ANAIS

VIII Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas

Edição comemorativa:
100 anos da morte de Ruy Barbosa

Instituto Rui Barbosa
A Casa do Conhecimento dos Tribunais de Contas

Presidente
Edilberto Carlos Pontes Lima

Vice-Presidentes
Cristiana de Castro Moraes
Vice-presidente de Desenvolvimento e Políticas Públicas

Inaldo da Paixão Santos Araújo
Vice-presidente de Auditoria

Ivan Lelis Bonilha
Vice-presidente de Relações Institucionais

Mario Manoel Coelho de Mello
Vice-presidente de Desenvolvimento Institucional

Sebastião Helvecio Ramos de Castro
Vice-presidente de Ensino Pesquisa e Extensão

Algir Lorenzon
Primeiro Secretário

Fabrício Macedo Motta
Segundo Secretário

Severiano José Costandrade de Aguiar
Tesoureiro

Suplência da Vice-Presidência
Domingos Augusto Taufner
Felipe Galvão Puccioni
Lilian de Almeida Veloso Nunes Martins
Naluh Maria Lima Gouveia
Rosa Egídia Crispino Calheiros Lopes

Conselho Fiscal
Carlos Thompson Costa Fernandes
Celmar Rech
José Valdomiro Távora de Castro Júnior
Luiz Eduardo Cherem
Maria Elizabeth Cavalcante de Azevedo Picanço

Suplência do Conselho Fiscal
Cilene Lago Salomão
Estilac Martins Rodrigues Xavier
Fernando Ribeiro Toledo
Inácio Magalhães Filho
Patrícia Lúcia Mendes Saboya

Equipe Técnica

Juraci Muniz Junior
Coordenador-Geral

Ana Perpétua Ellery Corrêa
Gerente de Políticas Públicas

Izabelli Lima
Gerente Supervisora

José Wesmey da Silva
Gerente Financeiro

Sandra Valéria de Morais Santos
Gerente Administrativa e Planejamento

Assessoria Técnica
Alisson Sousa Maciel
Fernanda Ferreira Aguiar
Geovana dos Santos Teixeira Ferreira
Lia Skaty Pinheiro

Comissão Científica do VIII CICPP
Conselheiro Sebastião Helvecio Ramos de Castro
Coordenação da Comissão

Comissão de Pareceristas
Gleison Mendonça Diniz
Presidente

Ana Perpétua Ellery Corrêa
Renata Maria Silva Ramos de Castro
Sandra Valéria de Morais Santos

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

336.126.5
R595a Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas (8. : 2023 : Salvador)
Anais do VIII Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas : edição comemorativa : 100 anos da morte de Ruy Barbosa / coordenação do Instituto Rui Barbosa. - Brasília : IRB, 2023.
348 p. : il.
ISBN: 978-65-991880-1-5 (PDF).

1. Controle externo. 2. Tribunal de Contas. I. Instituto Rui Barbosa. II. Título.

Ficha catalográfica elaborada pelo Bibliotecário: Josimar Batista dos Santos – CRB-3/1455

SUMÁRIO

PREFÁCIO 11

1 Avaliação da maturidade em gerenciamento de processos de negócio: estudo de caso do Tribunal de Contas do Estado do Ceará 13

Autores: Bruno de Oliveira Carneiro, José Auriço Oliveira e Mariana Araújo de Oliveira

1 INTRODUÇÃO 14
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA 14
3 METODOLOGIA 17
4 RESULTADOS E DISCUSSÕES 19
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 25
6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 26

2 A obrigatoriedade da adoção do pregão eletrônico nas licitações da Administração Pública Federal: como decide o TCU? (2005-2022) 28

Autores: Davi Rocha Teles e Marcos Augusto Perez

1 INTRODUÇÃO 29
2 A TEORIA QUE INSPIROU A PESQUISA 29
2.1 A modalidade licitatória pregão 29
2.2 A forma eletrônica 30
2.3 Preferencial ou obrigatório? 31
3 MÉTODO DE PESQUISA 32
4 RESULTADOS DA PESQUISA 33
4.1 Dos primeiros passos à consolidação 33
4.2 Os órgãos independentes 37
4.3 Os Municípios 38
5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS 39
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS 40
7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 41

3 Inovação Pública na Infraestrutura Viária do Ceará 45

Autores: Jorge Soares, Lucas Babadopulos e Juceline Bastos

1 INTRODUÇÃO 46
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA 47
2.1 Tecnologias para auxílio nas inspeções periciais e transparência de obras públicas locais 47
2.2 Tecnologias de acompanhamento da qualidade de pavimentos 49
3 METODOLOGIA 50
4 RESULTADOS E DISCUSSÕES 51
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 54
6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 55

4 Dinâmica Fiscal Própria dos Governos Estaduais no Brasil: Solvência da Dívida, Sustentabilidade dos Investimentos e Equilíbrio Orçamentário 58

Autor: Paulo Rogério Faustino Matos

1 INTRODUÇÃO 59
2 LITERATURA SOBRE INVESTIMENTOS PÚBLICOS, DÍVIDA E CAIXA 61
2.1 Literatura internacional 61
2.2 Literatura relacionada à dívida e aos investimentos dos governos estaduais 62
3 ARCABOUÇO FISCAL 62
3.1 Teoria clássica sobre a dinâmica da dívida de um governo nacional 62
3.2 Dinâmica da dívida de um governo estadual no Brasil 64
3.3 Dinâmica da disponibilidade ajustada do caixa de um governo estadual no Brasil 65
3.4 Dinâmica dos investimentos de governo subnacional no Brasil 66
4 EXERCÍCIO EMPÍRICO 68
4.1 Estatística descritiva 68
4.2 Relações estruturais de longo prazo 69
4.3 Revisitando a solvência da dívida: relações de curto prazo 72
5 CONCLUSÃO 75
6 REFERÊNCIAS 76

5 Análise de Decisão Multicritério Aplicada ao Controle Externo de Convênios Celebrados com o Setor Público Brasileiro 78

Autores: Raimir Holanda Filho, Bruno de Paiva y Raviolo, George Henrique de Moura Cunha, Leonardo Santos de Sousa e Ricardo Wagner Cavalcante Brito.....

1 INTRODUÇÃO 79
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA 80
2.1 Métodos MCDA 82
2.2 Critérios 83
2.3 Pesos 83
2.4 Métodos 84
2.4.1 PROMETHEE II 84
2.4.2 ELECTRE 85
3 METODOLOGIA 86
3.1 Procedimentos de Coleta de Dados 86
3.2 Critérios MCDA 87
3.3 Pesos 87
3.4 Instanciação dos métodos 88
3.5 Comparação dos métodos 88
3.5.1 Priorização Enviesada por Sobreposição (*Rank Biased Overlap - RBO*) 88
3.5.2 Coeficiente de Similaridade de Posição (Rank Similarity Coefficient) 89
4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS 89
4.1 Intersecção dos convênios priorizados 90
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 91
6 LIMITAÇÕES DA PESQUISA E RECOMENDAÇÕES PARA ESTUDOS POSTERIORES 91
7 REFERÊNCIAS 91

6 A técnica de simplificação de documentos aplicada como forma de inovação nas Comunicações Processuais do Tribunal de Contas do Ceará 96

Autores: Rubens Cézar Parente Nogueira, Paulo Alcântara Saraiva Leão, Frank Martins Tavares Filho e Fernando Antônio Diogo de Siqueira Cruz

1 INTRODUÇÃO 97
2 JUSTIFICATIVA 97
3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA 98
4 MÉTODO 99
5 DESENVOLVIMENTO 99
5.1 Lançamento 100
5.2 Oficinas 100
5.3 Testes 101
5.4 Apresentação dos resultados 102
6 RESULTADOS ALCANÇADOS 102
7 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS 104
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS 104
9 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 104

7 ***On the efficiency in spending on fuel in cities in the state of Ceará*** 107

Autores: Sarah Mesquita Lima, Paulo Rogério Faustino Matos, Raimir Holanda Filho e Ricardo Wagner Cavalcante Brito

1 INTRODUCTION 107
2 MATHEMATICAL METHODOLOGY: DEA 108
3 DATA 109
3.1 Control variables 111
4 EMPIRICAL EXERCISE 112
5 CONCLUDING REMARKS 114
6 REFERENCES 115

8 ***Design Thinking*** como indutor da inovação no controle externo: estudo de caso do Tribunal de Contas do Estado do Ceará 116

Autoras: Valéria Diniz de Miranda e Derlange Maia Oliveira

1 INTRODUÇÃO 116
2 INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO: UMA QUESTÃO ESSENCIAL 118
3 DESIGN THINKING: PENSANDO PROBLEMAS DE UMA FORMA DIFERENTE 118
3.1 Processo de Design Thinking 120
3.1.1 ETAPA 1: Descoberta 121
3.1.2 ETAPA 2: (Re)Definição 121
3.1.3 ETAPA 3: Ideação 121
3.1.4 ETAPA 4: Prototipação 122
3.1.5 ETAPA 5: Teste 122
4 METODOLOGIA 122
4.1 Entendimento do contexto 123
4.2 Proposta metodológica para o estudo de caso com uso do *Design Thinking* 125

5 RESULTADOS E DISCUSSÃO 126
5.1 Etapas: Descoberta, Re(definição), Ideação, Prototipação e Teste 126
5.2 O produto e seus resultados 130
5.3 Avaliação do processo de Design Thinking 130
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS 131
7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 132

9 Brazil: between the Public Policies and the hunger 134
Autores: Bruno Teixeira Lins, João Vitor da Silva Batista e Fran Espinoza

1 INTRODUCTION 135
2 EVOLUTION OF HUNGER IN BRAZIL 136
3 ANALYSIS OF PUBLIC POLICIES 137
4 A COMPARATIVE STUDY 139
5 FINAL CONSIDERATIONS 140
6 REFERENCES 141

10 Políticas Públicas referentes aos direitos das mulheres na pandemia da Covid-19 no Brasil 144
Autoras: Camila Cristina Souza de Carvalho, Juliana Maio de Oliveira e Renata Carlos Martins

1 INTRODUÇÃO 145
2 REFERENCIAL TEÓRICO 145
2.1 Interseccionalidade: subinclusão e superinclusão em debate 146
2.2 A pauta de gênero na agenda política: da sua constituição ao contexto da pandemia 147
3 METODOLOGIA 149
4 RESULTADOS 150
5 CONCLUSÃO 154
6 REFERÊNCIAS 154

11 Disciplina eletiva no ensino médio estadual do Ceará: experiência pioneira de inserção do controle social na educação formal 158
Autores: Eloisa Maia Vidal, Luis Eduardo de Menezes Lima e Gezenira Rodrigues da Silva

1 INTRODUÇÃO 159
2 O ENSINO MÉDIO NO CEARÁ 160
2.1 As atividades eletivas como parte flexível do currículo escolar 161
3 O PROGRAMA AGENTES DE CONTROLE E A CONSOLIDAÇÃO DA DISCIPLINA ELETIVA 162
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS 166
5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 166

12 Efeitos da governança pública no desenvolvimento econômico dos municípios da região metropolitana de Salvador 168
Autores: Gabriel Souza, Julita Ribeiro Ferreira e Jorge Bispo

1 INTRODUÇÃO 169
2 REFERENCIAL TEÓRICO 170
2.1 Teoria da Agência e Governança no Setor Público 170

2.2 Transparência e *Accountability* 172
2.3 Desenvolvimento Econômico..... 173
2.4 Indicadores de Desempenho nos Municípios..... 173
3 METODOLOGIA..... 175
3.1 Amostra e Coleta de dados 175
3.2 Variáveis Dependente e Independentes..... 176
4 ANÁLISE DOS RESULTADOS 178
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 180
6 REFERÊNCIAS..... 181

13 Não basta legislar Políticas Públicas essenciais: a urgência de um sistema integrado financeiro e orçamentário frente à Lei Federal n° 14.214/2021..... 185

Autora: Karine Tomaz Veiga

1 INTRODUÇÃO..... 186
2 DAS PROPOSITURAS LEGISLATIVAS DO CONGRESSO NACIONAL 186
3 DA LEGISLAÇÃO QUE CRIOU O PPPSM..... 189
4 DOS VETOS DERRUBADOS DO PPPSM..... 190
5 DA REGULAMENTAÇÃO APROVADA PELO PODER EXECUTIVO 193
6 DA COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA 194
7 DOS ELEMENTOS ORÇAMENTÁRIOS DO PPPSM NA LOA 2022 E PLOA 2023..... 196
8 DOS CRITÉRIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO PPPSM..... 198
9 CONCLUSÃO..... 199
10 REFERÊNCIAS..... 200

14 Reforma do ensino médio no Ceará: percepção dos diretores High school reform: principal's perception..... 201

Autores: Priscila Lima de Castro, Jocyrrégia Maria Peixoto Alves e Eloisa Maia Vidal

1 INTRODUÇÃO..... 201
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA..... 202
3 MÉTODO DE PESQUISA..... 202
4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS..... 205
4.1 O ensino médio no Ceará 205
4.2 Análise dos dados do questionário do diretor 207
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 210
6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 211

15 Controle externo e os benefícios fiscais do estado do Ceará 213

Autores: Samuel Leite Castelo, Manuel Salgueiro Rodrigues Júnior e Hennya Nunes Lemos

1 INTRODUÇÃO..... 214
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA..... 215
2.1 O enquadramento conceituação das Renúncias de Receitas..... 215
2.2 Aspectos constitucionais e da Lei de responsabilidade fiscal sobre renúncias de receitas..... 217
3 MÉTODO DE PESQUISA..... 220
4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS..... 221
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 225
6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... 225

16 Desigualdade de acesso a alimentos no Brasil: a insegurança alimentar no campo 229
Autores: Thaís Gomes Abreu e Maria Goretti Dal Bosco

1 INTRODUÇÃO 230
2 DIREITO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA 231
3 COMPARAÇÃO DA DESIGUALDADE DO CAMPO E DOS CENTROS URBANOS.....232
4 POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO AO DIREITO À ALIMENTAÇÃO..... 234
5 PRODUÇÃO AGRÍCOLA FAMILIAR: OS MOTIVOS QUE ACARRETAM A DESIGUALDADE ALIMENTAR..... 236
6 CONCLUSÃO 237
7 REFERÊNCIAS 238

17 O controle de legitimidade das Políticas Públicas na perspectiva dos Tribunais de Contas do Brasil: uma proposta metodológica à luz das suas atribuições constitucionais 242
Autor: Antônio Blecaute Costa Barbosa

1 INTRODUÇÃO..... 243
2 O CARÁTER MULTIFACETADO DA POLÍTICA PÚBLICA..... 244
3 O SISTEMA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO GOVERNAMENTAL COMO EXPRESSÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS 246
4 O CONTROLE DE LEGITIMIDADE ENQUANTO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL E MECANISMO DE *CHECKS AND BALANCES* ENTRE PODERES PÚBLICOS..... 247
5 PROPOSTA METODOLÓGICA PARA O CONTROLE DE LEGITIMIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EXERCIDO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL.. 249
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS 252
7 REFERÊNCIAS..... 253

18 Projeto Juntos Pela Educação e o fortalecimento do Controle Externo Educacional: experiência do Tribunal de Contas do Estado do Amapá.....256
Autores: Carina Baia Rodrigues, Regiane Guedes Rodrigues, Márcio da Paixão Barros e Saulo Oliveira Miranda

1 INTRODUÇÃO.....257
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....258
3 MÉTODO DE PESQUISA.....259
4 RESULTADOS DA PESQUISA.....261
5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....265
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS 268
7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....269

19 Integridade na Administração Pública: conceito axial para o desenvolvimento brasileiro 272
Autores: Durval Ângelo Andrade e João Pedro Braga de Carvalho

1 INTRODUÇÃO.....273
2 BREVE HISTÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....274
3 O CONCEITO DE INTEGRIDADE PÚBLICA.....278
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS 279
5 REFERÊNCIAS.....281

20 Controle e políticas públicas: proposta de um indicador de corrupção no Brasil baseado em dados do Tribunal de Contas da União 282

Autor: Gilson Piqueras Garcia

1 INTRODUÇÃO 283
2 O CONCEITO DE CORRUPÇÃO 283
3 O CIPM 286
4 PROPRIEDADES DO CIPM 291
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 293
6 REFERÊNCIAS 293

21 O Programa Nacional de Alimentação Escolar e a Agricultura Familiar: uma análise do papel e desafios dos Estados 295

Autores: Gustavo Henrique de Faria, Tassiana Soares Pimentel, Maico Roris Severino, Edna de Araújo Andrade e Isadora Ayres Arantes de Paiva

1 INTRODUÇÃO 296
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA 297
2.1 OS ENTES FEDERATIVOS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DESCENTRALIZADAS: uma breve contextualização 297
2.2 PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: objetivos e diretrizes ... 298
2.3 A AGRICULTURA FAMILIAR NO ÂMBITO DO PNAE 300
3 METODOLOGIA 300
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO 301
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 304
6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 305

22 Divulgação e transparência da avaliação de Políticas Públicas – um estudo de caso dos Portais de Transparência dos municípios rondonienses 309

Autor: José Fernando Domiciano

1 INTRODUÇÃO 310
2 REFERENCIAL TEÓRICO 311
3 METODOLOGIA 315
4 RESULTADO DA PESQUISA 317
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 320
6 REFERÊNCIAS 321

23 Compras públicas municipais e desenvolvimento sustentável 324

Autores: Luzilea Brito de Oliveira e Juliano Santos da Silva

1 INTRODUÇÃO 325
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA 326
3 METODOLOGIA 329
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO 329
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 334
6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 334

24 A Experiência do Tribunal de Contas do Estado do Ceará como indutor de ações de sustentabilidade 336

Autora: Tatyanne Cavalcante Pimenta

1 INTRODUÇÃO 337
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA 337
3 MÉTODO DE PESQUISA 340
4 RESULTADOS DA PESQUISA 342
5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS 345
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS 346
7 REFERÊNCIAS 347

PREFÁCIO

O Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas é um programa de capacitação de grande porte promovido anualmente pelo Instituto Rui Barbosa (IRB). O evento reúne palestrantes nacionais e internacionais, chamada de trabalhos, oficinas e cursos voltados à produção e difusão de conhecimento entre gestores e servidores públicos, integrantes de tribunais de contas, especialistas em governança e políticas públicas, professores e estudantes.

O objetivo do Congresso consiste na melhoria da Administração Pública, mediante a apresentação de estudos acerca da qualidade das políticas públicas, bem como a multiplicação e o intercâmbio de conhecimentos.

O VIII Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas, que teve como tema "Desenvolvimento e controle: um diálogo a favor da cidadania", ocorreu nos dias 01 a 03 de março de 2023, no Hotel Deville Prime, em Salvador/BA, promovido de forma conjunta pelo Instituto Rui Barbosa (IRB), Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE-BA) e Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM-BA), com o apoio institucional das entidades representativas do Sistema de Controle Externo, contou com o patrocínio do Sebrae, Banco do Nordeste do Brasil/Governo Federal e Governo do Estado da Bahia.

A edição comemorativa ao centenário de morte de Ruy Barbosa reuniu 25 palestrantes, nacionais e internacionais em Conferências e Painéis temáticos, 24 apresentações de trabalhos científicos, 04 reuniões de entidades do sistema de controle externo brasileiro e do Mercosul, 11 reuniões de Comitês Técnicos do Instituto Rui Barbosa, apresentações de boas práticas de Tribunais de Contas brasileiros, entrega do I Prêmio IRB de Monografia e momentos de homenagens e reconhecimento a personalidades que contribuem para o controle externo e fortalecimento da administração pública. No quesito da produção e difusão de conhecimento entre gestores e servidores públicos, integrantes de tribunais de contas, especialistas em governança e políticas públicas, professores e estudantes, o Congresso contou com um total de 1.812 participantes, sendo 966 presenciais e 846 por meio virtual.

O evento buscou acolher os participantes para debater a democracia sob uma perspectiva que vai além de preferências político-partidárias e a missão dos Tribunais em um aspecto nacional e global. Como forma de registrar e compartilhar o conhecimento gerado durante este grande evento, o IRB publica os trabalhos técnicos nestes anais do VIII Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas.

Equipe IRB

Avaliação da maturidade em gerenciamento de processos de negócio: estudo de caso do Tribunal de Contas do Estado do Ceará

Bruno de Oliveira Carneiro, José Auriço Oliveira e Mariana Araújo de Oliveira

Maturity assessment in business process management: case study of the State of Ceará's Court of Accounts

RESUMO

Este trabalho objetiva apresentar a avaliação da maturidade do gerenciamento de processos do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE), sob a ótica do modelo PEMM (*Process and Enterprise Maturity Model*), com foco nas capacidades organizacionais. O interesse pelo estudo fundamenta-se nas boas práticas de Gerenciamento de Processos de Negócio ou BPM (*Business Process Management*) que oferecem instrumentos para aprimorar o desempenho das organizações. A partir disso, desenvolveu-se uma vasta pesquisa bibliográfica e documental sobre assuntos que orbitam o BPM. O estudo resultou em identificar o estágio atual de maturidade, ensejando ações que favoreçam evoluir a gestão de processos no TCE/CE. Além disso, o artigo disponibiliza uma contribuição ao serviço público, propondo uma reflexão sobre a melhoria contínua e a qualificação das entregas à sociedade.

Palavras-chave: BPM. Gestão de Processos. Maturidade de Processos. PEMM.

ABSTRACT

This work aims to evaluate the process management maturity of the State of Ceará's Court of Accounts (TCE/CE), from the perspective of the PEMM model (Process and Enterprise Maturity Model), focusing on organizational enablers. The interest in the study is based on the good practices of Business Process Management (BPM), which offers instruments to improve the performance of organizations. On that note, a vast bibliographical and documentary research was developed on subjects that orbit BPM. The study resulted in identifying the current stage of maturity, giving rise to actions that favor the evolution of process management in the TCE/CE. In addition, the article provides a contribution to the public service, proposing a reflection on the continuous improvement and qualification of deliveries to society.

Keywords: BPM. Processes management. Process Maturity. PEMM.

1 INTRODUÇÃO

O artigo 37 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2016) consagra os princípios inerentes à administração pública, quais sejam: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência. Esses princípios formam a base de toda a atividade administrativa e regulam as ações dos órgãos públicos, administradores e servidores.

Dentre os princípios, cumpre ressaltar o Princípio da Eficiência. Para Meirelles (2009), o Princípio da Eficiência busca atingir um modelo de administração pública gerencial voltado para o controle dos resultados na atuação do Estado frente aos anseios da sociedade.

Em decorrência do Princípio da Eficiência, o Tribunal de Contas da União (TCU) editou o Referencial Básico de Governança Organizacional. O referido documento aborda a estrutura operacional da governança pública de entidades e de órgãos públicos em que ocorre a governança sobre processos finalísticos e de apoio, sendo estes elementos centrais na entrega de valor ao cliente final, no caso, à sociedade, na personificação da figura do cidadão (TCU, 2020).

Assim, diante da necessidade de ofertar melhores produtos e serviços, o Gerenciamento de Processos de Negócio (*Business Process Management* – BPM) se apresenta como uma disciplina gerencial que integra a estratégia e os objetivos de uma organização às expectativas dos seus clientes, por meio de processos de negócio. BPM reúne estratégias, metas, cultura, estruturas organizacionais, papéis, políticas, metodologias e ferramentas de tecnologia de informação para analisar, desenhar, implementar, controlar e melhorar, continuamente, os processos ponta a ponta e estabelecer a governança de processos (ABPMP, 2019).

Dessa forma, a adoção do BPM nas instituições é uma decisão estratégica e requer a utilização de ferramentas tecnológicas, bem como de técnicas e métodos de trabalho. Assim, a avaliação da maturidade organizacional, para o gerenciamento de processos, torna-se um dos fatores críticos para o sucesso, uma vez que determina a capacidade e a velocidade de adaptação para a mudança (ABPMP, 2019).

Considerando que as discussões sobre o BPM são um fenômeno relevante para as instituições, a avaliação da maturidade, em gerenciamento de processos, surge dentro desse cenário. Para as organizações (públicas ou privadas) serem competitivas, elas precisam ter seus processos estruturados, permitindo avaliar como o modelo de gestão adotado está se desenvolvendo dentro da organização (VIANNA, GUTIERREZ; COSTA, 2014).

Identificado o problema, o presente trabalho pretende ampliar o debate sobre os assuntos relacionados ao gerenciamento de processos de negócio. Assim, por meio de um estudo de caso, o artigo objetiva apresentar os resultados sobre a avaliação da maturidade em gerenciamento de processos do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE), utilizando o modelo PEMM (*Process and Enterprise Maturity Model*), com foco nos capacitadores organizacionais.

Portanto, o trabalho encontra-se dividido em cinco seções. A primeira consiste nesta parte introdutória. A segunda aborda a fundamentação teórica que envolve a maturidade de processos. A terceira apresenta a metodologia proposta neste artigo. A quarta trata de discutir os resultados obtidos. Finalmente, a quinta discorre sobre algumas análises e considerações deste estudo.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Para alcançar os objetivos, o trabalho utilizou como fundamentação teórica uma revisão na literatura em que se discutem os diferentes pontos de vista e ideias de autores sobre maturidade de processos. Em complemento, o estudo beneficiou-se de dados e informações extraídos de documentos públicos como rica fonte para inspiração.

Maturidade pode ser compreendida como o estado de estar completa, perfeita, ou pronta e da plenitude ou perfeição de crescimento ou desenvolvimento (PRESS, 2004).

De acordo com Siqueira (2005), maturidade é a extensão em que o processo é explicitamente definido, gerenciado, medido e controlado. Maturidade é, pois, o grau de desenvolvimento de processos

e sistemas que, por sua natureza repetitiva, contribui para que cada uma dessas repetições seja um sucesso; porém, sistemas e processos apenas repetitivos não garantem por si sós, o sucesso, mas, sim, aumentam a probabilidade de alcançá-lo.

Para Lahti, Shamsuzzoha e Helo (2009), a palavra maturidade representa o desenvolvimento de um estágio inicial a um estágio final, em que há uma evolução dos processos, estágios intermediários à plena maturidade. No contexto dos processos de negócio, alcançar a maturidade significa atingir um nível de excelência e melhorar continuamente com o objetivo de manter o alinhamento à dinâmica do mercado e às constantes possibilidades geradas, principalmente, pela evolução tecnológica e expansão dos meios de comunicação.

A literatura sugere que organizações, com processos bem desenvolvidos e maduros, permitem uma melhoria contínua do controle e do monitoramento da produção e são mais propensas a superar os seus concorrentes e manter o seu desempenho (BITITCI et al., 2011).

Logo, a maturidade do processo refere-se a quão perto um processo está de ser completo. Para um processo amadurecer, ele deve ser completo em sua utilidade, automatizado, confiável em informação e continuamente aprimorado (ABPMP, 2019).

Com a crescente busca pelo tema, tornam-se mais claras as razões pelas quais a estratégia organizacional deve procurar valorizar ou motivar a interiorização de uma cultura focada no aprendizado e no aprimoramento contínuo, por meio de modelos que permitam avaliar a maturidade da empresa (WILLAERT, 2007).

Os modelos de maturidade são originários do campo da gestão da qualidade total, onde ajudam as organizações a melhorar seus processos e sistemas continuamente em direção a seus objetivos futuros buscando, através de sua implementação, atingir três objetivos: (i) como uma ferramenta para permitir a descrição de "como está", avaliando os pontos fortes e fracos atuais (no diagnóstico); (ii) como uma ferramenta para permitir a prescrição do desenvolvimento de um roteiro para melhorias; e (iii) como uma ferramenta que permita a implementação de *benchmarking* para avaliar os padrões da indústria e outras organizações (ROSEMANN; DE BRUIN, 2005).

Segundo a publicação da *Object Management Group* (2008), modelos de maturidade são geralmente abstrações da realidade, baseados nas melhores práticas de excelência em gestão, capazes de descrever elementos essenciais do processo para diversas áreas de atuação.

Para Leandro (2011), um modelo de maturidade provê um ponto de partida importante para a identificação de prioridades e para a definição de um *roadmap* de implementação e evolução de BPM dentro de uma organização. Aumentar a maturidade na gestão por processos implica o aumento da previsibilidade e qualidade dos resultados obtidos com as iniciativas de BPM, e indica consistência na sua aplicação ao longo do tempo.

Os modelos de maturidade podem abranger a análise de processos específicos ou podem estar voltados para avaliar e melhorar a capacidade organizacional em realizar a gestão de seus processos de negócio e, com isso, obter ganhos de eficiência e eficácia. Ou ainda, podem atender a estes dois propósitos (LOOY, 2013).

Para alcançar mudanças efetivas e duradouras dos esforços relacionados à melhoria de processos, faz-se necessário um roteiro evolutivo para aumentar os níveis de maturidade dos processos organizacionais (MICHELI, 2015).

Existem diversos modelos de maturidade em gerenciamento de processos de negócio, que se destinam a avaliação organizacional. Para respaldar a pesquisa, estudou-se os modelos a exemplo de McCormack (2003), David Fisher (2004), Rosemann e Bruin (2005), *Object Management Group* – OMG (2008), dentre os quais se destaca o modelo PEMM (*Process and Enterprise Maturity Model*), proposto por Michael Hammer, em 2007.

