideram o *ranking* de estratégias foram as regiões Sul e Centro-Oeste, seguida da região sudeste, na 2ª colocação, e a região nordeste na 3ª colocação. O menor desempenho foi da região norte, posicionado em 4º lugar no *ranking* (Quadro 4).

Dados da EMATER /MG (Minas Gerais, 2020) indicam que os extensionistas da empresa produziram vídeos com informações técnicas, reportagens, podcasts, além da intensificação da comunicação com os produtores por grupos de *WhatsApp*, tornando-se um importante canal para comercialização da produção agropecuária. A EMATER /MG (Minas Gerais, 2020) instituiu na empresa o “Plantão Técnico”, atendimento on-line, via celular, Facebook e Instagram e, em 2020, alcançou a marca de 1973 atendimentos por meio dessa modalidade de comunicação digital, além de promover lives, webinars e eventos virtuais no mesmo ano.

De acordo com dados da Empresa de Desenvolvimento Agropecuário de Sergipe (Emdagro, 2020), a televisão é considerada o meio de comunicação e informação mais utilizado pelo público dos 56 municípios pesquisados na zona rural sergipana, totalizando 94,6% de expectadores. Ater Em relação ao serviço de internet, constatou-se que 76,5% das regiões pesquisadas dispõem de acesso à internet para acessar WhatsApp e redes sociais, de modo que potencialmente o público das regiões pesquisadas pode ser atendido pela Emdagro, através dessas plataformas digitais de comunicação.

Para Victorio *et al.* (2021), no Instituto de Desenvolvimento Rural do Paraná (IDR/Paraná), as metodologias presenciais foram adaptadas às mudanças tecnológicas. As plataformas digitais de comunicação como *YouTube* e *Facebook* são formas de interação utilizadas pelos extensionistas do instituto e podem configurar-se como indicativo de políticas para regulação do uso dessas ferramentas.

Coriolano, Oliveira e Fernandes (2021) concluíram em suas pesquisas sobre Ater remota, no Sertão do Araripe/CE, que as TIC não substituem os momentos presenciais, mas complementam e fortalecem a presença física do extensionista. Segundo os autores, o primeiro contato entre a extensão e os agricultores pode iniciar com um diálogo pelo aplicativo de mensagens *WhatsApp* para agendamento da atividade presencial, na qual extensionistas e beneficiários da Ater definem as propostas de intervenção à comunidade.

Em 2020, a Ater do estado do Rio de Janeiro precisou reestruturar a modalidade de atendimento presencial para o uso de tecnologias digitais de

comunicação, inserindo metodologias como videoconferências, cursos e cartilhas em formatos digitais (Rio de Janeiro, 2020). Na instituição, o atendimento e o monitoramento das atividades de Ater digital, por meio de computadores e telefones celulares com acesso à internet, assim como de aplicativos e softwares institucionais, permitiram a continuidade dos serviços de Ater aos agricultores familiares e a manutenção dos serviços pelos extensionistas da instituição, como: emissão e renovação de DAP; emissão de declaração e carteira de produtor rural; elaboração, aprovação e renegociação de dívida de crédito rural, entre outros.

O Instituto Capixaba de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural (Incaper), em meio aos impactos da pandemia da *covid-19*, adaptou as metodologias presenciais para um modelo de comunicação digital para dar continuidade às ações da Ater. Sendo assim, em 2020 o instituto contabilizou 9.788 atendimentos digitais, por meio de chamada telefônica, aplicativos de mensagens, *WhatsApp* e e-mails, entre outros. Além das metodologias mencionadas, a instituição realizou transmissões de conteúdos técnicos via YouTube, promoveu cursos e webinários. Segundo o Incaper (2020), mesmo as ações programadas para 2020 tendo sido executados com cursos, palestras, reuniões e seminários no formato online, houve uma redução no número de agricultores assistidos pelo instituto.

Apesar da impossibilidade de mensurar a qualidade dos serviços ofertados por plataformas digitais de comunicação ao público da Ater do Brasil, no período 2020-2021, a partir das perspectivas das desigualdades regionais existentes no país, infere-se que as instituições de destaque em atendimento remoto concentraram-se nas regiões sul e sudeste, as quais, historicamente, despontam em relação às demais regiões em desenvolvimento científico, tecnológico e industrial, além de deterem os maiores Pib do país. Segundo dados do IBGE (2021), em 2021 essas regiões alcançaram valores do Pib entre R\$ 682.786 a R\$ 2.377.639.

Diniz e Clemente (2021) constataram que o acesso ao serviço de Ater no país perpassa, também, por desigualdades regionais, em geral de natureza classista, sexista, racista e regionalista, isto é, o público de Ater localizado nas regiões menos dinâmicas socioeconomicamente, como o Norte e o Nordeste, possui menores índices de atendimento presencial, consequentemente com reflexos no atendimento digital.

Após uma breve análise, indicou-se a instituição de Ater em cada grande região do país que apresentou estratégias digitais de comunicação acessíveis e funcionais ao público da Ater, especialmente os empreendimentos de base familiar. Na região sudeste, a EMATER /MG demonstrou o melhor desempenho entre as instituições, pois a mesma debate a temática “Ater Remota” desde 2019 com o lançamento do programa “Agricultura 4.0<sup>3</sup>: O Futuro da Agropecuária e Extensão Rural”. Um dos objetivos do programa é a criação da plataforma digital “Deméter”, a qual viabiliza ao técnico da empresa um sistema para auxiliar nas atividades, podendo ser acessado pelo computador, tablet, celular em substituição às planilhas e formulários (Minas Gerais, 2019).

No cenário da pandemia do Coronavírus, a EMATER /MG adaptou o livro de sua autoria, “Metodologias Participativa de Extensão Rural – Mexpar” para “Metodologias Participativa de Extensão Rural 4.0”, com o objetivo de atender aos agricultores durante o período de distanciamento social. Segundo a EMATER /MG (Minas Gerais, 2020), o documento se propõe a apresentar e descrever algumas ferramentas digitais aplicáveis ao trabalho de Ater, as quais consideram os processos participativos e compartilhados de experiências como condição para a apropriação do conhecimento e sua ressignificação na prática social. Entre as principais práticas digitais, estão multiplataforma de mensagens instantâneas e chamadas de áudio e vídeo, ferramentas digitais para comercialização virtual, realização de *lives*, videoconferências e *Webinar*, produção de vídeos e promoção de dia de campo virtual (Minas Gerais, 2020).

Na região Sul do país, a Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural (Epagri) é a entidade destaque em oferecer comunicação digital para atendimentos aos agricultores, dispondo de um aplicativo que remonta ao ano de 2016, o “Epagri Mobi”, disponibilizado na “Google Play” de smartphones, e até

---

<sup>3</sup> Agricultura 4.0: O termo “**Indústria 4.0**” é originário da Alemanha, especificamente na Feira de Hannover, em 2011, como forma de sintetizar as mudanças promovidas nos processos industriais, por meio da informatização. A Agricultura 4.0 emprega métodos computacionais de alto desempenho, rede de sensores, comunicação máquina para máquina (M2M), conectividade entre dispositivos móveis, computação em nuvem, métodos e soluções analíticas para processar grandes volumes de dados e construir sistemas de suporte à tomada de decisões de manejo (Lima e Gomes, 2020; Massruhá Leite, 2019).

2022 mais de 10.000 usuários fizeram downloads do aplicativo. A Epagri possui pelos menos mais nove aplicativos com informações agrícolas e meteorológicas para baixar no “Google Play”. Além de softwares, o site da instituição mantém um link de comunicação com o agricultor, o “Minha Epagri”, para solicitação de orientações técnicas (Santa Catarina, 2020).

Informações do Balanço Social da Epagri (Santa Catarina, 2020) apontam que, durante o ano de 2020, foram disponibilizados para o público da Ater mais de 40 mil vagas em cursos on-line em diversas áreas, contando com a participação de 7 mil pessoas. Transmissões no canal do YouTube da empresa atingiram as comunidades rurais do Rio Bonito 1 e Agrolândia, distantes cerca de 200 km da capital do estado, Florianópolis; o canal existe desde 2014 e possui mais de 270.000 inscritos, um dos vídeos mais assistidos tem 10.000 visualizações, foi postado em 27 de março de 2021, período do segundo pico da covid-19 no estado de Santa Catarina (2021), conforme decreto nº 1.172/2021 que “estabelece novas medidas de enfrentamento da *covid-19*”, assim infere-se que o canal cumpriu a função de orientar o público de Ater, por meio de uma plataforma digital de comunicação.

Segundo informações do site institucional da Epagri (Santa Catarina, 2020), a empresa conta também com um programa de rádio nas plataformas Soundcloud e Spotify, o “Panorama Agrícola” com informações agrícolas do estado, além do programa de TV, “SC agricultura”, transmitido por canais conectado à antena parabólica, objetivando alcançar as comunidades da zona rural do estado de Santa Catarina. Ressalta-se que tecnologias digitais de comunicação vêm sendo implementadas pela Epagri antes da pandemia do Coronavírus, sendo intensificada e ampliada a utilização para atender a um número maior de beneficiários da Ater.

Na região centro-oeste, a EMATER Goiás (Goiás, 2020) desenvolveu para os agricultores do estado o aplicativo “EMATER *Mob?*” para *download* no *google*, que demonstrou ser o mais acessível e funcional ao público da Ater por disponibilizar interação em tempo real com a equipe de extensionistas. O “Plantão técnico *on-line*”, o “Fale com um técnico”, simulador de crédito, além de transmissões de notícias pela “Rádio EMATER”, os demais *apps* criados pelas Ater são uma extensão de seus respectivos sites institucionais. Segundo informações do site

da EMATER Goiás (2021), as transmissões da “Rádio EMATER” passaram a ser transmitidas pela plataforma digital de comunicação “*Spotify*”. A instituição prestou assessoramento aos agricultores na comercialização por “*Delivery*” e também no acesso para concorrerem aos editais dos mercados institucionais de comercialização da produção agropecuária, o PAA e Pnae (Goiás, 2020).

No norte do país, a EMATER do estado de Rondônia (Rondônia, 2020) iniciou sua atuação na pandemia planejando ações direcionadas ao corpo técnico, por meio do sistema de “Capacitação em Serviços de Ater (Capes)”. Assim, ocorreram treinamentos e a definição das estratégias digitais de comunicação ao público de Ater. A segunda etapa de planejamento envolveu a criação do aplicativo “Minha EMATER -RO”, plataforma pela qual o beneficiário da Ater mantinha contato com os extensionistas da empresa para solicitar informações e atendimento, acessar dados do calendário agrícola do estado, notícias do meio rural e cenário nacional e internacional. O canal do YouTube da EMATER /RO armazena vídeos de informações técnicas do setor agropecuário e a reprodução do podcast “EMATER cast” (Rondônia, 2021).

No levantamento bibliográfico, não se pode afirmar de forma contundente se as TIC implementadas nos serviços de Ater, durante a pandemia da *covid-19*, atenderam às expectativas do público, assim como não foi possível identificar os resultados alcançados a partir dessas estratégias de atendimento, pois análises qualitativas e quantitativas perpassam por metodologias de investigação *in loco*, especialmente se tratando de uma inovação tecnológica, ainda incipiente no acompanhamento técnico da ATER.

## 5 CONCLUSÃO

A ausência de diretrizes do governo federal sobre modelos de comunicação digital em atendimento aos beneficiários na pandemia da *covid-19* promoveu a criação de estratégias a partir das realidades locais, por parte das prestadoras públicas de Ater, com destaque para o aplicativo de mensagens *WhatsApp*. As regiões sul e sudeste destacaram-se no *ranking* das estratégias em comunicação digital, por apresentarem maior números de recursos digitais para manter o

atendimento de Ater aos beneficiários. A EMATER /MG demonstrou o melhor desempenho entre as instituições do país, devido o maior número de estratégias disponibilizadas, além de discutir a inclusão da “Ater Remota” no planejamento de suas ações desde 2019.

O resultado da pesquisa pode ser encaminhado como proposição de Projeto de Lei Complementar (PL) à Lei nº 12.188/2010 (Lei de Ater), objetivando regulamentar o uso de Tecnologias Digitais de Comunicação e Informação nos serviços de Ater, em função de não estarem previstos, na referida lei, instrumentos que viabilizem a implementação da tecnologia nos atendimentos às famílias beneficiárias da Pnater.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL - ANATER. **Construindo uma nova ATER**. Brasília, DF: Amd Serviços Corporativos, 2018. 60 p. Disponível em: [anater.org/wp-content/uploads/2021/03/Guia\\_Nova\\_Ater.pdf](http://anater.org/wp-content/uploads/2021/03/Guia_Nova_Ater.pdf). Acesso em: 25 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010**. Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária - PRONATER, altera a Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. Brasília, 2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12188.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12188.htm). Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA. **Relatório de Gestão**. Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia/exercicio-2021/relatoriogestao2021.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2022.

BORDENAVE, J. E. D. **O que é comunicação rural**. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1988. 53 p. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/345318896/BORDENAVE-O-Que-e-Comunicacao-Rural>. Acesso em: 7 fev. 2022.

BUAINAIN, A. M.; CAVALCANTE, P.; CONSOLINE, L. **Estado atual da agricultura digital no Brasil: inclusão dos agricultores familiares e pequenos produtores rurais.** [S.l.]: CEPAL, 2021. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/46958-estado-atual-agricultura-digital-brasil-inclusao-agricultores-familiares>. Acesso em: 22 jan. 2022.

CASTELLS, Manuel. **O poder da comunicação.** São Paulo: Paz e Terra, 2015.

CASTRO, C. N.; PEREIRA, C. N. **Agricultura familiar, assistência técnica e extensão rural e a política nacional de ATER.** Brasília, DF: Ipea, 2017. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8114/1/td\\_2343.PDF](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8114/1/td_2343.PDF). Acesso em: 22 maio, 2022.

CORIOLOANO, J. W. G.; OLIVEIRA, L. M. S. R.; FERNANDES, E. S. Impacto da pandemia Covid-19 na agricultura familiar agroecológica no território do Sertão Araripe em Pernambuco. *In: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL*, 1., 2021, Tupã. **Anais** [...]. Tupã: ANAP, 2021. p. 317-327. Disponível em: <https://www.eventoanap.org.br/data/inscricoes/8699/form4372251854.pdf>. Acesso em: 15 maio, 2022.

COSTA, E. J. M. A cultura como chave para a dependência da trajetória na teoria institucionalista de Douglas North. **Revista Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 29, Número Especial, p.1359-1385, 2019.

DINIZ, R. F.; CLEMENTE, E. C. A geografia do acesso ao serviço de orientação técnica pelos agricultores familiares no Brasil e no estado de Goiás: uma análise espaço-temporal dos dados dos censos agropecuários de 2006 e 2017. **Pegada - A Revista da Geografia do Trabalho**, [S.l.], v. 21, n. 3, p. 128-160, mar. 2021.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002. 175 p.

GOIÁS. EMATER. **Emater MOBI se apresenta como solução ao produtor rural goiano.** Goiânia: EMATER, 2020. Disponível em: <https://www.emater.go.gov.br/wp/emater-mobi-se-apresenta-como-solucao-ao-produtor-rural-goiano/>. Acesso em: 9 maio, 2022.

GOIÁS. EMATER. **Rádio Emater está de volta em formato de podcast.** Goiânia: EMATER, 2021. Disponível em: <https://www.emater.go.gov.br/wp/radio-emater-esta-de-volta-em-formato-de-podcast/>. Acesso em: 9 maio, 2022.

IBGE. **Produto Interno Bruto do Brasil:** 2021. Rio de Janeiro, IBGE, 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>. Acesso em: 7 fev. 2023.

LIMA, F. R.; GOMES, R. Conceitos e tecnologias da indústria 4.0: uma análise bibliométrica. **Rev. Bras. Inov.**, Campinas, v. 9, p.1-30, 2020.

MASSRUHÁ, S. M. F. S.; LEITE, M. A. A. Agro 4.0: rumo à agricultura digital. *In:* MAGNONI JÚNIOR, L. *et al.* (org.). **JC na Escola Ciência, Tecnologia e Sociedade:** mobilizar o conhecimento para alimentar o Brasil. 2. ed. São Paulo: Centro Paula Souza, 2017.

MILANEZ, A. Y. *et al.* Conectividade rural: situação atual e alternativas para superação da principal barreira à agricultura 4.0 no Brasil. **BNDES:** Agricultura e telecomunicações, Rio de Janeiro, v. 26, n. 52, p. 7-43, set. 2020. Mensal. Disponível em: [https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/20180/1/PR\\_Conectividade%20rural\\_BD.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/20180/1/PR_Conectividade%20rural_BD.pdf). Acesso em: 15 maio, 2022.

MINAS GERAIS. EMATER. **Agricultura 4.0:** o futuro da agropecuária e extensão rural. Belo Horizonte: EMATER MG, 2019. Disponível em: [https://www.emater.mg.gov.br/portal.do/site-noticias/agricultura-40-o-futuro-da-agropecuaria-e-extensao-rural/?flagweb=novosite\\_pagina\\_interna&id=24568](https://www.emater.mg.gov.br/portal.do/site-noticias/agricultura-40-o-futuro-da-agropecuaria-e-extensao-rural/?flagweb=novosite_pagina_interna&id=24568). Acesso em: 5 maio, 2022.

MINAS GERAIS. EMATER. **Relatório de Administração.** Belo Horizonte: EMATER Minas Gerais, 2020. Disponível em: [https://www.emater.mg.gov.br/doc/intranet/upload/REL\\_ATIVIDADE/relatorio\\_de\\_administracao\\_2020.pdf](https://www.emater.mg.gov.br/doc/intranet/upload/REL_ATIVIDADE/relatorio_de_administracao_2020.pdf). Acesso em: 5 maio, 2022.

PEIXOTO, M. **A extensão privada e a privatização da extensão:** uma análise da indústria de defensivos agrícolas. Orientadora: Ana Célia Castro. 2009. 331 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2009.

Disponível em: <https://tede.ufrrj.br/jspui/handle/tede/721>. Acesso em: 13 maio, 2019.

RIO DE JANEIRO. EMATER. **Relatório de Atividades 2020**. Rio de Janeiro: EMATER, 2020. Disponível em: <http://www.emater.rj.gov.br/relatorioatividadecorr20.pdf>. Acesso em: 7 maio, 2022.

Rondônia. EMATER. **Assistência técnica a agricultores familiares de Rondônia foi essencial para o fortalecimento do setor produtivo durante a pandemia**. Porto Velho: EMATER, 2021. Disponível em: <http://www.emater.ro.gov.br/ematerro/2021/03/28/assistencia-tecnica-a-agricultores-familiares-de-rondonia-foi-essencial-para-o-fortalecimento-do-setor-produtivo-durante-a-pandemia/#:~:text=Mesmo%20neste%20ano%20de%20pandemia,aos%20p%C3%BAblicos%20atendidos%20pela%20institui%C3%A7%C3%A3o>. Acesso: 7 maio, 2022.

SANTA CATARINA. EPAGRI. **Balço social**. Florianópolis: EPAGRI, 2020. Disponível em: [https://docweb.epagri.sc.gov.br/pub/DOC\\_48772.pdf](https://docweb.epagri.sc.gov.br/pub/DOC_48772.pdf). Acesso em: 7 maio, 2022.

SERGIPE. Empresa de Desenvolvimento Agropecuário. **Sondagem sobre impacto da Covid-19 na agricultura familiar de Sergipe**. Aracaju: EMDAGRO Sergipe, 2020. Disponível em: <https://www.emdagro.se.gov.br/wp-content/uploads/2021/01/RELAT%C3%93RIO-FINAL.pdf>. Acesso em: 8 maio, 2022.

SILVA, Tadeu da; ROCHA, Josiene Freire (org.). **Relatório de gestão 2020**. Vitória: Incaper, 2021. 51 p. Disponível em: <https://incaper.es.gov.br/Media/incaper/PDF/Relat%C3%B3rio%20Anual/relatorio-gestao-incaper-2020.pdf>. Acesso em: 6 maio, 2022.

VICTORIO, A. M. *et al.* Importância das ferramentas de tecnologias de informação e comunicação na Extensão Rural Pública no Paraná. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 10., 2021, Santa Cruz do Sul. **Anais** [...]. Santa Cruz do Sul: Universidade de Santa Cruz do Sul, 2021. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidr/article/view/21360/1192613330>. Acesso em: 7 maio, 2022.

VIANA, A. C. A. Transformação digital na administração pública: do governo eletrônico ao governo digital. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo, Santa Fé**, v. 8, n. 1, p. 115-136, jan. 2021. Disponível em: <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/Redoeda/article/view/10330>. Acesso em: 29 jun. 2022.

ZIEGLER, S. *et al.* **Conectividade rural na América Latina e no Caribe**: uma ponte para o desenvolvimento sustentável em tempos de pandemia. [S. l.]: IICA, 2021. *E-book*. Disponível em: <https://iica.int/sites/default/files/2020-10/BVE20108887p.pdf>. Acesso em: 3 fev. 2022.

ZUIN, L. F. S. *et al.* **Ater digital participativa**: metodologias pedagógicas e exemplos de aplicação. Campina Grande: Eduepb, 2022. 190p. Disponível em: <https://ciorganicos.com.br/wp-content/uploads/2017/10/ATER-Digital-Participativa-metodologias-pedagogicas-e-exemplos-de-aplicacao-PDF-Universidade-da-Paraiba.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2022.

## A REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM E A DISTRIBUIÇÃO DOS EQUIPAMENTOS DE SAÚDE

### *THE METROPOLITAN REGION OF BELÉM AND THE DISTRIBUTION OF HEALTH EQUIPMENT*

#### RESUMO:

O objetivo deste trabalho é analisar, no intervalo de dez anos, a distribuição dos equipamentos de saúde na Região Metropolitana de Belém (RMB) – formada pelos municípios de Belém, Castanhal, Santa Izabel, Marituba, Benevides, Ananindeua e Santa Bárbara – e sua relação com as práticas de planejamento, situando os atores sociais envolvidos nesse processo e a diversidade socioespacial da realidade analisada. À luz de teorias de planejamento e de desenvolvimento socioespacial, buscase estabelecer reflexões acerca da disposição dos equipamentos de saúde e a garantia de cidadania envolvida neste processo. Assim como as dificuldades de interação que abrange os municípios que a compõem sob o ponto de vista geográfico. Nesse sentido, mostra-se, por meio de dados quantitativos coletados em base de dados oficiais, que os municípios estabelecem um fluxo dinâmico de pessoas entre si e as formas de planejamento e gestão adotadas não favorecem uma boa distribuição dos equipamentos de saúde no espaço metropolitano. Sendo a saúde um direito universal, essencial a todo cidadão, e constitucionalmente promulgado, deve ser usufruto, de fato, dos habitantes e garantido pelo Estado.

#### *Paulo Aguiar de Andrade Lima Neto*

Graduado em Direito pelo Centro de Estudos Superiores do Pará (CESUPA), com especialização em Gestão de Cidades e mestrado em Gestão Pública pela Universidade Federal do Pará (UFPA).

#### *Saint-Clair Cordeiro da Trindade Jr.*

Graduado em Geografia e Direito, com especialização em Análise Geográfica Aplicada à Amazônia e mestrado em Planejamento do Desenvolvimento pela Universidade Federal do Pará (UFPA); doutor em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo (USP); professor Titular do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (Naea) da Universidade Federal do Pará (UFPA); pesquisador 1C do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

**Palavras-Chave:** planejamento urbano; direito à saúde; financiamento em saúde; políticas públicas; região metropolitana de Belém.

## **ABSTRACT**

The objective of this work is to analyze, in a ten-year period, the distribution of health equipment in the Metropolitan Region of Belém (RMB) – formed by the municipalities of Belém, Castanhal, Santa Izabel, Marituba, Benevides, Ananindeua and Santa Bárbara – and its relationship with planning practices, situating the social actors involved in this process and the socio-spatial diversity of the analyzed reality. In the light of theories of planning and socio-spatial development, we seek to establish reflections on the provision of health equipment and the guarantee of citizenship involved in this process. As well as the difficulties of interaction that encompasses the municipalities that comprise it from a geographic point of view. In this sense, it is shown, through quantitative data collected from official databases, that the municipalities establish a dynamic flow of people among themselves and the forms of planning and management adopted do not favor a good distribution of health equipment in the metropolitan space. Since health is a universal right, essential to every citizen, and constitutionally enacted, it must be usufruct, in fact, of the inhabitants and guaranteed by the State.

**Keywords:** urban planning; right to health; health financing; public policy; metropolitan region of Belém.

## **1 INTRODUÇÃO**

As Conferências Nacionais de Saúde (CNS) e a Constituição Federal de 1988 (CF) (Brasil, 1988), que estabelecem a direção doutrinária da política brasileira de saúde, passam a definir nova institucionalidade ao sistema nacional de saúde. De um lado, as CNS propiciam um canal de participação social na gestão do Sistema Único de Saúde (Sus); de outro, a CF garante acesso universal e igualitário à saúde. O governo e os representantes da sociedade civil exercem sua função política de forma paritária, mediados pelos princípios da reforma sanitária brasileira, como universalidade, integralidade e equidade para desempenhar, oficialmente, as seguintes funções: definição da situação atual de saúde do país e a elaboração das diretrizes de políticas públicas para o setor.

Nesse contexto, as políticas públicas têm o objetivo de direcionar a atenção para as maiores necessidades e focar em ações e serviços para tais. Políticas públicas são compreendidas “como as de responsabilidade do Estado quanto

à implementação e manutenção a partir de um processo de tomada de decisão que envolvem órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada” (Holfing, 2001, p. 31).

Assim, pesquisas voltadas para a análise de políticas públicas de saúde tornam-se indispensáveis no contexto atual, uma vez que algumas políticas de saúde não se fazem tão eficazes quanto poderiam. É dentro desse contexto, então, que se propõe investigar e discutir a seguinte questão: de que forma ocorre a distribuição dos recursos referente aos equipamentos de saúde na Região Metropolitana de Belém (RMB)?

Por meio dela, busca-se avaliar como tem se dado a distribuição desses equipamentos na estrutura socioespacial metropolitana belenense, formada pelos municípios de Belém, Ananindeua, Marituba, Benevides, Santa Bárbara, Santa Izabel e Castanhal, relacionando com os mecanismos de gestão a eles ligados. A análise cobre um recorte temporal de dez anos (2009 a 2019), de forma a permitir compreender melhor como as lacunas executórias das políticas de saúde têm influenciado no quadro deficitário que se apresenta.

As informações disponíveis no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (Siops) permitem análise individualizada por município, estado ou região, favorecendo estimativas com alto grau de precisão sobre dados e indicadores de abrangência nacional. Isso faz do Projeto de Avaliação do Desempenho do Sistema de Saúde (Proadess), plataforma disponibilizada no Siops, uma importante ferramenta de apoio às negociações e às decisões dos gestores, seja nos espaços de pactuação intergovernamental do SUS, seja junto à área de desempenho espacial e financeiro do respectivo ente na busca por mais recursos. A transparência do financiamento do setor público também viabiliza uma interlocução mais qualificada com órgãos e instâncias de controle social.

Esse desenho enseja a discussão sobre o caráter de gestão dos equipamentos pelas secretarias de saúde dos municípios e das estratégias necessárias para uma região metropolitana interligada, com gastos adequados para suas necessidades. A avaliação da qualidade do gasto, ou a adequação destes às necessidades da população, constitui pré-requisitos para o avanço desta discussão, pois a promoção da cidadania de parcela significativa da população depende da eficiência do setor público na provisão adequada de ações e serviços de saúde.

## 2 PENSANDO A DIMENSÃO SOCIAL E ESPACIAL DA SAÚDE NA RMB

Trata-se de prática comum gestores e equipes elaborarem os Planos de Saúde mecanicamente, de forma a atender, burocraticamente, uma exigência da gestão do SUS; ao passo que não foi essa a concepção pensada pelas lideranças que lutaram pela criação do SUS. Na verdade, o Plano de Saúde foi concebido para ser um instrumento político de enfrentamento das adversidades.

Para ser político, o Plano de Saúde precisa ser efetivo, construído com a participação e o envolvimento das equipes de saúde e das representações da sociedade; precisa, sobretudo, retratar a real situação de saúde da população em seus espaços e vivências, mostrar a capacidade instalada dos serviços e espelhar a situação da força de trabalho em saúde e dos processos afeitos a ela – espaços de educação permanente, envolvimento na definição e na construção dos protocolos e das linhas de cuidado, reuniões com gestores e equipe gestora, entre outras ações.

Para um sistema de gestão descentralizado é inerente a definição de objetivos a partir de problemas colocados fora e dentro da organização (ou macro-organização). A capacidade de processamento destes, entendidos como necessidades declaradas ou demandas, define a qualidade da oferta institucional. A arte de gerir, para Matus (1994), consiste em saber distribuir bem os problemas pela organização, de modo que todos os níveis estejam sempre lidando de forma criativa com problemas de alto valor relativo.

O modelo organizacional proposto por Matus (1994) é o de uma organização reflexiva em todos os níveis, como condição de governabilidade. O caráter totalizador e rigoroso da explicação situacional facilita a escolha de operações de caráter transversal ou horizontal, que transcendem setores, departamentos e unidades e, nessa medida, planejamentos, como o situacional, favorecem a integração horizontal, sob a forma de uma estrutura matricial por projetos. A horizontalização pode ser entendida aqui como sinônimo de descentralização, de criatividade e de tratamento multidisciplinar.

O Planejamento Estratégico Situacional (Pes), formulado por Matus (1993), segundo Rivera (2003), contribui para pensar, pragmaticamente, ações de gerência descentralizada de problemas abordados criativa e interativamente. Para

Matus (1993), planejar significa pensar antes de atuar, com método e de maneira sistemática, uma vez que se trata de uma ferramenta para refletir e criar o futuro. E planeja quem governa, em um momento presente, através de um cálculo situacional de problemas e oportunidades, sendo inseparável da gestão, a qual é, necessariamente, política.

Dessa forma, o PES corrobora com a ideia de que a formulação de políticas se dá em diversos níveis de governo e âmbitos de gestão e de abrangência geral, particular e singular (Matus, 1997), havendo, assim, uma exigência de formulação de políticas que deem conta dos problemas de saúde em cada nível de atenção e em cada esfera de governo. Essa formulação se trata de uma ação social que se estabelece através de um cálculo sistemático, apresentado como requisito à:

[...] existência de corpos ideológicos, teóricos e metodológicos que apoiam o cálculo que precede e preside a ação. Eles imprimem coerência e racionalidades particulares à ação; consequentemente, a sistematicidade diferencia o planejamento da improvisação (Matus, 1993, p. 55).

No contexto de tomada de decisão negociada, como acontece no SUS, é necessário que se analise, explique e aprecie a realidade a partir da visão de vários interessados, que estão imersos na situação concreta e que precisam transformar. Para isso, é necessário compreendê-los a partir dos aspectos políticos, econômicos e ideológico-culturais da ação do homem na sociedade (Artman, 1993).

Para Santos (2007), uma política efetivamente redistributiva, visando a que as pessoas não sejam discriminadas em função do lugar onde vivem, não pode prescindir do componente territorial. E é a partir dessa constatação que se deveria estabelecer como dever legal – e mesmo constitucional – uma autêntica instrumentação do território que a todos atribua, como direito indiscutível, isto é, todas aquelas prestações sociais indispensáveis a uma vida decente e que não podem ser objeto de compra e venda no mercado, dado que todas constituem um dever impostergável da sociedade como um todo, nesse caso, do Estado.

Para o mesmo autor (Santos, 2007), isso significa, em outras palavras, um arranjo territorial desses bens e serviços de que, conforme a sua hierarquia, os lugares sejam pontos de apoio, levando em conta a densidade demográfica e econômica da área e sua fluidez. No território onde a localização dos serviços

essenciais é deixada à mercê da lei do mercado, tudo colabora para que as desigualdades sociais aumentem.

Considerando o território como um conjunto de lugares, e o espaço nacional como um conjunto de localizações (Santos, 1985), estes mudarão continuamente, em vista do constante rearranjo dos valores atribuídos a cada lugar, às atividades e às pessoas presentes. Nesse caso, urge que os processos corretivos sejam, também, permanentes, de modo a restabelecer os valores perdidos. A dotação de recursos seria objeto de revisões constantes. A partir dessa premissa, a repartição territorial dos gastos públicos seria estabelecida segundo regras flexíveis, capazes de contemplar as diversas escalas geográficas da administração, dentro do objetivo redistributivista. Para cada esfera territorial, deve haver um conjunto de atribuições e de recursos capazes de assegurar a cidadania em todos os seus níveis.

Dessa preocupação também decorrem as preocupações de Souza (2001), que, em sua teoria do desenvolvimento socioespacial constata que o caminho democraticamente mais legítimo, para se alcançar mais justiça social e melhor qualidade de vida, acontece quando os próprios indivíduos e grupos específicos definem os conteúdos concretos e estabelecem as prioridades com relação a tais objetivos. Para o autor, pode ser considerada a justiça social e a qualidade de vida como subordinadas à autonomia individual e coletiva enquanto princípio e parâmetro. Daí as duas faces da autonomia, a individual e a coletiva, deverem ser entendidas como parâmetros subordinadores. Mais justiça social e uma melhor qualidade de vida são, de um ponto de vista operacional, parâmetros subordinados àquele que é o parâmetro essencial do desenvolvimento socioespacial, que é a autonomia.

Para a análise aqui realizada essas premissas se complementam com os dados voltados para a realidade empírica enfocada. Além de um pensamento reflexivo sobre o planejamento, estabelece-se uma visualização quantitativa no espaço de como ocorreu o comportamento dos gastos com saúde na RMB. Para tal, tomam-se como referência os relatórios anuais dos municípios na base de dados do Ministério da Saúde, considerando o período de 2009 a 2019.

As informações disponíveis no *site* do Ministério da Saúde podem ser analisadas por município, estado ou região, permitindo estimativas com alto grau de

precisão sobre dados e indicadores de abrangência nacional. Isso faz do Proadess uma importante ferramenta de apoio às negociações e às decisões dos gestores, seja nos espaços de pactuação intergovernamental do SUS, seja junto à área financeira do respectivo ente na busca por mais recursos. A transparência do financiamento do setor público também viabiliza uma interlocução mais qualificada com órgãos e instâncias de controle social.

Esse desenho enseja a discussão sobre o caráter redistributivo do gasto federal e do volume de recursos necessário ao financiamento do Sus. A avaliação da qualidade do gasto, ou a adequação destes às necessidades da população, constitui pré-requisitos para o avanço de uma melhor distribuição dos equipamentos dentro da estrutura metropolitana, conforme se pode constatar ao se analisar os dados da RMB

### 3 A DIMENSÃO SOCIOESPACIAL DO ATENDIMENTO À SAÚDE NA GRANDE BELÉM

A RMB ou Grande Belém possui uma população superior a dois milhões de habitantes, distribuída em uma área de 2.536,888 km<sup>2</sup>, com uma densidade populacional de 851,90 hab./km<sup>2</sup>, e que pode ser visualizada pelos respectivos municípios (Tabela 1).

**Tabela 1** – RMB: informações gerais sobre os municípios formadores

Município	População	Ano instalação município	Área (Km <sup>2</sup> )	Densidade populacional
Ananindeua	471.744	1943	191,4	2056,3 hab./km <sup>2</sup>
Belém	1.392,03	1616	1070,1	1307,99 hab./km <sup>2</sup>
Benevides	51.663	1961	177,7	200 hab./ km <sup>2</sup>
Castanhal	203.251	1932	1028,9	195,2 hab./ km <sup>2</sup>
Marituba	108.251	1993	109,1	682,2 hab./km <sup>2</sup>
Santa Bárbara do Pará	17.154	1997	279,4	40,7 hab./km <sup>2</sup>
Santa Izabel do Pará	71.837	1933	362,4	83,2 hab./km <sup>2</sup>

**Fonte:** adaptado e organizado pelos autores, com base em IBGE (2010).

No final da década de 1980, o crescimento urbano da RMB se deu em direção aos municípios de Marituba e de Benevides. Tal crescimento só atinge os municípios de Santa Bárbara do Pará e de Santa Izabel do Pará mais propriamente na década de 1990, ambos muito dependentes do núcleo central da RMB (Belém), no que diz respeito a empregos e a serviços públicos, principalmente pelo fato de suas ocupações terem sido marcadas por características rurais (Lima, 2007).

Afirma-se em estudo anterior (Trindade Junior, 1998) que foi somente a partir da segunda metade do século XX que se pôde reconhecer um processo de metropolização em Belém, que veio se consolidando nas décadas posteriores a 1960. O início deste processo em Belém se caracterizou pela “[...] incorporação de cidades e vilas próximas a Belém, definindo uma malha urbana única, ainda que fragmentada” (Trindade Junior, 1998, p. 1). Diante disso, consideram-se, no mesmo estudo, dois os períodos que marcaram o processo de metropolização de Belém: o primeiro se caracteriza por uma forma metropolitana concentrada; o segundo, por uma forma metropolitana dispersa.

Ao analisar o caso metropolitano belenense, verifica-se que o processo de dispersão, a partir da expansão da fronteira urbano-imobiliária, é acompanhado por dois movimentos: valorização do centro metropolitano e de seu entorno e surgimento de novos espaços de assentamentos na periferia distante (Trindade Junior, 1998). A consolidação dos novos vetores de expansão urbana da metrópole belenense foi inicialmente definida com o aparecimento dos conjuntos habitacionais, no contexto de remanejamento, por parte do Estado, de moradores que tinham ocupado áreas de baixada, primeiramente, algumas das quais passaram por processos de valorização. Conforme indicado no mesmo estudo (Trindade Junior, 1998), esses foram processos de redirecionamento dos assentamentos em Belém, realocados das áreas de baixada para as de subúrbio.

Com a má distribuição dos serviços, atividades e empregos no contexto metropolitano, há uma mobilidade diária da população entre os municípios metropolitanos, sobretudo entre a periferia distante e a área central da metrópole, decorrente da expansão urbana que se configura e de um modelo de planejamento convencional que pouco atende às verdadeiras demandas de natureza metropolitana.

Conforme Santos (2015), na Região Metropolitana de Belém, os objetivos de integração das políticas de planejamento e gestão esbarram, primeiro, no desmantelamento da estrutura institucional construída em períodos anteriores. A substituição lançada pela mudança na condução da política urbana não alcançou níveis de integração, em virtude da dificuldade de estabelecimento de cooperações com base em compartilhamento de responsabilidades e financiamento, por parte da esfera estadual e das várias administrações municipais que compõem a RMB.

No campo da saúde, se visualizarmos a distribuição de alguns equipamentos voltados ao atendimento da população, é possível constatar algumas destas distorções, conforme se exemplifica nas tabelas 2, 3, 4 e 5. Nelas se faz possível identificar como tem se comportado a distribuição de alguns tipos de equipamentos nos municípios estudados no período de 2009 a 2019.

**Tabela 2** – RMB: número de equipamentos de ultrassonografia em 100 mil habitantes por município (2009-2019)

Ano	Ananindeua	Belém	Benevides	Castanhal	Marituba	Santa Bárbara do Pará	Santa Izabel do Pará
2009	5,8	12,8	4	7	2,8	6	1,7
2010	7,1	14,8	5,8	8	2,8	5,8	1,7
2011	7,7	16,6	5,6	8,4	3,6	5,6	4,9
2012	7,6	18	5,5	8,8	3,5	5,5	4,8
2013	8,9	18,6	5,3	8,7	5,1	5,3	4,7
2014	9,6	20,1	3,5	9,7	5	5,2	9,2
2015	9,9	21,1	3,4	9	4,9	5,1	9,1
2016	10,4	22,4	6,7	10,4	4,8	5	8,9
2017	8,5	24,1	3,3	10,2	5,5	4,9	5,8
2018	10,1	25,8	6,5	12,6	5,4	4,8	5,7
2019	10,7	27,7	6,4	14,9	5,3	4,7	8,5

**Fonte:** PROADESS (2022).

De acordo com a Tabela 2, observa-se que os municípios de Benevides, Marituba e Santa Bárbara apresentam números menores de equipamentos de ultrassonografia. O número de aparelhos recomendado na região Norte é de 7

equipamentos por 100 mil habitantes. A eficácia dos programas de saúde pública depende, visivelmente, de uma boa gestão territorial. Tal gestão, de acordo com Santos (2007), deve garantir o acesso aos bens e serviços básicos para uma boa qualidade de vida. Os demais municípios, embora não apresentem constância nos valores, comportaram-se com evolução adequada para o total de equipamentos atingido no ano de 2019.