Segundo Hammer (2007), o PEMM é um ferramenta que ajuda o executivo a entender, formular e avaliar iniciativas de transformação de processos. O modelo baseia-se em dois grupos distintos de características que são necessárias para o bom desempenho dos processos de negócio e a sua sustentabilidade. Um grupo aplica-se para processos individuais e são descritos como viabilizadores

de processo, os quais determinam como os processos são capazes de funcionar ao longo do tempo; e, o outro grupo é representado pelas capacidades organizacionais, que se aplicam para a organização como um todo, conforme Quadro 1:

Quadro 1 – Modelo PEMM – *Process and Enterprise Maturity Model*

Princípios	Componente	Descrição
Viabilizadores de processos	Desenho	Amplitude da especificação de como o processo deve ser executado, quem faz o quê, como, com que recursos, qualidade, etc.
	Executores	As pessoas que executam o processo devem ter habilidades e conhecimento adequados.
	Responsáveis	Um alto executivo que tem a responsabilidade e autoridade para assegurar que o processo entrega os resultados.
	Infraestrutura	A empresa deve alinhar a sua infraestrutura, tais como, tecnologia de informações e sistemas de recursos humanos, para apoiar o processo.
	Indicadores	Desenvolver e utilizar as métricas corretas para avaliar o desempenho do processo ao longo do tempo.
Capacidades organizacionais	Liderança	Os altos executivos da organização devem estar comprometidos com a abordagem de processos de negócio. Redesenhar processos requer uma extensa mudança organizacional, que normalmente provoca resistência ao longo da empresa, o que pode acabar com os esforços de gestão por processos.
	Cultura	Somente organizações cuja cultura valorize clientes, trabalho em equipe, comprometimento pessoal e aceitação da mudança poderão avançar em direção a gestão por processos.
	Conhecimento	As organizações precisam ter pessoas com habilidades e conhecimento de redesenho de processos, visto que este não é um trabalho para amadores ou improvisadores.
	Governança	Atua como mecanismo para gestão de processos complexos e iniciativas de mudança. Envolve a adoção de modelos de processos organizacionais, conscientização da responsabilidade dos gestores pela tomada de decisões e integração das iniciativas dos diversos setores da organização, tendo como foco o seu crescimento.

Fonte: Adaptado de Hammer (2007).

Hammer (2007) descreve que cada princípio e seus desdobramentos dispõem de 04 (quatro) níveis progressivos de maturidade, variando do nível básico (nível 01) até o nível de estado da arte (nível 04), como segue Figura 1:

Figura 1 – níveis de maturidade do PEMM.

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

Para verificar o estado atual de cada princípio, seja para as capacidades organizacionais, seja para os viabilizadores de processos, Hammer (2007) estabelece uma escala de cores e percentuais retratada nas afirmações contidas nas matrizes ou tabelas de verificação, da seguinte forma:

a) verde: afirmativa predominantemente verdadeira ou indica que acima de 80% das características apresentadas foram cumpridas;

b) amarela: afirmativa medianamente verdadeira ou indica que entre 20% e 80% das características apresentadas foram cumpridas. Há a necessidade de ser implementar ações de desenvolvimento e melhorias, porém já apresentam iniciativas relacionadas ao tópico analisado;

c) vermelho: afirmativa preponderantemente falsa ou indica que menos de 20% das características de implementação de ações para resolver obstáculos à melhoria do processo e das práticas de gerenciamento de processos.

Ao final da aplicação da matriz proposta por Hammer (2007), tem-se o retrato da maturidade atual, tanto das capacidades organizacionais, quanto de processos específicos. Além do diagnóstico, o modelo sugere um roteiro para alcançar um nível superior de maturidade, por meio de um plano de ação para efetivar as melhorias.

3 METODOLOGIA

Este capítulo apresenta a metodologia utilizada na realização deste trabalho. Quanto aos objetivos, trata-se de uma pesquisa exploratória que, segundo Gil (2008), busca gerar conhecimento sobre o objeto de estudo e contribuir para a construção de padrões, ideias ou hipóteses, além de incentivar descobertas.

Quanto aos procedimentos técnicos, adotou-se um estudo de caso. Para Gil (2008), estudo de caso é um método amplo de pesquisa sobre um tema específico em que se pode aprofundar a sua compreensão e, assim, subsidiar novas investigações sobre tal tema, além de fornecer aos pesquisadores uma ampla gama de evidências, incluindo análise de documentos, trabalho de campo, entrevistas e observação participativa.

Como procedimento técnico, utilizou-se a pesquisa documental. No entender de Gil (2008), esse tipo de pesquisa usa de dados primários, tais como: normativos, ofícios, boletins, regulamentos etc. Além disso, recorreu-se a pesquisa bibliográfica, sendo utilizado material já elaborado, constituído principalmente de livros e de artigos científicos (GIL, 2008).

Definido os métodos e os procedimentos, o trabalho iniciou-se com uma reflexão sobre as diretrizes estratégicas do TCE/CE, como forma de alinhar o trabalho em prol dos objetivos da organização.

Foi necessário, para isso, ter como guia a missão do TCE/CE que é “exercer o controle externo, fiscalizando e orientando a aplicação dos recursos públicos em benefício da sociedade”.

Para Chiavenato (2005), missão significa uma tarefa que é recebida. É a razão de existência da organização.

No Tribunal de Contas, a Secretaria Governança (Secgov) é a unidade responsável por coordenar os processos de elaboração e atualização dos planos e projetos estratégicos, bem como acompanhar sua execução. Além disso, compete à Secgov prestar consultoria interna para o desdobramento da estratégia institucional ao nível setorial, disseminar a cultura do planejamento e auxiliar na elaboração de diversos instrumentos de planejamento.

Alinhado aos objetivos estratégicos, a Secgov foi designada para diagnosticar a maturidade em relação ao gerenciamento de processos do TCE/CE, a fim de propor ações que favoreçam o alcance de patamares superiores de maturidade, na lógica da melhoria contínua de processos.

Como consequência, o Planejamento Estratégico do TCE/CE (2021/2026) demandou editar a Portaria nº 199/2022, com intuito de estabelecer diretrizes aos gestores responsáveis pelo planejamento e execução dos projetos estratégicos, dentre as quais, a iniciativa que visa, justamente, diagnosticar o nível de maturidade organizacional em relação ao gerenciamento de processos, conforme Quadro 2:

Quadro 2 – Projetos estratégicos do TCE/CE.

Objetivo Estratégico	Projeto	Objetivo	Ano de Início	Área Responsável
Fortalecer a governança e a gestão	Diagnóstico da maturidade de processos	Diagnosticar a maturidade em relação ao gerenciamento de processos	2022	Secgov

Fonte: Adaptado da Portaria TCE/CE nº 199/2022, de 23/03/2022.

Superada a fase de alinhamento estratégico, o passo seguinte consistiu em realizar uma exaustiva revisão na literatura, com vista a estudar temas-chave relacionados ao trabalho, tais como, gerenciamento de processos de negócio e maturidade de processos.

Diante do arcabouço teórico e documental, foi necessário estabelecer critérios para definir o modelo de avaliação mais apropriado de análise da maturidade em gerenciamento de processos do TCE/CE. Como critério de seleção, o trabalho considerou as seguintes características: a) facilidade de aplicação; b) facilidade de visualizar, compreender as particularidades da organização; c) escopo amplo de aplicação; d) fácil compilação dos resultados e disponibilidade dos questionários de forma gratuita; e) complexidade do modelo; e f) adequabilidade ao perfil do público respondente.

Nesse sentido, optou-se pelo modelo PEMM (*Process and Enterprise Maturity Model*), proposto por Michael Hammer (2007). Isto porque tal modelo apresenta uma abrangência e um detalhamento maior das características necessárias para avaliar a evolução da maturidade, de forma distinta entre a maturidade de processo e a da organização.

O PEMM baseia-se na concepção de processos, assim como nas competências das empresas. Delimitando o trabalho, o estudo de caso direcionou esforços para avaliar os capacitadores organizacionais de liderança, cultura, conhecimento e governança.

Tendo em vista que o modelo de avaliação original encontra-se na língua inglesa, o PEMM precisou de uma tradução para o idioma português. Houve muita dedicação e empenho dos integrantes da Secgov para que a versão se mantivesse fiel à língua original, mas também houve o cuidado em interpretar alguns termos genéricos ao cotidiano técnico do Tribunal de Contas.

Desse modo, o questionário da matriz foi enviado para o *e-mail* institucional dos participantes, seguido de instruções de preenchimento. Ao todo, foram avaliadas a percepção de 52 (cinquenta e duas) afirmações, em que resultaram diferentes níveis de maturidade.

Como opção de respostas às assertivas, o modelo de avaliação operou com 03 (três) alternativas de preenchimento, adaptadas em escalas Likert, sendo: a) a afirmação é amplamente verdadeira (pelo menos 80% está correta); b) a afirmação é parcialmente verdadeira (entre 20% e 80% está correta); e c) a afirmação é falsa (menos de 20% está correta).

Os níveis de maturidade são atribuídos consoante uma observação majoritária das respostas dadas às afirmações. A Figura 2 detalha o modelo PEMM, quanto aos capacitadores organizacionais.

Figura 2 – Matriz do modelo PEMM: capacitadores organizacionais

Princípios	Componentes	Subdivisão	Níveis				Estado		
			E1	E2	E3	E4	80% verdade	20% a 80% verdade	Falso
Capacidades organizacionais	Liderança	Conscientização	Afirmativa	Afirmativa	Afirmativa	Afirmativa			
		Alinhamento	Afirmativa	Afirmativa	Afirmativa	Afirmativa			
		Conduta	Afirmativa	Afirmativa	Afirmativa	Afirmativa			
		Estilo	Afirmativa	Afirmativa	Afirmativa	Afirmativa			
	Cultura	Trabalho em equipe	Afirmativa	Afirmativa	Afirmativa	Afirmativa			
		Foco no cliente	Afirmativa	Afirmativa	Afirmativa	Afirmativa			
		Responsabilidade	Afirmativa	Afirmativa	Afirmativa	Afirmativa			
		Postura em relação à mudança	Afirmativa	Afirmativa	Afirmativa	Afirmativa			
	Conhecimento	Pessoal	Afirmativa	Afirmativa	Afirmativa	Afirmativa			
		Metodologia	Afirmativa	Afirmativa	Afirmativa	Afirmativa			
	Governança	Modelo de processo	Afirmativa	Afirmativa	Afirmativa	Afirmativa			
		Responsabilidade	Afirmativa	Afirmativa	Afirmativa	Afirmativa			
		Integração	Afirmativa	Afirmativa	Afirmativa	Afirmativa			

Fonte: Adaptado de Hammer (2007).

Para um estudo realista e comparativo, a amostra foi realizada em dois grupos distintos de participantes. A intenção de segregar em grupos objetiva avaliar o comportamento dos convidados, de acordo com a similaridade dos perfis, quais sejam: (i) corpo gerencial: participação de todos os gestores do TCE/CE (Avaliação 1); e (ii) corpo funcional: participação de servidores que já participaram de alguma iniciativa de gerenciamento de processos de negócio no TCE/CE (Avaliação 2).

O critério de avaliação dos níveis de maturidade do modelo PEMM envolve uma análise e interpretação conjunta entre princípios, componentes e respectivos desdobramentos, considerando a percepção dos participantes.

Nessa linha, a identificação dos níveis de maturidade dos componentes consiste em aplicar a média aritmética simples, através da qual é realizado o somatório de todos os níveis dos desdobramentos, e, em seguida, dividido pelo somatório de quantidade de elementos. De maneira análoga, o princípio é apurado, também com o uso da média simples, com base nos resultados dos quatro componentes (liderança, cultura, conhecimento e governança).

Ressalta-se que o modelo PEMM apresenta uma margem de subjetividade para determinar o nível de maturidade. Nessa situação, o estudo adota uma postura prudente em não avançar estágios que requeiram medidas pendentes em níveis pretéritos.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Este capítulo propõe apresentar os resultados alcançados na avaliação de maturidade em gerenciamento de processos, como forma de sugerir ações para melhorar os níveis de desempenho do Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

Por meio da aplicação do modelo PEMM, o estudo convidou 204 (duzentos e quatro) servidores do TCE/CE para participar da pesquisa, conforme Quadro 3:

Quadro 3 – Convidados por perfil de avaliação.

Formulário	Convidados	Participantes	Percentual
Corpo gerencial	129	21	16%
Corpo funcional	75	15	20%
Total	204	36	18%

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

Após a coleta de dados, é oportuno analisar e interpretar as informações quanto à percepção dos participantes. Em relação ao corpo gerencial, os resultados demonstram o seguinte nível de maturidade.

Figura 3 – Matriz do modelo PEMM: corpo gerencial.

PRINCÍPIOS	COMPONENTES	NÍVEIS					
		NÍVEL 1	NÍVEL 2	NÍVEL 3	NÍVEL 4	MATURIDADE	
						COMPONENTE	PRINCÍPIO
Liderança	Conscientização					NÍVEL 2*	1,5
	Alinhamento					NÍVEL 1*	
	Conduta					NÍVEL 1	
	Estilo					NÍVEL 3*	
Cultura	Trabalho em equipe					NÍVEL 1*	1,0
	Foco no cliente					NÍVEL 1	
	Responsabilidade					NÍVEL 1*	
	Postura em relação a mudança					NÍVEL 1*	
Conhecimento	Pessoal					NÍVEL 1	2,0
	Metodologia					NÍVEL 3*	
Governança	Modelo de processo					NÍVEL 2	2,0
	Responsabilidade					NÍVEL 1*	
	Integração					NÍVEL 3*	
MATURIDADE EM GERENCIAMENTO DE PROCESSOS							1,7

* Requer adoção de medidas em estágios anteriores ou pendente de ações para completar o estágio inicial.

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

Analisando a Figura 3, é possível observar que a percepção dos gestores referente à maturidade em gerenciamento de processos do Tribunal de Contas, de modo geral, encontra-se no nível 1,7.

Dentre os quatro princípios dos capacitadores organizacionais do PEMM, o conhecimento e a governança apresentam os melhores resultados, ultrapassando o estágio inicial de maturidade.

Por outro lado, é importante comentar que os componentes da postura em relação à mudança (cultura) e de pessoal (conhecimento) revelam, a priori, resultados que necessitam de esforços adicionais para progredir na maturidade. Em resposta ao impacto negativo, tais componentes podem demandar a existência de um grupo de especialistas em gestão de mudanças organizacionais, como forma de integrar a padronização de processos e adotar um processo-padrão para o aprimoramento.

No tocante à percepção do corpo funcional, nota-se que a maturidade está no nível 1,5, em gerenciamento de processos de negócio, no Tribunal de Contas.

Figura 4 – Matriz do modelo PEMM: corpo funcional.

PRINCÍPIOS	COMPONENTES	NÍVEIS				MATURIDADE	
		NÍVEL 1	NÍVEL 2	NÍVEL 3	NÍVEL 4	COMPONENTE	PRINCÍPIO
Liderança	Conscientização					NÍVEL 2	1,5
	Alinhamento					NÍVEL 2*	
	Conduta					NÍVEL 1	
	Estilo					NÍVEL 1*	
Cultura	Trabalho em equipe					NÍVEL 1*	1
	Foco no cliente					NÍVEL 1*	
	Responsabilidade					NÍVEL 1*	
	Postura em relação a mudança					NÍVEL 1*	
Conhecimento	Pessoal					NÍVEL 2	2,5
	Metodologia					NÍVEL 3	
Governança	Modelo de processo					NÍVEL 1	1,0
	Responsabilidade					NÍVEL 1*	
	Integração					NÍVEL 1*	
MATURIDADE EM GERENCIAMENTO DE PROCESSOS							1,5

* Requer adoção de medidas em estágios anteriores ou pendente de ações para completar o estágio inicial.

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

De forma positiva, o princípio do "conhecimento" atingiu o nível 2,5 em maturidade. Esse indicativo pode estar relacionado à implementação de uma área de processos no TCE/CE, qual seja, o Escritório de Projetos e Processos (EP2) que possui profissionais capacitados e com conhecimento reconhecido pelos participantes. No Entanto, para obter o níveis de excelência, é necessário incluir na referida área de processos, entre outras atribuições, o monitoramento do ambiente, o planejamento de mudanças, a implementação e inovação centrada em processos.

No entanto, componentes, como postura em relação à mudança e integração, denotam que, via de regra, é importante evoluir a percepção do corpo funcional quanto aos desafios que advém de mudanças nos processos de trabalho.

Observa-se que tanto o comportamento do corpo gerencial, como o corpo funcional apresentam resultados semelhantes. Por esse motivo, o estudo foi direcionado a analisar e interpretar os dados de forma consolidada, com a soma das avaliações.

Nesse sentido, constatou-se que a maturidade em gerenciamento de processos do Tribunal de Contas, de forma abrangente, está no nível 1,6.

Figura 5 – Matriz do modelo PEMM: consolidado

PRINCÍPIOS	COMPONENTES	NÍVEIS				MATURIDADE	
		NÍVEL 1	NÍVEL 2	NÍVEL 3	NÍVEL 4	COMPONENTE	PRINCÍPIO
Liderança	Conscientização					NÍVEL 2*	2,0
	Alinhamento					NÍVEL 2*	
	Conduta					NÍVEL 1	
	Estilo					NÍVEL 3*	
Cultura	Trabalho em equipe					NÍVEL 1*	1,0
	Foco no cliente					NÍVEL 1	
	Responsabilidade					NÍVEL 1*	
	Postura em relação a mudança					NÍVEL 1*	
Conhecimento	Pessoal					NÍVEL 1	2,0
	Metodologia					NÍVEL 3*	
Governança	Modelo de processo					NÍVEL 2	1,3
	Responsabilidade					NÍVEL 1*	
	Integração					NÍVEL 1	
MATURIDADE EM GERENCIAMENTO DE PROCESSOS							1,6

* Requer adoção de medidas em estágios anteriores ou pendente de ações para completar o estágio inicial.

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

Sobre a consolidação, o princípio da liderança apresenta o melhor resultado, de acordo com a percepção dos participantes (nível 2). Tal desempenho pode estar atrelado aos objetivos traçados pelo Planejamento Estratégicos do TCE/CE (2021/2026), que, dentre os seus pilares, estabelece o fortalecimento da governança, além de temas relacionados à gestão dos processos e aos planos setoriais que se tornaram recorrentes nas principais áreas do Tribunal.

Infere-se também que as lideranças do TCE/CE apoiam a gestão de processos, tanto que foi criado, por meio do Ato da Presidência nº 22/2020, de 28/01/2020, o Escritório de Projetos e Processos (EP2), com objetivo de oferecer um modelo integrado de gerenciamento de processos, de forma a garantir iniciativas alinhadas à gestão estratégica orientada ao valor de negócio da organização.

Assim, o Quadro 4 detalha os componentes do princípio da liderança:

Quadro 4 – Avaliação dos componentes do princípio da liderança.

Princípio	Componente	Comentário
Liderança	Conscientização	Apesar de reconhecer a necessidade de melhorar o desempenho organizacional, é importante que o maior número de membros, da alta administração do TCE/CE, também compreenda que o gerenciamento de processos deve ser tratado como modo contínuo e permanente de administrar os negócios, e não, como projeto (início, meio e fim), configurando um programa transitório de governança.
	Alinhamento	Reflete na necessidade de difundir e promover iniciativas de gerenciamento de processo, a fim de gerar entusiasmos entre os servidores do Tribunal de Contas.
	Conduta	O estágio mais avançado requer que gestores executem o próprio trabalho na visão de processos, bem como tenham direcionamento no planejamento estratégico e na cadeia de valor, como meio de vislumbrar novas oportunidades de melhoria.
	Estilo	Para alcançar um nível de excelência, é importante promover uma estilo de lideranças por meio de visão e influência, e não por meio de comando e controle.

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

Quanto ao princípio da cultura, percebe-se que os resultados apresentam uma similaridade entre os quatro componentes. O foco no cliente configurou-se, satisfatoriamente, no nível 1. Isso permite compreender que os participantes possuem uma noção da importância do trabalho que executam, mas essa compreensão pode progredir em relação ao quão relevante o serviço pode impactar na sociedade.

Em situação adversa, o componente da postura em relação à mudança evidencia um senso crítico quanto à resistência de servidores ao fato das mudanças organizacionais. Tal situação pode ser decorrente do choque entre as fortes culturas existentes antes da união entre os tribunais de contas (municipal e estadual), que possivelmente tenha tornado o novo ambiente institucional rígido à mudança de profundas dimensões.

Isto posto, faz-se necessário acrescentar alguns comentários para cada componente do princípio da cultura (ver Quadro 6):

Quadro 6 – Avaliação dos componentes do princípio da cultura.

Princípio	Componente	Comentário
Cultura	Trabalho em equipe	Como forma de melhorar o desempenho organizacional, o trabalho em equipe exige envolver membros da sociedade como prática corriqueira nos projetos de iniciativa do TCE/CE.
	Foco no cliente	O nível mais avançado exige que os servidores e gestores compreendam a importância de gerar valor, bem como estejam dispostos a buscar parcerias para satisfazer os anseios do cliente final (sociedade, governo, fornecedores ...)
	Responsabilidade	Para atingir o estágio mais avançado, o componente responsabilidade requer o estabelecimento de metas de desempenho de processos mais ousadas, permitindo que servidores e gestores sejam responsáveis pelos resultados do TCE/CE.
	Postura em relação à mudança	Até alcançar o nível de excelência, é importante que o TCE/CE promova iniciativas para migrar as lideranças por meio de visão e influência, e não, por meio de comando e controle.

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

O princípio do conhecimento abarca dois componentes: pessoal e metodologia. De forma geral, o conhecimento apresentou o nível 2 em maturidade de gerenciamento de processos de negócio.

Em linhas gerais, o componente pessoal está relacionado à importância de capacitar servidores e gestores que participam e controlam os processos. Em vista disso, a vertente pessoal obteve o nível 1 em maturidade de gerenciamento de processos. Isto representa um consenso entre os entrevistados em perceber que o TCE/CE possui um grupo de especialistas capacitados em modelagem, gestão de projetos, comunicação e gestão de mudanças. No entanto, para evoluir aos estágios subsequentes, o desafio consiste em disseminar para o maior número de servidores e líderes o conhecimento em gestão de processos.

No fator metodologia, o TCE/CE ficou enquadrado no nível 3 em maturidade de gestão de processos. Esse resultado expressivo sinaliza um curto caminho para superar o último estágio, que envolve o incremento de ações que permitam integrar o monitoramento do ambiente, planejamento de mudanças e inovação centrada em processos.

Portanto, vale tecer algumas observações com apoio do Quadro 7:

Quadro 7 – Avaliação dos componentes do princípio da conhecimento.

Princípio	Componente	Comentário
Cultura	Pessoal	A evolução do componente pessoal exige investimento em um grupo de especialistas em gestão de mudanças e transformação em grande escala, bem como em servidores capacitados em modelagem e implementação de processos, gestão de projetos e gestão de programas na instituição.
	Metodologia	Apesar de existir equipes de modelagem, como o EP2, e metodologias em BPM, o nível de perfeição requer que a gestão de processos tenha competência básica no TCE/CE e que seja integrada ao sistema formal, que inclui o monitoramento de ambiente, planejamento de mudanças, implementação e inovação centrada em processos.

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

O fundamento da governança está direcionado ao processo de tomada de decisão em gerenciamento de processos no TCE/CE, na definição de padrões e na alocação de papéis e responsabilidades dos envolvidos na iniciativa. A governança possui os seguintes componentes: modelo de processo, responsabilidade e integração.

De modo geral, a governança alcançou o nível 1,3 em maturidade de gerenciamento de processos. Desmembrando esse resultado, o modelo de processo sobressaiu entre os outros componentes apresentando o nível 2. Em seguida, o elemento integração superou o estágio inicial (nível 2). Já, a responsabilidade configurou o nível 1, ensejando a necessidade de priorizar ações que estimulem a responsabilização de gerentes e executores no aprimoramento do desempenho dos processos organizacionais.

Quadro 8 – Avaliação dos componentes do princípio da governança.

Princípio	Componente	Comentário
Cultura	Modelo de processos	Dentre as ações que almejam alcançar o último nível de maturidade, a construção da cadeia de valor do TCE/CE torna-se necessária para demonstrar, por meio dos processos, quais produtos e serviços a organização agrega valor às partes interessadas no negócio, tais como, os servidores, a sociedade e os fornecedores.
	Responsabilidade	O componente da responsabilidade sugere um desencadeamento de ações que favoreçam alavancar o comprometimento dos gestores para alcançar o aprimoramento dos processos. Além disso, envolver a alta administração em comitês supervisores para verificarem o progresso dos processos e promover a conscientização de que os executores também são responsáveis pelo desempenho do TCE/CE.
	Integração	Para conquistar o nível final de maturidade, o fator integração necessita encorajar os setores a se encarregarem de iniciativas de gerenciamento de processos, enquanto o EP2 passa a atuar com a coordenação e os monitoramento dessas ações.

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

Considerando os resultados da avaliação consolidada, o estudo de caso ensejou a necessidade de formalizar um projeto setorial, cuja finalidade é entregar um pacote de medidas que sirva como guia para expansão do gerenciamento de processos no Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

Na vanguarda, a Secretaria de Governança desenvolveu o plano de desenvolvimento, com base em respostas da avaliação e em conversas com membros da alta administração, contendo inúmeras propostas de melhorias.

Após levantar as iniciativas, a etapa seguinte buscou ordenar as ações prioritárias que irão contribuir para a evolução dos níveis de maturidade em gerenciamento de processos do TCE/CE. Além disso, estipulou-se prazos e responsáveis para cada ação, por meio de cronograma de atividades.

Concluída a proposta, o plano de desenvolvimento foi submetido à avaliação do Comitê de Governança do TCE/CE, de modo a conscientizar os membros quanto à importância do gerenciamento de processos para o crescimento institucional. Dentre as iniciativas de melhoria, cabe destacar:

- a revisão de metodologia de gerenciamento de processos;
- o aperfeiçoamento de atribuições do Escritório de Projetos e Processos;
- a criação de programa de treinamento de gerenciamento de processos para liderança e executores dos processos;

- a revisão da arquitetura e portfólio de processos;
- a construção da cadeia de valor;
- a formulação de plano de comunicação interna em gerenciamento de processos;
- a revisão do repositório de conhecimento em gerenciamento de processos;
- a avaliação de ferramentas tecnológicas para a práticas de modelagem de processos;
- a revisão de políticas para governança dos processos de negócio; e
- o monitoramento das iniciativas de transformação de processos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De modo geral, o gerenciamento de processos de negócio ainda é uma abordagem incipiente nas instituições públicas. Por conta disso, os órgãos governamentais ainda encontram certas dificuldades em aplicar todo o potencial que a gestão dos processos pode oferecer aos objetivos e às estratégias da organização.

Nessa perspectiva, o presente estudo buscou formular uma série de iniciativas que buscam fomentar a evolução dos níveis de maturidade em gerenciamento de processos do Tribunal de Contas.

Para atingir o objetivo, o ponto de partida deu-se com uma reflexão sobre a importância de ter um alinhamento entre os objetivos estratégicos frente a necessidade de avaliar a maturidade em gerenciamento de processos na organização.

A partir dessa abordagem, o estudo concentrou-se em explorar modelos de maturidade, delimitando o objeto à análise da gestão dos processos nas organizações.

Em vista disso, escolheu-se o modelo *Process and Enterprise Maturity Model* (PEMM), proposto por Hammer (2007), para fins de avaliação do nível de maturidade em gerenciamento de processos do TCE/CE.

Em seguida, o modelo PEMM passou por uma adaptação, para que os participantes pudessem compreender o questionário, com uso de uma linguagem apropriada à cultura da instituição.

Após a coleta de dados, as informações foram tabuladas, como forma de viabilizar um estudo do nível atual de maturidade do gerenciamento de processos.

A conclusão do trabalho permitiu identificar o atual nível de maturidade quanto ao gerenciamento de processos do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, em 03 (três) cenários: corpo funcional, nível 1,5; corpo gerencial, nível 1,7; e consolidado, nível 1,6.

Tais níveis de maturidade ensejaram a oportunidade de construir um plano de desenvolvimento, com o propósito de trazer respostas mais eficientes para evolução do gerenciamento de processos no TCE/CE.

Nesse cenário, o estudo vislumbrou diversos desafios, entre os quais, a necessidade de realizar uma nova avaliação, como forma de verificar se as iniciativas surtiram o efeito desejado pela organização. E, pensando nisso, a Secretaria de Governança do TCE/CE assumiu a liderança em monitorar, coordenar e estabelecer estratégias que objetivam atingir o nível 3 em maturidade de gerenciamento de processos organizacionais, até o final do ano de 2023.

Além disso, a pesquisa revelou certos empecilhos que poderão servir para futuras investigações. Um limitador reside no fato de considerar que as organizações já estão em um nível inicial de maturidade em gestão de processos, desconsiderando assim, para fins de avaliação, empresas que estejam em um nível entre zero e um.

Quanto aos métodos, a avaliação possui certa subjetividade para definição de níveis. Além disso, na literatura há poucos estudos de caso que viabilizam realizar comparações com outras instituições que já diagnosticam a maturidade de gerenciamento de processos.

Por fim, o simples emprego da matriz não leva a uma conclusão precisa do nível de maturidade. A ferramenta PEMM exige uma análise estruturada entre todos componentes e princípios, com o propósito de melhor empregar as ações de melhoria contínua no aperfeiçoamento dos processos organizacionais.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIATION OF BUSINESS PROCESS MANAGEMENT PROFESSIONAL BRASIL (ABPMP). **BPM CBOK V.4:** Guia para Gerenciamento de Processos de Negócio – Corpo Comum de Conhecimento. 4 ed. Brasil: ABPMP, 2019.

BITITCI, U. S.; ACKERMANN, F.; ATES, A.; et al. Managerial processes: business process that sustain performance. **International Journal of Operations & Production Management.** Emerald Group Publishing Limited, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal, 2016. 496 p. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 27 jan. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU / Tribunal de Contas da União.** Edição 3 - Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SecexAdministração, 2020.

CEARÁ. **Tribunal de Contas do Estado do Ceará.** Disponível em: https://www.tce.ce.gov.br. Acesso em: 23 de jan. de 2023.

CEARÁ. Ato da Presidência nº 22/2020. **Diário Oficial / TCE-CE**, Fortaleza, 24 jan. 2020. Disponível em https://www.tce.ce.gov.br/diario-oficial/consulta-por-data-de-edicao. Acesso em: 22 jan. 2023.