**Tabela 3** – RMB: índice de equipamentos de mamógrafos por municípios (2009-2019)

Ano	Ananindeua	Belém	Benevides	Castanhal	Marituba	Santa Bárbara do Pará	Santa Izabel do Pará
2009	0,9	2,1	0	1,2	0,9	0	0
2010	1,1	2,5	0	1,1	0,9	0	0
2011	1,5	2,6	0	1,1	0,9	0	0
2012	1,2	2,9	0	1,7	0,9	0	0
2013	1,6	2,9	0	1,6	2,6	0	0
2014	1,8	3,1	0	1,6	2,5	0	1,5
2015	1,8	3,2	0	1,6	2,5	0	1,5
2016	2	3,5	0	2,1	2,4	0	1,5
2017	1,9	3,7	0	3,1	3,1	0	1,5
2018	2,1	4,0	1,6	3	3,1	0	1,4
2019	2,5	4,2	1,6	3	3	0	1,4

**Fonte:** PROADESS (2022)

De acordo com esta tabela, observou-se que o município de Santa Bárbara não disponibilizou esse tipo de equipamento no período analisado, enquanto os outros municípios tiveram alterações nos quantitativos. Em termos de comportamento do quantitativo, observamos que Santa Izabel do Pará só passou a receber equipamentos de mamógrafos a partir de 2014. Em relação a Benevides, percebe-se que até o ano de 2017 não havia equipamentos para que o município pudesse atender à população.

Quanto a Marituba, percebe-se que o município se enquadra com um progressivo aumento de equipamentos de mamógrafos, diferentemente de Ananindeua, que não obteve um aumento tão considerável quanto poderia. Leva-se a crer uma possível alteração de gestão como fator motivo para tal comportamento, assim como Castanhal, que também teve um bom progresso. Belém também obteve comportamento crescente e natural acompanhando a densidade populacional.

De acordo com Amaral *et al.* (2017), ainda existe muita desigualdade no Brasil na distribuição de equipamentos de mamografia. No SUS, a oferta média nacional de mamógrafos é de 1,3 aparelhos por 100 mil habitantes. No nível nacional, encontra-se em uso no Brasil uma quantidade de mamógrafos suficiente para o atendimento total da população, considerando os parâmetros propostos para disponibilização destes equipamentos no âmbito do Projeto de Revisão dos Parâmetros de Programação das Ações de Atenção à Saúde. A quantidade de mamógrafos convencionais disponíveis para o SUS em dezembro de 2012 era de 4431 máquinas, o que seria suficiente para a realização de 29.944.698 exames/ano, considerando a capacidade de 6758 exames por aparelho ao ano.

**Tabela 4** – RMB: índice de equipamentos de diálise por município (2009-2019)

Ano	Ananindeua	Belém	Benevides	Castanhal	Marituba	Santa Bárbara do Pará	Santa Izabel do Pará
2009	3,4	10,6	0	7	0	0	0
2010	3,4	10,9	0	14,9	21,1	0	0
2011	3,3	10,8	0	14,6	22,3	0	0
2012	13,9	11,1	0	14,4	21,8	0	0
2013	13,8	11,8	0	17,9	21,3	0	0
2014	20,3	14,6	0	17,7	20,9	0	0
2015	20,1	17,4	0	17,5	20,4	0	0
2016	24,1	17,4	0	17,1	19,9	0	0
2017	17,4	17,3	0	16,9	19,6	0	0
2018	17,1	18,8	0	16,6	19,3	0	0
2019	20,2	23,9	0	40,3	19	0	0

Fonte: PROADESS (2022)

Esse montante de exames é superior à demanda estimada de mamografias ao ano, cerca de 8.844.625, que leva em consideração a necessidade da população feminina alvo. Entretanto, apesar da existência de um número satisfatório de mamógrafos em nível nacional, estes equipamentos encontram-se mal distribuídos pelo país, a exemplo do que acontece também no âmbito da RMB.

Com base nos dados, destacamos que os municípios de Santa Izabel, de Benevides e de Santa Bárbara se configuram como os mais precários, em termos de equipamentos, pois apresentam o quantitativo zero. Segundo o Ministério da Saúde, o parâmetro para cálculo da necessidade de máquinas para diálise, variando segundo o tipo de máquina e os turnos de funcionamento, é entre 1 e 2 equipamentos por 30.000 habitantes, o que significaria um número entre 3,3 e 6,7 por 100 mil habitantes. A taxa nacional de equipamentos de hemodiálise foi de 9,8 equipamentos por 100 mil habitantes em 2009, o que estaria dentro do aceitável, no entanto, as variações regionais são marcantes: as regiões Sul (10,8/100.000 habitantes), Sudeste (12/100.000) e Centro-Oeste (9,9/100,000) apresentaram valores acima da média nacional e do recomendado. Na Região Nordeste, a taxa foi de 7,6 por 100 mil habitantes e, na Região Norte, de 3,8 por 100 mil habitantes. Dessa forma, o restante dos municípios da RMB se enquadra nos parâmetros.

Um aumento no número de equipamentos em Santa Izabel seria uma alternativa para que pelo menos fosse possível dar conta das demandas dos municípios próximos, como Benevides e Santa Bárbara, fazendo com que a população não precisasse se deslocar tanto. E ainda, quando observados os índices de gastos em reais desses municípios que possuem poucos equipamentos, não é possível encontrar uma coerência, uma vez que estes gastos deveriam ser empregados também nesses equipamentos.

Dessa forma, observa-se a diferenciação entre os municípios, em termos de fornecimento de equipamentos para a população. A qualidade de vida corresponderia “[...] à crescente satisfação das necessidades — tanto básicas quanto não básicas, tanto materiais quanto imateriais — de uma parcela cada vez maior da população”, e a justiça social evidenciaria nossa capacidade de “[...] conciliar poderosamente o respeito à alteridade com a exigência de igualdade” (Souza, 2002, p. 64).

Isso só é possível, segundo o autor, se repensarmos as concepções de autonomias individual e coletiva, pois estas concepções teriam um papel importante a cumprir numa sociedade que visa à democracia como sistema político não apenas formal. A autonomia individual só é possível se o indivíduo for capaz de estabelecer metas para si próprio de forma lúcida e na medida em que for capaz de refletir criticamente sobre informações de que dispõe em fontes confiáveis, enquanto a autonomia coletiva “[...] depreende não só de instituições sociais capazes de garantir justiça, liberdade e possibilidade de pensamento crítico [...], mas também a constante formação de indivíduos lúcidos e críticos, dispostos a encarnar e a defender essas instituições” (Souza, 2002, p. 64-65).

**Tabela 5** – Número de equipamentos de ressonância magnética em 100 mil habitantes por município (2009-2019)

Ano	Ananindeua	Belém	Benevides	Castanhal	Marituba	Santa Bárbara do Pará	Santa Izabel do Pará
2009	0,21	0,93	0	0	0	0	0
2010	0,21	1,14	0	0,57	0	0	0
2011	0,21	1,13	0	0,56	0	0	0
2012	0,20	1,34	0	0,55	0	0	0
2013	0,20	1,47	0	0,54	0	0	0
2014	0,20	1,47	0	0,54	0	0	0
2015	0,20	1,60	0	1,06	0	0	0
2016	0,39	1,80	0	1,56	0	0	0
2017	0,39	2,00	0	1,54	0	0	0
2018	0,76	2,29	0	2,02	0	0	0
2019	0,94	2,61	0	2,49	0	0	0

**Fonte:** PROADESS (2022).

Observa-se que os municípios de Benevides, Marituba, Santa Bárbara do Pará e Santa Izabel do Pará não contêm os aparelhos, o que impossibilita, para a população, o acesso em seu próprio município. Em relação aos demais municípios, encontra-se o número abaixo do que é esperado se comparado com a região sudeste. Na região Norte e Nordeste, há uma deficiência neste tipo de equipamento e sua distribuição.

Ademais, a incorporação de novas tecnologias nem sempre se dá com a certeza de seus benefícios para os pacientes (Novaes; Novaes, 1994; Trindade, 2013), mas elas se impõem porque portam promessas de uma saúde melhor para as populações. Se, por um lado, esses objetos médicos modernos se estabelecem com a promessa de fornecer mais saúde, por outro lado, não estão ao alcance de todos os cidadãos, uma vez que se distribuem desigualmente no território. Cobertura e acessos diferenciais, em função da difusão desigual dos objetos e ações em saúde no território brasileiro, tendem a comprometer o ideal de cidadania e, em particular, o ideal de “saúde para todos”, como preconizado pelo SUS.

A análise da geografia dos equipamentos de imagem-diagnóstico possibilita considerar a saúde um problema de cidadania. Lembra Santos (2007) que, para compreender integralmente a cidadania, é necessário compreender como se dão a disseminação e o uso dos direitos no território. Para promover a cidadania, portanto, é preciso planejar as políticas públicas territorialmente.

As desigualdades socioterritoriais presentes nos municípios da RMB fazem parte dos obstáculos estruturais enfrentados pelo Sus, principalmente com respeito à rede assistencial da atenção básica (AB), que constitui a cobertura e a difusão assistencial mais amplas destes municípios. Assim, faz-se necessária uma melhor compreensão da estrutura assistencial dos serviços de AB presentes na área de estudo, particularmente nos espaços de vulnerabilidade social.

O processo de distribuição dos serviços e dos equipamentos de saúde instituído pelo Ministério da Saúde destina recursos da saúde em razão da demanda populacional das cidades brasileiras. Assim, os equipamentos de alta complexidade foram implantados nos grandes aglomerados urbanos, ou seja, nas capitais dos estados, consideradas como pontos estratégicos. Os equipamentos de média complexidade, por seu turno, foram instalados nos centros regionais ou nas cidades médias, que são referências no atendimento à população dos municípios menores, consolidando, assim, a hierarquia urbana dos serviços de saúde do país.

Nessa concepção, entende-se que a rede de saúde do Pará foi constituída, de acordo com a hierarquia urbana do estado, em que a capital exerce uma função

central na disposição dos serviços de saúde de alta complexidade para a Região Metropolitana e para outros municípios, ao passo que as cidades médias dispõem serviços de média complexidade para os municípios mais próximos e menos equipados, os quais, por sua vez, dispõem apenas dos serviços de atenção básica.

Por conseguinte, a AB se constitui serviço de porta de entrada, por representar o primeiro contato com o sistema de triagem dos usuários por níveis de complexidade, que podem alcançar degraus mais altos em casos de agravamento ou de acompanhamento rotineiro de saúde. A AB cumpre o papel de base no ordenamento da integralidade do sistema público de saúde, pela sua função estratégica na rede de atenção. No entanto, o cumprimento do propósito da atenção primária depende da alta resolutividade e das possibilidades de ofertar cuidados e tecnologias e de facilitar a articulação do atendimento de baixa complexidade a outros pontos da Rede de Atenção à Saúde (Ras) (Brasil, 2017).

De acordo com o Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (Cnes), até março de 2021, os municípios da RMB possuíam um total de 248 Unidades Básicas de Saúde (UBS), das quais 78 estavam localizadas na cidade de Belém, 60 em Ananindeua, 42 em Castanhal, 27 em Santa Izabel do Pará, 18 em Marituba, 17 em Benevides e 6 em Santa Bárbara do Pará (Tabela 6).

**Tabela 6** – RMB: Unidades básicas de saúde por município (2021)

Municípios	Unidade Básica de Saúde	População	População/Número de equipamentos
Ananindeua	60	471.744	7,86
Belém	78	1.392,03	17,84
Benevides	17	51.663	3,39
Castanhal	42	203.251	4,83
Marituba	18	108.251	6,13
Santa Izabel	27	71.837	2,66
Santa Bárbara	6	17.154	2,80

**Fonte:** Brasil (2021).

Para grandes áreas urbanas, recomenda-se a existência de uma UBS para, no máximo, 12 mil habitantes, garantindo os princípios e as diretrizes da atenção básica. Sendo assim, chega-se à conclusão de que o município de Belém não

consegue atender ao número de UBS recomendado pelo Ministério da Saúde, uma vez que suas 78 UBS abarcariam o quantitativo de 936 mil pessoas, mas Belém conta com uma população bastante superior. Nos demais municípios, o número de UBS atende à recomendação necessária, relativamente aos quantitativos populacionais.

As UBS são vinculadas à Estratégia Saúde da Família (ESF), com um total de 329 Equipes de Saúde da Família (ESF) distribuídas entre os municípios da RMB. Conforme a Tabela 7, o maior número de equipes está no município de Ananindeua (116) e, na sequência, encontra-se Belém (94), Castanhal (49), Benevides (24), Marituba (22), Santa Izabel do Pará (18) e Santa Bárbara do Pará (6). Ananindeua foi considerado o município com o maior número de Agentes Comunitários de Saúde (ACS), contando com 725 profissionais, seguido de Belém (549), de Castanhal (349), de Santa Izabel do Pará (139), de Benevides (132), de Marituba (115) e de Santa Bárbara do Pará (47) (Brasil, 2021).

**Tabela 7 – RMB: número de equipes de saúde por município (2021)**

Município	Equipes de saúde	População	População/Número de equipes
Belém	94	1.392,03	14,80
Ananindeua	116	471.744	4,66
Castanhal	349	203.251	582,38
Benevides	132	51.663	391,30
Marituba	115	108.251	7,21
Santa Izabel	139	71.837	516,00
Santa Bárbara	47	17.154	365,00

**Fonte:** Brasil (2021).

A população máxima de atendimento em grandes centros é de uma UBS para cada 12.000 habitantes e, segundo a Portaria nº 2.488, de 21 de outubro de 2011 (Brasil, 2011), cada equipe de saúde da família deve ser responsável por, no máximo, 4.000 pessoas, sendo a média recomendada de 3.000 pessoas. Dividindo o número da população por UBS, teríamos o quantitativo de 19 mil pessoas por UBS, não atendendo ao dispositivo mencionado anteriormente. Belém seria o único município que não estaria atentando ao parâmetro em questão, uma vez

que as 94 equipes de saúde da cidade deveriam ser responsáveis por atender a 376 mil pessoas e a população de Belém é muito superior. No caso do restante dos municípios, as equipes estariam trabalhando de forma adequada, considerando o cálculo do número da população dividido pelo número de UBS.

Dessa forma, do ponto de vista socioespacial, é possível perceber que os equipamentos referentes à saúde na RMB, não são disponibilizados de maneira homogênea, assim como as unidades e equipes de saúde não atendem de forma ampla, o que sugere que as formas de planejamento e gestão que lhes orientam não se mostra em sintonia com o quantitativo e com as demandas das populações dos municípios.

A distribuição dos gastos para a compra de equipamentos do Sus obedece a uma política de saúde que se mostra pouco atenta às questões de cada município e destes com relação aos demais, que podem ter atendidas as suas demandas quando tratadas de forma mais interativa e baseadas na política de interesses comum, um dos princípios básicos do planejamento e da gestão metropolitana. Há, portanto, uma maior necessidade de interação em nível metropolitano entre os municípios, de modo que possa fazer a distribuição e a gestão dos equipamentos de saúde de forma mais eficiente, reconhecendo o território como uma importante variável de cidadania.

## 4 CONCLUSÃO

No campo da avaliação da política de saúde, o município deve estar vigilante, quanto aos seus padrões de financiamento e de gasto em saúde. Considera-se essencial este tipo de avaliação, por parte do gestor municipal, a fim de poder se responsabilizar por todas as ações e os serviços públicos de saúde no âmbito de seu território, especialmente os da política de atenção primária.

Nesse sentido, seria importante os gestores municipais se apoderarem desta dimensão, para assegurar uma avaliação do SUS municipal, com o objetivo de melhorar seus resultados. Foi com esse intuito que este artigo buscou avaliar a distribuição de alguns equipamentos de saúde pelos municípios da RMB; distribuição essa que espacializa gastos dos municípios considerando a importante ferramenta do Proadess, pouco utilizada para tanto. Esse sistema, como instrumento de gestão, garante suporte para a tomada de decisão do gestor

municipal, em relação aos recursos a serem alocados e gastos, de forma a melhor responderem às necessidades de saúde da população local.

Santa Izabel do Pará e Santa Bárbara do Pará, situados entre os mais distantes do centro metropolitano, são também os municípios menos equipados. Verificamos que a distribuição dos equipamentos de saúde desenvolvida pelos entes federados não atende à questão da regionalização da planificação, fazendo com que o acesso à saúde se torne restrito a uma parcela da população. Belém, Castanhal e Ananindeua são os municípios mais bem equipados. As variáveis de investimentos nos permitem observar falta de planejamento integrado e índices numéricos muito distantes de um município para o outro.

Os investimentos visualizados através de exemplos se mostram insuficientes, por não contemplarem satisfatoriamente a dimensão socioespacial das demandas municipais na sua totalidade e não alcançarem os índices tidos como adequados para o atendimento à saúde de acordo com as orientações oficiais gerais. Dessa forma, a maneira pela qual o espaço urbano ainda é interpretado ou não considerado só poderá gerar mais disparidades, pois seu fim último continua a se distanciar de critérios mais em sintonia com a qualidade de vida e justiça social que poderiam levar ao um desenvolvimento socioespacial. Para Souza (2003), a “[...] organização espacial e as formas espaciais refletem o tipo de sociedade que as produziu, uma vez produzidas, influenciam os processos sociais subsequentes” (Souza, 2003, p. 99).

A importância da dimensão espacial, assim, mostra-se bastante clara. Um exemplo é a provável contribuição da participação popular na preparação da peça orçamentária, no que toca à redução das disparidades intraurbanas nas infraestruturas técnica e social, desse modo auxiliando na diminuição dos níveis de segregação residencial na cidade. Outro exemplo, dado no presente trabalho, diz respeito aos recortes territoriais e suas especificidades como referências para a organização do processo de participação popular no município.

Verificaram-se grandes discrepâncias na espacialização dos equipamentos de saúde na Região Metropolitana, que apontam insuficiência e má distribuição dos recursos disponíveis. Enquanto uns municípios recebem poucos recursos para investir em saúde, os que têm mais recursos ficam sobrecarregados com os atendimentos de sua população e as de outros entes municipais. Dessa

forma, recomenda-se a criação de políticas públicas no propósito de eliminar ou minimizar as diferenças entre os municípios pesquisados, adotando as teorias propostas neste trabalho e objetivando prover suas necessidades, em relação aos recursos financeiros para a saúde, visando a melhor utilizá-los.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, P. *et al.* Distribuição espacial de equipamentos de mamografia no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)**, [S. l.], v. 19, n. 2, p. 326-341, 2017.

ARTMANN, E. O planejamento estratégico situacional no nível local: um instrumento a favor da visão multissetorial. *In*: OFICINA SOCIAL Nº 3: DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2000, Rio de Janeiro. **Resumo dos Trabalhos**. [...], Rio de Janeiro: COPPE-UFRJ, 2000, p. 25.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 5 maio, 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS)**. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2004. Disponível em: [https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/sistema\\_informacoes\\_orcamentos\\_publicos\\_saude.pdf](https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/sistema_informacoes_orcamentos_publicos_saude.pdf). Acesso em: 8 ago. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria de Consolidação nº 1, de 28 de setembro de 2017**. Consolidação das normas sobre os direitos e deveres dos usuários da saúde, a organização e o funcionamento do Sistema Único de Saúde. Brasília, DF: Ministério da Saúde, [2017]. Disponível em: [http://portalsinan.saude.gov.br/images/documentos/Legislacoes/Portaria\\_Consolidacao\\_1\\_28\\_SETEMBRO\\_2017.pdf](http://portalsinan.saude.gov.br/images/documentos/Legislacoes/Portaria_Consolidacao_1_28_SETEMBRO_2017.pdf). Acesso em: 08 ago. 2020.

HÖFLING, E. M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, [S.I.], v. 21, n. 55, p. 30-41, nov. 2001. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-32622001000300003>

IBGE. **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília, DF, 2013.

LIM, S. (coorg.). Measuring the health-related Sustainable Development Goals in 188 countries: a baseline analysis from the Global Burden of Disease Study 2015. **The Lancet**, Seattle, v. 388, p. 1813-50, out. 2006. DOI: [http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736\(16\)31467-2](http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736(16)31467-2).

MATUS, C. **Política, planejamento e governo**. Brasília, DF: IPEA, 1993.

MATUS, C. **Teoria do jogo social**. São Paulo: FUNDAP, 1997.

SANTOS, M. **Espaço e método**. São Paulo: Hucitec, 1985.

SANTOS, M. **O espaço do cidadão**. 3. ed. São Paulo: EDUSP, 2007.

SANTOS, T. V. Metropolização regional e suburbanização condominial: aspectos da dinâmica da dispersão urbana na Região Metropolitana de Belém. **Boletim Campineiro de Geografia**, v. 7, n. 1, 2017. p. 91-116.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

SOUZA, M. L. O planejamento e a gestão das cidades em uma perspectiva autonomista. **Território**, Rio de Janeiro, ano 5, n. 8, p. 67-100, 2000b.

SOUZA, M. L. **O desafio metropolitano**: um estudo sobre a problemática sócio-espaçial nas metrópoles brasileiras. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003

SOUZA, M. L. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. *In*: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo César da C.; CORRÊA, Roberto L. (org.). **Geografia**: conceitos e temas. 15. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

TRINDADE JÚNIOR., S. C. C.; SANTOS, T. V. Para além da cidade: entre fragmentações e permeabilidades, os desafios do planejamento e da gestão urbana no espaço metropolitano de Belém. **Ateliê Geográfico**, [S. l.], v. 4, n. 4, p. 20-50, 2011. DOI: 10.5216/ag.v4i12.12779

TRINDADE JUNIOR, S.C. C. A cidade dispersa: os novos espaços de assentamentos em Belém e a reestruturação metropolitana. 1998. 395 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, São Paulo, 1998.

**FARINHA POUCA, MEU PIRÃO PRIMEIRO:  
EIS O COMPROMISSO DA ESCOLHA  
PÚBLICA REFERENTE AO SANEAMENTO  
BÁSICO EM BELÉM DE 1997-2020**

***LITTLE FLOUR, MY FIRST ISTAKE: HERE IS  
THE COMMITMENT OF THE PUBLIC CHOICE  
REGARDING BASIC SANITATION  
IN BELÉM FROM 1997-2020***

---

**RESUMO**

A Teoria da Escolha Pública, ou public choice, é um ramo da ciência econômica que tem como principal objetivo a aplicação de método econômico sobre temática, como: ciência política, direito, processo eleitoral, grupos de interesse, deliberação parlamentar, e outros. Este trabalho é resultado de pesquisa aplicada com abordagem quali-quantitativa, mediante procedimentos bibliográficos e documentais. Tem o propósito analisar os fatores que contribuíram para manutenção de baixos níveis de investimentos em saneamento em Belém no período de 1997/2020. O estudo evidencia os conceitos sobre orçamento público, seus componentes e deliberações à luz da Teoria da Escolha Pública, base teórica, dirigida para o processo de tomada de decisão sobre investimento na política de saneamento. Nesse sentido, através das Leis Orçamentárias Anuais, no referido

*Eduardo José Monteiro da Costa*

Doutor e Professor no Programa de Pós-graduação em Gestão Pública do Naea/UFPA. E-mail: [ejmcosta@ufpa.br](mailto:ejmcosta@ufpa.br).

*Helder de Paula Mello*

Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública do Naea/UFPA. E-mail: [helderhpm@gmail.com](mailto:helderhpm@gmail.com).

período, é evidenciada a importância do fator político deliberativo sobre o planejamento e a execução orçamentária municipal. Os resultados ratificam a hipótese definida, sendo impositiva a institucionalização de medida corretiva que contribua positivamente para o atendimento dos anseios da sociedade local.

**Palavras-Chave:** teoria da escolha pública; federalismo; orçamento público; saneamento básico.

### ABSTRACT

The Theory of Public Choice, or public choice, is a branch of economics whose main objective is the application of the economic method on topics such as: political science, law, electoral process, interest groups, parliamentary deliberation, and others. This work is the result of applied research with a quali-quantitative approach, through bibliographic and documentary procedures. Its purpose is to analyze the factors that contributed to the maintenance of low levels of investments in sanitation in Belém in the period 1997/2020. The study highlights the concepts of public budget, its components and deliberations in the light of the Theory of Public Choice, theoretical basis, aimed at the decision-making process on investment in sanitation policy. In this sense, through the Annual Budget Laws, in that period, the importance of the deliberative political factor on the planning and execution of the municipal budget is evidenced. The results confirm the defined hypothesis, being mandatory the institutionalization of a corrective measure that contributes positively to meeting the expectations of the local society.

**Keywords:** public choice theory; federalism; public budget; basic sanitation.

## 1 INTRODUÇÃO

Entre os grandes desafios das cidades brasileiras, atualmente, está o crescimento desordenado causado pela oportunidade de comércio, pela industrialização, logística em larga escala, pelo aumento do número de veículos – em especial os motorizados –, pelo consumo exagerado de produtos com potencial descarte de matéria-prima e ainda pelo crescimento populacional desregrado.

No Estado brasileiro, a partir da Carta Magna de 1988, oficialmente o município torna-se mais um ente constituinte do pacto federativo brasileiro, visto que esta é a maneira pela qual se forma e organiza o Estado Federal,

sendo esse conceito relacionado com a distribuição de competências entre os entes da Federação, assumindo, assim, o governo local, ampla responsabilidade e enormes desafios.

No contexto mais local, além de tais aspectos mencionados, a cidade de Belém ainda sofre com inexistência de infraestrutura desde sua fundação, em 1616, sendo considerada por muito tempo como um mero entreposto comercial em virtude da sua localização.

Por este motivo, a efetivação de infraestrutura urbana foi postergada por muito tempo. A primeira parte do sistema sanitário da capital foi implantado apenas em 1915, com inatividade até a elaboração do primeiro projeto de rede de esgoto, em 1950, e cuja configuração em quatro bacias permanece até hoje. Tão somente em 1987 a Companhia de Saneamento do Pará estabeleceu um Plano Diretor de Saneamento Básico, ou seja, um projeto que absorve os limítrofes do município.

Nessa conjuntura, é de corriqueira observação que, décadas após décadas, governos após governos, os imbróglis da governança municipal, os alagamentos supervenientes, as perdas patrimoniais e a consequente degradação social se repetem na capital paraense, sobretudo quando o assunto tem origem na política pública de saneamento básico. Mas até quando? Quem é o responsável por solucionar? Quem deve fiscalizar? Essas e outras questões relevantes atingem a cidade de Belém e seus moradores, essencialmente os mais vulneráveis.

Essa é uma das principais políticas públicas latentes na maioria dos municípios do País, com maior foco nos mais vulneráveis, somada, também, à baixa percepção de sua importância, mesmo sendo capilar em outras políticas públicas. Colabora, ainda, para amplificar a dificuldade constante, a persistente inércia dos governos e a omissão latente dos legisladores municipais. Segundo estudos expressos no *ranking* do Instituto Trata Brasil (ITB)<sup>1</sup>, produzido desde 2009, Belém é apontada como uma das capitais com o menor índice de saneamento básico entre as cem maiores cidades do Brasil.

---

<sup>1</sup> **Instituto Trata Brasil é uma OSCIP** — Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, formado por empresas com interesse nos avanços do saneamento básico e na proteção dos recursos hídricos do país.

Entretanto, a “cidade morena”, como também é conhecida, ainda enfrenta muitos desafios elementares, além da falta de saneamento básico, o que não se assenta com a importância da capital de um estado economicamente rico do Norte do Brasil. A cidade se mantém com deficiências históricas na efetivação de diversas políticas públicas, desde a zeladoria em ruas, praças, calçadas, feiras, mercados e investimento em educação, saúde, segurança e, destacadamente, em saneamento.

Segundo dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (Snis, 2020), a capital paraense também atende, deficientemente, com abastecimento de água potável, apenas 73,4% da população. A coleta de esgoto é de 7,26%, ao passo que desse percentual são tratados 49,74%; ou seja, o tratamento relacionado ao consumo é de apenas 3,61%. Quanto às águas pluviais urbanas, considerando as fortes e costumeiras chuvas da tarde paraense, existem cerca de 4,10% de domicílios sob riscos<sup>2</sup> na cidade. No tocante aos resíduos sólidos, é realizada coleta de massa reciclável de 1,11 kg/hab./dia, de reciclável de 9,73Kg/hab./ano, o que recupera apenas 3,24 kg/hab./ano.

A cidade de Belém está classificada, atualmente, na 96ª posição na lista dos indicadores de saneamento e se mantém pendulando, há quase duas décadas, desde o início da pesquisa, sempre nas últimas posições, conforme aponta a pesquisa *Ranking do Saneamento nas 100 Maiores Cidades*, publicada pelo Instituto Trata Brasil, em 2022. Ou seja, Belém é a pior cidade entre as capitais com relação à efetividade em saneamento básico no país.

Importa ainda salientar a coparticipação em grau e da qualidade da tomada de decisão política, no sentido dos interesses da sociedade, e não de seus delegados, em se tratando do item de investimento no orçamento público, que representa impasse significativo na gestão municipal, tomando como referência os critérios da Teoria da Escolha Pública aplicados ao caso.

Nesse sentido expresso, esta pesquisa visa responder à seguinte problemática: quais fatores contribuíram para a baixa efetividade da política pública de saneamento básico na cidade de Belém no período 1997 – 2020?

Sob a perspectiva do problema de pesquisa, este trabalho tem como propósito analisar os fatores que contribuíram para a manutenção de baixos

---

<sup>2</sup> Domicílios com possibilidade de sofrer inundação em virtude de chuvas ou enchentes de rios, ou córregos que recortam a capital.

níveis de investimentos em saneamento básico na cidade de Belém do Pará no período de 1997 a 2020.

Corroboram com o objetivo geral os objetivos específicos: Analisar, à luz da Teoria da Escolha Pública, fatores teóricos explicativos que possam conformar com o baixo nível de investimento em saneamento básico; Propor alternativa de solução para a ampliação dos investimentos em saneamento básico municipal.

Com base no referido propósito da pesquisa, optou-se metodologicamente pela aplicação de uma abordagem quanti-qualitativa e de natureza aplicada.

Quanto à fundamentação da importância deste trabalho, esta reside na necessidade de demonstrar a notabilidade de qualificação deliberativa e de avanços na gestão de aplicação dos recursos públicos, destacando a relação das fontes de recursos estabelecidas desde o sistema federativo fiscal até a efetivação na política pública de saneamento básico em Belém, através da definição estratégica aplicada ao orçamento público municipal.

Isto posto, entendemos coerente também constituir a seguinte hipótese: os interesses políticos e pessoais se sobrepõem à importância das escolhas públicas de maior interesse social e influenciam, negativamente, a efetividade da política de saneamento básico em Belém.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 Teoria da Escolha Pública**

Oportunamente, no tocante ao processo evolutivo social, surge na década de 1950, nos Estados Unidos, uma corrente teórica de origem econômica com o propósito de tratar sobre os vários aspectos institucionais da ciência do direito, denominada de Análise Econômica do Direito. De acordo com Cruz (2011, p. 2), entre os objetivos de estudo da análise econômica do direito, está a Teoria da Escolha Pública (TEP), que, entre outros fenômenos sociais, trata dos aspectos econômicos e políticos dos indivíduos em grupos que desenvolvem escolhas centradas no que é melhor para si, em detrimento do contexto social amplo.

Corroborando com tal aspecto, ressalta Butler (2015, p. 9) que “[...] os economistas dizem que quando as pessoas fazem escolhas, elas conscientemente procuram trocar coisas que valorizam menos por coisas que valorizam mais: em outras palavras, elas são racionais e movidas pelo interesse próprio”. O autor, em sua obra “Escolha Pública: um Guia”, destaca, ainda, que a

Escolha Pública trata da aplicação desses simples conceitos econômicos ao estudo de como as escolhas coletivas são feitas — aplicando-as a coisas como o projeto e funções das constituições, os mecanismos das eleições, partidos políticos, grupos de interesse, lobby, burocracia, parlamentos, comitês e outras partes do sistema governamental. As decisões políticas, coletivas, tais como aumentar os impostos sobre a propriedade para construir uma nova estrada, são tão econômicas como qualquer outra: elas também envolvem uma escolha entre custos e benefícios, não somente de cunho financeiro, mas, de maneira mais ampla, entre o que tem de ser sacrificado e o que é ganho como resultado. Contudo, existe uma distorção. Quando alguém faz uma escolha econômica, eles pessoalmente vivenciam ambos os custos (a saber, de tempo ou esforço) e os benefícios (por exemplo, a vista ou cartão perfeito). Nas escolhas públicas, em contraste, as pessoas que se beneficiam (os que utilizam a estrada) não são sempre os mesmos que pagam o preço (os proprietários) (Butler, 2015, p. 9).

Numa democracia, a possibilidade de você individualmente influenciar um resultado é quase nula, aliás, definir alto grau de importância é a garantia de condições para estabelecer alianças com vistas aos seus objetivos pessoais. Os ‘regulados’, aqueles que se enquadram nos limites das normas protegidas, tendem a usar seu poder econômico ou político para tentar capturar o ‘regulador’ e fazer com que outras leis sejam elaboradas, cada vez mais satisfatórias para os grupos de interesse a que pertencem. Os ‘regulados’ ainda objetivam impedir ou dificultar a entrada de novos concorrentes. Tais situações levantam questões como: “As falhas do governo não são muito piores do que as falhas do mercado?”; “Um setor regulado não tenderá a monopolizar com muito mais facilidade do que setores desregulados?”.

É importante ressaltar que quando o mercado é regido por legislação, a primeira coisa que se torna mercadoria é o legislador (o regulador), enquanto a sociedade em sua forma mais frágil é explorada. Por isso, é sempre importa lembrar que quem faz uma lei que tira de Moisés para dar a César, sempre terá o apoio de César.

Segundo Felkins (1997), a TEP surge de uma perspectiva ampla entre os economistas de que as recomendações políticas de seus colegas falharam em conseguir explicar a realidade política, o que acabou por atrair cientistas políticos insatisfeitos com sua profissão.

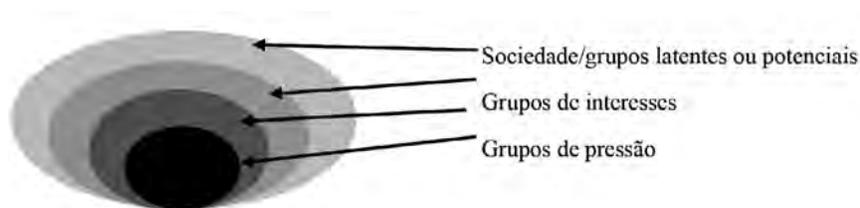
Os eminentes cientistas Tullock, Brandy e Seldon (2005) utilizam ferramentas da economia para demonstrar que os agentes políticos agem igualmente como na vida privada, visando maximizar os seus interesses. Nesse ponto, observando as falhas no sistema, os autores trazem elementos que indicam deficiências no sistema democrático, como a negociação dos votos (*logrolling*), o *lobbying* organizado, grupos de pressão, o uso de recursos próprios para obtenção de ganhos pessoais (*rente-seeking*) e a burocracia (as pessoas estão mais interessadas em seu próprio bem-estar) (Cruz, 2011).

Na mesma obra, Gordon Tullock (*apud* Cruz, 2011) destaca os elementos fundamentais da escolha pública: o sistema de votação fraudulento, que frustra em vez de refletir fielmente as preferências dos eleitores. A procura por *rente-seeking*, os benefícios do *logrolling*, a burocracia interessada em si, a tributação excessiva crônica e a falha em limitar a legislação aos seus limites econômicos “federais” serão vistos ocorrendo na maioria da economia britânica, em que o governo, persistentemente, presta serviços que são especificamente pessoais e familiares, apesar de pretensamente os descrever como públicos ou sociais. Assim, importa tratar objetivamente sobre alguns temas da “Escolha Pública”.

Grupos de interesses: em alguns campos da sociedade, há a formação de grupos de interesse estratégico com objetivos específicos, direta ou indiretamente, para exercer pressão ou influenciar as autoridades em todos os níveis, em razão de seus propósitos. Os grupos de interesse constituem-se de associações empresariais e profissionais, ativistas, funcionários do governo, organizações sociais, sindicatos e lideranças comunitárias.

Enquanto o partido político protege interesses gerais e amplos, grupos de pressão e de interesses protegem seus interesses especiais e específicos. O *lobby*, sob tal aspecto, é exercido por “grupos de pressão que instrumentalizam recursos de poder em busca de influência, mas sem se constituírem em partidos políticos” (Santos, 2007, não paginado). Os conceitos de *lobby*, grupo de interesse e grupos de pressão, podem ser visualizados graficamente, conforme demonstra Santos (2007): diagrama 1 – *Lobbies*, grupo de interesse e grupos de pressão no contexto da sociedade (Figura 1).

**Figura 1** – Diagrama – *Lobbies*, grupo de interesse e grupos de pressão



**Fonte:** Elaborado pelo autor com base em Santos (2007).

Tiranias das minorias: Segundo o horizonte de Pinheiro *et al.* (2013, p. 10), as Leis Ordinárias são os casos mais apreciados e considerados nas casas legislativas, daí a necessidade de destacá-los, até porque é um dos casos mais evidentes de oposição à democracia. Por exemplo, digamos que a Câmara Legislativa tenha 100 cadeiras votantes, e como vimos anteriormente, temos o seguinte procedimento:

- a) maioria qualificada =  $3/5 = 60$  votos (para Emendas à Constituição);
- b) maioria absoluta =  $50\% \text{ s}/100 + 1 = 51$  votos (para LC e derrubada de veto);
- c) maioria simples com quórum mínimo (para Leis Ordinárias): o quórum =  $50\% + 1 = 51$  votos; e, a maioria simples = 26 votos.

Neste pressuposto exemplificado, nota-se que bastam 26 votos, uma minoria se considerarmos que a Câmara dos Deputados tem 100 votantes,

para aprovar medidas que não podem ser consideradas pequenas, desde que se verifique o seu impacto para todos os cidadãos.

Paradoxo do voto (sistema de votação direcionado): é o poder de agenda. Demonstra que, numa decisão entre mais de duas opções, um processo de escolha entre pares de alternativas nem sempre resulta na opção preferida pelo grupo.

*Logrolling* (troca de favores ou votos): considera-se a prática da troca de favores ou votos entre aqueles que compõem o legislativo. Como representam determinados nichos, os legisladores utilizam-se, frequentemente, dessa prática no sentido de obtenção de êxito em seus propósitos políticos específicos.

*Rent-seeking* (busca de privilégio ou rendas): é o estabelecimento de vantagens indevidas, rendas econômicas ou financeiras por tarifas, ou valores sobre produtos e monopólios, por exemplo: as concessões de benefícios fiscais; pagamento de subsídios; restrições de concorrência; as propinas pagas por empreiteiras para vencer licitações com sobrepreço.

## 2.2 Orçamento Público

Mesmo existindo e praticado desde o período imperial no Brasil, o orçamento público como importante instrumento de gestão de governo ainda é pouco reconhecido e percebido em seu valor, em especial, pela sociedade em geral e até pelos seus representantes no poder legislativo, possivelmente em razão de o seu conhecimento ser restrito a poucos servidores públicos que trabalham com esse instrumento nos diversos níveis de governo.

Quando da elaboração da Constituição de 1988, o constituinte reescreveu o capítulo orçamentário com o objetivo de reinstaurar: os princípios da unidade, da universalidade, do reequilíbrio entre os poderes e o processo de planejamento associado à orçamentação.

Desde então, os municípios passaram a ter autonomia orçamentária, e as três esferas de Estado passaram a ser de caráter obrigatório à implantação da tríade orçamentária: PPA, LDO e a LOA. Sua proposição deve ser do Executivo, sob apreciação, deliberação e monitoramento do Legislativo, que novamente foi empoderado e voltou a ter condição de propor emendas sobre a matéria orçamentária e novas regras de elaboração e controle.

É oportuno salientar que para a realização do processo de elaboração dos projetos de leis orçamentárias é necessário acompanhamento de profissionais técnicos com domínio dos procedimentos e legislação que norteiam a elaboração do orçamento. Importa destacar ainda, que a Constituição de 1988 obriga os municípios a adotarem como princípio, na elaboração das leis orgânicas, a “cooperação das associações representativas no planejamento municipal”.

Soma-se a isso, nos municípios, as diretrizes do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01), que em seu artigo 44 determina que a gestão orçamentária participativa é condição obrigatória para que a Câmara Municipal aprove o PPA, a LDO e a LOA. O Estatuto da Cidade ainda especifica que a gestão orçamentária participativa deve incluir a realização de debates, audiências e consultas públicas amplamente, justa e representativa das diversas classes sociais.