CEARÁ. Portaria nº 199/2022. Aprova gerentes, áreas responsáveis, datas de início e objetivos dos Projetos Estratégicos Priorizados para os portfólios 2022 e 2023 do Plano Estratégico 2021-2026 do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Diário Oficial / TCE-CE**, Fortaleza, 22 mar. 2022. Disponível em https://www.tce.ce.gov.br/downloads/RH/Portarias/2022/Portaria1992022.pdf. Acesso em: 22 jan. 2023

CHIAVENATO, Idalberto. **Gestão de Pessoas**: segunda edição, totalmente revista e atualizada. 9. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

FISHER, David M. (2004). **The business process maturity model: a practical approach for identifying opportunities for optimization.** BPTrends. Disponível em: https://www.bptrends.com/the-business-process-maturity-model-a-practical-approach-for-identifying-opportunities-for-optimization/. Acesso em 25 jan. 2023

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HAMMER, M. The process audit. Havard Business Review. **Harvard Business School Publishing Coorporation.** April, 2007.

LEANDRO, Jesus. **Evolução do Tema BPM nas Organizações.** ELO Group, 2011.

LOOY, Vam Amy et al. **Chooshing the Right Bussiness Process Maturity Model. Information & Management.** Disponível em: www.elsevier.com/locate/im. Acesso em 25 jan. 2023.

LAHTI, Mari; SHAMSUZZOHA, Alaudin Ahmed e Helo, HELO. **Developing a maturity model for supply chain management. International Journal of Logistics Systems and Management**, 2009.

McCormack, Kevin; Johnson, William e Walker, William. **Supply chain networks and business process orientation: advanced strategies and best practices**. Boca Raton: CRC Press LLC, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 35ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

OBJECT MANAGEMENT GROUP (OMG). **Business Process Maturity Model:** BPMM. V.1. 2008. Disponível em: http://www.omg.org/spec/BPMM/1.0/PDF/. Acesso em: 25 jan. 2023.

PAULK, Mark; WEBER, Charles; CURTIS, Bill; CHRISSIS, Mary Beth. **The capability maturity model**: guidelines for improving the software process. Addison-Wesley, 1995.

PRESS, Oxford University. **Oxford English Dictionary**: The definitive record of the English language. 2 ed. Oxford University Press, 2004.

ROSEMANN, Michael e DE BRUIN, Tonia. **Application of a holistic model for determining BPM maturity**. Disponível em: BP Trends, 2005. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Tonia-De-Bruin/publication/27481630_Application_of_a_Holistic_Model_for_Determining_BPM_Maturity/links/56de141308ae46f1e99f93f1/Application-of-a-Holistic-Model-for-Determining-BPM-Maturity.pdf. Acesso em 24 jan. 2023.

SIQUEIRA, Jairo. **O Modelo de Maturidade de Processos: como maximizar o retorno dos investimentos em melhoria da qualidade e produtividade**. In: ABM CONGRESS, QUALITY AND INSTITUTIONAL DEVELOPMENT MANAGER, Belo Horizonte, 2005. Proceedings. Belo Horizonte: Instituto Brasileiro da Qualidade Nuclear, 2005.

VIANNA, Vanessa Lima; GUTIERREZ, Ruben Huamanchumo; COSTA, Helder Gomes. **Avaliação da maturidade em gestão por processos na área de tecnologia da informação e telecomunicações de uma empresa integrada de energia: aplicação do PEMM com enfoque nas capacidades organizacionais**,. In: ENEGEP, 2014, Curitiba. ANAIS DO XXXIV ENEGEP. Rio de Janeiro, 2014.

WILLAERT, Peter; BERGH, Joachim Van Den; WILLEMS, Jurgen e DESCHOOLMEESTER, Dirk. **The process-oriented organisation**: a holistic view. Developing a framework for business process orientation maturity. In: International BPM Conference, 5th, Brisbane, 2007.

A obrigatoriedade da adoção do pregão eletrônico nas licitações da Administração Pública Federal: como decide o TCU? (2005-2022)

Davi Rocha Teles e Marcos Augusto Perez

The mandatory adoption of electronic procurement in Brazilian Federal Public Administration bids: how does the Brazilian Federal Court of Accounts judge?(2005-2022)

RESUMO

Este artigo analisou a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) acerca do caráter preferencial da adoção da modalidade eletrônica do pregão para aquisição de bens e serviços comuns na Administração Pública Federal. Para isso, foram identificados 70 acórdãos da Corte, compreendidos entre 2005 e 2022. Foi possível concluir que, no universo selecionado, a Corte considerou ser obrigatória a adoção da forma eletrônica, a qual somente poderia ser preterida em situações de inviabilidade técnica. Além disso, em interpretação expansiva, a partir de 2010, o TCU passou a considerar ser possível caracterizar como ato de gestão antieconômico a adoção da modalidade presencial, em detrimento da forma eletrônica do pregão.

Palavras-chave: pregão eletrônico; obrigatoriedade; jurisprudência; TCU.

ABSTRACT

This article analyzed the case-law of the Brazilian Federal Court of Accounts about the preferential nature of adopting the eletronic procurement for the acquisition of common goods and services in the Brazilian Federal Public Administration. For this, 70 decisions of the Court were identified, between 2005 and 2022. It was possible to conclude that, in the selected sample, the Court considered the adoption of the electronic form to be mandatory, which could only be pretermitted in situations of technical impracticability. In addition, in expansive interpretation from 2010, the Court began to consider it possible to characterize an uneconomical management act due to the adoption of the face-to-face modality to the detriment of the electronic procurement.

Keywords: electronic procurement; mandatory; case-law; Brazilian Federal Court of Accounts.

1 INTRODUÇÃO

Em um esforço para ampliar a utilização de tecnologias da informação na Administração Pública Federal, o Decreto n.º 10.024/2019 substituiu o caráter preferencial da utilização do pregão eletrônico para aquisição de bens e serviços comuns, como previa o *caput* do art. 4º do Decreto n.º 5.450/2005, por sua obrigatoriedade. Com a ampliação do acesso à informática e à internet, a incorporação desses recursos à rotina de contratações da Administração parecia ser questão de tempo, com vistas a promover maior controle e maior transparência sobre os certames e contratos administrativos.

Nesse sentido, este trabalho, a partir da pesquisa jurisprudencial, procurou entender como o Tribunal de Contas da União (TCU) interpretou o caráter da adoção preferencial do pregão eletrônico na Administração Pública Federal contido no *caput* do art. 4º do Decreto n.º 5.450/2005. O objetivo principal foi o de compreender qual o conteúdo dessa "preferência" (discricionária) ou se, a partir da interpretação da Corte, haveria o entendimento consolidado de ser obrigatória a sua adoção, antes mesmo do advento do Decreto n.º 10.024/2019.

Foi possível identificar o entendimento do TCU para, antes mesmo da alteração legislativa citada, substituir a "preferência" pelo pregão eletrônico por sua obrigatoriedade, salvo exceções. Além disso, a postura da Corte em suas decisões contribuiu para expandir a adoção da modalidade eletrônica do pregão para outros órgãos da Administração Federal não sujeitos ao Decreto n.º 5.450/2005, ao entender ser possível a caracterização do ato de gestão antieconômico, em razão da utilização do pregão presencial, em detrimento do eletrônico.

Para melhor exposição da pesquisa jurisprudencial, este artigo foi dividido em cinco partes, além desta introdução e das referências bibliográficas. O próximo expõe a fundamentação teórica utilizada, a partir da consulta à legislação e, principalmente, as obras de Marçal Justen Filho (2009) e Vera Monteiro (2010). A seguir, explica-se toda a metodologia utilizada na pesquisa empírica; a jurisprudência da Corte sobre o tema e, ao término, discutem-se os resultados obtidos; apresentam-se considerações finais e sugestões para futuras pesquisas.

2 A TEORIA QUE INSPIROU A PESQUISA

O propósito deste capítulo é explicar a evolução da adoção do pregão e de sua modalidade eletrônica na Administração Pública Federal, a partir da literatura especializada sobre o tema. Para tanto, divide-se em três itens: o primeiro explica o surgimento do pregão, em referência à Lei Geral de Telecomunicações (LGT)[1]; o segundo trata do desenvolvimento da modalidade eletrônica; e, por último, expõe-se o debate doutrinário, acerca da contradição do *caput* do art. 4º do Decreto n.º 5.450/2005, o qual se refere ao caráter preferencial da modalidade eletrônica e apenas permite sua não utilização nas situações de comprovada inviabilidade.

2.1 A modalidade licitatória pregão

O pregão é uma modalidade licitatória estabelecida pela Lei n.º 14.133/2021, a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, de utilização obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, conforme definição de seus artigos 6º, inciso XLI, e 28, inciso I[2]. Embora não estivesse prevista na Lei n.º 8.666/1993, vez que sua criação remonta à Lei Geral de Telecomunicações de 1997, a adoção da modalidade, apesar das críticas à sua legalidade e dos debates a respeito da LGT autorizar a utilização de modalidade licitatória não prevista na Lei n.º 8.666/93, consolidou-se na Administração Pública brasileira (MONTEIRO, 2010).

As causas para essa consolidação estão relacionadas aos objetivos da sua criação. Se a Lei n.º 8.666/1993 foi, a princípio, alvo de elogios por inaugurar processos de licitação pública alinhados aos princípios da Constituição de 1988, as contratações públicas, com o tempo, viram-se engessadas sob regras excessivamente rígidas. Com a LGT, a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) passou a ter a

sua disposição um instrumento próprio de contratação para suas licitações, regulamentado pela própria Autarquia. Diferentemente das modalidades licitatórias da Lei n.º 8.666/1993, o pregão previa a inversão das fases de habilitação e julgamento, de maneira que apenas a documentação do licitante classificado em primeiro lugar seria analisada. Como se esperava, foi entregue à referida autarquia um instrumento ágil e eficiente para seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública. (MONTEIRO, 2010).

2.2 A forma eletrônica

A Medida Provisória (MP) n.º 2.026/2000 permitiu a utilização da nova modalidade pelos demais órgãos e entidades da União e previu, pela primeira vez, a possibilidade de realização de contratações públicas com utilização de recursos de tecnologia da informação: "Poderá ser realizado o pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, nos termos de regulamentação específica." (BRASIL, 2000b) Ao fazê-lo, a Administração Pública Federal expressava a ambição de facilitar o acesso ao pregão, em razão da desejada eficiência, de ampliar o número de licitantes, ao possibilitar a participação de interessados de qualquer lugar do País nos certames – e, por conseguinte, de serem obtidas propostas ainda mais vantajosas – e de incorporar nas práticas administrativas os recursos de tecnologia da informação (JUSTEN FILHO, 2009).

Por meio do Decreto n.º 3.697/2000, adveio a primeira regulamentação do pregão eletrônico, a qual previa a realização de sessão pública, através de sistema eletrônico conectado à internet. A fim de se garantir a segurança do procedimento, o § 1º do seu art. 2º previa a utilização de "recursos de criptografia e de autenticação que assegurem condições adequadas de segurança em todas as etapas do certame." O apoio técnico e operacional ficaria a cargo do Ministério do Planejamento, o qual poderia, mediante celebração de termo de adesão, "ceder o uso do seu sistema eletrônico a órgão ou entidade dos demais Poderes, no âmbito da União." (BRASIL, 2000a). Ao fim, como registra Marçal Justen Filho (2009), o objetivo era promover a substituição do pregão presencial pelo pregão eletrônico, em razão das vantagens identificadas.

Com a conversão da MP n.º 2.026/2000 na Lei n.º 10.520/2002, consolidaram-se as regras sobre o pregão, as quais, novamente, incluíam a permissão para realização do pregão na modalidade eletrônica, nos termos da regulamentação. Silente a Lei n.º 10.520/2002 sobre a regulamentação do pregão eletrônico, o novo Decreto n.º 5.450/2005 revogou o Decreto n.º 3.697/2000, veiculou normas mais específicas sobre a modalidade eletrônica e impôs à Administração Pública Federal a adoção obrigatória do pregão para aquisição de bens e serviços comuns, sendo preferencial sua utilização na forma eletrônica, conforme o *caput* de seu art. 4º, possibilitando sua implementação no âmbito da Administração Pública Federal[3] (3) (BRASIL, 2005a).

Tabela 1 – Evolução anual do número de processos de compras e bens e serviços comuns na Administração Pública Federal, segundo as modalidades (2002-2010)

Modalidades de Compra	Número de Processos de Compra								
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Concorrência	1.015	694	739	669	449	556	778	1.321	930
Concorrência Internacional	83	44	58	84	54	70	50	44	105
Convite	13.536	16.368	19.187	13.193	9.002	6.227	4.967	1.520	959
Tomada de Preços	3.135	2.443	2.949	2.262	1.428	1.494	1.648	1.639	1.320
Concurso	3	4	1	4	5	6	8	16	16
Pregão Eletrônico	420	1.303	2.677	13.384	27.682	35.676	33.972	34.342	33.720
Pregão Presencial	4.290	5.671	9.187	6.792	2.717	2.223	1.385	1.091	659
Total do Período	22.482	26.527	34.798	36.388	41.337	46.252	42.808	39.973	37.709

Fonte: BRASIL, 2010a, p. 34.

Entretanto, para Marçal Justen Filho (2009, p. 15), parte das regras introduzidas por este regulamento seriam ilegais, porque não estariam destinadas a regulamentar a Lei n.º 10.520/2002, mas a introduzir inovações no sistema legal, as quais fariam do pregão eletrônico uma modalidade de licitação

distinta do pregão presencial. Segundo ele, como não seria admitida a criação de procedimento licitatório via regulamento nem a alteração da Lei n.º 10.520/2002 por inovações do Decreto n.º 5.450/2005, a disciplina do pregão eletrônico estaria eivada de vícios insanáveis e, portanto, seria ilegal. A despeito disso, a eficiência prática da norma – evidenciada pela consolidação da utilização do pregão eletrônico pela Administração Pública Federal, conforme a Tabela 1 – faria "implausível a pronúncia do defeito" do Decreto n.º 5.450/2005.

Ao revés, para Vera Monteiro (2010), o pregão eletrônico não seria modalidade licitatória distinta do pregão presencial:

> A forma eletrônica do pregão não equivale a uma nova e distinta modalidade licitatória. Trata-se da mesma modalidade licitatória criada e descrita na Lei 10.520 (...). A autorização legal permite que normas complementares sejam editadas para dar formato a esta via eletrônica do pregão, sendo absolutamente vedado qualquer desvio da *norma geral do pregão* exposta neste capítulo. (MONTEIRO, 2010, p. 198, grifo da autora)

Mesmo que se desse como superada essa divergência, restavam ainda preocupações com desvios na programação do sistema eletrônico que pudessem frustrar o caráter competitivo do certame. Para Marçal Justen Filho (2009, p. 292), o pregão eletrônico não estaria imune a violações de privacidade e a outras práticas reprováveis no ambiente virtual, como programações indevidas ou a ação de *hackers*. Por isso, o sistema deveria ser modelado tanto para garantir segurança e barrar essas práticas, quanto para permitir o acompanhamento permanente do seu funcionamento por cidadãos e órgãos de controle internos e externos. A preocupação do regulador parecia a mesma ao estatuir (cf. *caput* do art. 7º do Decreto n.º 5.450/2005):

> Art. 7º Os participantes de licitação na modalidade de pregão, na forma eletrônica, têm direito público subjetivo à fiel observância do procedimento estabelecido neste Decreto, podendo qualquer interessado acompanhar o seu desenvolvimento em tempo real, por meio da internet. (BRASIL, 2005a)

Na linha do defendido por Justen Filho, a introdução das tecnologias da informação para utilização no pregão da Administração Pública Federal, além de ampliar a competitividade e garantir a segurança dos certames, contribuiu para a ampliação do controle social. Isso porque, ao tornar desnecessário o deslocamento dos cidadãos aos locais em que eram realizados os pregões presenciais, passou a permitir a qualquer interessado – de qualquer lugar do país, com conexão à internet – fiscalizar as contratações públicas. Todas as fases da contratação passaram a ser publicadas em sites oficiais, o que, como sustentam Bandeira (2005) e Melo (2011), ampliou a publicidade desses documentos e o número de interessados nos certames.

No entanto, os avanços em controle das contratações públicas advindos da implementação e desenvolvimento do pregão eletrônico não resultaram em total inocorrência de fraudes em licitações. Utilização de robôs para lances automáticos, formação de cartéis e conluios, acordos entre empresas e falsificação de documentos, por exemplo, são condutas indesejáveis ainda identificadas pelos órgãos de controle, conforme demonstram Perenha e Silva (2017).

2.3 Preferencial ou obrigatório?

Para Vasconcelos (2010), o Decreto n.º 5.450/2005, ao se referir à modalidade eletrônica do pregão como preferencial e apenas permitir a sua não utilização nas situações de comprovada inviabilidade, seria contraditório. Nesse sentido, caberia à autoridade competente, no caso concreto, analisar a conveniência ou inconveniência da adoção do pregão eletrônico, pois se trataria de escolha "intrinsecamente discricionária", desde que motivada (VASCONCELOS, 2010, p. 147).

A despeito disso, Alves-Andrade, Guarido Filho e Eberle (2017), ao analisar processos licitatórios do Banco do Brasil e a jurisprudência do TCU, mostram que a Corte entendia não ser facultativa a adoção

do pregão eletrônico para aquisição de bens e serviços comuns, mas sim obrigatória. Desse modo, o prevalecimento da adoção do pregão eletrônico em relação às demais modalidades, como demonstrado na Tabela 1 (entre 2002 e 2010), teria sido influenciado por esse entendimento do Tribunal.

Atualmente o tema encontra-se também regulado pela Lei n.º 14.133/2021, que estabeleceu ser preferencial a realização de licitações sob a forma eletrônica, consoante o § 2º de seu art. 17. Antes disso, o Decreto n.º 10.024/2019, além de consolidar a utilização do pregão na Administração Pública Federal, introduziu, em seu art. 1º, § 1º, a obrigatoriedade da utilização da forma eletrônica do pregão para aquisição de bens e contratação de serviços comuns: "A utilização da modalidade de pregão, na forma eletrônica, pelos órgãos da administração pública federal direta, pelas autarquias, pelas fundações e pelos fundos especiais é obrigatória" (BRASIL, 2019, 2021).

Tudo leva a crer que o tema transite entre os polos da discricionariedade e vinculação, afinal, como atualmente se constata, é cada vez mais difícil encontrar na prática formas puras ou absolutas de vinculação e discricionariedade. Muitas vezes, a norma jurídica estabelece implícita ou explicitamente graus proporcionais de vinculação e discricionariedade. Como dizem Chrétien, Chifflot e Tourbe (2016):

> Na realidade, há toda uma gama de nuances e dificilmente é possível fazer uma classificação dos atos recortada entre o poder discricionário e a competência vinculada. Ainda mais porque a latitude de ação da Administração não depende apenas das condições fixadas pelos textos, mas também, mais amplamente, da interpretação que lhe dá o juiz e das técnicas de controle com as quais ele trabalha. (CHRÉTIEN, CHIFFLOT e TOURBE, 2016, p. 744, tradução feita pelos autores deste trabalho diretamente do original escrito em francês).

3 MÉTODO DE PESQUISA

Por meio da pesquisa de jurisprudência, este trabalho esforçou-se em responder à seguinte pergunta de pesquisa: como o Tribunal de Contas da União interpretou a adoção preferencial (ou obrigatória) do pregão eletrônico na Administração Pública Federal contida no caput do art. 4º do Decreto n.º 5.450/2005? A hipótese aventada era a de que o Tribunal, frente à pouca clareza na utilização do termo "preferencial" no *caput* do art. 4º do Decreto n.º 5.450/2005, entendia ser obrigatória a adoção do pregão eletrônico, desde que sua utilização não fosse inviável ou desvantajosa para a Administração. Caso confirmada a hipótese de pesquisa, não seria inovação, no mundo administrativo, a obrigatoriedade de adoção da modalidade eletrônica do pregão na Administração Pública Federal, introduzida pelo Decreto n.º 10.024, de 20 de setembro de 2019, vez que este já seria o entendimento do TCU.

A fim de se confirmar ou não a hipótese anterior, foram realizadas buscas, sem limite temporal, no portal de jurisprudência do Tribunal de Contas da União, através do seguinte endereço: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo>. As expressões utilizadas foram "pregão inviabilidade desvantagem". Essas palavras-chave foram escolhidas em virtude de estarem relacionadas à modalidade licitatória em debate e às circunstâncias em que se torna possível a utilização do pregão presencial em detrimento do pregão eletrônico.

Com essas expressões, a busca, realizada durante o mês de dezembro de 2022, resultou em 164 acórdãos. Contudo, a fim de se refinar a amostra, o conjunto foi reduzido a 39 acórdãos, uma vez que alguns não tratavam do assunto ou foram julgados em data anterior à vigência do Decreto n.º 5.450/2005. A estes, foram somados outros 31 acórdãos, os quais estavam referenciados nas decisões, mas que não haviam sido identificados pela busca. Conforme Palma, Feferbaum e Pinheiro (2019), durante a fase de leitura e análise das decisões, é natural que o pesquisador exclua e integre novos julgados ao conjunto de decisões a ser analisado, vez que se busca o refinamento da amostra inicial, devendo as alterações sempre serem registradas.

Ao fim, a amostra compôs-se destes 70 acórdãos da Corte, julgados entre agosto de 2005 e dezembro de 2022: Acórdão 1064/2005 – Plenário; Acórdão de Relação 2490/2005 – Primeira Turma; Acórdão 631/2007 – Segunda Turma; Acórdão 1700/2007 – Plenário; Acórdão de Relação 2901/2007 – Primeira

Turma; Acórdão 2392/2007 – Plenário; Acórdão 2660/2007 – Plenário; Acórdão 2664/2007 – Plenário; Acórdão de Relação 463/2008 – Primeira Turma; Acórdão 988/2008 – Plenário; Acórdão 2471/2008 – Plenário; Acórdão de Relação 2194/2009 – Segunda Turma; Acórdão de Relação 2807/2009 – Segunda Turma; Acórdão 1549/2009 – Plenário; Acórdão de Relação 591/2010 – Plenário; Acórdão 1597/2010 – Plenário; Acórdão 2003/2010 – Plenário; Acórdão 2245/2010 – Plenário; Acórdão 2314/2010 – Plenário; Acórdão 2368/2010 – Plenário; Acórdão 2733/2010 – Plenário; Acórdão 2885/2010 – Plenário; Acórdão 47/2011 – Plenário; Acórdão 1145/2011 – Plenário; Acórdão 1455/2011 – Plenário; Acórdão 1515/2011 – Plenário; Acórdão 1631/2011 – Plenário; Acórdão 6441/2011 – Primeira Turma; Acórdão 2930/2011 – Plenário; Acórdão 3274/2011 – Plenário; Acórdão 54/2012 – Plenário; Acórdão 1034/2012 – Plenário; Acórdão 1184/2012 – Plenário; Acórdão 5840/2012 – Segunda Turma; Acórdão 2292/2012 – Plenário; Acórdão 2382/2012 – Plenário; Acórdão 1254/2013 – Plenário; Acórdão 2368/2013 – Plenário; Acórdão 7041/2013 – Primeira Turma; Acórdão 2789/2013 – Plenário; Acórdão 1046/2014 – Plenário; Acórdão 916/2015 – Plenário; Acórdão 5084/2015 – Segunda Turma; Acórdão 1940/2015 – Plenário; Acórdão 2328/2015 – Plenário; Acórdão 3016/2015 – Plenário; Acórdão 3361/2015 – Plenário; Acórdão 3395/2015 – Plenário; Acórdão 6227/2016 – Segunda Turma; Acórdão 1584/2016 – Plenário; Acórdão 2339/2016 – Plenário; Acórdão 2901/2016 – Plenário; Acórdão 247/2017 – Plenário; Acórdão 932/2017 – Plenário; Acórdão 2290/2017 – Plenário; Acórdão 2290/2017 – Plenário; Acórdão 1086/2018 – Plenário; Acórdão 2162/2019 – Plenário; Acórdão 214/2020 – Plenário; Acórdão 527/2020 – Plenário; Acórdão 1844/2020 – Plenário; Acórdão 2131/2020 – Plenário; Acórdão 2752/2020 – Plenário; Acórdão 3056/2020 – Plenário; Acórdão 1990/2021 – Plenário; Acórdão 821/2022 – Plenário; Acórdão 1258/2022 – Plenário; Acórdão de Relação 1328/2022 – Plenário; Acórdão 1757/2022 – Plenário; Acórdão de Relação 2424/2022 – Plenário; e Acórdão 8753/2022 – Segunda Turma.

Lidos os acórdãos, foram extraídas as seguintes informações: número do acórdão, órgão julgador, data de julgamento, *link*, relator, número e tipo do processo, unidade, modalidade licitatória, controvérsia sobre pregão, justificativa do gestor para adoção do pregão presencial, vantagens do pregão presencial e do pregão eletrônico, análise da unidade técnica, acolhimento da justificativa do gestor pelo TCU, aplicação de penalidade e entendimento do TCU sobre a obrigatoriedade do pregão eletrônico. Esses dados foram organizados em uma tabela, cujas linhas estavam em ordem decrescente de data de julgamento, a qual serviu de subsídio para a elaboração deste trabalho.

Na sequência, são apresentados os principais resultados da pesquisa, a fim de se responder, a partir do conjunto de decisões selecionadas, à pergunta inicialmente proposta.

4 RESULTADOS DA PESQUISA

Este capítulo tem por propósito apresentar a evolução jurisprudencial do entendimento do Tribunal de Contas da União acerca da utilização preferencial do pregão eletrônico, nas licitações da Administração Pública Federal. Para tanto, os acórdãos da Corte foram agrupados da seguinte forma: das primeiras decisões à consolidação da adoção do pregão na Administração Pública Federal; a adoção do pregão eletrônico em órgãos independentes (tais como as autarquias especiais, o Sistema S, o Poder Judiciário e o Ministério Público); e a adoção do pregão em municípios brasileiros.

4.1 Dos primeiros passos à consolidação

Com a regulamentação do pregão na Administração Pública Federal, as primeiras decisões da Corte se esforçaram em consolidar o uso dessa modalidade, a qual ainda era preterida pela concorrência ou pelo convite. Existiam dúvidas sobre quais serviços poderiam ser considerados comuns e se serviços de tecnologia da informação ou serviços gráficos, por exemplo, poderiam ser licitados via pregão, como notou Vera Monteiro (2010).

Em razão disso, em suas primeiras decisões, a Corte se limitou a reproduzir o *caput* do art. 4º do Decreto n.º 5.450/2005, como se extrai do Acórdão 1.064/2005-Plenário:

> (...) com a publicação do Decreto 5.450/2005, o pregão passa a ser obrigatório no que se refere à aquisição de bens e serviços comuns no âmbito da Administração Pública Federal, devendo ser, preferencialmente, realizado com o uso da tecnologia da informação, é dizer, de modo eletrônico (art. 4º, da referenciada norma). (BRASIL, 2005c, p. 15)

E do Acórdão 2.490/2005-Primeira Câmara:

> (...) atentando-se quanto ao Regulamento de Compras, para o disposto no § 5º do art. 1º do Decreto n.º 5.504/2005, que estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos; (BRASIL, 2005d, p. 2)

No entanto, como comenta Marçal Justen Filho (2009), a expansão do acesso à conexão de tipo banda larga tornou realidade o pregão eletrônico, cuja adoção estava condicionada à incorporação de tecnologias da informação à rotina das contratações dos órgãos da Administração Pública.

Nesse contexto, o Tribunal de Contas da União foi provocado a analisar representação em desfavor da Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Ministério da Saúde (CGRL). De acordo com a representante, o edital do pregão, ao optar pela modalidade presencial, violaria tanto o Decreto n.º 5.450/2005, quanto o Acórdão 2.490/2005-Primeira Câmara, visto que não estariam caracterizados os pressupostos que permitiriam a escolha da forma presencial em detrimento da eletrônica. Assim, estaria o gestor vinculado à adoção da modalidade eletrônica, de acordo com o regulamento, a qual seria mais eficiente, segura, democrática e econômica (BRASIL, 2007):

> Conclui entendendo 'carecer de constitucionalidade, legalidade, legitimidade e motivação' a opção pelo uso do pregão presencial, em detrimento da modalidade eletrônica, sendo ainda antieconômica, em face dos notórios ganhos com a redução de preços que serão desprezados, conforme fartamente divulgados pelo Governo Federal. (BRASIL, 2007a, p. 9-10)

Em sua justificativa, a CGRL justificou a adoção da modalidade presencial pelos seguintes motivos:

> a) maior celeridade na condução do certame;
> b) indução de maior disputa de lances sob o argumento de que os preços pesquisados estariam elevados;
> c) impede/dificulta a possibilidade de conluio;
> d) permite o esclarecimento in loco de qualquer pendência; e
> e) possibilita a gravação e filmagem da sessão pública. (*ibidem*, p. 10)

Para o analista da 4ª Secretaria de Controle Externo, as razões apresentadas pela CGRL seriam suficientes para motivar a opção pelo pregão presencial, em razão de ter sido "exercida a discricionariedade do gestor, devidamente justificada." (*ibidem*, p. 10) No entanto, em seu voto, o relator, Ministro Marcos Vinicius Vilaça, divergiu da posição da Unidade Técnica. Para ele, não haveria espaço para escolha discricionária do administrador, vez que somente a inviabilidade poderia justificar a não adoção da modalidade eletrônica, não a inconveniência:

> 43. Só que essa justificativa é por inteiro inconsistente. Todas as propriedades listadas são atingidas com muito mais perfeição por intermédio do pregão eletrônico, que, se não pode ser filmado, tem os seus atos gravados, por força normativa, nos meios de informática.
>
> 44. E antes de tudo, os fatores arguidos demonstram uma escolha do administrador, e não algo que faça inviável o uso do pregão eletrônico.
>
> 45. Não se deve perder de vista também que a forma eletrônica de pregão é a que viabiliza o maior acesso de concorrentes à licitação, ou seja, é a que propicia a mais ampla competitividade. Não é à toa que foi definida em regra como obrigatória.