A participação da sociedade representativa na deliberação do orçamento municipal reforça a transparência por meio da publicação de informações orçamentárias e pela prestação de contas das autoridades e dos delegados<sup>3</sup>, dos diversos perfis da população.

Nesse diapasão, a cartilha sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal do Ministério da Economia (2018) estabelece que a Lei Complementar nº141/2012 visa à transparência da gestão nas contas públicas, permitindo um controle social através de relatórios e demonstrativos da execução orçamentária. Entre o conjunto de normas e princípios, destacam-se alguns limites de gasto com pessoal: a lei fixa limites para essa despesa em relação à receita corrente líquida para os três Poderes e para cada nível de governo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) (Vignoli, 2002). Quanto aos limites impositivos de investimento referendados na mencionada Lei e a CF/88, os destacaremos a seguir.

Referente à política de saúde:

Art. 6º. Os Estados e o Distrito Federal aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 12% (doze

---

<sup>3</sup> A participação deliberativa sobre orçamento ocorre por meio de **assembleias abertas e periódicas**, que incluem etapas de negociação direta com o governo. Isto concretizado, as deliberações nessas assembleias são consideradas na elaboração da proposta da LOA, que será enviada para deliberação na Câmara Municipal.

por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam o art. 157, a alínea “a” do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios.

Art. 7º. Os Municípios e o Distrito Federal aplicarão anualmente em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 15% (quinze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam o art. 158 e a alínea “b” do inciso I do caput e o § 3º do art. 159. (Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012) (Brasil, 2012, não paginado).

Quanto à política pública de educação:

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. [...] (Brasil, art. 212. da Constituição Federal, 1988, *on line*).

Relativo aos investimentos em saneamento básico, conforme Zanette (2014), esse é o conjunto de serviços, infraestrutura e instalações operacionais (abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais urbanas). Segundo a Lei nº 11.445/2007 (Brasil, 2007), em seu parágrafo 3º, é obrigatório o fornecimento de determinados serviços; porém, quanto ao percentual de gastos impositivos em saneamento, não existe aplicação para tal finalidade.

### 2.3 Federalismo Republicano e Fiscal

Do término do período monárquico, instituiu-se a segunda forma de organização do Estado brasileiro na primeira Constituição da República, a Carta de 1891, na qual foram estabelecidas as competências da União e as demais reservadas aos entes constituídos. Após as adequações políticas e a evolução técnica de sete Constituições federativas, ocorreu a promulgação da Carta Magna de 1988, momento em que se resgatou a plenitude da autonomia política e administrativa

dos Estados-membros e, ainda, em caráter especial, o reconhecimento do município como ente federativo estatal.

Dessa forma, no Brasil, ocorreu o processo avesso do desenvolvido na união das unidades americanas, considerando a conjuntura de Estado Unitário: o poder central subdividiu o poder entre as Províncias, denominadas de Estados, perfazendo, dessa forma, a descentralização do poder. Nesse sentido, houve uma réplica do sistema desenvolvido pelos norte-americanos. Enquanto lá houve o que os teóricos chamam de atuação de uma “força centrípeta” (puxa o objeto para o centro do movimento circular), no Brasil ocorreu a “força centrífuga”, ou seja, aquela que empurra o objeto para fora do movimento circular, para a adoção do federalismo.

Sob tal aspecto, efetivou-se o modelo de federação adotado pelo Brasil, conforme o Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, com a Proclamação da República. Assim expressa a Constituição de 1891: “Art. 1º – A Nação Brasileira adota como forma de governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se por união perpétua e indissolúvel de suas antigas províncias, em Estados Unidos do Brasil” (Brasil, 1889, não paginado).

O Federalismo Fiscal, parte integrante do pacto federativo, é a maneira pela qual se forma e organiza o Estado Federal, sendo esse conceito relacionado com a distribuição de competências entre os entes da Federação (União, estados, Distrito Federal e municípios), que atribui para cada ente da federação a competência para arrecadar determinado tipo de tributo e estabelece a repartição de receitas tributárias entre esses entes. Assim, o interesse local se caracteriza pelo foco das demandas locais do município com seus congêneres, principalmente em se tratando de regiões metropolitanas<sup>4</sup> ou polos regionais, em relação aos interesses do estado e da União.

No arcabouço constitucional, o município forma a Federação – junto à União e aos estados-membros –, contando com autonomia administrativa (competência para a auto-organização de seus órgãos e serviços), legislativa (competência

---

<sup>4</sup> Recorte político-espacial complexo que envolve uma cidade central (metrópole), polariza e dinamiza as demais cidades ao redor, influenciando-as econômica, social e politicamente.

para editar leis, inclusive, sua Lei Orgânica), política (competência para eleger os integrantes do Executivo e do Legislativo), orçamentária e financeira (competência para elaborar orçamento e aplicar seus recursos).

É nesse sentido, portanto, o primeiro fundamento para a aceitação do município como ente federado. Com base nele, Meirelles (2008, p. 47) é categórico ao afirmar que: “[...] o Município Brasileiro sempre fez parte da Federação. E a Constituição de 1988 assim o declarou em seus arts. 1º e 18, corrigindo essa falha”.

As alteridades no federalismo nacional são consideradas robustas, percebidas sob a métrica de diversos indicadores, desde o Índice de Desenvolvimento Humano até a arrecadação tributária de cada Estado-membro em se tratando de *per capita*. A entrega do sistema de transferências atenua parcialmente as diferenças, todavia, é exíguo para equilibrar e mudar as condições dos Estados mais frágeis economicamente e populosos, como os Estados do Nordeste e o Estado do Pará.

Em síntese, quanto ao município de Belém, capital do Pará, ele reflete condições de subsistência e catabolismo fiscal em virtude das falhas de distribuição fiscal e do efetivo emprego dos recursos necessários às políticas públicas de maior latência, especialmente em saneamento básico. Embora injustos, os critérios de repartimento de recursos são reflexos do modelo de federalismo fiscal em voga. Somam-se a tais fatores, a inefetividade representativa e política do Estado, que deveria visar ao necessário aprimoramento do pacto federativo vigente e à ineficiente deliberação orçamentária sobre os parques recursos aplicáveis ao município.

### 3 METODOLOGIA

Considerando que esta pesquisa tem como propósito identificar os fatores que contribuem para a manutenção de baixos níveis de investimentos em saneamento básico na cidade de Belém do Pará, no período de 1997 – 2020 e apresentar proposição de solução fática, optou-se pela abordagem quanti-qualitativa e de natureza aplicada. Destaca-se que o objeto de pesquisa demanda levantamento de períodos e valores aplicados e seus reflexos na política referida, à luz da Escolha Pública em relação à tomada de decisão orçamentária.

Apesar da oposição existente entre as duas abordagens (quantitativa x qualitativa), muitos autores, principalmente no campo social, afirmam que o ideal é edificar uma metodologia que consiga combinar aspectos das duas perspectivas, de acordo com Demo (1995, p. 231), quando diz que: “Embora as metodologias alternativas facilmente se tornem unilaterais na qualidade política, destruindo-a como resultado, é importante lembrar que uma não é nem maior nem melhor que a outra. Ambas são da mesma importância metodológica”.

O estudo foi descritivo e exploratório. É descritivo porque visa explicar a natureza de certos fenômenos, como: explanação, registro, análise e interpretação de legislação técnica durante o período estudado. É exploratório quando constitui uma abordagem preliminar a um estudo de caso da instituição que se busca; além de buscar compreender a natureza geral do problema, que caracteriza o processo decisório do legislativo municipal de Belém.

Ainda quanto aos procedimentos, o trabalho em tela foi estabelecido como pesquisa bibliográfica e documental em estudo de caso, considerando a existência de correlação da Teoria da Escolha Pública com relação à deliberação orçamentária municipal sobre saneamento básico através do estudo em conteúdo de livros, artigos científicos, dissertações e teses correlacionadas, além de material público, disponíveis sede do Poder Legislativo.

O valor do processo de estudo de caso, de acordo com Roesch (1999), “[...] reside em sua capacidade de explorar processos sociais à medida que eles se desenrolam nas organizações”, oportunizando uma análise do contexto e das possíveis ações que se apresentam como oportunas, interna ou externamente.

Importa ainda salientar que, em virtude do período pandêmico (2020 – 2021), a realização da pesquisa em documentos originais somente foi possível ocorrer no final de fevereiro de 2022, e apenas na sede da Câmara Municipal de Belém, considerando que a legislação orçamentária do período 1997/2007 existe somente em meio físico e arquivada, ou seja, não está disponibilizado para acesso na internet, motivado pelas dificuldades estruturais e operacionais do poder Legislativo Municipal.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

### 4.1 Justificativa

Este estudo tem como propósito identificar e analisar os fatores que contribuem para manutenção de baixos níveis de investimentos, e as condições de retificação, em saneamento básico na cidade de Belém do Pará, no período de 1997 a 2020, sob a luz da Teoria da Escolha Pública, refletidos no orçamento municipal.

Para tal, realizou-se pesquisa documental nas principais informações contidas na legislação orçamentária anual, referentes ao período de 1997 a 2020, aplicadas pela gestão municipal de Belém. Tal periodicidade compreende as últimas três gestões municipais subsequentes, o que a caracteriza como amostral significativo de espelhamento fático.

Ao adentrar nos pontos centrais do tema em análise, iniciamos, objetivamente, pela relevância da parte do acordo nacional, que estabelece competência para arrecadar um determinado tipo de tributo, pela repartição de receitas tributárias entre os entes participantes, assim como a responsabilidade de cada um deles na alocação dos recursos públicos e prestação de bens e serviços.

Considerando o exposto, constata-se que o Federalismo Fiscal modelo ainda não está consolidado paritariamente nos componentes do Federalismo Fiscal brasileiro, posto que o município é mantido dependente dos demais entes. Porém, importa afirmar que tal condição não é característica exclusiva ou específica da capital paraense, condição essa que repercute também nos demais 5.570 municípios brasileiros.

### 4.2 Orçamento em Saneamento

A LOA estabelece o planejamento financeiro dos recursos públicos para o custeio da máquina estatal e o investimento nas diversas políticas públicas em todos os setores no município. Ou seja, compreende o custeio e o investimento necessários para a consecução do serviço público, como, por exemplo, a expectativa de maior ou menor investimento em determinada política pública, ação social ou manutenção patrimonial.

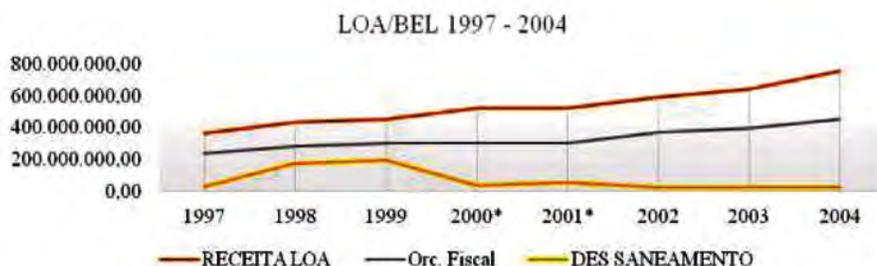
É de suma importância lembrar que a LOA emerge do PPA de governo, que obedece, entre outros, ao princípio da Periodicidade para a realização de propostas, objetivos e metas de governo para os próximos quatro anos de mandato. Da Lei de Diretrizes Orçamentária, com base no PPA, cumpre, tal como a LOA, o princípio da Anualidade, definindo as prioridades e as metas para cada exercício do período de governo. Entretanto, as alterações na LOA objetivam garantir recursos para programas e projetos de médio e longo prazo.

Nesse contexto, deu-se início a realização do processo de busca, coleta e classificação dos instrumentos orçamentários pertinentes à pesquisa em análise. Quanto às escolhas tomadas sob o ponto de vista dos componentes do Poder Legislativo de Belém, é possível observar a baixa preocupação relacionada ao saneamento básico, condição essa que permanece atualmente.

A primeira parte do período de pesquisa em análise, referentes às LOAs do período 1997/2004, refletida em destaque no Gráfico 1, expõe uma anormalidade ocorrida nos anos 1998 e 1999, que corresponde às transferências de recursos e de bens móveis em aplicação no projeto de intervenção física nas bacias periféricas da cidade através do governo do Estado, ou seja, corresponde a uma excepcionalidade.

A situação orçamentária referida está relacionada ao valor fixado para a receita e orçamento fiscal estabelecidos nas LOAs de cada exercício. Destarte, é possível entender o grau de valor da escolha pública (política) sobre os montantes (valores) aportados em saneamento para cada ano do período.

**Gráfico 1** – Período 1997 a 2004

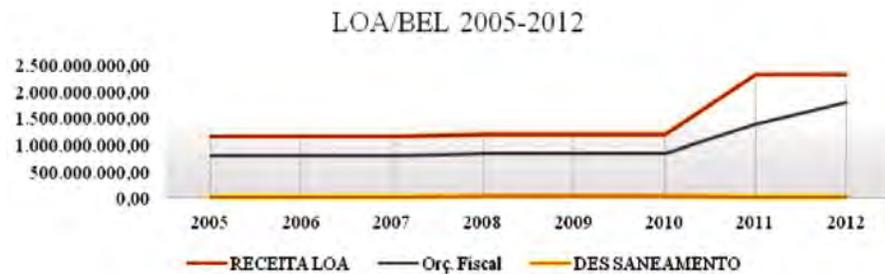


**Fonte:** Elaborado pelo autor, com base nas LOAS do período – CMB (2022).

No que concerne à análise da próxima parte do período em estudo, é oportuno observar a manutenção do *status quo* no que se refere aos investimentos em saneamento em Belém, evidenciando uma continuação da baixa percepção do valor implícito existente quando o assunto se refere a saneamento. A política de parceria dos poderes municipais, Câmara e Prefeitura, praticamente, ignora a obrigação legal do fazer, de propiciar condições de mudanças e de resolver, mesmo que inicial ou parcialmente, tamanha necessidade pública.

O período parcial, em destaque no Gráfico 3, espelha a contínua inobservância sobre a necessidade de valorização e aporte de recursos no tema em tela.

**Gráfico 2** – Período de 2005 a 2012

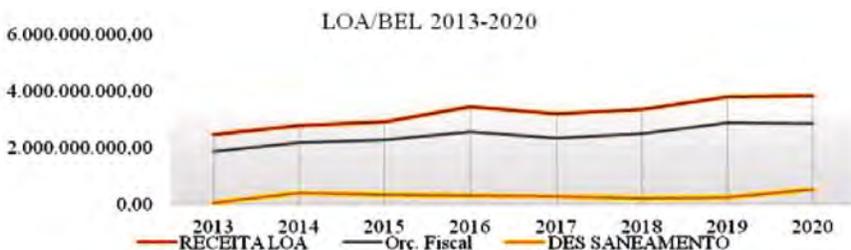


**Fonte:** Elaborado pelo autor com base nas LOAS do período – CMB (2022).

A parte final do período em análise não representa mudança consubstancial sobre a questão da qualidade do investimento orçamentário em saneamento. Mesmo com o nítido aumento do aporte orçamentário na receita pública e no orçamento fiscal, a condição de investimento na rubrica de saneamento manteve-se praticamente inalterado, salvo pequenas mudanças positivas em dois ou três anos. Ainda assim, tais mudanças não alteraram a posição de avaliação no *ranking* das cem maiores cidades brasileiras realizado pelo Instituto Trata Brasil.

O gráfico oportuniza reflexo consistente da análise realizada acima. Conclusivamente, os resultados expressos pelos gráficos da pesquisa realizada delimitam apenas parte de uma realidade marcante e contínua de uma cidade que é capital de um estado rico economicamente e com mais de 400 anos de fundação.

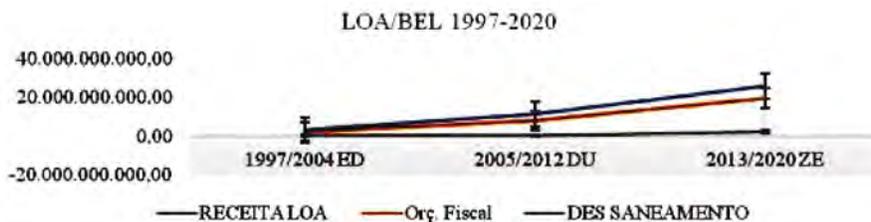
**Gráfico 3 – Período 2013 a 2020**



**Fonte:** Elaborado pelo autor com base nas LOAS do período – CMB (2022).

Para conclusão desta análise, é interessante o espelhamento dos três períodos em análise, momento que possibilita perceber na Gráfico 5, o crescimento da receita pública, acompanhada em escala pouco menor dos resultados do orçamento fiscal, considerando que se trata de período com 24 anos sequenciais. Todavia, no referido gráfico, é de fácil constatação a perenidade dos valores orçamentários vinculados ao saneamento básico na capital paraense, condição esta que corrobora com as bases da Teoria da Escolha Pública em relação à total divergência de finalidade quando a questão envolve a deliberação dos recursos orçamentários para atendimento das demandas sociais de maior carência em Belém.

**Gráfico 4 – Consolidado Período Total 1997 a 2020**



**Fonte:** Elaborado pelo autor com base nas LOAS do período – CMB (2022).

Finalmente, em virtude dos reflexos nos gráficos anteriores, importa lembrar a constatação da existência de corresponsabilidade em tais resultados.

Em outros termos, o poder executivo, em todos os períodos analisados, manteve a postura de preterição à solução do problema, quando não utilizou a oportunidade de propor soluções nos projetos de lei orçamentários. E, em maior amplitude de responsabilidade, o poder legislativo municipal, o único dos poderes que representa a sociedade local, se mostrou omissivo em suas amplas possibilidades de alteração dos projetos de governo e manteve os baixos níveis históricos de investimentos em saneamento básico. Isto é, pouco ou nada fez para zelar pelas legítimas aspirações, sobretudo daqueles moradores da periferia de Belém.

## 5 CONCLUSÃO

O Estado brasileiro ainda tende a evoluir significativamente para poder iniciar, então, seu estágio de maturidade plena e concreta em relação a outros Estados desenvolvidos econômico-social e politicamente. Seus 133 anos de república confere-lhe certa autonomia administrativa, financeira e orçamentária, até com reconhecimento internacional. Por outro lado, a qualidade de decisão da classe política e suas bases de sustentação espelham sérias dificuldades, em especial para políticas públicas de massa.

É possível entender que a mobilização de representantes e grupos de interesse é plenamente legitimada em um regime democrático; todavia, um desempenho que age sem parâmetros e disciplina institucional pode ser, significativamente, lesivo à autonomia da boa decisão política. Nessa linha, é potencialmente estratégico investir em melhorias institucionais constantes, capazes de espelhar primordialmente as reais e legítimas necessidades da sociedade.

Neste contexto, no decorrer deste estudo, mais precisamente na pós-pesquisa das LOAs, constatou-se que o fator que mais contribuiu para justificar a baixa efetividade da política de saneamento básico em Belém, no período em referência, foi a deliberação inassertiva do Legislativo, pela manutenção mínima de investimento público, originada pela dificuldade de percepção coletividade de valorar suas decisões políticas e, mais ainda, de seus representantes.

Considerando tais argumentos, é plausível compreender que o desconhecimento da importância da matéria, o baixo interesse público na

participação deliberativa, a delegação insipiente, geral e irrestrita, quase inquestionável, em seus representantes, e ainda, a falta de uma cultura participativa e cidadã são atributos perfeitamente convergentes aos limites da Teoria da Escolha Pública, na qual, de maneira mais específica, os interesses pessoais de parcela da sociedade e seus representantes políticos sobrepõem-se aos interesses coletivos.

Acrescenta-se, ainda, a repercussão discrepante do Federalismo Fiscal como fator contribuinte do problema em análise, que, certamente, repercute na capital paraense e se estabelece como condição de ineficiência quanto ao provimento das condições básicas e imperiosas de manutenção do equilíbrio entre os níveis de responsabilidade estatal definidas e as condições de custeio imprescindíveis ao Município pela Constituição Federal de 1988.

No período pesquisado, os valores assentados, como investimentos em saneamento básico, expressos nas LOAs, possibilitaram constatar a insuficiência de recursos e por tempo tão significativo. Estas condições respondem, sobremaneira, às razões de o município de Belém manter-se em condições precárias e dentre as últimas posições das cem maiores cidades do País, por quase três décadas seguidas, de acordo com o Instituto Trata Brasil.

Tal condição significa falta de visão acerca do valor da política pública de saneamento básico e da baixa interação com o devido acompanhamento das ações. O controle e a avaliação dos resultados de trabalho pelo Legislativo correspondem à sustentação dos fatores que influenciam a qualidade de decisão, segundo a Teoria da Escolha Pública.

No sentido de neutralizar e resgatar a patamares similares ao da média nacional e, ainda, oportunizar mudanças relevantes na estrutura urbana da cidade, considera-se oportuno e imperioso, no âmbito federal ou regional, nos mesmos moldes das modalidades aplicadas à educação e à saúde, em tese, o estabelecimento de Projeto de Emenda Constitucional, impositivo e temporário, constituído por aporte de recursos orçamentários dos três níveis federativos que atendam, efetivamente, ao regramento estabelecido na Lei Federal nº 11.445/2007 (a Lei do Saneamento Básico), recentemente alterada pela Lei nº 14.026/2020, que define o conjunto de serviços públicos de saneamento básico e atenda às demandas da referida política no âmbito nacional e no município de Belém.

Na oportunidade, objetivando ainda unificar a regulamentação da matéria, em 24 de junho de 2020, foi aprovado o novo marco regulatório do saneamento básico (Lei nº 14.026/2020) que, entre outros temas, prorrogou o prazo para o fim dos lixões; ele objetiva universalizar o saneamento e facilitar a concessão de estatais do setor à iniciativa privada, condição que deve aumentar a competitividade no mercado.

Assim, por tudo posto, entendemos que os objetivos específicos deste estudo foram contemplados, considerando o referencial teórico apresentado não apenas sobre saneamento, mas ainda sobre a qualidade da tomada de decisão política (Teoria da Escolha Pública) sobre o direcionamento dos recursos estabelecidos nas Leis Orçamentárias Anuais.

Em relação à hipótese estabelecida no trabalho, principalmente em virtude da constatação estabelecida pelo resultado da pesquisa realizada nas LOAs do município de Belém, no período referido, a consideramos confirmada. Pelo exposto nos gráficos, considera-se inexistir dúvidas sobre as decisões de maior caráter personalísticos e político em contraponto aos interesses públicos relacionados ao déficit orçamentário em saneamento.

Com base nas referências sustentadas pela Teoria da Escolha Pública, as decisões, em maior responsabilidade, recaem sobre o Poder Legislativo Municipal, nos referidos períodos estudados, que deliberaram valores insuficientes em saneamento básico, tendo consciência do déficit histórico da capital paraense.

Urge salientar que este estudo não suplanta outras possibilidades de pesquisas, pelo contrário, é recomendada a amplitude das investigações, atentando para os componentes específicos da política de saneamento básico, para as possibilidades aportadas pelo novo diploma legal, que trata do assunto já mencionado, e, ainda, avaliação de novas metodologias, as quais possam cativar e estimular a participação mais ativa, qualitativa e constante na Teoria da Escolha Pública pela ampla sociedade e seus representantes.

Delegar poder somente, além de perigoso, atendendo à visão personalista e ineficiente, quase sempre tem um custo muito maior aos cofres públicos, além de possibilidades múltiplas de desvio de finalidades, em que a “farinha pouca, meu pirão primeiro” será sempre o que importa. Outrossim, a qualidade das

Escolhas Públicas será, continuamente, aquela com resultados mais justos, econômicos, social, ambiental e tecnologicamente, de modo que as próximas gerações reconheçam e sempre agradeçam por essas escolhas, certamente.

## REFERÊNCIAS

BRASIL, [Constituição (1891)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1891**. Brasília, DF: Presidência da República, [1891]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm). Acesso: 8 fev. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 8 fev. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso: 15 dez. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Lei complementar nº 10.257, de 10 julho de 2001**. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em: 17 dez. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Lei federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007**. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm). Acesso em: 16 dez. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Lei complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012**. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp141.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp141.htm). Acesso em: 15 jan. 2022.

BELÉM. **Lei orgânica do município de Belém**, [2014]. Belém, PA: Câmara Municipal, [2007]. Disponível em: <https://cmb.pa.gov.br/wp-content/uploads/2022/04/LEI-ORGANICA.pdf>. Acesso em: 8 fev. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Lei federal nº 14.026, de 15 de julho de 2020.**, Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm). Acesso em: 16 dez. 2021.

BUCHANAN, J.; TULLOCK, G. **The calculus of consent.** Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962.

BUTLER, E. **Escolha pública: um guia.** São Paulo: Bunker Editorial, 2015.

CRUZ, A. A. B. R. da. Teoria da escolha pública: uma visão geral de seus elementos sobre a ótica de Gordon Tullock em sua obra “Government Failure”. **Revista Virtu@l, Nova Lima**, v. 9, p. 1-11, 2011. Disponível em: <http://www3.mcampos.br:84/REVISTA%20DIREITO/PRODUCAOCIENTIFICA/artigos/antonioaugustocruzteoriadaescolhapublica.pdf>. Acesso em: 9 fev. 2022.

DEMO, Pedro. **Metodologia científica em ciências sociais.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

FELKINS, L. **Introduction on the public choice theory.** 1997. Disponível em: <http://perspicuity.net/sd/pubchoice.html>. Acesso em: 5 jan. 2022.

MEIRELLES, H. L. **Direito municipal brasileiro.** 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

PINHEIRO, I. A. *et al.* A falácia da democracia ou quando a maioria é apenas uma minoria. **RPCA**, Rio de Janeiro, v. 7, n.1, mar. 2013.

ROESCH, S. M. A. **Projetos de estágio do curso de administração:** guia para pesquisas, projetos, estágios e trabalho de conclusão de curso. São Paulo: Atlas, 1999.

SANTOS, L. A. dos. **Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas:** análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/1483>. Acesso em: 12 jan. 2022.

SNIS. **Painel de informações sobre saneamento**. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/>. Acesso em: 18 dez. 2021.

TULLOCK, G.; SELDON, A.; BRADY, G. L. **Falhas de governo**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 2005. Disponível em: <https://www.institutoliberal.org.br/biblioteca/galeria-de-autores/gordon-tullock/>. Acesso em: 27 nov. 2022.

VIGNOLI, J. R. **Vulnerabilidade sociodemográfica: antigos e novos riscos para a América Latina e o Caribe**, 2002.

ZANETTE, T. A. **Análise e comparação dos indicadores saúde, educação e saneamento básico, no período de 2006 a 2013, dos municípios com população entre 28 mil e 31 mil habitantes do Rio Grande do Sul**. Universidade de Caxias do Sul, Curso de Ciências Contábeis, Caxias do Sul, 2014. Disponível: <https://repositorio.ucs.br/handle/11338/1724>. Acesso em: 29 nov. 2022.

ANEXOS – Tabelas LOAS

Tabela 1 – Período 1997 a 2004

Período	1997	1998	1999	2000*	2001*	2002	2003	2004	Soma	%
<b>RECEITA</b>	362.530,	432.474,	451.305,	521.946,	521.946,	591.314,	644.697,	753.690,	3.526.21	
<b>LOA</b>	022,00	693,00	984,00	747,00	747,00	654,00	414,00	077,00	6.261,00	
<b>ORÇ.</b>	238.494,	281.414,	304.806,	304.721,	304.721,	372.053,	394.241,	456.572,	2.200.45	
<b>FISCAL</b>	103,00	945,00	041,00	915,00	915,00	421,00	254,00	151,00	3.594,00	
<b>DESP.</b>	29.027,4	174.224,	194.778,	40.967,1	54.679,6	25.292,4	25.614,4	24.436,3	544.584,	
<b>SANEAMN</b>	13,00	866,00	059,00	30,00	88,00	20,00	64,00	10,00	040,00	
<b>TO</b>										

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nas LOAS do período – CMB (2022).

Tabela 2 – Período de 2005 a 2012

Período	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Soma	%
<b>RECEITA</b>	1.158,87	1.158,87	1.158,87	1.196,21	1.196,21	1.196,21	2.320,50	2.320,50	11.706,	
<b>LOA</b>	1.358,00	1.358,00	1.358,00	8.332,00	8.332,00	8.332,00	2.742,00	2.742,00	274.554	
<b>ORÇ.</b>	803,184,	803,184,	803,184,	845,494,	845,494,	845,494,	1.383,21	1.792,31	8.121,5	
<b>FISCAL</b>	997,00	997,00	997,00	839,00	839,00	839,00	1.039,00	6.061,00	66.608,	
<b>DESP.</b>	25.874,0	25.874,0	25.874,0	30.297,8	30.297,8	30.297,8	29.312,3	29.312,3	227.140	
<b>SANEAME</b>	64,00	64,00	64,00	89,00	89,00	89,00	56,00	56,00	571,00	
<b>NTO</b>										

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nas LOAS do período – CMB (2022)

Tabela 3 – Período 2013 a 2020

Período	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	SOMA	%
<b>RECEITA</b>	2.464,06	2.808,12	2.932,39	3.467,31	3.196,13	3.363,01	3.811,64	3.844,11	25.886,8	
<b>LOA</b>	1.120,00	8.295,00	6.380,00	7.646,00	8.436,00	5.935,00	6.208,00	7.778,00	21.798,0	0
<b>ORÇ.</b>	1.873,21	2.190,66	2.294,55	2.584,81	2.336,24	2.504,61	2.887,04	2.870,97	19.542,1	
<b>FISCAL</b>	3.062,00	3.199,00	4.659,00	2.896,00	4.324,00	6.399,00	2.675,00	1.347,00	18.561,0	0
<b>DESP.</b>	49.579,9	425.372.	351.837.	319.779.	276.050.	216.074.	241.613.	532.528.	2.412.83	
<b>SANEAME</b>	86,00	164,00	372,00	248,00	797,00	159,00	712,00	487,00	5.925,00	
<b>NTO</b>										

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nas LOAS do período – CMB (2022).

Tabela 4 – Período 1997 a 2020

Período	1997/2004	2005/2012	2013/2020
<b>Receita LOA</b>	3.526.216.261,00	11.706.274.554,00	25.886.821.789,00
<b>Orç. Fiscal</b>	2.200.453.594,00	8.121.566.608,00	19.542.118.561,00
<b>Des Saneamento</b>	544.584.040,00	227.140.571,00	2.412.835.925,00

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nas LOAS do período – CMB (2022).

## A EXPLORAÇÃO DE RECURSOS MINERAIS DO MUNICÍPIO DE PARAUPEBAS SEGUNDO A TEORIA INSTITUCIONAL

### *THE EXPLORATION OF MINERAL RESOURCES IN THE PARAUPEBAS' CITY IN ACCORDANCW WITH INSTITUTIONAL THEORY*

#### RESUMO

O presente artigo objetiva compreender a formação e a expansão da fronteira econômica do município de Parauapebas-PA a partir do estabelecimento de determinantes socioeconômicas e políticas, utilizando como base teórica a Teoria Institucional, a partir do uso da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) nesta localidade, localizando um problema seguido de hipóteses a serem testadas, formulado segundo o método hipotético-dedutivo. Tem como objetivo identificar, através da perspectiva da Teoria Institucional, se os recursos oriundos da mineração, principal matriz econômica do município de Parauapebas (maior arrecadador da CFEM do referido estado), são utilizados para financiar políticas públicas de incentivo ao desenvolvimento da localidade. No Plano metodológico, utilizou-se a pesquisa documental-bibliográfica, a fim de analisar como os recursos orçamentários e financeiros oriundos

#### *Divina de Jesus Almeida Andrade*

Mestre em Gestão Pública Municipal pelo Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará; Especialista em Nutrição Clínica e Hospitalar pela Escola Superior da Amazônia; Bacharel em Nutrição pela Universidade da Amazônia; Tecnóloga em Gestão Pública pelo Instituto Federal do Pará. E-mail para contato: divinaandrade@outlook.com.

#### *Eduardo José Monteiro da Costa*

Doutor e Professor no Programa de Pós-graduação em Gestão Pública do Naca/UFGA. E-mail:ejmcosta@ufpa.br.

da CFEM de Parauapebas estão sendo investidos e se estas contribuições são positivas para o desenvolvimento deste município. Nos resultados da pesquisa, constatou-se o uso indevido da referida renda (CFEM), por não ser utilizado para atingir indicadores socioeconômicos que tornem Parauapebas independente de atividades mineralógicas.

**Palavras-Chave:** Parauapebas; CFEM; desenvolvimento local; teoria institucional.

## **ABSTRACT**

This article aims to understand the formation and expansion of the economic frontier of the municipality of Parauapebas-PA, from the establishment of socioeconomic and political determinants, using Institutional Theory as a theoretical basis, from the use of Financial Compensation for the Exploitation of Mineral Resources (CFEM) in this locality, locating a problem followed by hypotheses to hemorrhages, formulated according to the hypothetical method -deductive method. Objectives: To identify, through the perspective of Institutional Theory, whether the resources originating from mining, the main economic matrix of the municipality of Parauapebas (the largest CFEM collector in that state), are used for public financial policies to encourage the development of the locality. Methodology: Documental-bibliographical research was used in this endeavor, in order to analyze how the budgetary and financial resources originating from the CFEM of Parauapebas are being invested and whether these contributions are positive for the development of this municipality. Research results: The misuse of said tax (CFEM) was found, as it is not used to achieve socioeconomic indicators that make Parauapebas independent of mineralogical activities.

**Keywords:** Parauapebas; CFEM; Local Development; Institutional Theory.

## **1 INTRODUÇÃO**

Em virtude da crise do Estado desenvolvimentista nos anos 1980, as teorias sobre desenvolvimento regional passaram por grandes transformações. Com isso, transmitiram-se à gestão municipal as atribuições sobre as demandas do crescimento econômico, da promoção e geração de emprego, renda e de melhores condições de vida para as populações da região. Desde então, os municípios enfrentam novos desafios frente a essas novas demandas.

Neste contexto, novas oportunidades de relações entre Estado e Sociedade são criadas e o poder público utiliza uma série de elementos institucionais como meio de resolver novos ou, ainda, antigos problemas do desenvolvimento regional. Mediante esta situação, os municípios passam a ser compreendidos como valorosos indutores do desenvolvimento, tanto no âmbito econômico como no social, uma vez que demandam bens e serviços junto ao mercado.

O Estado do Pará, nesse panorama, vem apresentando notabilidade no cenário nacional como produtor de minério do País, ficando em primeiro lugar no *ranking* das exportações de minério entre os estados do Brasil, destacando-se na produção de ferro, bauxita, cobre e caulim; além do intenso extrativismo de manganês, níquel, calcário, ouro, gemas e outros minérios usados na construção civil.

Os dados estatísticos do Sindifisco-Pará (2021) mostram que a Contribuição Financeira por Extração Mineral (CFEM) representa 13,5% do PIB do estado do Pará e que somente o município de Parauapebas responde por 49,3% da arrecadação da CFEM, evidenciando a importância dessa receita para os cofres públicos.

Em 2022, a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Econômico, Mineração e Energia (Sedeme) apontou que dos 6,7 bilhões de dólares exportados pelo Pará, de janeiro a junho de 2020, 88,6% foram representados pela mineração. O estado ocupou o primeiro lugar como maior exportador de minério de ferro entre os estados brasileiros, sendo que dos US\$ 6, 918 bilhões das exportações brasileiras, o Pará participou de 57, 5% do total (US\$ 3,981 bilhões).

Uma vez que o Pará é o maior produtor de minério, torna-se, conseqüentemente, o maior arrecadador nacional da Compensação Financeira por Extração Mineral (CFEM). Cerca de 82% dessa arrecadação – em nível estadual, entretanto – têm origem no minério de ferro e os municípios paraenses de Parauapebas e Canaã dos Carajás, localizados na região Sudeste desta unidade federativa, se destacam como os maiores beneficiários dessa arrecadação, representando juntos 41% desse recolhimento no primeiro semestre de 2020. Parauapebas, com 23% da arrecadação, recolheu R\$ 478 milhões e Canaã dos Carajás, com 18%, recolheu R\$ 388 milhões no período citado (Agência Nacional de Mineração, 2020).

Apesar disso, a administração pública do estado do Pará situa-se em um dilema: mesmo que a região ostente abundância de recursos naturais, os municípios enfrentam dificuldades para consolidar suas bases econômicas, sendo viável internalizar a renda gerada, em especial com atividades extrativistas de viés primário para exportação, além da inclusão de suas populações.

Para Enríquez (2008), compreender a matriz institucional viabiliza analisar a trajetória de desenvolvimento ou subdesenvolvimento de determinada região, bem como o porquê de determinadas economias, a depender de suas bases produtivas – sendo estas exploradoras ou não de recursos naturais –, serem mais desenvolvidas do que outras.

Dessa forma, a economia institucional frisa como a interação entre instituições e organizações afeta o desempenho econômico, contribuindo para definir os custos de transações e uma alocação mais eficiente dos recursos. À vista disso, as instituições são as regras do jogo, pois são “as restrições ao comportamento individual criadas pelos próprios indivíduos para permitir as interações sociais que podem ser formais ou informais” (North, 2018, p. 53-97).

Pelo exposto, tal apanhado teórico reunido enseja julgar pertinente o interesse acerca de como são gerenciadas e aplicadas as rendas geradas pela exploração de recursos naturais exauríveis à CFEM, não exclusivamente pelo efeito econômico, mas especialmente pelo retorno à sociedade em bens e serviços públicos.

Nessas condições, o objeto do presente estudo é o município paraense de Parauapebas, o maior arrecadador da CFEM. Assim, estas prerrogativas o definiram como objeto da pesquisa, em razão de três peculiaridades: a) a mineração ser sua principal matriz econômica; b) a circunscrição ser a maior arrecadadora da CFEM; e c) estar localizado em uma região da Amazônia brasileira que apresenta inúmeras vulnerabilidades de ordem social e econômica, realçando a importância de políticas públicas indutoras de desenvolvimento.

Mediante esses termos, objetivamos compreender: “Como a Teoria Institucional explica o uso da CFEM no município de Parauapebas-PA?”. Concatenando a teórica à questão norteadora do presente estudo, é finalmente sabido que seu objetivo é analisar como os recursos orçamentários e financeiros

oriundos da CFEM de Parauapebas estão sendo investidos e se estas contribuições são positivas para o desenvolvimento deste município, utilizando como base teórica a *Teoria Institucional*.

Destarte, os objetivos específicos são: a) levantar o volume de arrecadação nos últimos quatro anos da CFEM nos relatórios contábeis e orçamentários; b) levantar o montante de despesas correntes e investimentos dos últimos quatro anos; e c) investigar se o aparato legislativo-institucional da CFEM está contribuindo para a manutenção ou rompimento da dependência de trajetória do município.

Quanto à base teórica norteadora desse estudo de caso, será a Teoria das Instituições, de North (2009; 2018), por conceituar e discutir as instituições e as mudanças institucionais, com a finalidade de explicar o desenvolvimento das sociedades ao longo do tempo, baseando-se fundamentalmente no desenvolvimento econômico dos países e sociedades passa pelas suas dinâmicas institucionais. Este pesquisador trabalha estas questões para observar o papel do Estado em estimular instituições eficientes, visando o crescimento sustentável das economias.

Em função do descrito, acredita-se que a CFEM possa ser um meio estratégico nas políticas públicas para induzir o desenvolvimento municipal, através dos incentivos institucionais (sendo estas as Leis, Normas, Regulamentos e Regras), proporcionando um ambiente favorável à economia municipal. A opção pela CFEM ocorre pelo seu elo entre políticas públicas e o desenvolvimento do município e se justifica pela sua importância socioeconômica, pois a CFEM tem participação representativa na economia brasileira, municipal e estadual.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 As instituições são a chave para o sucesso ou fracasso de uma nação pela ótica de Douglass North**

Douglass North tem sido um dos mais influentes pensadores da Teoria das Instituições e das Mudanças Institucionais – sua análise é centrada na cooperação

humana, especialmente a que possibilita a obtenção de ganhos socioeconômicos, tão necessários ao crescimento e desenvolvimento econômico e social. Por isso, buscamos inicialmente compreender Estados Naturais, Ordens de acesso limitado e Ordens de acesso aberto para prosseguirmos na compreensão do desenvolvimento institucional.

Dessa forma, North, Wallis e Weingast (2009, p. 2-3) observam que o desenvolvimento econômico caminha ao lado do desenvolvimento político em forte correlação e que, até o século XVIII, as sociedades se caracterizavam como Ordens de Acesso limitado; isto é, nessas sociedades a liberdade era exclusividade das minorias. Desse modo, infere-se a ampliação das liberdades e dos direitos para os indivíduos como Ordens de Acesso aberto, tornando a teórica northiana peça-chave para a compreensão das diferenças entre as sociedades desenvolvidas e subdesenvolvidas.