> 46. Por conseguinte, não comprovada a inviabilidade da forma eletrônica para o objeto do Pregão nº 111/2006, o Ministério da Saúde precisará adotá-la. (*ibidem*, p. 20)

Firmando posição no Acórdão 1700/2007-Plenário, os Ministros do TCU determinaram à CGRL "o uso da modalidade pregão obrigatoriamente na forma eletrônica, salvo se houver comprovada e justificada inviabilidade, não confundível com opção discricionária, de conformidade com o § 1º do art. 4º do Decreto nº 5.450/2005" (*ibidem*, p. 22).

Com este entendimento, o Tribunal de Contas da União deu um importante passo para estimular a utilização do pregão na modalidade eletrônica na Administração Pública Federal. A despeito disso, a jurisprudência da Corte ainda não estava firme e, nos anos seguintes, oscilaria entre a "preferência" do pregão eletrônico, ao repetir a redação do *caput* do art. 4º do Decreto n.º 5.450/2005[4], e sua obrigatoriedade, reforçando o entendimento do Tribunal no Acórdão 1700/2007-Plenário[5]:

> A licitação de bens e serviços de tecnologia da informação considerados comuns, ou seja, aqueles que possuam padrões de desempenho e de qualidade objetivamente definidos pelo edital, com base em especificações usuais no mercado, deve ser obrigatoriamente realizada pela modalidade Pregão, preferencialmente na forma eletrônica. (BRASIL, 2008, p. 76)

> 1.5. Determinações:
> 1.5.1. ao Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Rio Grande do Sul – CREA/RS que:
> 1.5.1.1. utilize obrigatoriamente, nas licitações destinadas ao fornecimento de bens ou serviços comuns, a modalidade pregão eletrônico, que só poderá ser preterida quando comprovada e justificadamente for inviável, conforme determina o parágrafo primeiro do Decreto nº 5.450/2005, segundo o entendimento do TCU no AC-1700-35/07-P; (BRASIL, 2009a, p. 1)

Dos 14 casos analisados, entre 2005 e 2009, em apenas dois o TCU entendeu estar justificada a adoção do pregão presencial em detrimento do eletrônico. O primeiro, em 2007, envolvia um hospital mantido pelo Ministério da Defesa, cuja não opção pela modalidade eletrônica se deu em razão da lentidão e "da falta de confiabilidade da rede de dados e da rede elétrica do Hospital", as quais não suportariam a utilização da modalidade eletrônica (BRASIL, 2007b, p. 3). Já o segundo, ocorrido em 2009, envolvia o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes de Mato Grosso. No caso, o órgão arguia a "inviabilidade de se verificar, para um elevado número de licitantes, antes da fase de lances, a adequação dos produtos propostos ao que foi disposto no edital", o que foi acolhido pela Unidade Técnica e pelo Relator (BRASIL, 2009b, p. 3).

Nos outros 12, as justificativas, quando expostas, para adoção do pregão presencial baseavam-se em: faculdade do gestor de escolher livremente entre as modalidades presencial e eletrônica do pregão; afastamento de práticas fraudulentas; maior possibilidade de negociação e de intervenção mais ativa do pregoeiro, durante o procedimento licitatório; ampliação do universo de licitantes – os quais não se restringiriam às empresas previamente cadastradas no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF) –, dentre outros. Contudo, nenhuma destas razões foi acolhida pelo TCU, o qual considerava ser possível obter essas vantagens em nível igual ou superior com a utilização do pregão eletrônico, por este ser mais célere, simples, econômico, seguro e participativo[6].

No entanto, o passo mais importante para a consolidação da adoção do pregão eletrônico na Administração Pública foi dado com o Acórdão 591/2010-Plenário. Neste, a Corte, além de recomendar ao Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF-5) a adoção da forma eletrônica e exigir motivação expressa para opção pelo pregão presencial, firmou entendimento de que a não utilização da modalidade eletrônica poderia configurar ato de gestão antieconômico (BRASIL, 2010b). Essa posição, como se verá adiante, passou a ser reproduzida pelos Ministros da Corte e possibilitou exigir de órgãos não

sujeitos à disciplina do Decreto n.º 5.450/2005[7] – tais como o Ministério Público, o Poder Judiciário e as organizações do Sistema S, por exemplo – a adoção obrigatória da modalidade eletrônica do pregão. Esse entendimento foi reproduzido em outros acórdãos da Corte, tais como o Acórdão 2368/2010-Plenário, Acórdão 1515/2011-Plenário, Acórdão 3016/2015-Plenário e Acórdão 1584/2016-Plenário.

Após o Acórdão 591/2010-Plenário, das 56 decisões analisadas, entre 2010 e 2022, em apenas sete a Corte entendeu restar justificada a adoção da modalidade presencial. Quanto aos gestores, as alegações eram quase sempre as mesmas: inviabilidade de acesso à internet, restrição à competitividade com o credenciamento para acesso ao sistema eletrônico, ausência de pessoal qualificado para operar o sistema, dentre outras.

No entanto, no Acórdão 7041/2013-Primeira Turma, o Superior Tribunal Militar justificou a adoção do pregão presencial, em detrimento do eletrônico, em razão da "possibilidade de contratação de empresa sediada, ou com representante, no Distrito Federal, com vistas a facilitar o trâmite das amostras necessárias à aprovação dos objetos licitados", o que reduziria custos e prazos para envio e recebimento de correspondências e tempo de chamadas (BRASIL, 2013, p. 2). Para a Unidade Técnica do TCU, a justificativa apresentada não poderia ser acolhida, em razão de não ser permitida a limitação do certame aos fornecedores de determinada localidade. Contudo, anotou o Ministro Relator que "apesar do baixo número de licitantes interessados nos pregões, situação que muito provavelmente poderia ter sido contornada, se as licitações tivessem sido do tipo eletrônico, os resultados dos certames não indicam desvantagem flagrante à Administração" (*ibidem*, p. 6), não se confirmando, no caso concreto, o ato de gestão antieconômico.

No conjunto de acórdãos analisados, a adoção do pregão presencial em detrimento do eletrônico não foi considerada isoladamente para aplicação de determinações/recomendações ou sanções. Sob essas condições, a Corte chegou a determinar a anulação de pregões ou a não renovação de contratos, concomitante à realização de nova licitação na modalidade pregão eletrônico, impor multas, julgar contas irregulares ou apenas dar ciência ao gestor para adequação – o que, com a consolidação do uso do pregão eletrônico, tornou-se a prática mais comum. Isso porque, como seria esposado em decisões seguintes ao Acórdão 591/2010-Plenário, a não utilização da modalidade eletrônica do pregão caracterizaria não uma irregularidade grave, mas falha formal – ver Acórdão 2162/2019-Plenário. Assim, a restrição à competitividade do certame ou o dano econômico à Administração precisaria estar comprovado na situação concreta e acompanhada de outras circunstâncias que reforçassem os vícios, não poderia ser presumida, o que parece configurar uma evolução importante e um posicionamento correto do Colegiado.

Nessa linha, no processo TC-010.054/2022-7, a Corte foi provocada a analisar representação em desfavor do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Amazonas (CREA-AM), o qual teria realizado todos os pregões, de 2007 a 2022, na forma presencial, em detrimento da forma eletrônica. Como justificativa, o órgão arguiu a ausência de apoio técnico para implementação da modalidade eletrônica do pregão e diversas falhas nas conexões de internet, em razão das obras da nova sede do órgão. No entanto, as justificativas não foram acolhidas pela unidade técnica, que havia recomendado a aplicação de multa, pois não estaria comprovada a inviabilidade técnica da adoção do pregão eletrônico e estaria caracterizado erro grosseiro na conduta omissiva do gestor. Em seu voto, o Ministro Marcos Bemquerer novamente não acolheu as razões do gestor, no entanto considerou excessiva a aplicação de penalidade pecuniária, vez que não foram identificadas restrições à competitividade das licitações:

> Assim decido com base nos precedentes a seguir descritos, todos do Plenário, em que, nada obstante ter sido constatada a utilização, sem a devida justificativa, do pregão presencial em detrimento da modalidade eletrônica, a Corte apenas deu ciência da irregularidade ou endereçou determinação para que a falha não mais ocorresse: Acórdãos/Plenário 740/2019 e 2.174/2012 (ambos de minha relatoria); 2.290/2017 (relatora Ministra Ana Arraes); 2.753/2011 (relator Ministro José Jorge); e 1.700/2007 (relator Ministro Marcos Vilaça). (BRASIL, 2022b, p. 10)

Ao fim, no Acórdão 8753/2022-Segunda Turma, os Ministros do TCU determinaram ao CREA-AM a adoção de "providências no sentido de finalizar os procedimentos necessários à adoção do pregão eletrônico como regra para a contratação de bens e serviços comuns pelo Conselho" (BRASIL, 2022b).

Em suma, foi possível verificar que, desde o Acórdão 1700/2007-Plenário, o TCU já tendia a considerar obrigatória a adoção da modalidade eletrônica do pregão para contratação de bens e serviços comuns na Administração Pública Federal, a despeito de o *caput* do art. 4º do Decreto n.º 5.450/2005 definir seu caráter preferencial. Nos anos seguintes, as decisões da Corte ainda oscilariam entre a "preferência" discricionária - com maior grau de liberdade - e a obrigatoriedade do pregão eletrônico, no entanto, após a decisão da Corte no Acórdão 591/2010-Plenário, a qual tornou possível caracterizar a não utilização do pregão eletrônico como ato de gestão antieconômico, foi possível extrair o sentido predominantemente vinculante da adoção da modalidade eletrônica, a qual somente poderia ser preterida em situações de inviabilidade técnica. Dos 70 acórdãos analisados, as justificativas apresentadas pelos gestores somente foram acolhidas em apenas 9 casos[8]. A despeito disso, a não utilização da forma eletrônica não constituiu razão isolada para aplicação de penalidade a qualquer gestor. Isso porque, com a expansão da adoção do pregão eletrônico, o TCU, antes preocupado com a consolidação dessa modalidade e com os ganhos de eficiência, passa a exigir a demonstração da antieconomicidade (ou ineficiência) *in concreto*, o que, na amostra analisada, não foi identificado pela Corte em nenhum dos casos.

Todavia, restava saber em que medida outros órgãos – como o Poder Judiciário, as instituições do Sistema S e municípios convenentes, por exemplo – estavam sujeitos a essa disciplina. Tendo em vista essa preocupação, os próximos itens se destinam a explorar a jurisprudência da Corte nessas hipóteses.

4.2 Os órgãos independentes

Dentre o universo de acórdãos analisados, 23 destes envolviam órgãos dotados de independência administrativa, tais como autarquias especiais – a exemplo da Agência Nacional de Águas (ANA), Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e dos Conselhos de Fiscalização Profissional –, as instituições do Sistema S – a exemplo do Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo do Estado de São Paulo (SESCOOP-SP) –, o Poder Judiciário e o Ministério Público. Nestes casos, havia dúvida se estes órgãos estariam vinculados ao Decreto n.º 5.450/2005 e, consequentemente, se estariam obrigados a adotar a modalidade eletrônica do pregão.

Ao analisar representação no processo TC-001.634/2010-0, em face do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) – que havia realizado pregão presencial para contratação de solução de armazenamento de dados – o TCU entendeu que "o Decreto nº 5.450/2005 vincula apenas o Poder Executivo Federal, não havendo amparo legal para sua imposição a órgão do Poder Judiciário." (BRASIL, 2010c, p. 4) A despeito disso, os Ministros decidiram recomendar[9]:

> (...) ao Presidente da Comissão Permanente de Licitações do CNJ que, em futuras licitações para contratação de bens e serviços de tecnologia da informação comuns, utilize a modalidade pregão na forma eletrônica, salvo se houver comprovada e justificada inviabilidade, motivando expressamente a opção pelo pregão presencial, sob pena de se configurar possível ato de gestão antieconômico. (ibidem, p. 6)

Por sua vez, em junho de 2011, a Corte analisou relatório de acompanhamento, referente a contratações de bens e serviços de tecnologia da informação com recursos públicos federais. Entre os órgãos envolvidos, estavam o Superior Tribunal de Justiça, o Tribunal Regional Eleitoral do Paraná e a Procuradoria Regional do Trabalho da 12ª Região, dentre outros. Nesse caso, o TCU buscava agir "tempestiva e pedagogicamente" para identificar, além de outras possíveis irregularidades, a "não utilização da forma eletrônica do pregão, sem justificativa de sua impossibilidade" (BRASIL, 2011a, p. 2). Isso porque a Corte havia diagnosticado que alguns órgãos do Poder Judiciário não apresentavam justificativas para opção pela modalidade presencial do pregão em detrimento da eletrônica, visto que entendiam não estarem obrigados a seguir o Decreto n.º 5.450/2005. No entanto, em seu voto, o

Ministro Raimundo Carreiro, alinhado à posição do TCU no Acórdão 591/2010-Plenário, defendia que: "embora não exista comando legal que obrigue o Poder Judiciário a realizar pregão eletrônico, os órgãos devem motivar a escolha da forma presencial sob pena de se configurar possível ato de gestão antieconômico" (*ibidem*, p. 12). Em razão disso, os Ministros do TCU acordaram em recomendar ao CNJ que: "divulgue, no âmbito do Poder Judiciário, a necessidade de se motivar a escolha do pregão presencial na contratação de bens e serviços comuns de TI, sob pena de se configurar possível ato de gestão antieconômico;" (*ibidem*, p. 13).

De maneira análoga, os Ministros emitiram decisões semelhantes em outros casos envolvendo a ANTT (Acórdão 2733/2010-Plenário), o Sebrae (Acórdãos 2885/2010-Plenário e 1584/2016-Plenário), o SESCOOP-SP (Acórdão 1034/2012-Plenário), o Conselho Federal de Farmácia (Acórdão 3361/2015-Plenário) e o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Amazonas (Acórdão 8753/2022-Plenário), dentre outros. Todos esses, órgãos dotados de autonomia administrativa. Todavia, como afirmou a Unidade Técnica da Corte: "Este Tribunal vem propugnando pela adoção, preferencialmente, de pregão na forma eletrônica, inclusive a órgãos e entidades não vinculadas ao Decreto 5.450/2005" (BRASIL, 2012, p. 10).

A despeito da exigência de motivação para adoção da modalidade presencial por órgãos federais não sujeitos ao Decreto n.º 5.450/2005, assim como nas demais situações, a Corte não aplicou sanções aos gestores e, ao decidir, limitava-se a "recomendar" a adoção do pregão eletrônico e, quando preterido pelo pregão presencial, dar ciência ao órgão para ajustes nos procedimentos futuros. O possível ato de gestão antieconômico, no entanto, como comentado no item anterior, não restou caracterizado em nenhum dos casos sob análise.

4.3 Os Municípios

Dos 70 acórdãos que compunham a amostra de pesquisa, 13 envolviam a adoção do pregão eletrônico por municípios. Em todos os casos analisados, os recursos destinados às contratações eram decorrentes de transferências voluntárias de recursos públicos da União, o que, conforme o § 1º do art. 1º do Decreto n.º 5.504/2005[10], exigia a utilização preferencial da modalidade eletrônica do pregão.

No entanto, apesar de a redação do dispositivo simplesmente reproduzir o Decreto n.º 5.450/2005 e indicar existir discricionariedade dos gestores para adoção da modalidade licitatória, o TCU entendeu ser obrigatória a adoção do pregão eletrônico para aquisição de bens e serviços comuns:

> Tais razões nos levam a defender que se transmita determinação expressa à Municipalidade de Timon/MA para que observe, nos processos licitatórios que objetivem a aquisição de medicamentos e correlatos ou o respectivo registro de preços o uso da modalidade pregão obrigatoriamente na forma eletrônica, salvo se houver comprovada e justificada inviabilidade, não confundível com opção discricionária, de conformidade com o § 1º do art. 4º do Decreto 5.450/2005. (BRASIL, 2017, p. 15)

Embora firmada a posição acerca da obrigatoriedade e nenhuma das justificativas apresentadas pelos gestores terem sido aceitas pelo TCU, a Corte, como descrito nos itens anteriores, decidiu não aplicar penalidades e apenas dar ciência aos órgãos a fim de estimular a adoção da forma eletrônica do pregão. Dessa forma, seriam potencializados os benefícios do pregão eletrônico e possibilitadas contratações mais vantajosas para a Administração Pública (BRASIL, 2011b, p. 2).

Em suas decisões mais recentes, a Corte ainda aponta a revogação da Lei nº 8.666/1993 pela Lei n.º 14.133/2021, em abril de 2023, e a exigência de adequação dos procedimentos licitatórios municipais ao formato eletrônico[11]:

> a Lei 14.133/2021, que revogará por completo a Lei 8.666/1993 em abril/2023, e que também estabelece normas gerais de licitações e contratos a serem observadas

> pelos municípios, dispõe em seu art. 16, § 2º, que 'as licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica', o que exige do município uma gradual mudança de postura e a adoção de modalidades eletrônicas em detrimento de presenciais para ir se adequando à realidade vindoura (BRASIL, 2022a, p. 9)

5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Após a exposição dos resultados, é necessário, a fim de responder à pergunta da pesquisa inicialmente posta, analisar a evolução jurisprudencial do TCU. Esse é o propósito deste capítulo.

No conjunto analisado de decisões, não foi encontrada discussão semelhante a que travava a doutrina acerca da legalidade e da constitucionalidade do Decreto n.º 5.450/2005[12]. Enquanto para parte dos administrativistas o regulamento presidencial, como notou Marçal Justen Filho (2009), veiculava inovações no sistema legal, e o pregão eletrônico poderia até ser considerado uma modalidade de licitação distinta do pregão presencial - o que macularia a constitucionalidade da norma. Para o TCU, essa nunca foi uma questão a ser enfrentada[13].

Nesse contexto, as decisões do TCU, a exemplo dos Acórdãos 1064/2005-Plenário e 2490/2005-Primeira Câmara, apenas reproduziram o *caput* do art. 4º do Decreto n.º 5.450/2005, reforçando a obrigatoriedade da adoção do pregão para aquisição de bens e serviços comuns e o caráter preferencial da modalidade eletrônica. A preocupação, como foi possível observar nas decisões da Corte, era tornar prática comum o pregão nas contratações da Administração Pública Federal, a fim de substituir o convite e a concorrência por uma modalidade licitatória mais eficiente e menos burocrática para esse tipo de aquisição.

No entanto, a implementação da modalidade eletrônica dependia da ampliação do acesso às tecnologias da informação. Isso porque, assim como não seria possível falar em pregão eletrônico, antes do desenvolvimento da informática e da internet, também não seria admitida a obrigatoriedade da modalidade eletrônica, antes da difusão dessas tecnologias em toda a Administração Pública Federal – embora este seja um processo simultâneo. Como comentam Procópio, Mello e Silva (2020), o avanço das tecnologias de informação provocou alterações no sistema jurídico-administrativo, o que, na situação em comento, contribuiu para a conversão da "preferência" do pregão eletrônico – que antes se aproximava de uma recomendação com maior discricionariedade – em obrigatoriedade, com muito maior grau de vinculação.

Sob essas circunstâncias, parece ter sido natural a decisão do TCU, no Acórdão 1700/2007-Plenário, de tornar obrigatório o pregão eletrônico e exigir, como prevê o § 1º do art. 4º do Decreto n.º 5.450/2005, a comprovação de inviabilidade técnica para que fosse preterido pelo pregão presencial.

Contudo, apesar de existir consenso doutrinário, como notou Vera Monteiro (2010), sobre a inaplicabilidade dessas exigências a outros órgãos federais, além da Administração Pública Federal Direta e Indireta, o TCU adotou interpretação expansiva no Acórdão 591/2010-Plenário, ao considerar ser possível caracterizar ato de gestão antieconômico em razão de adoção injustificada de pregão presencial, o que exigiu do conjunto de órgãos federais a implementação do pregão eletrônico. Para André Rosilho (2017), haveria com isso introdução de nova regra, não prevista pelo legislador, mas fruto da interpretação do TCU, acerca de sua legitimidade para analisar a economicidade de atos de gestão.

A despeito disso, como relatado no capítulo anterior, dentre as decisões analisadas, em nenhuma delas o TCU reconheceu a antieconomicidade dos atos ou aplicou sanções aos gestores, exclusivamente, em razão da não utilização do pregão eletrônico. Essas circunstâncias reforçam o caráter pedagógico da atuação do órgão de controle, como defendido no Acórdão 1515/2011-Plenário, a fim de suprir a precariedade do uso de tecnologias da informação na Administração Pública Federal e de racionalizar esse tipo de gasto, situações relatadas por Procópio, Mello e Silva (2020). Isto é, as decisões da Corte, antes de estarem preocupadas em impor penalidades aos gestores, buscaram ensiná-los acerca das melhores práticas a serem adotadas, e, em seguida, avaliar positivamente aqueles que as seguissem. Essa conduta pôde ser observada no Acórdão 916/2015-Plenário, o qual, ao analisar relatório de auditoria em órgãos federais, destacou a consolidação do uso do pregão eletrônico e a não realização de licitações em modalidades diversas desde 2008.

Em razão disso, é possível identificar o papel de destaque da jurisprudência do TCU em promover a consolidação do uso do pregão eletrônico entre os órgãos da Administração Federal, o qual, se antes aparecia como recomendação - majoritariamente discricionária, portanto - no *caput* do art. 4º do Decreto n.º 5.450/2005, foi convertido em exigência - majoritariamente vinculante - a partir do Acórdão 1700/2007-Plenário e do Acórdão de Relação 591/2010-Plenário. Essas constatações são reforçadas pela pesquisa empreendida por Alves-Andrade, Guarido Filho e Eberle (2017), as quais, ao analisarem procedimentos licitatórios do Banco do Brasil, identificaram o papel exercido pelo TCU para consolidar, no âmbito do União, a utilização da modalidade eletrônica do pregão em detrimento da forma presencial.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio da pesquisa jurisprudencial, este trabalho esteve direcionado a responder a seguinte pergunta de pesquisa: como o Tribunal de Contas da União interpretou a adoção preferencial (ou obrigatória) do pregão eletrônico na Administração Pública Federal contida no caput do art. 4º do Decreto n.º 5.450/2005? Para isso, foram analisados 70 acórdãos da Corte, compreendidos entre 2005 e 2022, material que foi cotejado com textos da doutrina brasileira e estrangeira.

A partir dessa análise, foi possível concluir que, dentre os acórdãos selecionados, o TCU firmou os seguintes entendimentos: (i) a adoção do pregão é obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns; (ii) a discricionariedade do gestor para optar entre as modalidades do pregão é mínima ou opera em proporção muito restrita, visto que a exigência de comprovação de inviabilidade técnica para adoção do pregão presencial converte o caráter preferencial do pregão eletrônico em regra e a realização do pregão presencial em exceção; e (iii) a não utilização do pregão eletrônico constitui indício de ato de gestão antieconômico, o qual deverá ser demonstrado *in concreto*, não apenas *in abstracto* para que constitua fato gerador de penalidades contra o gestor. Em razão dessa posição, a previsão de obrigatoriedade do pregão eletrônico contida no Decreto n.º 10.024/2019 não poderia ser considerada inovação, vez que já havia sido introduzida a partir da jurisprudência do TCU.

Como apontaram Procópio, Mello e Silva (2020), a ampliação do acesso às tecnologias da informação promoveu alterações no sistema jurídico-administrativo, o qual, como sustentado, contribuiu para firmar o entendimento do TCU acerca da obrigatoriedade da adoção da modalidade eletrônica do pregão.

Nesse percurso, a Corte, apesar de se basear em um princípio vago, como comentou André Rosilho (2017), adotou uma postura pedagógica, voltada a diminuir a resistência dos gestores às tecnologias da informação e estimular a adoção do pregão eletrônico. Diante disso, futuros estudos empíricos podem procurar avaliar, em casos concretos, os ganhos para a Administração Pública com a adoção da forma eletrônica. A partir daí, serão fornecidos subsídios para, de um lado, reforçar a adoção da modalidade eletrônica pela Administração Pública - como já faz a nova Lei nº 14.133/2020 - não só no caso da União, mas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (muito destes ainda nem usam cotidianamente o pregão, seja presencial, seja eletrônico).

Importante que se anteveja que a mesma interpretação dada pelo TCU às normas federais aqui analisadas, que evoluíram para o reconhecimento de mínima discricionariedade, para que o administrador opte pelo pregão presencial, deve futuramente vir a ser aplicada ao texto da novel Lei n.º 14.133/2021 - lei geral e nacional - pelos órgãos de controle subnacionais, o que indica a necessidade de maior cuidado dos gestores desses entes.

Por fim, se o cenário atual é de abandono gradativo da modalidade presencial do pregão e de vinculação quase integral à forma eletrônica, torna-se necessário que políticas públicas se voltem a garantir a implantação de infraestrutura digital necessária - nos múltiplos órgãos dos distintos entes da federação - tanto para operação adequada do pregão eletrônico, quanto para aprimorar as plataformas de compras públicas e torná-las mais acessíveis e transparentes.

7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES-ANDRADE, Fernanda; GUARIDO FILHO, Edson Ronaldo; EBERLE, Veronica. Pregão Eletrônico como Mito Racional: Análise dos Processos Licitatórios do Banco do Brasil. **Desenvolvimento em Questão**, [s. l.], v. 15, n. 41, p. 233-274, 2017. Disponível em: https://doi.org/10.21527/2237-6453.2017.41.233-274. Acesso em: 4 jan. 2023.

BANDEIRA, Luiz Fernando. A licitação eletrônica e a prevenção da corrupção. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 42, n. 165, jan./mar. 2005, p. 269-283. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/406. Acesso em: 3 jan. 2023.

BRASIL. **Decreto n.º 3.697**, de 21 de dezembro de 2000. Regulamenta o parágrafo único do art. 2º da Medida Provisória nº 2.026-7, de 23 de novembro de 2000, que trata do pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação. Brasília, Presidência da República, 2000a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3697.htm. Acesso em: 29 dez. 2022.

_____. **Decreto n.º 5.405**, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília, Presidência da República, 2005a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm. Acesso em: 29 dez. 2022.

_____. **Decreto n.º 5.504**, de 5 de agosto de 2005. Estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos. Brasília, Presidência da República, 2005b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5504.htm. Acesso em: 9 jan. 2022.

_____. **Decreto n.º 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, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. Brasília, Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10024.htm. Acesso em: 29 dez. 2022.

_____. **Lei n.º 10.520**, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília, Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm. Acesso em: 29 dez. 2022.

_____. **Lei n.º 14.133**, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 29 dez. 2022.

_____. Ministério do Planejamento. **Estatísticas Gerais das Compras Governamentais**: Número de Processos/Itens e Valor de Compra. Brasília, 2010a. Disponível em: http://www.comprasnet.gov.br/ajuda/DADOS_GERAIS_DW_2010.pdf. Acesso em: 3 jan. 2022.

_____. **Medida Provisória n.º 2.026**, de 4 de maio de 2000. Institui, no âmbito da União, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição

de bens e serviços comuns. Brasília, Presidência da República, 2000b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/2026.htm. Acesso em: 3 jan. 2023.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 347**. Brasília, 13 nov. 1963.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1064/2005-TCU-Plenário**. Relator: Ministro Lincoln Magalhães da Rocha. Brasília, 3 de agosto de 2005. Diário Oficial da União, 3 ago. 2005b.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2490/2005-TCU-Primeira Câmara**. Relator: Ministro Marcos Bemquerer. Brasília, 18 de outubro de 2005. Diário Oficial da União, 18 out. 2005c.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1700/2007-TCU-Plenário.** Relator: Ministro Marcos Vinicios Vilaça. Brasília, 22 de agosto de 2007. Diário Oficial da União, 22 ago. 2007a.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2392/2007-TCU-Plenário**. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Brasília, 14 de novembro de 2007. Diário Oficial da União, 14 nov. 2007b.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2471/2008-TCU-Plenário.** Relator: Ministro Benjamin Zymler. Brasília, 5 nov. 2008. Diário Oficial da União, 5 nov. 2008.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão de Relação nº 2807/2009-TCU-Segunda Câmara**. Relator: Ministro André de Carvalho. Brasília, 2 de junho de 2009. Diário Oficial da União, 2 jun. 2009a.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1549/2009-TCU-Plenário**. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Brasília, 15 de julho de 2009. Diário Oficial da União, 15 jul. 2009b.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 591/2010-TCU-Plenário**. Relator: Ministro Valmir Campelo. Brasília, 31 de março de 2010. Diário Oficial da União, 31 mar. 2010b.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2245/2010-TCU-Plenário**. Relator: Ministro Valmir Campelo. Brasília, 1º de setembro de 2010. Diário Oficial da União, 1º set. 2010c.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1515/2011-TCU-Plenário.** Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Brasília, 8 de junho de 2011. Diário Oficial da União, 8 jun. 2011a.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 6441/2011-TCU-Primeira Turma**. Relator: Ministro Augusto Sherman. Brasília, 16 de agosto de 2011. Diário Oficial da União, 16 ago. 2011b.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1034/2012-TCU-Plenário**. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Brasília, 2 de maio de 2012. Diário Oficial da União, 2 jun. 2012.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 7041/2013-TCU-Primeira Turma**. Relator: Ministro Valmir Campelo. Brasília, 9 de outubro de 2013. Diário Oficial da União, 9 out. 2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 247/2017-TCU-Plenário**. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Brasília, 15 de fevereiro de 2017. Diário Oficial da União, 15 fev. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1757/2022-TCU-Plenário**. Relator: Bruno Dantas. Brasília, 3 de agosto de 2022. Diário Oficial da União, 3 ago. 2022a.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 8753/2022-TCU-Segunda Câmara**. Relator: Ministro Marcos Bemquerer. Brasília, 13 de dezembro de 2022. Diário Oficial da União, 13 dez. 2022b.

CHRÉTIEN, Patrice; CHIFFLOT, Nicolas; TOURBE, Maxime. **Droit Administratif**. Paris: Sirey, 2016.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Pregão** (comentários à legislação do pregão comum e eletrônico). 5. ed. São Paulo: Dialética, 2009.