A ordem de acesso limitado (também denominada de Estado Natural) administra o problema da violência, formando uma coalizão dominante que limita o acesso aos recursos – terra, trabalho e capital –, ou limita o acesso a atividades como comércio, educação – a grupos de elite (North; Wallis; Weingast, 2009, p. 31). Para os autores:

[um] estado natural administra o problema da violência formando uma coalizão dominante que limita o acesso tanto a recursos valiosos – terra, trabalho e capital – quanto o controle de atividades valiosas – como comércio, culto e educação – a grupos de elite. A criação de rendas através da limitação do acesso fornece a cola que mantém a coalizão unida, permitindo que grupos de elite assumam compromissos críveis uns com os outros para apoiar o regime, desempenhar suas funções e suprimir a violência (North; Wallis; Weingast, 2009, p. 30).

Na concepção northiniana, há três espécies de estado natural: os Estados Naturais Frágeis, os Estados Naturais Básicos e os Estados Naturais Maduros. Compreende-se o primeiro como aquele incapaz de dar suporte a qualquer tipo de organização, exceto a ele próprio, sendo capaz apenas de defender a si próprio; além disso, suas instituições são frágeis, não conseguem garantir os acordos entre indivíduos ou organizações (North; Wallis; Weingast, 2009, p. 42- 43).

Os Estados Naturais Básicos já dispõem de mecanismos para dar suporte, além de si, a outras organizações, contanto que essas estejam dentro da estrutura do Estado (North; Wallis; Weingast, 2009, p. 21). Observa-se, aqui, uma organização mais estável e sólida à medida que amplia a capacidade de promover acordos duráveis entre a coalizão. Por fim, os Estados Naturais Maduros têm capacidade de dar suporte às organizações para além da estrutura imediata do Estado, visto que gerencia as estruturas institucionais duráveis. Tais características distinguem o Estado Natural Maduro do Estado Natural Básico, mas reiteramos que as diferenças são de grau e não de tipo, conforme North, Wallis e Weingast (2009, p. 47) descrevem:

O terceiro tipo de estado natural é um Estado Natural Maduro, caracterizado por estruturas institucionais duráveis para garantir sua existência e pela capacidade de apoiar organizações de elite fora da estrutura imediata do estado. Ambas as características distinguem o estado natural maduro do estado natural básico; mas, para reiterar, estas diferenças são de grau e não de tipo (North, Wallis e Weingast, 2009, p. 47).

A partir da compreensão dos Estados naturais, podemos avançar no entendimento de que as Ordens de Acesso Limitado são organizações aderentes, compostas por membros da elite que formam uma coalizão, cuja existência depende da dinâmica entre seus membros, medida a partir de suas disputas internas. Tal sociedade abrange várias organizações de diferentes vieses (por exemplo, religiosas, políticas e acadêmicas).

O início dessa coalizão sinaliza o começo de uma ordem social dominante específica, que compõe um modelo geral de arranjos de poder, privilégios e rendas, baseada na limitação de acesso a novos membros à coalizão – por um lado, não permitem acesso a recursos mais valiosos a quem não faz parte da coalizão; por outro, ministrando as atividades mais relevantes da sociedade a seus filiados. Desta tratativa advém tal classificação, como “Ordem de Acesso Limitado”.

Por conseguinte, um sistema político de acesso limitado oferta um sistema econômico igualmente limitado, pois o poder político será utilizado para criar barreiras de acesso à economia e à renda. Igualmente, um sistema econômico

de acesso limitado dará suporte ao poder político de acesso limitado, uma vez que é a concentração de renda que permite que a elite obstrua a competitividade econômica e política. Em outras palavras, os membros dessa coalizão conferem a si privilégios sobre a posse de bens e ativos, limitando a violência a reconhecer os privilégios, como sendo uns dos outros e não direitos de todos.

Existem inúmeras implicações na ordem de acesso limitado, e os custos de transações são os mais altos na ausência de direitos de propriedades – bem definidos para quem não pertence à elite. Nesses termos, o povo procura proteger o que possui de variadas formas, dificultando a valorização da sua produtividade. Conseqüentemente, os custos de *measurement* e *enforcement* são maiores.

Por decorrência, os direitos de propriedades e a segurança aos que não pertencem à elite são protegidos não pela disposição estatal, mas em virtude do apadrinhamento e clientelismo entre os que não participam da elite e os que participam (North *et al.*, 2009, p. 35). Essa rede de apadrinhamento e clientelismo fomenta a cooperação e competição internamente: sujeitos capacitados podem alcançar posições dentro da hierarquia. Esse é o meio de ascensão social dentro das “ordens de acesso limitado” (North; Wallis; Weingast, 2009, p. 37).

Estas considerações permitiram compreender conceitos, características, qualidades e deficiências de Ordem de Acesso Limitado e Estados Naturais. Agora transportaremos essa discussão para a análise das Ordens de Acesso Aberto, e aqui a violência continua sendo a tônica essencial da análise.

Nas Ordens de Acesso Aberto, o Estado detém o monopólio da violência para regular as relações, mantém o controle das organizações policiais e militares para evitar o uso ilegítimo da violência, estabelece o conjunto de regras impessoais, faz clara distinção entre a personalidade das organizações militares e das organizações políticas que as controlam e dos seus membros, promovendo a interação entre esses agentes independentes de suas identidades. Além disso, possui instituições que garantem o cumprimento das regras. O Estado, ao desenvolver a capacidade de promover e manter regras que regulam o uso da violência com impessoalidade, também obtém meios de fornecer impessoalidade nas relações privadas que não empregam a violência. Dito de outro modo, o Estado se torna uma terceira parte na garantia dos contratos (North; Wallis; Weingast, 2009, p. 122).

Este regulamento apresenta diferenças de sociedade para sociedade ao longo da sua história, mas guarda semelhanças, entre elas: a concordância da população acerca de como a sociedade deve ser conduzida; a procura pela igualdade; a distribuição igualitária dos frutos do crescimento econômico; todos os cidadãos são iguais perante a lei. Este tratamento, baseado na isonomia, resulta nos direitos não estarem atrelados às identidades dos beneficiários. Dessa forma, são amplas as possibilidades de formar organizações, celebrar contratos, requerer à justiça, dispor de bens e serviços públicos (North; Wallis; Weingast, 2009, p. 112).

Outra característica diz respeito às liberdades políticas, econômicas e sociais. Há liberdade de competição no sistema econômico e político, de criar organizações e para entrar e sair do mercado de acordo com seus interesses. Como resultante da livre competição nas Ordens de Acesso Aberto, a economia é de mercado e o sistema político é uma democracia (North; Wallis; Weingast, 2009, p. 113).

Também se observa essa característica nas transações econômicas, pois o Estado consegue sustentar normas de direito privado, assegurando que as relações contratuais sejam seguras e bem definidas. Embora nesta ordem a busca também seja pela renda, a impessoalidade estatal não permite sustentar posições de mercado, limitando a concorrência, pois as barreiras ocorrem por punição a condutas anticompetitivas, por meio dos instrumentos regulatórios. A resultante desse processo e, em decorrência da destruição criativa, a competitividade em Ordens de Acesso Aberto eliminam as rendas por meio da inovação (North; Wallis; Weingast, 2009, p. 23).

As Ordens de Acesso Aberto adotam instituições que limitam as atuações dos agentes estatais, diminuindo o poder individual desses. Instituições como essas promovem a transparência na governança, criam uma série de mecanismos de controles, poder de veto, separação dos poderes. As regras estabelecidas pelas instituições são claras, de conhecimento de todos, impessoais e para todos, criadas a partir de um consenso que protege as regras básicas do sistema político e econômico (North; Wallis; Weingast, 2009, p. 123).

Nas Ordens de Acesso Aberto, a Democracia executa seu papel redistributivo, pois os cidadãos demandam do sistema políticas redistributivas. Contudo, elas não ocorrem apenas de forma direta, como nos programas de

transferência de renda, mas principalmente pela provisão de bens e serviços públicos que complementa o mercado e permite o livre acesso a todos, como enfatizam North, Wallis e Weingast (2009, p. 142-143).

Além de políticas redistributivas, a eficiência adaptativa também é característica das Ordens de Acesso Aberto, definida pelos autores como “a habilidade de uma sociedade sobreviver frente a uma variedade de problemas e dificuldades em constante mudança”. Não suficiente, eles percebem que:

A competição em ordens de acesso aberto para abordar os principais problemas sociais promove a eficiência adaptativa, a capacidade da sociedade de sobreviver diante de uma série de problemas e dificuldades em constante mudança (North; Wallis; Weingast, 2009, p. 133).

Cabe destacar, também, a importância que a destruição criativa desempenha nas Ordens de Acesso Aberto. Para que ela se efetive, é necessário o acesso livre dos agentes e das organizações na economia, pois sem, não existe competição, não haverá incentivo à inovação, à busca por novas tecnologias e a novas organizações industriais. Estas empreitadas são inerentes a um mercado com acesso livre, no qual os agentes, no decorrer do processo competitivo, procuram elevar as margens de lucro e participação no mercado. Porém, do mesmo modo que a destruição criativa atua sobre a economia, atua também sobre a política.

Finalmente, o mais significativo da destruição criativa está em sua atuação no processo político, por consideramos que com o livre acesso novos políticos surgiram – com novas ideias em disputas –, estabelecendo novas coalizões e destruindo as antigas estruturas (North; Wallis; Weingast, 2009, p. 116).

Tomando como base os conhecimentos apresentados, North (2018) defende que a chave para compreender o desenvolvimento socioeconômico dos diversos países ao longo da história está na compreensão da dinâmica institucional dessas economias. O autor define as instituições na qualidade de restrições que os seres humanos criam para conformar a interação social. Estas restrições podem ser formais, como as estabelecidas pelos governantes, e informais, além das convenções e código de condutas, construídos por uma dada sociedade. Doravante estas restrições, “as instituições definem e limitam o conjunto de escolha dos indivíduos” (North, 2018, p. 14).

Destarte, concebe-se que as instituições formais e informais são fomentadoras do crescimento econômico, uma vez que estabilizam os custos de transações e de produção, otimizam a interação entre os atores e reduzem as incertezas ao definir os direitos de propriedades. Dessa forma, para reduzir os custos sociais, as ações dos agentes precisam ter o mínimo de previsibilidade, e neste caso as instituições ganham destaque enquanto cumprem com o papel de reduzir riscos e incertezas (Costa, 2019).

Desse modo, a compreensão do desenvolvimento local é o escopo central da obra de North (2018), concernindo a função de destaque das instituições no sistema econômico, ou seja, como a matriz institucional influencia o desempenho das sociedades dos variados países. A própria História mostra que enquanto algumas nações percorrem uma trajetória de desenvolvimento, outras experimentam trajetórias de decadência e desigualdade social.

Isto significa que o desenvolvimento econômico, acima de tudo, pode ser descrito como eminentemente institucional, resultante de complexas interações entre forças econômicas, políticas e culturais, da qual fazem parte distintos arranjos institucionais que estabelecem diferenças nas trajetórias de desenvolvimento, bem como na forma de organização das diversas organizações da sociedade (Costa, 2019). North (1990) afirma que as instituições são dependentes de suas trajetórias prévias, ou seja, “portadoras de histórias”, enquanto apresentam fortes relações com suas configurações historicamente herdadas.

Neste aspecto, buscam-se fundamentos na teoria northiana, fazendo um recorte nas definições de instituições e organizações das regras, formais e informais, da matriz institucional, trajetória da dependência e no papel do Estado como fomentador de instituições eficientes que originem o crescimento sustentável das economias regionais.

Posto isso, as linhas gerais da teoria northiana mostram-se essenciais para analisar as políticas públicas como estratégia de desenvolvimento regional, a partir da institucionalização da lei nº 7.990/1989, que regulamentou a CFEM e os seus percentuais de incidência e meios de cobrança, que foram definidos na lei nº 8.001/1990, e suas respectivas alterações na lei nº 13.540/2017, que modificou as bases de cálculo, as alíquotas e os critérios de distribuição e uso da CFEM (Brasil, 2017).

Com base no explanado anteriormente, infere-se que “os incentivos institucionais são fatores decisivos do desempenho econômico” (North, 2018, p. 226). Portanto, esses incentivos, tal qual a dinâmica institucional garantida pelo Estado, são compreendidos enquanto fatores determinantes para o sucesso das economias dos países, regiões e localidades.

Por fim, a teoria das instituições de North mostra-se como uma importante ferramenta de análise da trajetória do crescimento das economias na contemporaneidade. Com isso, as análises institucionais tornam-se componentes de diversas formulações teóricas, na tentativa de explicar a riqueza, o desenvolvimento, a democracia e a equidade em um ambiente de sustentabilidade e desenvolvimento regional.

### 3 METODOLOGIA

Concernente ao objeto de estudo, foi utilizado o método de estudo de caso, definido por Yin (2001) como verificação profunda e exaustiva do objeto investigado, permitindo amplo e minucioso conhecimento da realidade e dos fenômenos pesquisados. Esse tipo de estudo possibilita, ainda, comparações a fim de esclarecer os resultados. A investigação também foi exploratória, por levantar informações de um determinado objeto – a Contribuição financeira por extração mineral, CFEM. Nas palavras de Da Silva e Menezes (1995), a pesquisa exploratória:

visa proporcionar maior familiaridade com o problema com vistas a torná-lo explícito ou a construir hipóteses. Envolve levantamento bibliográfico; [...] análise de exemplos que estimulem a compreensão. Assume, em geral, as formas de pesquisas bibliográficas e Estudos de Caso (Da Silva e Menezes, 1995).

Também se utilizou o método descritivo, ao considerar as pesquisas realizadas e os registros, as descrições e as classificações dos fatos relacionados à CFEM, embasando não somente a pesquisa bibliográfica, mas, inclusive, a documental e o estudo de caso (Gil, 2002).

A pesquisa documental se caracteriza como um conjunto de operações que objetiva representar o conteúdo de um documento, a fim de facilitar consultas posteriores e referência ao original (Bardin, 2016). As análises das bibliografias possibilitam aos pesquisadores uma compreensão mais ampla dos fenômenos estudados. Quanto à base teórica norteadora desse estudo de caso, será a Teoria das Instituições, de North (2009; 2018), por conceituar e discutir as instituições e as mudanças institucionais, com a finalidade de explicar o desenvolvimento das sociedades ao longo do tempo, baseando-se, fundamentalmente, no desenvolvimento econômico dos países e sociedades, que passa pelas suas dinâmicas institucionais.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Entre 2017 e 2020, Parauapebas arrecadou 5,75 bilhões de reais (média aproximada de R\$ 1,44 bilhão por ano). As principais receitas totalizaram 878 milhões de reais em 2018, representando um aumento de 36,38% em relação ao exercício anterior.

Ao compararmos com as principais receitas do município, isso representa 76,2% do total arrecadado em 2018, estando intimamente atrelado à atividade mineral. A CFEM alcançou o posto de “*maior fonte de financiamento do Município*” em 2018, e o citado leque de obrigações contratuais teve um crescimento de 61,23% em relação a 2017, ocasionado pelo aumento das alíquotas e da base de cálculo da compensação (ocorrido no fim de 2017), assim como das exportações e do preço do minério de ferro.

No exercício financeiro de 2020, observou-se crescimento nominal de 27,55% na receita em relação a 2019, chegando à soma de R\$ 2,039 bilhões, a maior arrecadação da história de Parauapebas. Em termos de variação absoluta, o principal destaque nas receitas orçamentárias foram as “Transferências Correntes”, que apresentaram aumento de quase 296 milhões de reais do exercício de 2019 para o de 2020, devido ao aumento de arrecadação da CFEM, segundo receitas especificadas na Tabela 1.

As principais receitas totalizaram 1,6 bilhão de reais em 2020, representando aumento de 22,18% em relação ao exercício anterior. Em 2020, a CFEM, que detém o posto de “maior fonte de financiamento do Município”, teve um crescimento de 29,28% (Tabela 1) em relação a 2019.

**Tabela 1** – Detalhamento das Principais Receitas do Município de Parauapebas - 2017 a 2020, em R\$

Discriminação	Exercício de 2017	Exercício de 2018	Variação Nominal
<b>Cota – parte do ICMS</b>	243.451.768	310.511.590	27,55%
<b>CFEM – Exploração Mineral</b>	248.428.467	400.551.964	61,23%
<b>Imposto sobre Serviços</b>	76.224.919	86.401.186	13,35%
<b>Cota – parte do FPM</b>	76.194.026	81.232.592	6,61%
<b>Total</b>	644.299.180	878.697.333	36,38%
Discriminação	Exercício de 2019	Exercício de 2020	Variação Nominal
<b>Cota – parte do ICMS</b>	426.348.287	488.758.609	14,64%
<b>CFEM – Exploração Mineral</b>	679.404.347	878.348.367	29,28%
<b>Imposto sobre Serviços</b>	121.404.377	155.781.002	28,32%
<b>Cota – parte do FPM</b>	87.363.554	83.188.067	4,78%
<b>Total</b>	<b>1.314.520.565</b>	<b>1.606.076.045</b>	<b>22,18%</b>

**Fonte:** Relatório de assuntos municipais da Prefeitura de Parauapebas (2017 e 2020).

Para melhor elucidação dos fatos ocorridos de tão expressiva arrecadação da CFEM em 2020, um ano de pandemia, vale mencionar que em 6 de fevereiro de 2020 o governo brasileiro reconheceu o estado de calamidade pública, dispondo medidas para o enfrentamento da emergência de saúde pública através da Lei no 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Por meio do decreto no 10.282, de 20 de março de 2020, definiu-se que os serviços essenciais deveriam continuar funcionando, desde que fossem adotadas as medidas de controle sanitário e de segurança dos funcionários; contudo, entre as atividades essenciais não estava a mineração (Brasil, 2020).

Empenhado em não paralisar suas atividades, por conta da pandemia, o setor mineral buscou, junto às autoridades, demonstrar a sua essencialidade, que não havia sido contemplada no decreto referido acima. Diante da pressão exercida, no dia 28 de abril de 2020, foi publicado o Decreto n.º 10. 329, incluindo o processo de extração, o beneficiamento, a produção, a comercialização e o escoamentos relacionados à mineração, como atividades essenciais (Brasil, 2020).

Conforme as informações do Ministério de Minas e Energia (MME), a manutenção da atividade da mineração, conjugada com a redução da demanda no contexto da pandemia, representou a redução nos valores de praticamente todos os minérios, com exceção do minério de ferro, que obteve alta a partir de maio de 2020, chegando a US\$ 108,52 em julho do mesmo ano. Porém, para a mineração em geral, a baixa do preço das commodities não representou redução do seu faturamento, devido, especialmente, à relativa manutenção da produção e da alta do dólar comercial, comparando com o real nesse período<sup>1</sup> (Ipea, 2020).

Os dados mencionados acima evidenciam a dependência financeira do município quanto à arrecadação da CFEM que, nos dizeres de Enríquez (2007, p. 347), mostram o nível de “dependência” municipal em relação à mineração, avaliado “pela participação das rendas provenientes desta atividade no total da receita do município”. Assim, examinando-se o percentual dos royalties na receita local, os valores apurados demonstram que a participação dessa receita no cofre público é muito significativa, corroborando com a literatura acerca da dependência financeira das transferências de royalties nos municípios mineradores.

Justifica-se saber no que o município emprega essa receita, especialmente se considerarmos que as organizações não consomem apenas recursos financeiros em suas atividades, mas também recursos ambientais renováveis e não renováveis, como, por exemplo: água; energia; matérias-primas; recursos sociais, como o tempo e o intelecto de pessoas da comunidade; bem como recursos de infraestruturas (Elias; Oliveira, 2013).

---

<sup>1</sup> O dólar subiu de R\$ 4,02 no início de janeiro para R\$ 5,22 no final de julho de 2020; e alcançou R\$ 5,90 em 13 de maio de 2020, uma valorização de 46% em relação à cotação de janeiro de 2020 (Índice econômico, 2020). Disponível em: <http://www.yahii.com.br/dolardiario20.html>. Acesso em: 13 out. 2021.