MELO, Aldenir Martins de. **Pregão eletrônico na Administração Pública Federal**: a modalidade de licitação que deu certo, transparência, competitividade e redução de custos. Monografia (Especialização em Gestão e Administração Pública) – Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, Universidade Federal de Campina Grande, Sousa, Paraíba, 2011.

MONTEIRO, Vera. **Licitação na modalidade pregão**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

PALMA, Juliana B. de; FEFERBAUM, Marina; PINHEIRO, Victor Marcel. Meu trabalho precisa de jurisprudência? Como posso utilizá-la? In: QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; FEFERBAUM, Marina. **Metodologia da Pesquisa em Direito**: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

PERENHA, Diego dos Santos e SILVA, Luane Paixão da. **Fraudes no pregão eletrônico: como combater?** Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Fluminense, Volta Redonda, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: https://app.uff.br/riuff/handle/1/6395. Acesso em: 4 jan. 2023.

PREGÃO eletrônico reduziu custos das compras do governo federal em até 30% em dois anos. **Notícias Comprasnet**, Brasília, 17 fev. 2005. Disponível em: http://www.comprasnet.gov.br/noticias/noticias1.asp?id_noticia=159#:~:text=Compras.gov.br&text=Nos%20%C3%BAltimos%20dois%20anos%2C%20uma,compras%20governamentais%20em%20at%C3%A9%2030%25. Acesso em: 6 jan. 2023.

PROCÓPIO, D. B.; MELLO, J. A. V. B.; SILVA, J. C. S. da. O impacto da tecnologia da informação na administração pública: uma revisão sistemática. **P2P e inovação**, [*s.l.*], v. 6, n. 1, p. 191-205, 2019. Disponível em: https://revista.ibict.br/p2p/article/view/4952. Acesso em: 10 jan. 2023.

ROSILHO, André Janjácomo. O Direito também tem de valer para o TCU. **Jota**, São Paulo, 18 abr. 2017. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/o-direito-tambem-tem-de-valer-para-o-tcu-18042017. Acesso em: 10 jan. 2023.

SILVA, Rodolfo da Costa Arruda. **Como o STF exerce controle sobre o TCU em matéria de contratos administrativos?** Monografia – Escola de Formação Pública, Sociedade Brasileira de Direito Público, São Paulo, 2018. Disponível em: https://sbdp.org.br/publication/como-o-stf-exerce-controle-sobre-o-tcu-em-materia-de-contratos-administrativos/. Acesso em: 9 jan. 2023.

VASCONCELOS, G. G. do V. A Garantia Constitucional da Licitação na Modalidade Pregão na Forma Eletrônica. **Direito Público**, [S. l.], v. 3, n. 13, 2010, p. 134-154. Disponível em: https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/1318. Acesso em: 4 jan. 2023.

'Notas de fim'

[1] Trata-se da Lei n.º 9.472, de 16 de julho de 1997.

[2] "Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se: (...) XLI - pregão: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto; (...) Art. 28. São modalidades de licitação: I - pregão;" (BRASIL, 2021).

[3] Também o Decreto n.º 5.504/2005 estabelecia a obrigatoriedade de utilização do pregão para aquisição de bens e serviços comuns por entes públicos ou privados com recursos repassados voluntariamente pela União, sendo preferencial a utilização de sua forma eletrônica.

[4] Confira-se os seguintes acórdãos da Corte: Acórdão de Relação 2901/2007-Primeira Turma; Acórdão 2471/2008-Plenário; Acórdão de Relação 2194/2009-Segunda Turma; e Acórdão 1549/2009-Plenário.

[5] Por sua vez, confira-se os seguintes: Acórdão 2660/2007-Plenário; Acórdão 2664/2007-Plenário; Acórdão 988/2008-Plenário; Acórdão de Relação 2807/2009-Segunda Turma.

[6] De acordo com o portal de notícias do Comprasnet, o pregão eletrônico teria reduzido os custos das compras do governo federal em até 30% e ampliado em 42% o número de fornecedores da União (PREGÃO..., 2005).

[7] De acordo com Vera Monteiro, o Decreto n.º 5.450/2005 teria "incidência obrigatória apenas para os órgãos da Administração direta e indireta da órbita federal" e somente se aplicaria a outros órgãos federais – como o Judiciário e o Legislativo – se houvesse "o acolhimento, em remissão expressa por parte de tais entes", das normas do referido Decreto. (MONTEIRO, 2010, p. 210)

[8] A propósito, são os Acórdãos 2392/2007-Plenário, 1549/2009-Plenário, 3274/2011-Plenário, 5840/2012-Segunda Turma, 3016/2015-Plenário, 6227/2016-Segunda Turma; 1086/2018-Plenário; 2162/2019-Plenário; e 1757/2022-Plenário.

[9] Existem debates acerca do caráter das recomendações do TCU, as quais podem, na verdade, se tratar de verdadeiro mandamento. Acerca disso, Cf. Silva (2018).

[10] Eis a redação do dispositivo: "§ 1º Nas licitações realizadas com a utilização de recursos repassados nos termos do caput, para aquisição de bens e serviços comuns, será obrigatório o emprego da modalidade pregão, nos termos da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e do regulamento previsto no Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, sendo preferencial a utilização de sua forma eletrônica, de acordo com cronograma a ser definido em instrução complementar." (BRASIL, 2005b)

[11] Segundo Procópio, Mello e Silva (2020, p. 196), existem "limitações no uso de Tecnologia de informações pelos municípios", mas que têm sido superadas com a imposição de obrigatoriedade da adoção desses recursos por órgãos públicos. Contudo, a fim de estimular a adoção dessas tecnologias por municípios, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná e o Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia, por exemplo, já têm recomendado a adoção preferencial do pregão eletrônico por seus jurisdicionados.

[12] Acerca disso, Cf. item 2.2.

[13] Vale lembrar a Súmula 347 do TCU, a qual ainda não havia sido questionada: "O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público." (BRASIL, 1963)

Inovação Pública na Infraestrutura Viária do Ceará

Jorge Soares, Lucas Babadopulos
e Juceline Bastos

Public Innovation on Road Infrastructure in Ceará

RESUMO

O programa Cientista Chefe de Infraestrutura Viária do Estado do Ceará busca integrar academia e administração pública na área viária. Foram desenvolvidos 2 subprojetos em parceria com o Tribunal de Contas do Estado (TCE-CE): (i) Tecnologia para implementação de atividades de perícia em obras rodoviárias do Ceará, visando ao controle de qualidade; e (ii) Ferramentas de avaliação da qualidade de rodovias do estado. Enquanto o primeiro produziu entregas que auxiliam o diagnóstico de qualidade dos materiais e serviços nas rodovias, o segundo desenvolveu um protótipo para a detecção automática de defeitos em pavimentos e aferição da qualidade, utilizando *smartphones*, além de um protótipo para execução de ensaios não destrutivos. Os desenvolvimentos facilitam ações periciais do TCE com base em Tecnologias de Ponta, bem como a análise da redução de custos do ciclo de vida dos pavimentos.

Palavras-Chave: Controle, Qualidade, Transparência, Defeitos, Inteligência Artificial.

ABSTRACT

The Chief Scientist Program of Road Infrastructure in the State of Ceará aims to integrate academia and public administration in the road area. Two subprojects were developed in partnership with the Court of Auditors (TCE-CE): (i) Technology for implementing expertise activities in road works in the Ceará with a view to quality control of pavements; and (ii) Tools for assessing the quality of highways. The first one produced deliverable that aid the diagnosis of the quality of materials and services in roads, whereas the second one developed a prototype for the automated detection of defects on pavements and quality assessment, as well as a prototype for the execution of accelerated non-destructive tests for evaluating material's quality. The developments facilitate the court's field expertise activities with State-of-the-Art technologies, as well as the analysis of the reduction of Life Cycle Costs of pavements.

Keywords: Control, Quality, Transparency, Defects, Artificial Intelligence.

1 INTRODUÇÃO

As rodovias brasileiras são base para o transporte de mais de 60% das mercadorias e de mais de 90% dos passageiros, sendo essenciais para a economia nacional e para o desenvolvimento regional. No Ceará, há cerca de 8,5 mil km de rodovias estaduais e 2 mil km de rodovias federais pavimentadas. Nas rodovias estaduais, o investimento anual é da ordem de R$ 1 bilhão, distribuídos em duplicações, implantações, manutenções e reabilitações. A ordem de grandeza do valor pago pelo poder público, para a construção de rodovias estaduais é de R$ 1 milhão por km de faixa de rodovia construída, em média, incluindo administração, drenagem, obras de arte especiais como pontes etc. (SOP, 2021).

A Confederação Nacional do Transporte (CNT, 2022) aponta que é comum o aparecimento de defeitos como buracos e trincas em cerca de 7 meses, após abertura de trechos de rodovias brasileiras (CNT, 2017). Aponta ainda que nos 50 mil km de rodovias nacionais, há demanda de investimento público anual estimado em cerca de R$ 12 bilhões, sendo que apenas metade desse recurso é empregado (CNI, 2022). Em outras palavras, a infraestrutura rodoviária é essencial para o país em geral e para o desenvolvimento socioeconômico regional em particular, e se trata de um patrimônio bilionário, cuja manutenção é extremamente vultosa.

Mesmo considerando o desequilíbrio modal de transportes no Brasil, em favor do modo rodoviário, ainda há grande déficit de infraestrutura rodoviária. Somado a esse desequilíbrio, o investimento econômico aplicado em infraestrutura no país é usado de maneira ineficiente, havendo necessidade de importantes intervenções, por vezes mesmo a reconstrução, antes do esperado, o que não é muito diferente no caso particular do Ceará. Com o intuito de solucionar essas deficiências, tem sido construída uma rede de trabalho que envolve a academia, empresas de fornecedores de materiais, de projeto e de construção, além de órgãos do governo nas diferentes esferas, incluindo agentes de controle. Tal rede deve observar as diversas complexidades do setor e propor avanços tecnológicos que permitam cada vez melhor controle do nível de qualidade das infraestruturas e dos recursos envolvidos. Os avanços devem adotar métodos eficazes baseados em conhecimentos atualizados, tendo como referências descobertas científicas recentes e as melhores ferramentas disponíveis.

Quanto à fase de projeto das obras de infraestrutura, sublinhe-se que os métodos de projeto de pavimentos, adotados no Ceará, são baseados em metodologias empíricas dos anos 1960, calcadas em conhecimentos dos anos 1920. Tais metodologias estão em curso de serem substituídas nacionalmente, desde 2018, e vêm sendo abandonadas em países desenvolvidos há décadas (desde 1960 na França e 1990 nos EUA, por exemplo). Quanto à fase de construção, diversos países têm adotado métricas que podem punir o contratado quando um certo índice de eficiência não é atingido (Taute, 2008). Essa prática também vem sendo adotada em rodovias sob concessão no Brasil, com intuito de identificar evidências quanto às execuções inadequadas, que podem reduzir o desempenho e a vida útil do pavimento, com consequente desperdício de recursos e necessidade de intervenções precoces na via (EcoRodovias, 2021). Quanto à fase de monitoramento, ou seja, o acompanhamento da qualidade das nossas rodovias, é importante ressaltar a riqueza de dados coletados anualmente. No Ceará, são obtidas mais de 8 milhões de imagens de pavimentos por ano, desde 2015. São fotografias de excelente qualidade, para cada metro de rodovia cearense, todos os anos. Essas imagens são analisadas de maneira analógica por engenheiros e técnicos experientes na classificação de defeitos como buracos, remendos e trincas, em diferentes níveis de severidade. Há um grande investimento de tempo nessa atividade, com um claro potencial para automatização por meio de ferramentas mais tecnológicas, com uso de Ciência de Dados e de Inteligência Artificial.

O programa Cientista Chefe de Infraestrutura Viária do Estado do Ceará tem como objetivo geral integrar academia e administração pública na área viária, identificando os principais desafios existentes e de que forma a ciência pode contribuir no enfrentamento deles, sobretudo, no que diz respeito à qualidade e à longevidade das obras no estado, buscando desenvolver tecnologias para auxiliar os tomadores de decisão a prover qualidade às rodovias ofertadas à sociedade com custos menores. O conhecimento produzido proporciona retorno aos cofres públicos e uma clara melhoria dos serviços prestados à população, de maneira mais transparente.

Este artigo tem o objetivo de apresentar os desenvolvimentos obtidos com a parceria até o momento e suscitar a discussão entre acadêmicos e profissionais ligados ao Controle e a Políticas Públicas sobre necessidades futuras e desafios, na adoção das tecnologias mais modernas disponíveis, com vistas a qualidade das infraestruturas viárias.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Tecnologias para auxílio nas inspeções periciais e transparência de obras públicas locais

Para inspecionar obras públicas estaduais, é essencial que o TCE esteja devidamente atualizado com relação ao conhecimento técnico acerca do objeto a ser auditado. Nesse sentido, um dos subprojetos do Programa Cientista Chefe (designado Subprojeto 1) tem como metas: vistorias e testes de campo, com caracterização funcional e estrutural dos pavimentos. Além disso, foram desenvolvidos dois programas computacionais; i) para registrar, analisar e quantificar o nível de qualidade da obra, visando proporcionar maior transparência entre a execução e o controle tecnológico dos pavimentos; ii) para determinação das rigidezes das camadas de pavimentos asfálticos (avaliação estrutural). Isso deve auxiliar, em curto prazo, o TCE-CE, na tarefa de fiscalizar os pavimentos cearenses, contribuindo com tecnologia para análise de projeto, indicação de erros que levem ao aumento de custos, ou mesmo, soluções inviáveis.

A avaliação estrutural permite a caracterização dos elementos e variáveis estruturais dos pavimentos, determinação dos materiais e espessuras de cada camada e do subleito, entendimento quanto ao comportamento e integridade quando submetido às ações ambientais e de tráfego (BALBO, 2007). Esta avaliação pode ser realizada por métodos destrutivos, semidestrutivos ou não destrutivos. A classificação, quanto ao método, depende de como são realizadas as avaliações da capacidade de carga do pavimento (BERNUCCI *et al*., 2022).

Os ensaios destrutivos e semidestrutivos são aqueles nos quais são removidas amostras do pavimento para determinação das suas propriedades mecânicas em laboratório. São úteis quando se necessita de maiores informações sobre a estrutura, porém podem ser empregados em poucos pontos, uma vez que causam danos a estrutura. Por outro lado, os ensaios não destrutivos são adequados para aplicação em grandes extensões de pista, pois preserva a área do pavimento onde foi realizada a avaliação e possibilita diversas repetições do ensaio no mesmo local (BERNUCCI *et al*., 2022).

Ensaios não destrutivos para medição das deflexões reversíveis podem ser realizados a partir de equipamentos com carregamento estático ou dinâmico. A Viga Benkelman corresponde ao primeiro caso, enquanto o *Falling Weight Deflectometer* (*FWD*) utiliza carregamento por impulso com aplicação de uma carga dinâmica (MEDINA *et al*., 1994). A Viga Benkelman mede a deflexão do pavimento sujeito a aplicação de uma carga quase estática e consegue retratar, com considerável grau de confiabilidade, o valor real da deflexão. É um equipamento muito utilizado no Brasil para avaliação estrutural dos pavimentos, possui versatilidade e simplicidade na operação, mas é um ensaio mais demorado. Por outro lado, o FWD é um ensaio automatizado, apresentando maior rapidez, alta precisão e grande produtividade. Assim, o FWD vem sendo largamente usado para avaliação estrutural de pavimentos.

A caracterização de rigidez dos materiais é importante para o projeto de dimensionamento e controle tecnológico das estruturas, pois, com essa caracterização, é possível conhecer a capacidade mecânica do sistema (relações entre tensões aplicadas e deformações sofridas). A rigidez é ligada ao surgimento de defeitos (afundamentos e fissurações), que prejudicam a funcionalidade e a capacidade estrutural das construções, e precisa ser tanto caracterizada em laboratório como controlada em campo. Costuma ser medida em termos de módulos, que podem ser de diferentes tipos em função dos materiais e dos ensaios executados.

A retroanálise é um procedimento para estimar as propriedades de rigidez (módulo resiliente) de camadas de pavimentos asfálticos por meio de ensaios não destrutivos, como o *FWD* e a Viga de Benkelman (SCIMEMI *et al*., 2016; KHERADMANDI e MODARRES, 2018). Este procedimento é importante para avaliar a qualidade de uma estrutura de pavimento durante a sua construção e/ou para

monitorizar o seu estado de vida. No ensaio com o FWD, uma carga de impulso devido à queda de um peso é aplicada através de uma placa na superfície do pavimento. Sensores e geofones localizados em várias distâncias radiais são usados para medir as deflexões da superfície. A medição feita por cada geofone representa a deflexão da estrutura do pavimento em um determinado local. O pico de deflexão é medido pelo geofone diretamente abaixo do ponto de aplicação de carga e as deflexões são menores para geofones mais distantes (HUANG, 2004). Usando as bacias de deflexão medidas, é possível determinar os módulos resilientes equivalentes das camadas através do processo de retroanálise, que considera alguns pressupostos, como carga estática, continuidade do material, homogeneidade da camada e comportamento elástico linear.

As deflexões do pavimento devido às cargas aplicadas dependem das espessuras das camadas e das propriedades de rigidez do material (módulos e coeficiente de Poisson). No entanto, é geralmente aceito que as espessuras das camadas são conhecidas, e apenas as propriedades do material precisam ser avaliadas por retroanálise. Além disso, assume-se que o coeficiente de Poisson apresenta uma pequena influência na resposta do pavimento e seu valor pode ser definido com base apenas no tipo de material de cada camada. Portanto, apenas o módulo resiliente (ou seja, módulo de elasticidade) de cada camada precisa ser retroanalisado.

Assumindo que a resposta do pavimento é elástica linear, as deflexões nos pontos de medição (geofones), devido à carga aplicada, podem ser calculadas usando o Método dos Elementos Finitos (MEF) (COOK *et al*., 2002) ou a Teoria Elástica de Múltiplas Camadas (HUANG, 2004). Assim, o módulo resiliente das camadas do pavimento pode ser avaliado minimizando a diferença entre as deflexões de campo simuladas e medidas.

No que diz respeito à qualidade e à longevidade das obras viárias no estado, tem-se entre os objetivos contribuir com a identificação de evidências quanto à saúde estrutural dos pavimentos estaduais do Ceará. Para isso, tem-se realizado no CCIV melhorias no programa de retroanálise denominado BackCAP (BARROSO *et al*., 2022). A nova implementação melhorou a robustez e eficiência do procedimento, tendo sido incorporada a técnica de busca linear ao método de Gauss-Newton e implementado o método Levenberg–Marquardt, de regressão não linear. Outra melhoria foi a avaliação das derivadas parciais, em relação às propriedades dos materiais do pavimento, de forma exata dentro do programa de análise por elementos finitos.

Tradicionalmente, Aragon *et al*. (2019) descrevem que o módulo estático de elasticidade, em materiais aproximadamente elásticos, pode ser obtido a partir de teste uniaxial, utilizando o diagrama tensão-deformação, cuja medição é obtida a partir da inclinação de uma linha reta ideal entre 5% e 33% da tensão de rendimento, ignorando os resultados testados a tensões inferiores a 5% (devido a acomodação e ao ruído dos sinais) (MOUNIER *et al*., 2012)

Já em materiais viscoelásticos, como é o caso dos materiais betuminosos na pavimentação, tradicionalmente o módulo complexo é determinado por um ensaio normatizado quase-estático que ocorre a nível de laboratório em uma prensa hidráulica capaz de aplicar sinais senoidais, em diferentes temperaturas e frequências. Isso exige uma mão de obra qualificada para a preparação das amostras e consome um tempo significativo. Além disso, acaba por não ser adaptado para ensaios in situ. Assim, devido à necessidade de inovação nos projetos de dimensionamento de estruturas e na avaliação e controlo da qualidade em campo, têm sido utilizados ensaios não destrutivos, baseados no princípio da propagação de ondas e ressonância do impacto, mas com um maior refinamento de técnicas de análise dos resultados. Testes ultrassônicos dinâmicos que fazem medições diretas do tempo de voo já foram feitos em diferentes materiais (DI BENEDETTO *et al*., 2009; MOUNIER *et al*., 2012; CARRASCO *et al*., 2017; ARAGON *et al*., 2019; MAKOOND, PELA e MOLINS, 2020). Contudo, apenas um valor de módulo é determinado para cada frequência de teste, o que é adequado para materiais aproximadamente elásticos, como concretos, argamassas e aço, mas é insuficiente para materiais viscoelásticos, como misturas asfálticas.

Nesse contexto, a espectroscopia acústica ressonante possibilita a determinação de um número adequado de frequências para as quais o módulo complexo pode ser calculado em diferentes frequências.

Juntamente com a espectroscopia, a Função de Resposta de Frequência (FRF) foi utilizada por Gudmarsson *et al*. (2014) e Carret *et al*. (2018) para caracterização viscoelástica de materiais betuminosos em uma ampla faixa de frequência. Medidas laboratoriais de FRFs, para misturas asfálticas, **têm mostrado resultados promissores e permitem uma comparação direta entre curvas mestras**, obtidas a partir de ensaios de tensão-compressão, e de medidas dinâmicas. Essa é a estratégia adotada no projeto para o desenvolvimento de protótipos de ensaios acelerados e não destrutivos em materiais de pavimentação no âmbito do Programa Cientista Chefe em cooperação com o TCE-CE.

2.2 Tecnologias de acompanhamento da qualidade de pavimentos

No desenvolvimento dos projetos em parceria com o Estado do Ceará, buscou-se intensificar o uso de novas tecnologias (das áreas de Ciência de Dados e Inteligência Artificial, IA) capazes de automatizar algumas das atividades ligadas ao processo de anteprojeto, de projeto e de gestão das infraestruturas rodoviárias, tais quais: a avaliação de jazidas de matérias-primas; a obtenção de propriedades avançadas de materiais para projeto, a partir de sistemas computacionais construídos através de aprendizado de máquina (*machine learning*); a avaliação da disponibilidade de materiais inovadores/sustentáveis para pavimentos; a classificação de defeitos em pavimentos; e o mapeamento da conservação de pontes.

Sistemas de Inteligência Artificial (IA) podem ser treinados para melhoria de diversas atividades, incluindo a de detecção automática de defeitos, já havendo ferramentas comerciais internacionalmente, ainda que raras (Manual do Usuário Roadway, 2022). Entre os principais *benchmarks*, a *start-up* RoadBotics desenvolveu um *software* de detecção automática de defeitos e de apresentação amigável dos resultados para malhas viárias, e foi recentemente adquirida pela companhia multinacional Michelin (Michelin, 2022), tendo sido premiada diversas vezes pela Associação Americana de Engenheiros Civis (ASCE, 2022). Este tipo de desenvolvimento depende de criação de conhecimento, portanto, de desenvolvimentos acadêmicos prévios, entre os quais se destacam os de Howard *et al.* (2017), Maeda *et al.* (2018), Majidifard *et al.* (2020) e Arya *et al.* (2021), e nacionalmente Destri Junior *et al.* (2019) e Nascimento *et al.* (2022).

A metodologia aplicada ao desenvolvimento dos projetos discutidos no presente artigo partiu dos dados disponíveis no Estado do Ceará, organizando-os, bem como coletando dados novos e incluindo aqueles obtidos com ferramentas de baixo custo (particularmente *smartphones*). Os dados são referentes à qualidade dos pavimentos e dos materiais envolvidos nas obras sob análise do TCE, desenvolvendo-se e incrementando-se uma diversidade de soluções com diferentes níveis de maturidade tecnológica para o cotidiano do controle de obras. O projeto está em desenvolvimento desde março de 2022, com ativa participação de engenheiros e outros técnicos do Tribunal, aprimorando tecnologias em nível de protótipos (PAZ *et al.*, 2020; SOUSA *et al.*, 2021). A ideia é dotar aparelhos *smartphones* com tecnologias de acompanhamento da qualidade dos pavimentos de mais fácil uso e apresentar os resultados de maneira mais simples para usuários e gestores (SERAFIM *et al.*, 2022a; SERAFIM *et al.*, 2022b), além de elevar a maturidade tecnológica de ensaios não destrutivos para futuras aplicações em campo (BEZERRA *et al.*, 2022a; BEZERRA *et al.*, 2022b). Foram realizadas análises de sensibilidade, a partir do uso de métodos convencionais e mais avançados de dimensionamento, que auxiliarão na redução de perdas vultosas de recursos por parte do Governo do Estado, devido a deficiências de projeto, causadas pela adoção no Ceará de tecnologias sabidamente ultrapassadas. Além disso, estão previstas análises de custos de ciclo de vida que comuniquem, transparentemente, à sociedade o volume de investimentos realizados, a qualidade de fato recebida nas rodovias, e o que se deveria esperar em cenários de boa qualidade de infraestrutura em termos de custos. Sendo assim, os projetos do Cientista Chefe de Infraestrutura desenvolvem sintonia entre Governo e Ciência para incrementar a transparência na administração pública e na eficiência governamental.

3 METODOLOGIA

Este artigo forneceu na seção anterior uma breve revisão bibliográfica, tanto de trabalhos da literatura, quanto dos relatórios de desenvolvimento do programa Cientista Chefe de Infraestrutura Viária do Estado do Ceará e dos artigos resultantes da parceria. A fundamentação utilizada, nos dois principais subprojetos, é dada, versando sobre métodos de aferição e controle de qualidade de materiais e serviços ligados à construção de pavimentos e sobre técnicas de análise, com uso de inteligência artificial para aferição da qualidade de pavimentos.

A Figura 1 ilustra as entregas dos 2 subprojetos em andamento, na parceria entre a academia, o TCE-CE e o Governo do Estado do Ceará.

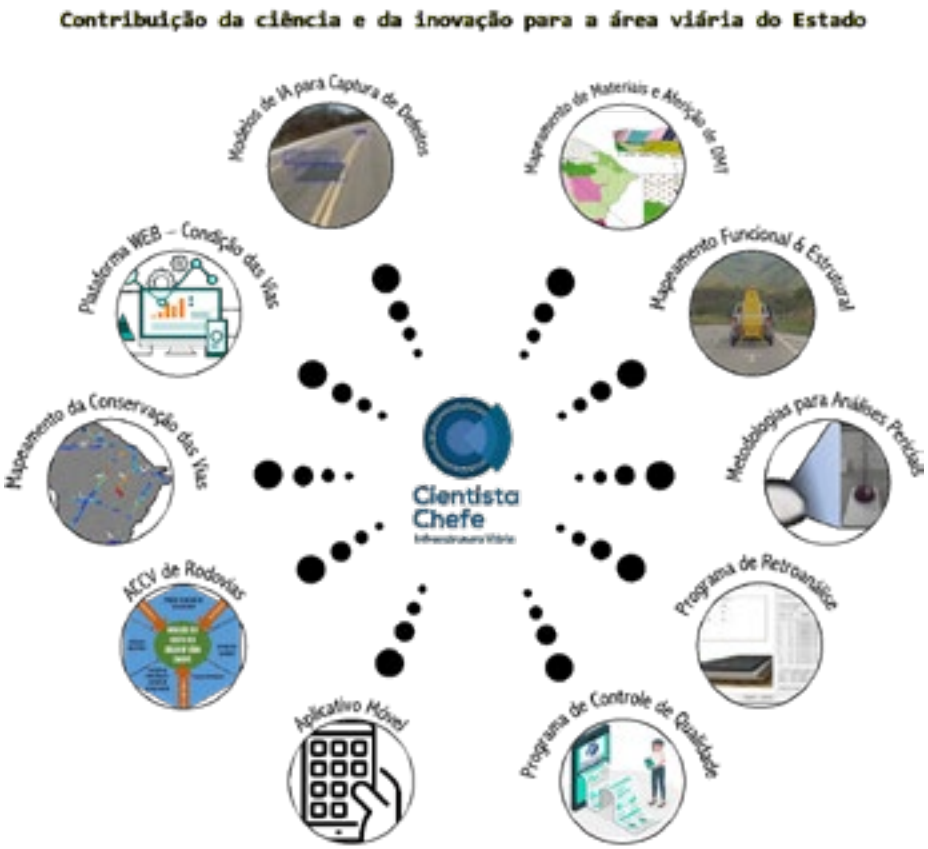
Para o Subprojeto 1, foram realizadas as seguintes atividades principais:

- Revisão da literatura associada ao tema, sendo levantados conhecimentos do estado da arte da caracterização e controle tecnológico dos materiais utilizados na pavimentação, com ênfase em novas ferramentas para observação da variabilidade obtida em campo para misturas asfálticas, revestimentos delgados e camadas granulares.
- Estruturação de planilhas em Excel (.xls) para auxílio na aferição da aceitabilidade de obras em pavimentos. As ferramentas aplicadas abrangeram métodos tradicionais utilizados no Brasil e metodologias de análise de conformidade norte-americanas;
- Identificação preliminar de características de qualidade relevantes para o adequado controle e aceitação dos principais materiais aplicados nas obras rodoviárias estaduais;
- Caracterização estatística inicial da variabilidade observada no processo executivo de revestimentos em concreto asfáltico;
- Desenvolvimento da lógica para o programa de qualidade. Os critérios utilizados foram estabelecidos a partir das atividades descritas no item anterior;
- Desenvolvimento do software de retroanálise BackCAP, considerando métodos numéricos (Gauss-Newton e Levenberg–Marquardt);
- Mapeamento dos valores de CBR e da Classificação da AASHTO dos subleitos;
- Levantamentos estruturais e funcionais;
- Metodologias para análises periciais.

Para o Subprojeto 2, foram realizadas as seguintes atividades principais:

- Desenvolvimento de aplicativo para *smartphones* com sistema *Android* que capte e armazene dados de imagem, georreferenciamento e acelerometria de rodovias;
- Estabelecimento de um banco de dados que armazenem os dados captados pelo *smartphone*;
- Desenvolvimento de aplicativo que realize a contagem e a distinção dos defeitos dos pavimentos com uso de ferramentas de inteligência artificial e visão computacional;
- Comparação com dados obtidos com técnicas tradicionais de avaliação da condição de pavimentos;
- Desenvolvimento de aplicativo que acesse os dados e as informações armazenados no banco de dados e os organize em um mapa;
- Avaliação da condição funcional de um trecho real de rodovia cearense;
- Montagem e prototipagem de um experimento completo para ensaio não destrutivo para determinação de rigidez de materiais, incluindo aquisição de dados, tratamento dos resultados e apresentação dos mesmos.

Figura 1 – Entregas dos subprojetos e protótipos desenvolvidos



Fonte: autores

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

As principais entregas realizadas até o momento pelo Programa Cientista Chefe de Infraestrutura Viária no Estado do Ceará são listadas na Tabela 1.

Tabela 1 – Principais Entregas do Programa Cientista Chefe de Infraestrutura Viária.

PROJETOS	PRINCIPAIS ENTREGAS/RESULTADOS
Subprojeto 1 (Em curso desde março de 2022) com o TCE	• Laudo funcional e estrutural [acompanhamento do comportamento funcional e estrutural dos pavimentos e extração e caracterização das amostras correspondentes]; • 8 Mapas [mapeamento dos tipos de subleito e das principais jazidas utilizadas nas camadas granulares]; • 2 Procedimentos [metodologia para aferição das distâncias médias de transportes (DMTs) efetivas de obras em comparação às DMTs de projeto e para análises periciais de subcamadas estabilizadas]; • 2 Programas computacionais [melhorias no BackCAP para retroanálise de ensaios FWD, e em um programa para análise da qualidade].
Subprojeto 2 (Em curso desde março de 2022) com o TCE	• Protótipo melhorado de *software* e novo protótipo para *smartphone* [Protótipos de detecção de defeitos em pavimentos, ferramentas baseadas em Redes Neurais Convolucionais - RNCs]; • Nova versão de protótipo de equipamento [ensaio não-destrutivo de caracterização avançada de rigidez de materiais para infraestrutura].

cont.

PROJETOS	PRINCIPAIS ENTREGAS/RESULTADOS
Subprojeto 1 (Finalizado – 2019-2021) com SOP/ CGE/TCE	• 7 propostas de normas aplicadas à área de pavimentação; 5 notas técnicas; Relatório com sugestão de uso de materiais alternativos; • 6 Manuais de melhores práticas [tratamento superficial, microrrevestimento, lama asfáltica, *cape seal*, misturas asfálticas densas e imprimação betuminosa]; • 2 Cursos de treinamento [tratamento superficial por penetração e microrrevestimento asfáltico a frio]; • Mapas neurais [Classificação de solos e comportamento mecânico]; • Identificação de materiais inovadores/sustentáveis para a pavimentação; • Implementação de melhorias no programa CAP3D-D; • Mapas temáticos [georreferenciados de materiais aplicados à pavimentação].
Subprojeto 2 (Finalizado – 2019-2021) com SOP/ CGE/TCE	• Protótipo de *software* [detecção de defeitos em pavimentos]; • Protótipo de equipamento [ensaio não-destrutivo de caracterização de rigidez de materiais para infraestrutura]; • Protótipo de *software* [acompanhamento da saúde estrutural de pontes].
Subprojeto 3 (Finalizado – 2019-2021) com SOP/ CGE/TCE	• Diagnóstico de procedimentos internacionais de controle de obras e dos desvios de itens de obras rodoviárias; • Relatórios técnicos de ensaios e de desenvolvimento de ferramentas do tipo *Dashboard* para facilitar a governança; • Manual [Melhores práticas para a investigação comparativa entre planejamento e produto executado].

A título de exemplo, um dos programas em desenvolvimento (BackCAP) realiza retroanálises de pavimentos, procedimento utilizado para estimar a rigidez das camadas do pavimento asfáltico a partir dos resultados de ensaios não destrutivos, como o FWD (HUANG, 2004). Esse procedimento é importante para avaliar a qualidade (saúde estrutural) da execução do pavimento e monitorá-lo durante a vida útil, sendo, portanto, de extrema valia para o desenvolvimento e a manutenção da infraestrutura de transportes.

A comparação, entre os módulos obtidos pela retroanálise e os especificados em projeto, (quando há) permite detectar falhas no processo construtivo de rodovias de forma precoce, antes mesmo do aparecimento de manifestações patológicas como trincas, buracos e afundamentos (SCIMEMI *et al*., 2016; KHERADMANDI e MODARRES, 2018). Portanto, é essencial que os órgãos de controle e as empresas especializadas em avaliação de rodovias disponham de programas capazes de realizar retroanálises de forma eficiente e confiável. Assim, a partir dos ensaios de acompanhamento estrutural e desse programa, é possível indicar o grau de comprometimento estrutural das rodovias cearenses.

O programa BackCAP é composto de uma interface gráfica, escrita em linguagem C++, onde o usuário pode inserir, salvar e carregar todos os dados de entrada (informações de projeto) necessários para processamento da retroanálise. Também dispõe de interface para acompanhamento do processamento e visualização dos resultados obtidos. A eficiência dos cálculos e simplicidade do programa permite fácil utilização do programa para vários trechos de pavimentos em estudo. A Figura 2 resume o programa BackCAP, destacando uma possível não conformidade, em que a camada de sub-base apresenta rigidez inferior ao subleito.

Figura 2 – Busca de evidências quanto às execuções e/ou materiais inadequados.

Station Number	Station Name	Status	Revestimento (MPa)	Base (MPa)	Sub-base (MPa)	Subleito (MPa)
1	EST180	Converged	2620.51	264.325	22.5262	354.32
2	EST220	Converged	4293.5	175.129	82.1437	343.181
3	EST260	Converged	7310.64	224.063	43.9011	203.331
4	EST300	Converged	8388.44	257.352	65.7424	219.234
5	EST340	Converged	3617.19	164.529	42.9487	328.686
6	EST380	Converged	663.98	83.4124	17.8724	138.437

Fonte: autores

Quanto a atividades de comparação entre projetos contratados pelo governo do Estado do Ceará e obras executadas, dá-se aqui destaque para as seguintes obras escolhidas em parceria com o TCE: (i) Rodovia CE-417: Av. Perimetral de Sobral; (ii) Rodovia CE-350/Entr. CE-065 (Maranguape) – Tucunduba; e (iii) Rodovia CE-155/Porto do Pecém – Ent. BR-222. Os trechos escolhidos totalizam cerca de 47,2 km de rodovias estudadas. Foram investigados mais de 70 corpos de prova de misturas asfálticas (revestimento) e mais de 2 toneladas de solos e britas extraídos de campo. Algumas inconsistências foram constatadas entre os projetos e as obras, notadamente, nas estabilizações granulométricas (teor de brita nas misturas com os solos) das subcamadas do pavimento e nos teores de ligante, volume de vazios e graus de compactação dos revestimentos asfálticos. A ordem de grandeza dos prejuízos identificados, considerando apenas material e transporte, é de R$ 1,6 milhão, ou seja, a mesma da execução dos subprojetos científicos aqui tratados.

Os protótipos de detecção automática de defeitos, desenvolvidos ao longo do projeto, para uso de câmeras e sensores (giroscópio) de *smartphones,* estão sendo acoplados a aplicativos *web* para avaliação rápida dos defeitos detectados com visão computacional. Isso é apresentado, na Figura 3, para exemplificar as entregas do projeto.

Figura 3 – Esquema explicativo da utilização dos protótipos de detecção automática de defeitos acoplados a aplicativos *web* de apresentação de resultados.

Fonte: autores

Outras atividades foram realizadas para o desenvolvimento de um protótipo de caracterização avançada não destrutiva da rigidez (uma medida ligada à qualidade) de materiais de pavimentação, que será futuramente adaptada para uso em campo. Isso vem sendo apresentado e discutido com a comunidade científica (BEZERRA *et al.*, 2022a; 2022b), incluindo uma parceria com pesquisadores da *École Nationale des Travaux Publics de l'État* (ENTPE), da Universidade de Lyon, França, e da *École de Téchnologie Supérieure* (ÉTS), da Universidade do Québec, Canadá.

A partir dos resultados apresentados, há potencial de ganhos de qualidade e de eficiência nos serviços públicos prestados e na tomada de decisão, tais como:

- Aumentar a eficiência de atividades de levantamento da qualidade da malha viária e viabilizar a participação cidadã, em levantamentos descentralizados, por meio de reclamações consubstanciadas com uso de aplicativos;
- Aumentar o controle técnico com vistas à garantia da qualidade e durabilidade, por parte do TCE-CE, com relação à fiscalização das obras contratadas;
- Aumentar o controle sobre os gastos públicos em rodovias, permitindo maior transparência e, consequentemente, melhor utilização dos recursos públicos estaduais;
- Introduzir o uso de tecnologias alternativas para avaliar de forma prática e econômica a conformidade projeto × obra, levando em consideração as alterações de projetos necessárias durante a execução dos serviços;
- Mitigar os riscos de desvio de prazo, de custo e de qualidade das obras.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa Cientista Chefe de Infraestrutura Viária, com a participação do TCE-CE, vem desenvolvendo diversas tecnologias para contribuir em atividades do governo do estado do Ceará ligadas à infraestrutura. Algumas das atividades já apoiaram ações de recuperação de danos ao erário da mesma ordem de grandeza de valor financeiro que o próprio valor investido no projeto, o que atesta sua eficiência e importância. O investimento continuado em pesquisa não somente age em necessidades imediatas do serviço público, como contribui para impactos de longo prazo, como formação de recursos humanos por meio dos projetos e, também, de novos grupos de pesquisa e desenvolvimento a serviço da infraestrutura do estado. As Considerações Finais são divididas a seguir por subprojeto no âmbito do programa.

- O Subprojeto 1, em andamento com o TCE, vem apresentando entregas que auxiliam o diagnóstico seguro em termos de qualidade dos materiais e serviços, assinalando o grau de comprometimento da funcionalidade, segurança e tempo de vida das rodovias cearenses.
- O Subprojeto 2, em andamento com o TCE, desenvolveu 2 protótipos, sendo um deles para a detecção automática de defeitos em pavimentos e aferição da qualidade ao rolamento, utilizando estratégias baixo custo como *smartphones* e outros dispositivos, e outro uma versão mais avançada do protótipo de ensaios acelerados e não destrutivos de materiais de pavimentos. Análises da redução de custos de ciclo de vida serão realizadas para avaliar o ganho de eficiência com a adoção de mais tecnologia na gestão das infraestruturas rodoviárias.

Por fim, pontua-se que as novas tecnologias podem auxiliar a gestão pública a ter um acompanhamento mais constante das ações de projeto, construção e fiscalização nas obras de infraestrutura. É importante verificar em quais dessas atividades as incertezas do trabalho de engenharia facilitam possíveis desvios e em quais é possível sistematizar a investigação para torná-la mais eficiente. Novas tecnologias podem auxiliar o gestor público na elaboração de procedimentos adaptados às especificidades da realidade das redes de infraestrutura, bem como na adequação dos levantamentos de campo, com metodologias mais produtivas, que gerem menor tempo de avaliação, maior acurácia dos resultados obtidos e menor custo de execução, quando comparadas aos processos convencionais.

Para a implantação das capacidades inovadoras já desenvolvidas e ainda por desenvolver, no âmbito do Programa Cientista Chefe de Infraestrutura, convém uma série de expedientes que forneçam estrutura e facilitem que as inovações de fato emerjam e sejam efetivamente incorporadas. Isso envolve trocas e

colaboração entre os agentes envolvidos, algo que tem sido verificado na cooperação entre a universidade e o TCE. Temos hoje no Ceará um time técnico-científico de elevado nível e reconhecimento internacional, composto por integrantes do Poder Público, da Academia e de Empresas que, em conjunto, é plenamente capaz de desenvolver e implementar as inovações capazes de colocar as obras de infraestrutura do nosso estado em um patamar compatível com o nosso nível de excelência em conhecimento.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARYA, D.; MAEDA, H.; GHOSH, S. K.; TOSHNIWAL, D.; MRAZ, A.; KASHIYAMA, T.; SEKIMOTO, Y. Deep learning-based road damage detection and classification for multiple countries. **Automation in Construction**, v. 132, 103935, dec. 2021. Disponível em: https://doi.org/10.1016/j.autcon.2021.103935. Acesso em: 21 nov. 2022.

ARAGON, G.; ARAGON, A.; SANTAMARIA, A.; ESTEBAN, A.; FIOL, F. Physical and mechanical characterization of a commercial rendering mortar using destructive and non-destructive techniques. **Construction and Building Materials**, v. 224, p. 835-849, nov. 2019.

ASCE. **Innovating in a changing industry**. Disponível em: https://www.asce.org/publications-and-news/civil-engineering-source/podcasts/podcast/2022/02/01/innovating-in-a-changing-industry/. Acesso em: 22 nov. 2022.

BALBO, J. T. **Pavimentação asfáltica**: materiais, projeto e restauração. São Paulo: Oficina de Textos, 2007.

BARROSO, E. S.; OLIVEIRA, J. L. F.; PARENTE JR., E.; BABADOPULOS, L. F. A. L.; BASTOS, J. B. S. Efficient backcalculation procedure for asphalt pavements using the Finite Element Method. IBERO-LATIN-AMERICAN CONGRESS ON COMPUTATIONAL METHODS IN ENGINEERING (CILAMCE 2022), 43., 2022. **Proceedings** […]. Foz do Iguaçu: ABMEC, 2022. p. 21-25.

BERNUCCI, L. B.; MOTTA, L. M. G.; CERATTI, J. A. P.; SOARES, J. B. **Pavimentação Asfáltica** – formação básica para engenheiros. 3 ed. Rio de Janeiro: Imprinta, 2002.

BEZERRA, A. K. L.; MONTEIRO, N. C.; AMARAL, C. C.; FREITAS, I. L. B.; COELHO, A. A. P.; BABADOPULOS, L. F. A. L.; SOARES, J. B.; CARRET, J-C. Application of non-destructive testing for the determination of the stiffness of different materials. **Anais** […]. Costa Rica: ISAP, 2022a.

BEZERRA, A. K. L.; MONTEIRO, N. C.; AMARAL, C. C.; COELHO, A. A. P.; SILVEIRA, J. A. N.; BABADOPULOS, L. F. A. L.; SOARES. Desenvolvimento de ensaio de ressonância por impacto para determinação de rigidez de diferentes materiais. **Transportes**, v. 30, n. 3, 2022b. DOI: 10.14295/transportes.v30i3.2757.

CARRET, J. C.; PEDRAZA, A.; DI BENEDETTO, H.; SAUZEAT, C. Comparison of the 3-dim linear viscoelastic behavior of asphalt mixes determined with tension-compression and dynamic tests. **Construction and Building materials**, v. 174, p. 529-536, 2018.

CARRASCO, E. V. M.; MAGALHAES, M. D. C.; SANTOS, W. J. D.; ALVES, R. C.; MANTILLA, J. N. R. Characterization of mortars with iron ore tailings using destructive and nondestructive tests. **Construction and Building Materials**, v. 131, p 31-38, jan. 2017.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Investimentos públicos e as rodovias federais no Brasil** - Evolução e perspectivas. Disponível em: <https://www.portaldaindustria.com.br/publicacoes/2022/1/investimentos-publicos-e-rodovias-federais-no-brasil-evolucao-e-perspectivas/>. Acesso em: 20 nov. 2022.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE. **Por que os pavimentos das rodovias do Brasil não duram?** Disponível em: <https://cnt.org.br/agencia-cnt/cnt-divulga-estudo-por-que-pavimento-rodovias-brasil-nao-duram-resultados>. Acesso em: 19 nov. 2022.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE. **Pesquisa CNT de rodovias 2022**. Disponível em: <https://pesquisarodovias.cnt.org.br/assets/icones/pdf>. Acesso em: 13 dez. 2022.

COOK, R. D.; MALKUS, D. S.; PLESHA, M. E.; WITT, R. J. Concepts and applications of finite element analysis. 4th Edition, John Wiley & Sons, 2002.

DESTRI JUNIOR, J.; BORGES, N. P.; BORGES JUNIOR, N. P.; CUNHA, S. C.; VALENTE, A. M. (2019). Detecção quantificação automatizadas de trincas em pavimentos de rodovias. *In*: CONGRESSO DE PESQUISA E ENSINO EM TRANSPORTE DA ANPET, 33., 2019.

DI BENEDETTO, H.; SAUZÉAT, C.; SOHM, J. Stiffness of bituminous mixtures using ultrasonic wave propagation. **Road Materials and Pavement Design**, v. 10, n.4, p.789-814, 2009.

ECORODOVIAS. **Especificações Técnicas**. Grupo EcoRodovias. Disponível em: <https://www.ecorodovias.com.br/atendimento/engenharia/especificacoes-tecnicas>. Acesso em: 6 jun. 2021.

GUDMARSSON, A.; RYDEN, N.; BIRGISSON, B. Observed deviations from isotropic linear viscoelastic behavior of asphalt concrete through modal testing. **Construction and Building Materials**, v. 66, p. 63-71, 2014.

HOWARD, A. G.; ZHU, M.; CHEN, B.; KALENICHENKO, D.; WANG, W.; WEYAND, T.; ANDREETTO, M.; ADAM, H. Mobilenets: Efficient convolutional neural networks for mobile vision applications. **arXiv preprint arXiv:1704.04861**, 2017. Disponível em: https://doi.org/10.48550/arXiv.1704.04861. Acesso em: 20 nov. 2022.

HUANG. Y. H. **Pavement Analysis and Design.** 2nd Edition. Pearson Prentice Hall, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS. **PROC-IBR-ROD 112/2019** – Análise de Conformidade Qualitativa de Camadas de Concretos Asfálticos para Fins de Auditoria. Instituto Rui Barbosa (IBR)/Comitê de Obras Públicas, 2019.

KHERADMANDI, N.; MODARRES, A. Precision of back-calculation analysis and independent parameters-based models in estimating the pavement layers modulus-Field and experimental study. **Construction and Building Materials**, vol. 171, p. 598-610, 2018.

MAEDA, H.; SEKIMOTO, Y.; SETO, T.; KASHIYAMA, T.; OMATA, H. Road damage detection and classification using deep neural networks with smartphone images. **Computer-Aided Civil and Infrastructure Engineering**, v. 33, n. 12, p. 1127-1141, 2018. Disponível em: https://doi.org/10.1111/mice.12387. Acesso em: 20 nov. 2022.

MAJIDIFARD, H.; ADU-FYAMFI, Y.; BUTTLAR, W. G.. Deep machine learning approach to develop a new asphalt pavement condition index. **Construction and Building Materials**, v. 247, 2020. Disponível em: https://doi.org/10.1016/j.conbuildmat.2020.118513. Acesso em: 19 nov. 2022.

MAKOOND, N.; PELA, L.; MOLINS, C. Dynamic elastic properties of brick masonry constituents. **Construction and Building Materials**, 199, p. 756-770, 2019.

MANUAL DO USUÁRIO ROADWAY. **ROADBOTICs, Software User Manual** - A guide to data collection and using roadway, 2022. Disponível em: https://www.roadbotics.com/wp-content/uploads/2021/04/RoadBoticsUserManual.pdf. Acesso em: 23 nov. 2022.

MICHELIN. **Michelin acquires RoadBotics, a start-up specialized in road infrastructure computer vision**, 2022. Disponível em: https://www.michelin.com/en/press-releases/michelin-acquires-roadbotics-a-start-up-specialized-in-road-infrastructure-computer-vision/. 2022. Acesso em: 20 nov. 2022.

MOUNIER, D.; DI BENEDETTO, H.; SAUZÉAT, C. Determination of bituminous mixtures linear properties using ultrasonic wave propagation. **Construction and Building Materials**, 36, 638-647, 2012.

NASCIMENTO, L.; ESPÍNDOLA, A. C.; NOBRE JÚNIOR, E. F. **Aplicação de aprendizagem profunda para detecção automática de trincas em pavimentos**. *In:* CONGRESSO DE PESQUISA E ENSINO EM TRANSPORTE DA ANPET, 36., 2022.

PAZ, K. B.; SILVA, J. P.; ALMEIDA, L. C.; BABADOPULOS, L. F. A. L.; GOMES, J. P. P.; SOARES, J. B. **Identificação de defeitos do tipo panela em pavimento asfáltico por meio de redes neurais convolucionais**. *In:* CONGRESSO ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E ENSINO EM TRANSPORTES ANPET, 34., 2020.

SCIMEMI, G. F.; TURETTA, T.; CELAURO, C. Backcalculation of airport pavement moduli and thickness using the Lévy Ant Colony Optimization Algorithm. **Construction and Building Materials**, vol. 119, p. 288-295, 2006.

SERAFIM, M. O.; SOUSA, C. O.; ALMEIDA, L. C.; BABADOPULOS, L. F. A. L.; GOMES, J. P. P. SOARES, J. B. Automated detection of defects on road transportation infrastructures using images produced by drivers. **Anais [**…]. Costa Rica: ISAP, 2022a.

SERAFIM, M. O.; SOUSA, C. O.; ALMEIDA, L. C.; BABADOPULOS, L. F. A. L.; GOMES, J. P. P. SOARES, J. B. Automated Detection of Defects and Vertical Signs on Roadways Using Images Produced by Drivers. **Journal of Testing and Evaluation**, v. 51, n. 4, 2022b. DOI: 10.1520/JTE20220298.

SOUSA, C. A.; SERAFIM, M. O.; ALMEIDA, L. C.; BABADOPULOS, L.F.A.L.; GOMES, J. P. P.; SOARES, J. B.; MOTA, G.A.S.P. Comparação de arquiteturas de redes neurais convolucionais na detecção automática de defeitos em imagens de pavimentos capturadas com smartphone. *In:* ENCONTRO NACIONAL DE CONSERVAÇÃO RODOVIÁRIA, 23.; REUNIÃO ANUAL DE PAVIMENTAÇÃO, 46., 2021. **Anais** […]. Brasília, 2021.

SUPERINTENDÊNCIA DE OBRAS PÚBLICAS. **Especificações Gerais para Serviços e Obras Rodoviárias**, 2021. Disponível em: <https://www.sop.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/30/2020/12/Especificacoes-Rodovias-site.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2022.

TAUTE, A. Proposed pay factors for hot asphalt quality control. **Asphalt News Sabita**, v. 22, n. 2, p. 17-19, 2008.

Dinâmica Fiscal Própria dos Governos Estaduais no Brasil: Solvência da Dívida, Sustentabilidade dos Investimentos e Equilíbrio Orçamentário

Paulo Rogério Faustino Matos

RESUMO

A condução de políticas públicas pelos governos estaduais é restrita por um conjunto de regras antigas, rígidas e universais. Esses entes federativos subnacionais não possuem autonomia de receita e não podem obter dívida contratual para fins de despesas correntes. Esse contexto, capaz de comprometer os investimentos públicos, motiva uma análise específica sobre as dinâmicas dos comovimentos entre: dívida consolidada, disponibilidade de caixa, déficit e investimentos dos estados. Propõe-se aqui um arcabouço contábil teórico inédito, adequado à execução orçamentária desses governos subnacionais. Em termos aplicados, propõe-se um exercício empírico a partir dessa modelagem, com dados bimestrais de 2015 a 2022 para todos os 27 governos, incluindo o Distrito Federal, mediante a estimação do modelo vetorial adequado à estacionariedade das séries temporais. Essas dinâmicas podem ser utilizadas pelo executivo estadual ou federal e órgãos de controle externo na implementação de ferramentas automatizadas de gestão do monitoramento fiscal contínuo e específico.

Palavras-Chave

Arcabouço fiscal teórico e aplicável; Solvência da dívida consolidada; Sustentabilidade dos investimentos públicos e do equilíbrio orçamentário; Comovimentos entre déficit e investimentos públicos; Ferramentas automatizadas de monitoramento fiscal.

Fiscal Dynamics Of State Governments In Brazil: Debt Solvency, Sustainability Of Investments And Budgetary Balance

ABSTRACT

The conduct of public policies by state governments is restricted by a set of old, rigid, and universal rules. These subnational federative entities do not have revenue autonomy and cannot obtain contractual debt for current expenditure purposes. This context capable of compromising public investments motivates a specific analysis on the dynamics of the movements between consolidated debt, cash availability, deficit, and state investments. An unprecedented theoretical accounting framework suitable for the budget execution of these subnational governments is proposed here. In applied terms, an empirical exercise based on this modeling is proposed, with bimonthly data from 2015 to 2022 for all 27 governments, including the Federal District, by estimating the vector model suitable for the stationarity of the time series. These dynamics can be used by the state or federal executive and external control bodies in the implementation of automated management tools for continuous and specific fiscal monitoring.

Keywords:

Theoretical and applicable tax framework; Consolidated debt solvency; Sustainability of public investments and budget balance; Co-movements between deficit and public investments; Automated tax monitoring tools.

1 INTRODUÇÃO

Em conformidade com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/1988), e posteriores emendas constitucionais, entende-se haver um pacto federativo nacional vigente complexo, o qual prevê um vetor crescente de atribuições a serem realizadas pelos governos locais, estaduais e municipais, a partir de receitas próprias ou advindas de transferências constitucionais. Atendo-se aos governos estaduais, é comum identificar, dentre as funções que lhes cabe, uma maior parte das despesas correntes às áreas de saúde, educação, segurança e previdência social, mesmo que não necessariamente nessa ordem de relevância.

Esse arcabouço regulatório que disciplina, determina e restringe a atuação econômica dos governos dos entes federativos subnacionais, antecede a recente crise fiscal no país que se iniciou em 2015. Observando algumas das regras fiscais, objeto por exemplo das certidões emitidas por órgãos de controle externo para os respectivos governos estaduais, é oportuno mencionar que existe um limite da relação entre despesas correntes e receitas correntes (Art. 167-A, da CF/1988), incluído pela Emenda Constitucional Nº 109, de 2021, assim como há necessidade do cumprimento dos limites máximos da despesa com pessoal sobre a Receita Corrente Líquida (RCL), segundo o Art. 23, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF/2000).

Mais especificamente sobre algumas das principais funções do governo estadual, cabe reportar o Art. 198 da CF/1988, que versa sobre a aplicação do mínimo de 12% da arrecadação de impostos em ações de saúde, além do Art. 212 da Constituição Federal, que trata da aplicação do mínimo de 25% da receita líquida dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. Nesse contexto, Bonomo, Frischtak e Ribeiro (2021) analisam as regras fiscais, existentes nos níveis nacional e subnacional, e inferem, a partir de estudos de caso e entrevistas, estimativas empíricas e simulações de modelos, que o investimento público pode estar sendo determinado principalmente por condições fiscais, tanto em nível nacional quanto estadual.

Sobre os investimentos, é importante mencionar o pilar legal, objeto do Art. 167, III, da CF/1988, intitulado de "Regra de Ouro", no qual há um limite das receitas de operações de crédito em relação às despesas de capital. Em outras palavras, a receita obtida via crédito doméstico ou internacional (paradiplomacia) somente pode ser destinada para investimentos, inversões financeiras e amortização. Com relação especificamente ao colateral dessas operações de crédito, há legislação para saber se o ente cumpriu o limite da Dívida Consolidada Líquida (DCL) estabelecido no Art. 3º da Resolução do Senado Federal (RSF) nº 40/2001. Esta relação visa atender ao § 4º do Art. 31 da LRF/2000 e ao inciso I do Art. 41 da RSF nº 43/2001. A partir da razão DCL/RCL, é possível inferir se o estado satisfaz ou não ao patamar de alerta (180%), ou se o governo descumpre o teto (200%).

Em resumo, pode se inferir que os governos estaduais – responsáveis pela prestação de diversos serviços obrigatórios – necessitam satisfazer a diversas regras fiscais antigas, rígidas (ou pouco dinâmicas) e comuns a todos os estados, as quais têm forte poder de determinar os padrões de gastos correntes, já caracterizados por uma inércia na sua principal natureza de despesa: pessoal e encargos sociais. Por fim, é vetado o custeio, via receita oriunda de operações de crédito, além de ser monitorado o endividamento líquido, consequência principalmente dessas operações. Há ainda outra forte restrição na condução da política pública desses entes: governos estaduais não dispõem de política monetária ou cambial, mas tão somente fiscal. Essa única ferramenta é ainda mais limitada, se observado que os governos dos entes subnacionais não possuem autonomia sobre sua receita corrente, cujas principais fontes são tributos estaduais e repasses do governo federal. No caso de alguns dos estados mais vulneráveis do país, é comum identificar entes em que a participação das transferências é superior à parcela das receitas próprias. Segundo o Ranking de Competitividade dos Estados de 2021, os seguintes estados apresentam dependência fiscal (mensurado pela razão entre transferências correntes e receita corrente total) superior a 50%: Amapá (68,02%), Acre (65,63%), Roraima (65,45%), Tocantins (53,99%), Sergipe (53,80%), Maranhão (53,03%) e Piauí (52,03%).

Esse contexto fiscal e legal propicia um processo decisório por parte do governo estadual, cujos investimentos públicos podem ficar em segundo plano, sendo o empenho (nas rubricas de obras e instalações,

ou equipamento e material permanente) usualmente reforçado apenas no último bimestre de cada ano. Em outras palavras, satisfeitos os critérios e as metas com custeio, a impressão que se tem é a de que se investe o que for possível. Parece difícil, portanto, identificar um governo estadual que tenha planejado o investimento público mediante a metrificação anual de uma meta ao longo do tempo, como razão da RCL, e que mantenha continuidade do montante investido. Os números confirmam essa reflexão.