Neste sentido, considera-se que os recursos naturais são finitos, o que tende a tornar as administrações de municípios mineradores vulneráveis no tocante à receita da CFEM. Com isso, a capacidade de financiamento municipal por recursos próprios é de suma relevância para fazer frente quando há a exaustão da mina, ou de oscilações na produção e preços dos recursos explorados.

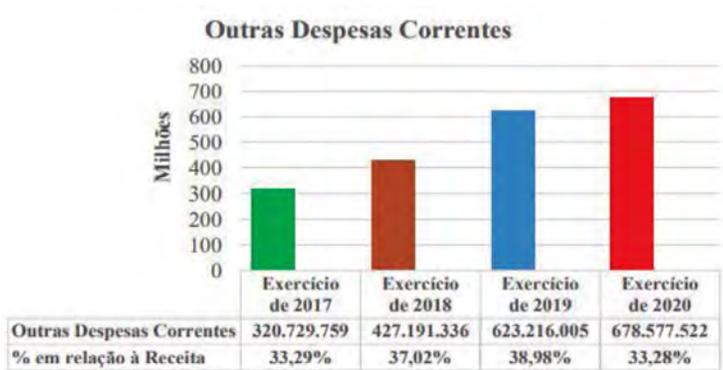
Desse modo, a contribuição da mineração para o município não está restrita à CFEM, uma vez que essa atividade atrai empresas prestadoras de serviços, responsáveis por gerar impostos, para a localidade. Com o fim desse extrativismo, além da perda da CFEM, haverá consequentemente perdas na receita própria municipal, oriunda desses empreendimentos. Contudo, infere-se que, apesar da autonomia administrativa e política, o município não possui receita própria para suprir as suas demandas, de modo que segue dependendo de repasses federais e estaduais para viabilizar suas políticas setoriais.

Vidal (2011) aponta que, em geral, as pequenas e médias prefeituras paraenses apresentam déficit na cultura do planejamento financeiro e nos mecanismos de acompanhamento e controle da gestão financeira, gerando déficit orçamentário e dependência de repasses externos, além de dificuldades para oferecer políticas públicas adequadas à população.

#### **4.1 Outras despesas correntes: uma análise prática**

Nos anos avaliados, verificou-se o crescimento destas “Outras despesas correntes”. Tais expensas referem-se ao grupo de natureza da despesa em que se computam os gastos com a manutenção das atividades dos órgãos, cujos exemplos mais típicos são: material de consumo, material de distribuição gratuita, diárias, passagens e despesas de locomoção, serviços de terceiros, locação de mão de obra, auxílio alimentação (Gráfico 1).

**Gráfico 1** – Outras despesas correntes no último quadriênio de Parauapebas



**Fonte:** Relatório de Assuntos Municipais do exercício 2020 (2020), Parauapebas – Pará.

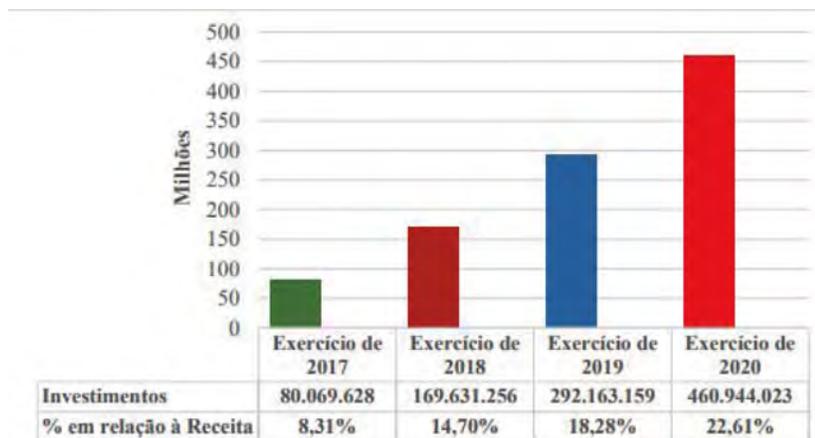
Houve significativo crescimento com a despesa mencionada em 2017, equivalente a R\$ 320.729.759 milhões, correspondente a 33,29% do total arrecadado para o exercício. No período de 2017 a 2018, houve crescimento nominal de 33,2%, elevando os gastos em R\$ 106 milhões. Os órgãos do Município gastaram R\$ 2,050 bilhões com manutenção das atividades nos últimos quatro anos, R\$ 678 milhões apenas em 2020, correspondendo a 33,28% do total arrecadado no exercício. No período de 2019 a 2020, houve crescimento nominal de 8,9%, aumentando os gastos em R\$ 55,3 milhões (Parauapebas, 2022). O crescimento acelerado desses gastos de manutenção está intrinsecamente relacionado à diminuição da capacidade de investimentos por parte do município; portanto deve ser controlado com maior rigidez.

#### 4.2. Investimentos municipais: uma solução para o desenvolvimento sustentável

O Gráfico 2 apresenta os investimentos referentes aos recursos aplicados com o planejamento e execução de obras públicas, aquisições de imóveis, equipamentos, material permanente, além de ser aplicado na constituição ou aumento de capital de instituições que não sejam de caráter comercial ou

financeiro (Art. 12, § 4º, Lei 4.320/1964). O estudo dessa variável é importante, pois assim averiguamos a priorização dos gastos públicos em determinados setores, refletindo os objetivos governamentais.

**Gráfico 2** – Investimentos no último quadriênio - (Liquidado) em R\$ em Parauapebas



**Fonte:** Relatório de Assuntos Municipais - exercício (2020), Parauapebas – Pará.

No último quadriênio, o município realizou investimentos na ordem de R\$ 1 bilhão, o que representa 17,43% do total arrecadado no período, ainda que tenha retomado os investimentos no exercício de 2018, que somaram R\$ 169 milhões – um crescimento de 111,8% em relação ao ano anterior. O percentual investido em relação à arrecadação ficou abaixo de 15%, mantendo-se ao nível com a média do período. Quando comparado ao percentual das outras despesas correntes (Gráfico 1), os investimentos são bem inferiores; ou seja, houve, mais despesas em custeio do que em investimento que promoveria aumento de capital ou transbordamento em bens e serviços (Parauapebas, 2022).

Infere-se, portanto, que a CFEM tem seu maior percentual investido em despesas correntes, ou seja, em custeio da máquina pública, quando deveria ser em investimentos. Conforme as leis e os decretos em vigor, os recursos da CFEM não podem ser empregados em pagamento de dívida, muito menos

para despesas correntes de pessoal. O objetivo dessa medida é evitar que esse recurso de um bem finito, porém comprometido com expensas anteriores, seja permanente, ainda que a mineração acabe.

Ainda que os resultados apontem para o uso da CFEM para custeio, não se pode negar a importância vultuosa arrecadada por Parauapebas. Importa pontuar que não dispomos de elementos o suficiente que apontem para uma mudança estrutural nas contas públicas desse município, tendo em vista que a sua matriz econômica se insere no regime de acumulação de capital.

O mencionado regime de acumulação de capital é baseado na exportação de produtos primários – bens minerais – que injetam matéria-prima no mercado abaixo custo, e o Estado é o instrumento facilitador deste processo, por medidas legais que promovem a infraestrutura logística, desoneração tributária, incentivos fiscais e as concessões de serviços. Embora uma matriz econômica exportadora de produtos primários que está levando as minas do Pará à exaustão a curto prazo seja perscrutada, necessita-se de ações que possibilitem a verticalização da produção de modo a gerar emprego e agregação de valor aos bens minerais (Castro, 2012).

Em observância ao descrito, Parauapebas conta com uma sociedade de acesso limitado; porém, em tais regimes, não são criadas, tampouco implantadas, normas que favoreçam a liberdade, o desenvolvimento socioeconômico. Por vezes, tornam-se mais apertadas as normas que engaiolam a população. No mais, esse Estado é especializado em fragmentar a sociedade, sanar as demandas das elites, resultando na gerência de consequências terríveis para a sociedade, pois os conflitos são resolvidos por relações desiguais de poder.

As características mencionadas expõem valores antidemocráticos e antirrepublicanos, em contraste com a Ordem de acesso aberto, em que se priorizam as relações impessoais, pró-sociedade, com inclinação à cooperação, senso de individualismo maior, implicando na busca do autoaprimoramento e da meritocracia. Essas são características que estão associadas ao maior crescimento socioeconômico e ocorrem por meio de instituições inclusivas (Latif, 2022, p. 63).

Finalizando, o acesso ao desenvolvimento – seja econômico ou social – não é tarefa apenas de governantes com autoridade moral e capacidade

política – acreditar nisso significa esperar “pelo salvador da pátria”. Ele requer a contribuição social, não apenas para cobrar, mas principalmente para cumprir com seus deveres, não impedindo a destruição criativa.

## 5 CONCLUSÃO

A saber, o presente artigo é uma síntese de um capítulo da dissertação de mestrado *A perspectiva da Teoria Institucional sobre a exploração de recursos minerais no município de Parauapebas*, cujo principal objetivo foi compreender a formação e expansão da fronteira econômica do município de Parauapebas-PA, a partir do estabelecimento de determinantes socioeconômicos e políticos, utilizando como base teórica a Teoria Institucional, a partir do uso da CFEM nesta localidade, localizando um problema seguido de hipóteses a serem testadas, formulado segundo o método hipotético-dedutivo.

A CFEM, além de remunerar estados e municípios onde ocorre a extração mineral e que sofrem os impactos inerentes a essa atividade, também funciona como elemento legitimador do processo da exploração desse recurso natural, uma vez que, no município de Parauapebas, são grandes a visibilidade e a repercussão para os resultados da aplicação desse recurso.

Essa receita, segundo frisado nessa pesquisa, desempenha relevante papel na distribuição de riqueza aos entes subnacionais. Os resultados obtidos revelam que a atividade de extração mineral indubitavelmente é um fator de crescimento econômico para o município. Contudo, essa riqueza não se traduz, necessariamente, em prestação de políticas públicas de qualidade para a população de Parauapebas, nem garante o incremento em investimentos. Todavia, mesmo que resulte vultuosas cifras aos cofres públicos, a CFEM não é eficaz em si mesma para impulsionar as aptidões dos governantes locais para implantar políticas públicas orientadas ao desenvolvimento socioeconômico de Parauapebas.

Assim respondemos à pergunta orientadora deste estudo: *Como a teoria institucional explica o uso da CFEM no município de Parauapebas?* Os dados obtidos revelam a dependência do município à CFEM, explicando o uso dessa receita, entre outros fatores, pela ausência de políticas públicas apropriadas, pela falta

de planejamento, pela falta de investimento em capital social e pela presença de uma sociedade com acesso limitado que contribui com a manutenção da matriz institucional. Sem pormenorizar, a falta de planejamento relativo à CFEM compromete a aplicabilidade, não retornando em diversificação econômica e políticas públicas capazes de promover o bem-estar da população.

Deduz-se que os recursos de extração mineral, em sua maior parte, compõem o “caixa único” da prefeitura para prover as despesas imediatas, exprimindo a omissão do poder público com políticas de diversificação econômica, que se revelam escassas diante do montante que essa atividade gera ao cofre do município. Entretanto, a construção de uma agenda de diversificação econômica para o município exige a capacidade estatal em diversas dimensões, que, quase sempre, não encontra ressonância na realidade do País, especialmente em municípios.

Além disso, o patrimonialismo também tem sido empregado para a promoção de políticas econômicas que apontem o desenvolvimento nacional. Tomemos como exemplos, de uma lista de auxílios, isenções tributárias, desoneração fiscal, regimes especiais. Estas empreitadas, todas, são políticas de estímulo que podem ser implementadas através do patrimonialismo.

O patrimonialismo é um sistema de governo qualificado pelo uso da posição e do poder político para fomentar os interesses dos seus aliados e clientes, em detrimento do interesse público. Este tipo de governança é, muitas vezes, associado a regimes autoritários e a práticas corruptas, o que contribui para o aumento da desigualdade social e econômica, e alimentam a Ordem de Acesso limitado no município de Parauapebas e no Brasil.

Por tudo isso, o fortalecimento de um Estado e da sociedade deve ser assentado em políticas públicas que favoreçam o crescimento econômico, a redução da desigualdade e da pobreza, o aumento da produtividade, o acesso à educação e a saúde, o aumento da participação cívica e a garantia de direitos humanos.

Estas políticas devem ser implantadas em todos os níveis da sociedade, desde o local até o global, abrangendo todos os setores da economia – como a saúde, a educação, a segurança, a infraestrutura, a energia e os meios de

comunicação –, pois consideramos que assim a sociedade será capaz de se libertar da Ordem de acesso limitado com excessivos poderes sobre a população.

Em virtude dessa explanação, é fundamental debater a sustentabilidade de municípios mineradores que ainda se encontram na fase inicial destas atividades, além de fomentar a consciência a respeito de implementar uma transformação estrutural no município, pois alcançando êxito nessa empreitada, os benefícios serão potencializados e explanados em regiões bem mais amplas. Dessa maneira, sugere-se que estudos futuros se aprofundem na análise dos resultados qualitativos das políticas públicas de desenvolvimento socioeconômico implementadas pelo município.

Parauapebas tem a oportunidade única para avançar no seu desenvolvimento a partir do uso inteligente da CFEM, mas isso não ocorre de forma automática, exige estratégia, planejamento, participação social, operacionalização e acompanhamento, a fim de: promover indicadores socioeconômicos que indiquem os rumos a serem seguidos; impulsionar a diversificação produtiva; e, acima de tudo, criar meios de sair da minério-dependência, que tem sufocado outras possibilidades econômicas do município.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO – ANM. **Estatística sobre mineração**. 2020. Disponível em: [https://www.gov.br/anm/pt-br/centrais-de-conteudo/mineracao-em-numeros/copy\\_of\\_estatisticas/titulos-minerarios/evolucao-dos-titulos-minerarios-no-brasil-1988-a-2017](https://www.gov.br/anm/pt-br/centrais-de-conteudo/mineracao-em-numeros/copy_of_estatisticas/titulos-minerarios/evolucao-dos-titulos-minerarios-no-brasil-1988-a-2017). Acesso em: 14 fev. 2021.

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

BRASIL. **Lei nº 13.540**, de 18 de dezembro de 2017. Altera as Leis no 7.990, de 28 de dezembro de 1989 e 8.001, de 13 de março de 1990, para dispor sobre a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFRM). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13540.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13540.htm). Acesso em: 28 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13. 979**, de 6 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm#view](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm#view). Acesso em: 15 dez. 2020.

CASTRO, E. Expansão da fronteira, megaprojetos de infraestrutura e integração sul-americana. **Caderno CRH**, Salvador, v. 25, n. 64, p. 45-61, jan./abr. 2012.

COSTA, Eduardo José Monteiro da. A cultura como chave para a dependência da trajetória na teoria institucionalista de Douglas North. **Revista Nova Economia**, v. 29, Número Especial, p.1359-1385, 2019.

DA SILVA, Edna Lúcia; MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**, UFSC, 4. ed. rev. atual. Florianópolis, 2005.

ELIAS, L. M. S; OLIVEIRA, N. F. Análise da sustentabilidade organizacional das empresas do setor mineral do estado do Pará. **AOS Brasil**, v. 2, n. 1, p. 45-57, jan./jun. 2013.

ENRÍQUEZ, Maria Amélia Rodrigues da Silva. **Maldição ou dádiva?** Os dilemas do desenvolvimento sustentável a partir de uma base mineira. Orientador: José Augusto Leitão Drummond. 2007. 449 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) -Universidade de Brasília, Brasília, 2007. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/6417>. Acesso em: 21 dez. 2021.

ENRÍQUEZ, Maria Amélia Rodrigues da Silva. **Mineração: maldição ou dádiva?** Os dilemas do desenvolvimento sustentável a partir de uma base mineira. São Paulo: Signus Editora, 2008. 424 p.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

IPEA. Carta de Conjuntura: **O setor mineral e a pandemia de Covid-19: um retrato no final de 2020**.

LATIF, Zeina. **Nós do Brasil: nossa herança e nossas escolhas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2022.

NORTH, Douglas. **Instituições, mudança institucional e desempenho econômico**. Trad. Alexandre Morales. Guarujá, SP: Ed. Três estrelas, 1990.

NORTH, Douglass C.; WALLIS, John Joseph; WEINGAST, Barry R. **Violence and social orders: a conceptual framework for interpreting recorded human history**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

NORTH, Douglas. **Instituições, mudança institucional e desempenho econômico**. Guarujá, SP: Três Estrelas, 2018.

PARAUPEBAS. **Lei orgânica nº 1**, de 22 dezembro de 2009. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/lei-organica-parauapebas-pa>. Acesso em: 18 abr. 2022.

SEDEME - AGÊNCIA PARÁ. **Pará lidera exportação, arrecadação e geração de empregos no setor mineral**. Disponível em: <https://agenciapara.com.br/noticia/25154/para-lidera-exportacao-arrecadacao-e-geracao-de-empregos-no-setor-mineral>. Acesso em: 21 mar. 2022.

SINDIFISCO PARÁ. **A tributação dos bens minerais no Pará**. Sindifisco Pará, Boletim, n. 1, 2021.

VIDAL, Josep Pont. Fortalecimento institucional no estado do Pará”. *In*: VELOSO, J. *et al.* **Gestão municipal no Brasil**. Brasília, DF: IPEA, 2011, p. 269-305.

---

O livro "Reflexões sobre a Amazônia Legal numa perspectiva para o Desenvolvimento Socioambiental", 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).



ISBN: 978-85-7143-219-2





Rosana Pereira Fernandes – Doutora em Ciências do 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 Pública pela Fundação Getúlio Vargas (FVGSP) e pela Escola de Governo do Estado do Pará (EGPA). Graduada em Ciências Econômicas pela UFPA. Servidora pública estadual, desempenhou várias funções, dentre as quais, Diretora Administrativa, Diretora de Planejamento e Diretora de Política Habitacional. Professora colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento (PPGGPD) do NAEA/UFPA, e, do Instituto de Ensino de Segurança do Pará (Iesp) e da EGPA. Integrante do Grupo de Pesquisa Governança, Políticas Públicas, Organizações e Contabilidade da Amazônia (GOPPCA/CNPq). E-mail: rosafer@uol.com.br.



Aurilene Ferreira Martins – Doutora em Ciências: desenvolvimento socioambiental; mestrado em Planejamento do desenvolvimento (PLADES); especialista pelo Programa Internacional de Formação de Especialistas em Desenvolvimento de Áreas Amazônicas (FIPAM XX), onde ganhou o Prêmio Naea de Monografias; possui bacharelado e Licenciatura Plena em Ciências Sociais (Ciência Política) pela UFPA. Foi pesquisadora do Instituto de desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará (IDESP), faz parte do Observatório de Estudos de Defesa (OBED) da UFPA. Foi bolsista do PRÓ-DEFESA, e do Programa de Apoio ao Ensino e à Pesquisa Científica e Tecnológica em Assuntos Estratégicos de Interesse Nacional (PRÓ-ESTRATÉGIA/CAPES/SAE-PR), Projeto Rede Brasil - Amazônia de Gestão Estratégica em Defesa, Segurança Pública e Desenvolvimento. E-mail: aurilenef@ufpa.br



Gerson da Silva Lima – Mestre em Gestão Pública (NAEA - UFPA / 2022). Especialista em Gestão Pública (UNAMA/2010) e em Contabilidade Governamental e Responsabilidade Fiscal (FACINTER/2010). Graduado em Pedagogia (UFPA/1994). Técnico da

Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) desde 1996. Coordenador Geral do Sintsep-PA (2016 a 2023). Membro da Executiva Nacional da Condsep (2017-2020). E-mail: gersinh0@yahoo.com.br



Leila Márcia Sousa de Lima Elias – Doutora em Ciências do Desenvolvimento Socioambiental Núcleo de Altos Estudos Amazônicos 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). Professora colaboradora do Mestrado Profissional de Gestão Pública do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará (Naea/UFPA). Atua nas áreas e temas: Contabilidade, Finanças e Gestão Pública, Teoria das Organizações, Governança. Membro do Grupo de Pesquisa Governança, Políticas Públicas, Organizações e Contabilidade da Amazônia (GOPPCA/CNPq). E-mail: leilamarcia@ufpa.br



Walter Delciney Silva dos Santos – Mestre em Gestão Pública pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA), da Universidade Federal do Pará (UFPA). Área de formação: Ciências Econômicas. Servidor da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) exerce o

encargo de Coordenador na área de Administração com alta experiência na área de licitações e contratos. E-mail: Walter.delciney@gmail.com