Primeiro, é oportuno caracterizar a representatividade do investimento público dos governos estaduais em relação à máquina pública nacional. Segundo dados reportados em Bonomo, Frischtak e Ribeiro (2021), sobre os investimentos públicos (agregando governo federal, governos estaduais e municipais, e desconsiderando empresas estatais), registra-se que a participação máxima dos investimentos dos governos estaduais na década (2010 – 2019) ocorreu em 2014 (40,91%), portanto antes da crise fiscal, e a mínima ao final da amostra temporal, com 27,40% em 2019. Conforme dados extraídos do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), para o período entre 1º bimestre de 2015 (15b1) e o 3º bimestre de 2022 (22b3), a série de investimentos pagos agregados (27 governos estaduais, incluindo o DF) em valores reais (R$ de junho de 2022), apresenta nítida sazonalidade, com reforços desse gasto de capital no último bimestre de cada ano e posterior queda significativa no início do ano. Mesmo observando os dados de investimentos reais acumulados em 12 meses, há comportamento cíclico. Alguns valores válidos de destaque são: R$ 59,9 bilhões (2015), R$ 45,4 bilhões (2017), R$ 33,7 bilhões (2019) e R$ 59,6 bilhões (2021). Há certa robustez nesse padrão, quando da observação dos dados de investimentos como razão da RCL. Por fim, mesmo observando os dados bimestrais dos governos estaduais que mais investem como fração da RCL, na média, Ceará (1,99%), Pará (1,66%) e Espírito Santo (1,64%), evidencia-se que eles não conseguem apresentar comportamento contínuo ao longo do ano, nem comparando dados anuais.

A continuidade do fluxo de investimentos depende da resiliência (baixo nível de dependência mensurada pela reação aos choques na atividade econômica local e nacional) e de sua sustentabilidade associada à relação entre o caixa e a dívida. Para que se possa consolidar um entendimento, observe os números agregados da dívida e do caixa dos governos estaduais, incluindo o DF. Segundo dados do SICONFI, entre 15b1 e 22b3, a dívida consolidada real agregada (R$ de junho de 2022) oscilou entre R$ 1,03 trilhões e R$ 1,08 trilhões em 2015 e 2016, apresentando crescimento durante os anos de 2017 a 2020, com seu ápice superando o patamar de R$ 1,2 trilhões em meados de 2020. A partir de então, houve redução, com o mínimo sendo inferior a R$ 1 trilhão em 22b3. A disponibilidade de caixa real, que oscilou sazonalmente entre R$ 58 bilhões e R$ 178 bilhões durante o período de 2015 a 2019, passou a registrar uma tendência de crescimento, atingindo R$ 300 bilhões em 2021.

Diante deste cenário, é importante sugerir aos acadêmicos e *policy makers* sobre a relevância do monitoramento criterioso da sustentabilidade dos investimentos públicos, do equilíbrio orçamentário e da solvência da dívida dos governos estaduais. No entanto, são muito distintas as realidades entre governo estadual e governo federal, considerando as metas sobre resultados primários, e dinâmica da disponibilidade de caixa, por exemplo. É abismal a diferença entre a dinâmica do endividamento de um ente federativo subnacional e a do governo federal brasileiro, cuja composição é essencialmente dívida mobiliária, associada à emissão de títulos, cuja finalidade do recurso é livre e pode ser destinada ao custeio. Portanto, esse exercício de monitoramento fiscal estadual não deve permanecer sendo feito da forma comumente reportada na literatura, ou seja, baseado em modelos teóricos cujos mecanismos se aplicam a governos nacionais, mas não aos governos estaduais. Assim, o objetivo deste trabalho consiste na derivação de equações contábeis adequadas sob a ótica orçamentária dos governos estaduais capazes de determinar as dinâmicas das variáveis estoque: dívida consolidada e disponibilidade ajustada de caixa. A partir destas, tem-se uma dinâmica única que associa os comovimentos do déficit, dos investimentos, da dívida e do caixa, a qual pode ser testada empiricamente mediante uso dos dados bimestrais extraídos no SICONFI, e que pode ainda ser utilizada em ferramentas automatizadas de gestão pública, voltadas para o monitoramento fiscal contínuo e individualizado para cada governo estadual. Em termos acadêmicos, entende-se que toda a literatura de solvência da dívida soberana de países, baseada no arcabouço teórico proposto em Barro (1979) e empiricamente estimulada a partir de Bohn (1998), pode passar a ser

revisitada para os governos estaduais no Brasil, a partir do arcabouço aqui sugerido. A literatura ainda escassa sobre como investimentos e o déficit coexistem entre si e como ambos reagem às mudanças no caixa e da dívida também pode passar a ser mais explorada.

Neste sentido, este trabalho está estruturado da seguinte forma. A Seção 2 aborda a literatura sobre a relevância do monitoramento da dívida, do caixa e dos investimentos públicos. Na Seção 3 é feita uma discussão sobre a dinâmica da dívida dos governos nacionais, e é proposta uma dinâmica inédita da dívida e do caixa para os estados. A seção 4 testa essa abordagem em um exercício empírico, para todos os governos estaduais, mediante a estimação de modelos vetoriais adequados econometricamente. A seção 5 é dedicada à discussão final.

2 LITERATURA SOBRE INVESTIMENTOS PÚBLICOS, DÍVIDA E CAIXA

2.1 Literatura internacional

Uma vez caracterizado haver representatividade do investimento público dos governos estaduais, os quais parecem ter sido afetados pela recente crise fiscal e cuja trajetória pode estar sendo determinada por arcabouços fiscais antigos, rígidos e gerais, é oportuno analisar o papel teórico e empírico deste tipo de gasto de capital, e se esse papel depende da continuidade, e consequentemente das fontes de recurso. Nesse contexto, o papel desempenhado pelo investimento público, medido pelo seu impacto nas variáveis socio-macroeconômicas, tem sido abordado teoricamente em modelos de crescimento nas últimas cinco décadas. Observa-se, no entanto, que na maioria dos modelos de crescimento (endógeno ou exógeno) tem sido comum especificar a fonte de financiamento do investimento como premissa do arcabouço.

Nesse sentido, existe uma vertente dessa literatura que estuda os efeitos do endividamento como garantia para emissão de títulos ou acesso a empréstimos para financiar investimentos ou mesmo despesas correntes. Alguns dos pioneiros nessa literatura teórica foram Modigliani (1961), Mishan (1963) e Diamond (1965). Até então, poder-se-ia esperar uma relação dívida/renda não estacionária implícita em alguns modelos de finanças governamentais ótimas. No entanto, uma relação dívida-PIB alta e crescente passou a ser vista como preocupante por modelos macroeconômicos com tributação limitada (Blanchard, 1984). Além disso, dados os preocupantes níveis de endividamento, em vários países, a partir da década de 80, o conceito de solvência da dívida pública passou a ser mais estudado empiricamente, como em Hamilton e Flavin (1986), e Bohn (1998), por exemplo.

Independentemente da fonte, parece haver um consenso sobre a relevância da sustentabilidade no sentido de continuidade dos investimentos públicos. Esse assunto tem despertado atenção não somente da academia, mas também de instituições internacionais capazes de influenciar e determinar a condução das políticas públicas nas economias. Em Allen e Leipziger (2006), Buffie et al. (2012) e Melina, Yang e Zana (2014), pesquisadores do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial (BM) estão estudando e desenvolvendo estruturas, visando monitorar a sustentabilidade da dívida e sua relação com os investimentos públicos. Em relação especificamente à disponibilidade de caixa, o FMI (2021) está propondo que os governos devam enfrentar o desafio de atender às necessidades de caixa estendidas para financiar gastos de emergência relacionados ao COVID-19. Pesquisadores do FMI argumentam que é necessária uma abordagem versátil e transversal para a gestão de caixa para garantir que a liquidez seja adequada para satisfazer as obrigações de pagamento do governo.

Especificamente sobre os governos subnacionais, destaca-se um trabalho do Banco Mundial (2016), no qual pesquisadores argumentam que os níveis de dívida subnacional, nos países em desenvolvimento, estão se tornando cada vez mais significativos, à medida que os governos centrais continuam a descentralizar as responsabilidades de gastos, a autoridade de arrecadação de receitas e os direitos de empréstimo aos governos subnacionais. Assim, o Banco Mundial, em colaboração com outros parceiros, desenvolveu um programa sobre reforma fiscal subnacional e gestão da dívida, que visa fortalecer a capacidade institucional dos países para manter a sustentabilidade fiscal subnacional associado ao quadro macroeconômico estável.

2.2 Literatura relacionada à dívida e aos investimentos dos governos estaduais

Iniciando pela dívida em termos teóricos, uma contribuição recente e relevante consiste em Cruz (2018). Após um detalhado e criterioso histórico, sobre o pacto federativo entre união e estados, no que se refere à dívida dos entes subnacionais, o autor estuda as condições por trás de um endividamento estadual sustentável, sugerindo um modelo de avaliação de sustentabilidade fiscal capaz de auxiliar a união na definição de sua política de autorização de aumento do endividamento dos estados. Empiricamente falando, Simões e Ferreira (2018) modelam o nível máximo de dívida que os estados brasileiros podem contrair para não comprometer a solvência fiscal. Metodologicamente, eles estimam, via Mínimos Quadrados Generalizados Factíveis, uma função de reação fiscal cúbica, que possibilita a fadiga fiscal, para dados em painel no período entre 2000 e 2016. Dentre as principais evidências, os autores mostram que os limites das dívidas dos estados brasileiros são bastante heterogêneos, variando entre 0,00% e 23,61%, com uma média de 5,46% dos respectivos PIBs. Eles ainda identificam que 18 estados apresentam um hiato fiscal, ou seja, seus estoques de dívida/PIB já ultrapassaram os níveis máximos de dívidas. Matos et al. (2022a) abordam um tema inovador em finanças públicas: a conectividade da variação do endividamento entre estados (DCL/RCL) usando 89 dados bimestrais de 2006b6 a 2021b4. Os autores identificam os estados mais influentes em cada região, bem como a região com a maior conectividade total.

Atendo-se a essa literatura relacionada, aplicada aos governos estaduais brasileiros, parece haver certa escassez quando do estudo dos investimentos públicos. Sobre o papel desse tipo de gasto em modelos de crescimento, Matos e dos Santos (2020) evidenciam um papel relevante positivo para os gastos de capital do governo estadual, no crescimento do PIB entre estados, mediante estimação de modelos em painel balanceado com dados anuais. Matos et al. (2022c) revisitam essa abordagem, ampliando a série de dados (2003 a 2019), e considerando os gastos agregados dos governos municipais por estado. Evidencia-se que os gastos de capital dos estados e dos municípios influenciam positivamente o crescimento dos estados.

Em uma das contribuições pontuais sobre sustentabilidade, Matos e Monteiro (2022) estimam um modelo em painel balanceado para o período de 2015 a 2021 e evidenciam que os investimentos públicos (% da RCL) reagem positivamente aos choques positivos da disponibilidade do caixa (0,141) e negativamente aos choques da dívida externa (-0,070) e interna (-0,139), todas ponderadas pela RCL.

3 ARCABOUÇO FISCAL

3.1 Teoria clássica sobre a dinâmica da dívida de um governo nacional

Barro (1979) é apontado na literatura de finanças públicas como uma das pioneiras contribuições teóricas sobre a dinâmica da dívida de países capaz de determinar o pensamento acadêmico sobre o assunto. O autor assume que o governo pode financiar suas despesas por meio da arrecadação de impostos e emissão de título público. O modelo não trata de questão cambial, embora esse tipo de financiamento possa ser incluído como uma forma de tributação corrente. Assim, Barro (1979) propõe que o orçamento do governo nacional em seja dado por:

$$G_t + rB_{t-1} = \tau_t + (B_t - B_{t-1}) \quad (1)$$

Neste arcabouço, G_t consiste no gasto real do governo em exceto o pagamento da taxa de juros da dívida, a receita tributária real em t é denotada por τ_t, B_t significa o estoque real da dívida pública (na forma de títulos com vencimento em um período e pagamento simples de cupom nas mãos de terceiros), no final do período t, e r significa a taxa de retorno real constante da dívida pública e privada. Na sequência, o autor assume a premissa sobre uma função crescente de custo da arrecadação de impostos, tendo como argumentos a receita tributária e a renda real. Por fim, Barro (1979) sugere que a função objetivo do governo é minimizar o custo de arrecadação tributária, controlado pela necessidade de se equilibrar a restrição orçamentária intertemporal, obtida a partir relação (1) válida, em todo período,

acrescida da premissa que veta a possiblidade de rolagem perpétua da dívida. A partir deste simples arcabouço proposto há mais de 4 décadas, o autor analisa as respostas ótimas desse governo diante de cenários que mudam de acordo com as premissas sobre a trajetória de despesa, renda, e suas respectivas taxas de crescimento, assim como incorpora o papel da inflação e de mudanças da taxa de juros. Barro (1979) finaliza com um exercício empírico com dados americanos anuais de 1916 a 1976.

Em uma contribuição bastante atual e informativa, a qual funciona até como *survey* reflexivo, Blanchard et al. (2021) relata que a partir desse modelo *benchmark,* desenvolvido em Barro (1979), uma parte da literatura passou a analisar essa mesma relação, porém ponderada pelo respectivo PIB real em t, dado por Y_t, obtendo assim a seguinte relação:

$$b_t - b_{t-1} = \left(\frac{r-g}{1+g}\right) b_{t-1} - s_t \qquad (2)$$

Nesta equação, b_t é a dívida em t, ponderada pelo PIB em t, o superávit primário em t, ponderado pelo PIB em t, é dado por $s_t = (\tau_t - G_t)/Y_t$ e g é a taxa de crescimento real do PIB. Observando algumas aplicações desse arcabouço, ao resolver a equação para frente no tempo (*forward looking solution*) implica que o índice de endividamento no futuro depende do índice de dívida inicial, das taxas de juros e crescimento dos saldos primários atuais e futuros. Assumindo baixo controle do governo sobre os juros e o crescimento do PIB, a política pública ficaria limitada e focada na trajetória do superávit primário, segundo Blanchard et al. (2021).

Outra reflexão oportuna é caracterizar a relação de *steady state* da dívida e do superávit primário, ambos ponderados pelo PIB, sob a premissa de variação nula da razão dívida-PIB. Essa simples, mas intuitiva e útil relação seria dada por:

$$b = s\left(\frac{1+g}{r-g}\right) \leftrightarrow s = b\left(\frac{r-g}{1+g}\right) \qquad (3)$$

No entanto, a partir do aumento do endividamento de países desenvolvidos na década de 80, a trajetória do endividamento soberano passou a chamar mais atenção. A literatura começou a se interessar mais pelo conceito de solvência da dívida, para o qual uma dívida seria solvente ou sustentável, se a probabilidade desta dívida explodir (default) permanecesse muito baixa. O objetivo passou a ser discutir sobre qual o nível de endividamento pode ser considerado como sustentável, seria preciso saber mais sobre a velocidade de ajuste do saldo primário. Nesse contexto, Bohn (1998) sugere um exercício empírico sobre a sustentabilidade de uma emissão de dívida pública por um grande governo nacional, tendo como ponto de partida dessa discussão o modelo proposto por Barro (1979). Bohn (1998) propõe uma abordagem empírica tentando abordar uma questão relevante: Eles tomam medidas corretivas quando a relação dívida-PIB começa a subir ou deixam a dívida crescer? De forma bastante didática, o autor sugere que se pode encontrar evidências diretas de ações corretivas examinando a resposta do superávit primário às mudanças na relação dívida/renda. Uma resposta positiva mostra que o governo está tomando medidas para neutralizar as mudanças na dívida, como redução de despesas não decorrentes de juros ou aumento de impostos. Ou seja, a ideia era buscar uma relação sistemática entre dívida/PIB (ou dívida/renda) e saldo primário/PIB (ou saldo primário/renda), chamada de reação fiscal, estimando a seguinte regressão:

$$s_t = \rho b_t + \alpha \boldsymbol{Z}_t + \varepsilon_t \qquad (4)$$

onde significa o saldo primário/PIB em , e é um conjunto de outros determinantes em e é um termo de erro em . O que se pode observar a partir de então, é um vetor de contribuições empíricas usando extensões e variações desta relação (4), visando inferir sobre a solvência da dívida soberana de diversos países. A questão toda passa a ser o quanto essa abordagem de endividamento de um país que pode emitir título sem restrição do uso desse recurso, e que apenas se preocupa com o conceito de superávit primário, como meta de poupança para fazer frente ao endividamento, é adequada para o monitoramento da dívida, da disponibilidade de caixa e dos investimentos públicos de governos estaduais no Brasil.

As restrições legais impostas (ou simplesmente mantidas), principalmente pela Constituição de 1988 e pela Lei de Responsabilidade Fiscal, parecem caracterizar ser prudente e oportuno identificar

uma dinâmica própria para os entes federativos subnacionais brasileiros, à luz das identidades contábeis, da disponibilidade de dados fiscais e macroeconômicos, e da realidade de execução orçamentária.

3.2 Dinâmica da dívida de um governo estadual no Brasil

De acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), da Secretaria do Tesouro Nacional, a Dívida Consolidada (DC) de um ente federativo, para fins fiscais, corresponde ao montante total das obrigações financeiras assumidas, apurado sem duplicidade (excluídas as obrigações entre órgãos da administração direta e entre estes e as entidades da administração indireta). Diferentemente do governo federal, o qual ainda pode contrair dívida mobiliária via emissão de títulos públicos, os governos estaduais compõem suas dívidas da seguinte forma: a) Dívida Contratual – realização de operações de crédito em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados, para amortização em prazo superior a 12 meses; b) Precatórios Judiciais – emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que tiverem sido incluídos; e c) Outras Dívidas. Segundo dados de 2021, apenas o governo do estado do Rio de Janeiro ainda apresenta, em sua composição da Dívida Consolidada, resquícios de Dívida Mobiliária. A partir dessa métrica de endividamento, calcula-se a Dívida Consolidada Líquida (DCL), que consiste no indicador de endividamento mais reportado na literatura de finanças públicas estaduais. Essa métrica líquida de endividamento considera na sua fórmula que a Dívida Consolidada (DC) deva ser subtraída das deduções. Caso o valor desta dedução seja negativo, a dedução não é subtraída da DC, e assim, DC e DCL assumem o mesmo valor. Observando os dados de 2015 a 2021, os governos estaduais do Rio Grande do Sul, e do Rio de Janeiro, por exemplo, costumam reportar DC e DCL com mesmo valor, por vezes em razão da dedução nula, mas também associado a uma dedução negativa, a qual não é considerada para fins de cálculo da DCL, conforme explicado. Importante definir a fórmula recente da dedução:

$$\begin{aligned}\text{Dedução} = {} & \text{Disponibilidade de caixa bruta} + \text{Demais haveres financeiros} \\ & - \text{Restos a pagar processados} \\ & - \text{Depósitos restituíveis e valores vinculados}\end{aligned} \tag{5}$$

Definindo alguns dos conceitos usados na relação (5), serão inscritas, em restos a pagar processados, as despesas liquidadas e não pagas no exercício financeiro, ou seja, aquelas em que o serviço, a obra ou o material contratado tenha sido prestado ou entregue e aceito pelo contratante, nos termos do Art. 63 da Lei nº 4.320/1964. Já os depósitos restituíveis e valores vinculados são os recursos de terceiros que estão sob a posse do ente, mas que estão vinculados à finalidade específica, inclusive com a possível obrigação de devolução (como as cauções) ou de pagamento de obrigação de terceiros (como os precatórios), em regra, estão contidos nos saldos bancários dos entes, devendo-se observar os aspectos operacionais das unidades gestoras do ente. O tipo de dívida a ser usado em cada caso, se DC ou DCL, depende essencialmente do fim a que se destina. Há exemplos de uso oficial de ambas as métricas. O Ministério da Fazenda publicou a Portaria nº 501, de 23 de novembro de 2017, contendo, em seu Capítulo I, a nova metodologia de classificação da capacidade de pagamento (Capag) dos estados, Distrito Federal e municípios, cujo indicador de endividamento considera a Dívida Consolidada "bruta" como razão da RCL. Já a LRF/2000 e a resolução do Senado Federal (RSF N. 40/2001) estabelecem limites para a dívida: a razão entre a DCL e a RCL dos estados deva ser inferior a 200%. Havendo excesso, deve haver uma trajetória de redução da razão do endividamento a cada ano, em 1/15 do excedente inicial. Como já explicado no início desta subseção, a DC é composta essencialmente por dívida contratual, precatórios e outras dívidas. É importante, além de entender essa composição, estudar sobre sua história recente, pois isso ajuda a identificar as principais diferenças da dívida soberana do país e dos entes subnacionais.

Historicamente falando, após os refinanciamentos da Lei 7.976/89 e da Lei 8.388/91, no ano de 1993 foi aprovada a Emenda Constitucional nº 3, que alterou algumas normas relativas ao endividamento dos estados e municípios. Dentre outras alterações, destaca-se a proibição temporária à emissão de novos títulos de dívida dos governos locais, exceto para o resgate dos títulos em circulação

devidamente atualizados e para o pagamento de precatórios, estes últimos sem a observância dos limites de endividamento estabelecidos pelo senado. Outra mudança que torna essa dívida específica e distinta da dívida do governo federal veio com a LRF/2000, cuja principal inovação, em relação à dívida, encontra-se no Art. 35, que veda a realização de operações de crédito entre entes públicos, inclusive por intermédio de suas instituições financeiras, exceto para o custeio de despesas de capital. Diante deste arcabouço de conceitos e restrições, define-se a partir de agora a dinâmica da Dívida Consolidada, expressa por:

$$DC_t = DC_{t-1} + JUR_t + CRE_t - AMO_t + AJU_t \quad (6)$$

Nesta relação, seguindo as definições da versão de 2021 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), DC_t se refere à Dívida Consolidada em , t, JUR_t se refere ao valor pago com juros, comissões e outros encargos dessa dívida, CRE_t se refere aos recursos financeiros oriundos da contratação de empréstimos e financiamentos junto a entidades públicas ou privadas, internas ou externas em t, AMO_t se refere ao pagamento e/ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa em t, e AJU_t se refere possíveis ajustes metodológicos ou quantitativos da dívida pública interna e externa em t, como por exemplo, mediante novas dívidas judiciais que venham a ser caracterizadas como novos precatórios. Finalizando, é possível de forma trivial derivar a fórmula da variação da Dívida Consolidada de um ente federativo subnacional a partir da seguinte relação:

$$\Delta DC_t = DC_t - DC_{t-1} = JUR_t + CRE_t - AMO_t + AJU_t \quad (7)$$

Essa relação é facilmente aplicável, uma vez que todas as variáveis estão disponíveis quadrimestralmente nos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF).

3.3. Dinâmica da disponibilidade ajustada do caixa de um governo estadual no Brasil

A partir da explicação já reportada na subseção anterior, sobre a fórmula da dedução utilizada no cálculo da DCL, sugere-se aqui um novo conceito na literatura de finanças públicas: "disponibilidade ajustada de caixa". Relembrando, a partir da disponibilidade de caixa bruta, tem-se a dedução obtida via soma de demais haveres financeiros, e subtração de restos a pagar processados e de depósitos restituíveis e valores vinculados. Assim, o cálculo da disponibilidade ajustada de caixa equivale exatamente ao cálculo da dedução. A diferença é que a disponibilidade ajustada de caixa pode assumir valor positivo ou negativo fruto da relação (5), e não se torna nula, quando de um valor negativo, como ocorre com as deduções no cálculo da DCL. Essa é a única diferença. É fundamental aqui um entendimento que passa despercebido da maioria dos trabalhos acadêmicos, na hora de se entender a dinâmica da disponibilidade ajustada de caixa. As disponibilidades de caixa dos regimes de previdência social (geral e próprio dos servidores públicos), ainda que vinculadas a fundos específicos previstos na Constituição, ficarão depositadas em conta separada das demais disponibilidades de cada ente e aplicadas nas condições de mercado, com observância à legislação vigente e aos limites e condições de proteção e prudência financeira. Assim, a questão toda é como conciliar o valor da disponibilidade ajustada de caixa – equivalente ao valor extraído do SICONFI para a dedução, objeto dos anexos e tabelas que lidam com cálculo da dívida – com os valores das variáveis fluxo, tais como despesas e receitas correntes e de capital, as quais incorporam as movimentações dos regimes de previdência sob repartição simples. Mais especificamente, a razão para essa preocupação é que existe uma conta diferente e separada para gestão do RPPS, intitulada Reserva Orçamentária do RPPS. No entanto, há operações financeiras entre o ente federativo e o seu RPPS, cujos valores estão reportados nos instrumentos contábeis e fiscais. Parte dessas movimentações entre o caixa do ente federativo e o seu respetivo RPPS se dá na rubrica de transações intraorçamentárias, e parte ocorre sob o nome de descentralizações.

Portanto, ocorrendo uma despesa intraorçamentária, obrigatoriamente ocorrerá uma receita intraorçamentária em órgão integrante do Orçamento Fiscal e Seguridade Social, mas, em virtude de a despesa ser reconhecida no momento da apropriação e a receita no momento da arrecadação, os registros poderão não ocorrer no mesmo momento. Por outro lado, não havendo contrapartida, pode ser uma operação objeto de registro como descentralização, tendo como maior exemplo, os repasses financeiros ao RPPS destinados à cobertura de insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários. Assim sendo, como nem todas as operações são intraorçamentárias, e mesmo essas podem estar envolvendo outros órgãos, como autarquias ou empresas estatais, a melhor forma de se subtrair das receitas e despesas, exceto intraorçamentárias, os efeitos previdenciários, é mediante a observação de receitas

e despesas do RPPS, objeto do Anexo 04 – Demonstrativo das Receitas e Despesas previdenciárias do RPPS, nas tabelas de receitas e despesas apenas do plano financeiro. Uma última observação pertinente. Em conformidade com o MCASP, caso as receitas previstas ultrapassem as despesas fixadas para o RPPS, gerando um superávit orçamentário, este constituirá a Reserva Orçamentária do RPPS, destinada a garantir desembolsos do RPPS em exercícios futuros. Ressalta-se que não se trata de uma reserva contábil, pois esses valores passam a constituir a carteira de investimentos dos RPPS, que acolhe os recursos previdenciários não utilizados no exercício financeiro, e que essa Reserva do RPPS não pode ser executada orçamentariamente, uma vez que esses recursos possuem previsão de serem utilizados em exercícios futuros, em rubricas específicas.

Em termos práticos, é preciso atentar que no cálculo dessa dinâmica da disponibilidade ajustada de caixa, a partir de receitas e despesas, precisa ser subtraído o valor do resultado do RPPS, porém, especificamente, dos fundos financeiros estruturados sob regime de repartição simples. Não há de se preocupar com os fundos previdenciários estruturados sob o regime de capitalização, caso existentes no referido estado, por possuírem total independência orçamentária. Em outras palavras, de forma concreta para a dinâmica a ser apresentada aqui, importa saber que o resultado previdenciário (RPR), razão entre receita previdenciária e despesa previdenciária, precisa ser deduzido em seu valor absoluto da fórmula composta por dados de receitas e despesas (correntes e de capital), exceto intraorçamentárias, para que essa fórmula seja compatível com o valor da variação da disponibilidade ajustada do caixa. Caso esse resultado previdenciário seja positivo, trata-se de um aumento de caixa, que deve ser, no entanto, contabilizado na Reserva Orçamentária do RPPS. Caso seja um resultado previdenciário negativo, trata-se de necessidade de aporte por parte do ente federativo, já que o acumulado dessa carteira de reserva do RPPS não pode ser usado. Assim, a dinâmica da variação da disponibilidade ajustada de caixa em t, definida como ΔCX_t^*, é determinada por:

$$\Delta CX_t^* = (RCO_t + RCA_t) - (DCO_t + DCA_t + RPPP_t + RPNPP_t) - |RPR_t| \qquad (8)$$

Nesta relação, RCO_t e RCA_t são respectivamente as receitas correntes e de capital realizadas em t, objeto do Anexo 01 – Balanço Orçamentário, Tabela Receitas orçamentárias, exceto intraorçamentárias. Já DCO_t e DCA_t são respectivamente as despesas correntes e de capital pagas em t, objeto do Anexo 01 – Balanço Orçamentário, Tabela Despesas orçamentárias, exceto intraorçamentárias. $RPPP_t$ e $RPNPP_t$ são respectivamente os restos a pagar processados pagos em t e os restos a pagar não processados pagos em t, objeto do Anexo 07 – Demonstrativo dos Restos a pagar por poder e órgão. Por fim, $|RPR_t|$ é o valor absoluto do resultado previdenciário em t, objeto do Anexo 04 – Demonstrativo das Receitas e Despesas previdenciárias do RPPS, nas tabelas de receitas e despesas do plano financeiro.

3.4. Dinâmica dos investimentos de um governo subnacional no Brasil

Visando consolidar as dinâmicas de variação da dívida consolidada e da disponibilidade ajustada de caixa, descritas pelas relações (7) e (8), em uma dinâmica que permita descrever como investimentos públicos e déficit (ou superávit) se equilibram e coexistem, e como ambos dependem das variáveis estoque, dívida e caixa, é oportuno agora desmembrar as receitas e despesas, correntes e de capital, conforme a taxonomia clássica, ou seja, considerando categoria econômica e origem das receitas, assim como categoria econômica e grupo de natureza das despesas, conforme MCASP (2021). O objetivo dessa classificação é permitir isolar, a amortização ou o crédito da relação (7), e assim poder substituir na relação (8), com o objetivo de relacionar investimentos, déficit (ou superávit), com dívida e caixa.

Sem perda de generalidade, isolando a amortização na relação (7), tem-se:

$$AMO_t = -\Delta DC_t + JUR_t + CRE_t + AJU_t \qquad (9)$$

Substituindo (9) em (8), e considerando as decomposições de receita e despesas de capital conforme origem e grupo de natureza de despesa, respectivamente, tem-se o seguinte:

$$\begin{aligned}\Delta CX_t^* = {} & RCO_t + (CRE_t + ALB_t + AME_t + TCA_t + ORC_t) \\ & - (DCO_t + RPPP_t + RPNPP_t) - (INV_t + INF_t - \Delta DC_t + JUR_t \\ & + CRE_t + AJU_t) - |RPR_t|\end{aligned} \qquad (10)$$

Nesta relação, CRE_t significa as operações de crédito em t, ALB_t corresponde às alienações de bens em t, AME_t representa receita com a amortização de empréstimos em t, TCA_t denota as transferências de capital em t, e ORC_t são as outras operações de crédito em t. Já nas despesas de capital, INV_t e INF_t são os investimentos e as inversões financeiras em t, respectivamente. Aqui, faz-se oportuno mencionar a definição de inversões financeiras extraída do MCASP: despesas orçamentárias com a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; e com a constituição ou aumento do capital de empresas, além de outras despesas classificáveis neste grupo. Ou seja, entende-se haver forte similaridade entre investimentos e inversões financeiras. Portanto, visando uma notação mais simplificada, que evita a confusão existente sobre a diferença entre investimentos e inversões financeiras, adota-se o conceito de investimentos públicos ajustados, o qual consiste na soma dessas duas rubricas, denotado nas relações por INV_t^*. Anulando a rubrica de operações de crédito que aparece 2 vezes com sinal trocado, e agora isolando o investimento ajustado (investimentos juntamente com inversões financeiras) no lado esquerdo da relação (10), tem-se o seguinte:

$$\begin{aligned} INV_t^* = {} & RCO_t + (ALB_t + AME_t + TCA_t + ORC_t) \\ & - (DCO_t + JUR_t + RPPP_t + RPNPP_t) + (\Delta DC_t - AJU_t - \Delta CX_t^*) \\ & - |RPR_t| \end{aligned} \quad (11)$$

Torna-se oportuno decompor as despesas correntes pelos grupos de natureza:

$$\begin{aligned} INV_t^* = {} & RCO_t + (ALB_t + AME_t + TCA_t + ORC_t) \\ & - (PES_t + ODC_t + 2.JUR_t + RPPP_t + RPNPP_t) \\ & + (\Delta DC_t - AJU_t - \Delta CX_t^*) - |RPR_t| \end{aligned} \quad (12)$$

Nesta relação, PES_t significa as despesas com pessoal e encargos sociais em t, e ODC_t corresponde às outras despesas correntes em t. Visando simplificar a equação e seu manuseio para fins teóricos e empíricos, define-se aqui agora um conceito inovador de resultado ajustado em t, denotado por RES_t^*, o qual guarda certa analogia com o conceito original e tradicional de resultado primário, porém consistindo na diferença de receitas e despesa da seguinte forma:

$$\begin{aligned} RES_t^* = {} & RCO_t + (ALB_t + AME_t + TCA_t + ORC_t) \\ & - (PES_t + ODC_t + |RPR_t| + RPPP_t + RPNPP_t) \end{aligned} \quad (13)$$

A partir dessa definição, a equação (12) pode ser adequada para expressar a relação de coexistência do resultado ajustado (ou seu respectivo valor negativo expresso pelo déficit ajustado em t, denotado por DEF_t^*) e o fluxo de investimentos e inversões financeiras, assim com a dependência de ambos do caixa e da dívida. Assim, tem-se a equação teórica da dinâmica do déficit e dos investimentos públicos:

$$INV_t^* + DEF_t^* = \Delta DC_t - AJU_t - 2.JUR_t - \Delta CX_t^* \quad (14)$$

Como usual nessa literatura, para fins de comparação entre diferentes governos e visando estacionariedade das séries temporais, costuma-se ponderar pelo PIB ou renda do governo em questão. Considerando que governos estaduais não dispõem de séries temporais anuais muito longas de suas contas públicas para que se pudesse usar as respetivas séries anuais de PIB, e que não há PIB bimestral para os governos estaduais, propõe-se o uso também comum na literatura de finanças públicas da Receita Corrente Líquida (RCL) como ponderador nessa dinâmica. O padrão será usar RCL_t como o acumulado (12 meses) até o período t da RCL tradicional ou original, sem ajustes para ponderar a dívida ou os gastos com pessoal.

Outra premissa também comum historicamente nessa literatura é assumir que os gastos com juros e encargos da dívida são uma função linear da dívida defasada, a partir de um indicador ponderado de juros, r. Reescrevendo a relação (14), tem-se:

$$\begin{aligned} \frac{INV_t^*}{RCL_t} + \frac{DEF_t^*}{RCL_t} = {} & \left[\frac{DC_t}{RCL_t} - \frac{AJU_t}{RCL_t} - \frac{DC_{t-1}}{RCL_{t-1}} \cdot \frac{1}{(1+g)}\right] - \frac{DC_{t-1}}{RCL_{t-1}} \cdot \frac{2r}{(1+g)} \\ & - \left[\frac{CX_t^*}{RCL_t} - \frac{CX_{t-1}^*}{RCL_{t-1}} \cdot \frac{1}{(1+g)}\right] \end{aligned} \quad (15)$$

Adotando o padrão dessa literatura de denotar por letras minúsculas as respectivas variáveis, porém agora ponderadas pela RCL corrente, tem-se:

$$inv_t^* + def_t^* = (dc_t - aju_t - \vartheta dc_{t-1}) - (cx_t^* - \varphi cx_{t-1}^*) \quad (16)$$

Nesta relação, φ é um parâmetro dado por $1/(1+g_r)$, e ϑ é um parâmetro dado por $(1+2r)/(1+g_r)$, onde g_r é a taxa de variação ou crescimento da RCL. Intuitivo observar que a decisão entre investimentos e o excesso das demais despesas teoricamente reage de forma positiva a um aumento na disponibilidade ajustada de caixa defasada um período (cx_{t-1}^*), pois $\varphi > 0$. No entanto, as reações dos investimentos ajustados e do déficit ajustado em relação ao endividamento consolidado defasado, dc_{t-1}, tendem ambos a ser negativos, pois $\vartheta > 0$.

Ceteris paribus, o valor absoluto dessas reações – positivas em relação ao caixa defasado e negativas em resposta à dívida defasada – serão menores quanto maior for a taxa de crescimento bimestral da RCL acumulada, g_r. Da mesma forma, mantendo-se os demais primitivos constantes, o valor absoluto dessas reações – positivas em relação ao caixa defasado e negativas em resposta à dívida defasada – serão maiores quanto maior for a taxa de juros, r.

4 EXERCÍCIO EMPÍRICO

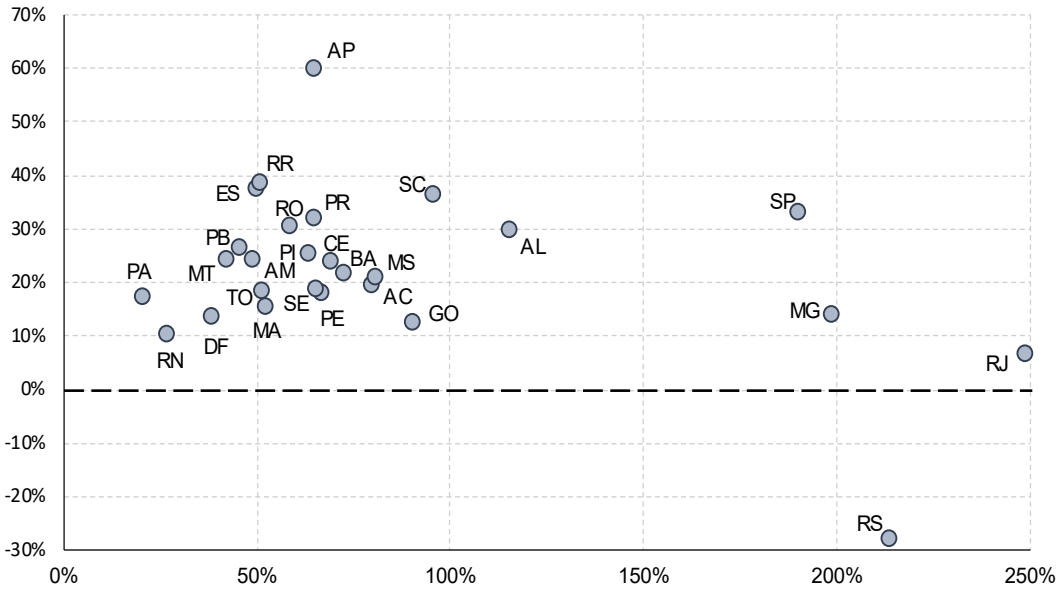
4.1 Estatística descritiva

Esta relação (16) resume o dilema dos governos estaduais em seu processo decisório bimestral entre investir ou ajustar o equilíbrio de despesas e receitas essencialmente primárias e não previdenciárias, considerando as posições recentes e defasadas da dívida consolidada e da disponibilidade ajustada de caixa. Essa relação é facilmente aplicável, uma vez que todas as variáveis estão disponíveis tanto quadrimestralmente, nos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF), como bimestralmente ,em Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO), ambos publicamente acessíveis no SICONFI. A exceção fica por conta dos ajustes da dívida, os quais costumam ser mais raros, e cuja ordem de grandeza é relativamente pequena. Assim sendo, para fins de implementação do exercício empírico, faz-se uso da premissa de que os ajustes, essencialmente oriundos de novos precatórios, serão desconsiderados para que se possa fazer uso de séries bimestrais entre 2015 e 2022. Considerando as principais variáveis, objeto da relação (16), nesta subseção propõe-se uma análise descritiva dos valores médios de cada um dos 27 governos subnacionais, incluindo o DF. Nesse sentido, as Figuras 1 e 2 reportam respectivamente as dispersões entre dívida consolidada versus disponibilidade ajustada de caixa, e na sequência, investimentos ajustados versus resultado ajustado.

A dispersão da Figura 1 sugere regiões mais favoráveis caracterizadas por elevado caixa (área superior) e baixo endividamento (área à esquerda). Dos 27 estados, 11 apresentam DC/RCL abaixo de 60%, necessário para nota A na Capag, havendo no outro extremo a presença nítida de 4 governos estaduais com padrões mais elevados de endividamento; exatamente os mais desenvolvidos do país: São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro. Preocupante nessa dispersão a situação persistente do Rio de Janeiro e principalmente do Rio Grande do Sul, visto que combinam elevado endividamento (DC superior a 200% da RCL) com baixa disponibilidade ajustada de caixa, ou mesmo caixa negativo.

A dispersão da Figura 2 mostra que 8 dos 27 governos apresentam resultado ajustado negativo (déficit ajustado), com destaque para Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Ambos, inclusive estão na região dos governos que apresentam os padrões mais baixos de investimentos ajustados, juntamente com Rio de Janeiro, Roraima, Amapá e DF. Já a região considerada mais austera e favorável, no sentido de elevados investimentos, se localiza na área superior e à direita da dispersão. É possível destacar o governo do estado Ceará, como maior investidor do país (1,99% da RCL), seguido de Pará (1,66%) e Espírito Santo (1,64%), enquanto os maiores padrões de resultado ajustado são observados nos seguintes governos estaduais, todos da região Norte: Amapá (4,26%), Rondônia (2,56%) e Acre (2,45%).

Figura 1. Dispersão entre dívida consolidada/RCL (%) no eixo horizontal e disponibilidade ajustada de caixa/RCL (%) no eixo vertical



Notas: Razão calculada a partir da média do valor real (R$ de junho de 2022, via uso do IPCA) de cada uma das séries bimestrais de dívida, de caixa e de RCL, durante o período de 15b1 a 22b3. Fonte dos dados: SICONFI e RREO no Portal da Transparência para estados com erros e omissões.

Figura 2. Dispersão entre resultado ajustado/RCL (%) no eixo horizontal e investimentos ajustados/ RCL (%) no eixo vertical

Notas: Razão calculada a partir da média do valor real (R$ de junho de 2022, via uso do IPCA) de cada uma das séries bimestrais de investimentos, de resultado e de RCL, de 15b1 a 22b3. Fonte dos dados: SICONFI e RREO no Portal da Transparência para estados com erros e omissões.

4.2 Relações estruturais de longo prazo

Adota-se como ponto de partida a relação (16) e desconsidera-se os ajustes de dívida para que se possa implementar um exercício empírico com a maior frequência possível: bimestral. Uma primeira consideração é que essas séries são na sua maioria não estacionárias, sendo econometricamente adequado, passar a estimar um sistema de equações envolvendo as quatro variáveis através do modelo de correção

de erro vetorial (VEC). Essa técnica gera como principais *outputs*, relações estruturais de longo prazo entre as variáveis (vetor cointegrante) e gráficos de impulso-resposta, que permitem inferir sobre efeitos de curto prazo. No entanto, para aquele governo estadual, em que ao menos uma das quatro séries for estacionária, é feito uso do modelo com as variáveis em diferenças a ser estimado via vetor autorregressivo (VAR), havendo nesse caso apenas análises de curto prazo via impulso-resposta. Um segundo aspecto é sobre a sazonalidade das séries bimestrais das variáveis fluxo, evidenciadas visualmente nos gráficos, o que corrobora a intuição comum à execução orçamentária pública. As variáveis estoque, caixa e dívida também são suscetíveis, mesmo que com menor intensidade. Portanto, no exercício aqui implementado, as séries devem ser dessazonalizadas via decomposição STL.

A partir dos testes de estacionariedade de Dickey-Fuller, em sua versão aumentada, (ADF) aplicados às séries de dívida, caixa, investimentos e déficit para cada um dos 27 estados, 15 estados apresentaram todas suas séries não estacionárias, e outros 12 tiveram ao menos uma série estacionária. Dessa forma, as Tabelas 1 e 2, a seguir, irão apresentar as estimações do vetor cointegrante, tornando assim possível analisar as relações de longo prazo apenas para esses 15 governos estaduais, cujas dinâmicas podem ser estimadas individualmente via VEC.

Na Tabela 1, os investimentos aparecem como variável endógena, sendo possível inferir como esse gasto de capital ajustado se relaciona estruturalmente com as demais variáveis da relação (16). Teoricamente, o conceito de sustentabilidade deveria estar associado a uma relação de longo prazo positiva com o caixa ajustado e negativa com a dívida consolidada. Dos 15 estados, em 13 há evidência de relação de longo prazo do investimento ajustado com o caixa ajustado, com a maioria (10) apresentando relação intuitivamente positiva.

Tabela 1. Relação de longo prazo dos investimentos com as demais variáveis

Investim. ajust.	Déficit ajustado		Disp. ajust. caixa		Dívida consolid.		Constante
Acre	-1,2189 **	[-6,8895]	0,0630	[1,6029]	0,0524 **	[4,0088]	-0,0726
Alagoas	1,2918 **	[3,4362]	-0,1055	[-0,5468]	-0,0163	[-0,3023]	0,0724
Amapá	0,0456 **	[3,1195]	-0,0138 **	[-4,4740]	0,0132	[1,5894]	0,0065
Amazonas	0,4842 **	[2,6382]	0,2156 **	[3,8301]	0,1152 **	[3,6221]	-0,0950
Ceará	-0,6165 **	[-2,9344]	-0,1125 **	[-3,1588]	0,0773 **	[2,9593]	-0,0151
Minas Gerais	0,2112 **	[5,1737]	0,1946 **	[6,4285]	0,0034	[0,2324]	-0,0373
Pará	-0,1125	[-0,9398]	0,0926 **	[4,0234]	-0,0640	[0,9688]	0,0128
Paraíba	0,0581	[1,4293]	0,0402 **	[3,9160]	0,0657 **	[4,2619]	-0,0305
Rio de Janeiro	-17,3253 **	[-5,3367]	-2,8474 **	[-3,7585]	-0,5015 **	[-2,6644]	1,5830
Rio G. do Norte	-0,6934 **	[-5,2114]	0,1982 **	[3,8859]	0,0342	[1,5700]	-0,026
Rondônia	0,1087	[1,0023]	0,0599 **	[5,9847]	0,1209 **	[8,2844]	-0,0817
Roraima	-0,4685 **	[-4,0803]	0,0538 **	[3,0185]	-0,0021	[-0,1530]	-0,0223
Santa Catarina	-0,2483 **	[-2,4626]	0,0042 **	[0,4935]	0,0766 **	[3,8976]	-0,0679
São Paulo	-0,0745 *	[-1,9663]	0,0403 *	[1,9570]	-0,0040	[0,3899]	0,0036
Sergipe	-0,1598 **	[-6,7804]	0,0651 **	[3,6881]	0,0320 **	[5,2677]	-0,0220

Notas: Resultado da estimação do vetor cointegrante via VEC, tendo investimentos ajustados como endógena, durante o período de 15b1 a 22b3. Fonte dos dados: SICONFI. Estatística t reportada entre colchetes. * significativo a 5%. ** significativo a 1%.

Tabela 2. Relação de longo prazo dos déficits com as demais variáveis

Déficit ajustado	Investim. ajust.		Disp. ajust. caixa		Dívida consolid.		Constante
Acre	-0,8204 *	[-2,2782]	0,0517	[1,5230]	0,0430 **	[3,7810]	-0,0596
Alagoas	0,7741	[0,4037]	0,0817	[0,4708]	0,0126	[0,2995]	-0,0560
Amapá	21,9238 **	[5,1660]	0,3036 **	[3,9665]	-0,2904	[-1,4765]	-0,1422
Amazonas	2,0654	[1,4654]	-0,4453 **	[-3,8312]	-0,2380 **	[-3,6298]	0,1963
Ceará	-1,6220 **	[-2,5073]	-0,1825 **	[-3,7057]	0,1253 **	[3,2966]	0,0246
Minas Gerais	4,7355	[1,6356]	-0,9213 **	[-6,1895]	-0,0162	[-0,2325]	0,1768
Pará	-8,8864 **	[-3,9097]	0,8230 **	[3,3493]	-0,5691	[0,9643]	0,1135
Paraíba	17,2025 **	[4,7273]	-0,6920 **	[-4,2535]	-1,1305 **	[-4,2479]	0,5239
Rio de Janeiro	-0,0577	[0,0854]	-0,1644 **	[-4,4792]	-0,0289 **	[-2,5960]	0,0914
Rio G. do Norte	-1,4422	[1,0621]	0,2858 **	[4,7545]	0,0493	[1,3747]	-0,0376
Rondônia	9,2030 **	[2,7343]	-0,5515 **	[-7,8399]	-1,1130 **	[-6,5145]	0,7520
Roraima	-2,1346	[-1,1645]	0,1149 **	[3,5343]	-0,0045	[-0,1517]	-0,0477
Santa Catarina	-4,0267	[-1,2241]	0,0170	[0,2986]	0,3084 **	[4,2960]	-0,2734
São Paulo	-13,4259 **	[-3,2731]	0,5410 *	[1,9642]	-0,0531	[-0,3295]	0,0484
Sergipe	-6,2570 **	[-3,5968]	0,4076 **	[4,4469]	0,2005 **	[7,9780]	-0,1376

Notas: Resultado da estimação do vetor cointegrante via VEC, tendo déficits ajustados como endógena, durante o período de 15b1 a 22b3. Fonte dos dados: SICONFI. Estatística t reportada entre colchetes. * significativo a 5%. ** significativo a 1%.

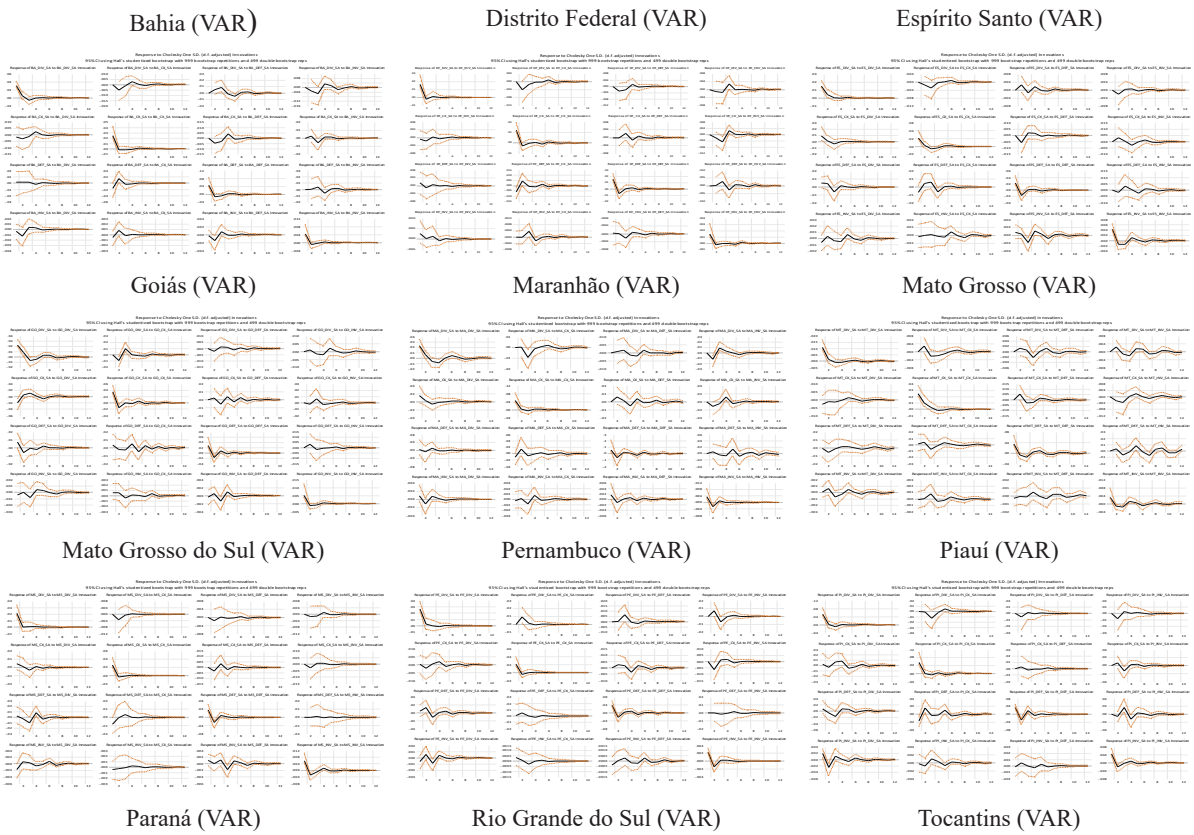
A relação estrutural com a dívida consolidada é observada em 8 dos 15 governos, e somente no caso do Rio de Janeiro, o comovimento de longo prazo foi negativo, como seria esperado teoricamente. É esperado ainda que o dilema entre investimento e o excedente de gasto primário e receita primária seja observado, mediante uma relação negativa. Em 12 estados, houve comovimento significativo, dos quais 8, na direção negativa. Oportuno comparar com os resultados da Tabela 2, cuja diferença é que agora os déficits aparecem como endógena. A relação revisitada entre déficit e investimento agora mostra que há casos em que permanece o dilema ou *trade-off* (reação negativa), porém assimétrica, como no Acre, em que há uma maior intensidade na reação do investimento (-1,2189) do que na reação do déficit (-0,8204). Já no Ceará, por exemplo, os déficits reagem com maior intensidade aos investimentos, e em alguns estados não há reciprocidade nesse dilema, como em Santa Catarina, onde os déficits não reagem aos investimentos. Por fim, em alguns estados, evidencia-se algo preocupante: relação positiva de longo prazo, como no Amapá, Paraíba e Rondônia. Ou seja, déficits ajustados coexistindo na mesma direção que os investimentos. Evidencia-se, para 12 governos estaduais, haver relação estrutural entre déficits e a disponibilidade de caixa, porém somente em metade destes a relação de longo prazo foi com dependência positiva, com destaque para a maior das intensidades do parâmetro associado no Pará, 0,8230. A relação estrutural mais comumente estudada, envolvendo todas essas variáveis, analisa como déficits se relacionam no longo prazo em resposta ao endividamento. Sob essa abordagem, a evidência de solvência da dívida seria obtida apenas quando de um parâmetro negativo, ou seja, o ente federativo subnacional reage no sentido de reduzir o déficit, quando de um aumento da dívida consolidada. Isso ocorre para os estados de Amazonas, Paraíba, Rio de Janeiro e Rondônia. Analogamente, uma reação positiva indicaria insolvência. Os estados do Acre, Ceará, Santa Catarina e Sergipe parecem ter suas respectivas dívidas insolventes. Destaque negativo para forte intensidade da reação em Santa Catarina, 0,3084. Para os demais estados, essa evidência parece inconclusiva.

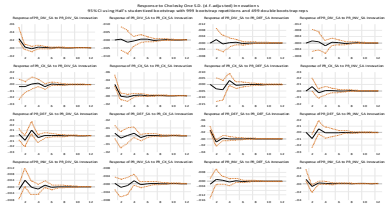
4.3 Revisitando a solvência da dívida: relações de curto prazo

Como abordado anteriormente, a partir dos testes de estacionariedade, dos 27 estados, 15 apresentaram todas suas séries não estacionárias, e outros 12 tiveram alguma série estacionária. Assim, nesta subseção são analisados os gráficos de impulso-resposta, tendo inicialmente os déficits como variável que reage aos choques na dívida (Figura 3), e, na sequência, os investimentos reagindo à dívida (Figura 4). Importante ressaltar que os impulsos resposta, quando obtidos via VEC, estudam como a variável fluxo respondeu em nível, enquanto os resultados via VAR sugerem como as variáveis reagem, porém, em primeira diferença, ou seja, como um choque na variação da dívida impactou na variação do investimento ou do déficit, por exemplo. Baseado no VAR, aparentemente apenas no Piauí, o déficit ajustado parece reagir significativamente de forma positiva a um choque na dívida consolidada após quase 2 anos, sendo um sinal de insolvência significativa de curto prazo.

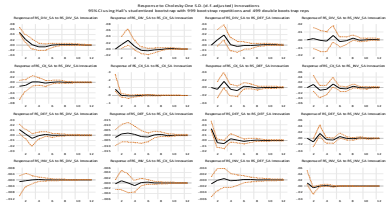
A partir do VEC, evidencia-se que Rondônia que apresentava dívida solvente de longo prazo, também parece ter solvência de curto prazo. Por outro lado, estados como Acre, Sergipe e Santa Catarina que sinalizavam insolvência de longo prazo, também são insolventes no curto prazo. O governo do Rio Grande do Norte, cuja evidência de longo prazo era inconclusiva, apresentou insolvência de curto prazo. De acordo com a Figura 4, baseado no VAR e no limite da significância, aparentemente o Maranhão apresenta a variação dos seus investimentos reagindo positivamente a um choque na variação da dívida consolidada, após 2 anos. Os gráficos de impulso-resposta, mediante VEC, sugerem que apenas o governo da Paraíba apresenta comportamento tal que, os investimentos ajustados reagem positivamente a um choque de aumento da dívida com cerca de 1 ano de defasagem. Importante ainda mencionar que o Rio de Janeiro, estado com elevado patamar de endividamento, aparece com seus investimentos reagindo, um ano após, na direção contrária, quando de um choque da dívida consolidada. Nesse contexto, Rio Grande do Norte e Santa Catarina parecem ter sua política de investimentos, com reação contrária ao movimento do endividamento, já significativa, a partir do 4º bimestre após o choque, sem sinal de dissipação.

Figura 3. Impulso-resposta: déficits ajustados versus dívida consolidada



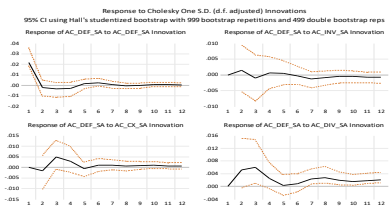


Acre (VEC)

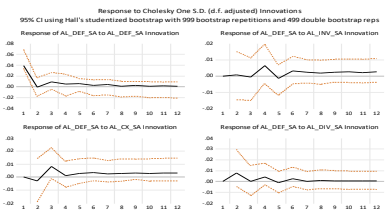


Alagoas (VEC)

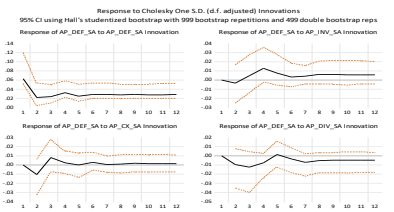
Amapá (VEC)



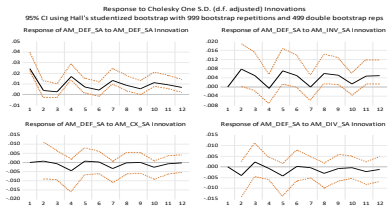
Amazonas (VEC)



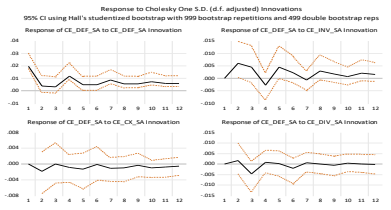
Ceará (VEC)



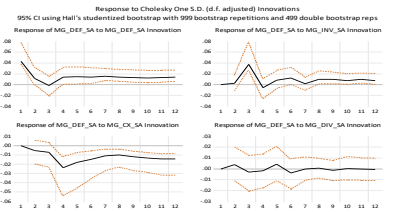
Minas Gerais (VEC)



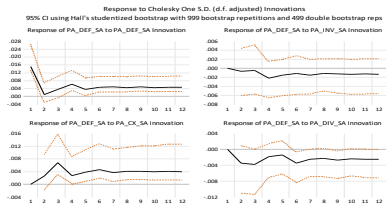
Pará (VEC)



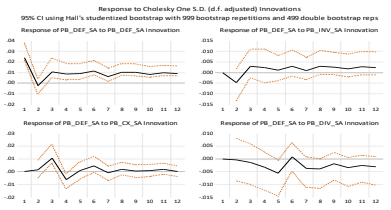
Paraíba (VEC)



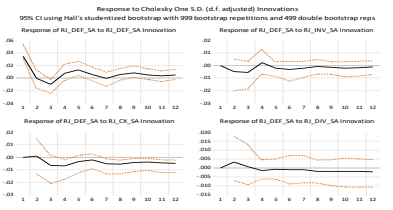
Rio de Janeiro (VEC)



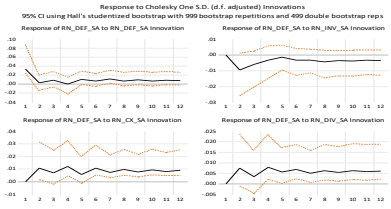
Rio Grande do Norte (VEC)



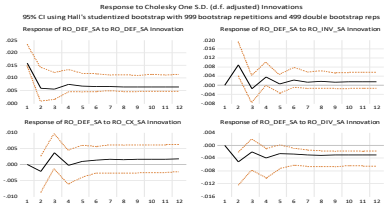
Rondônia (VEC)



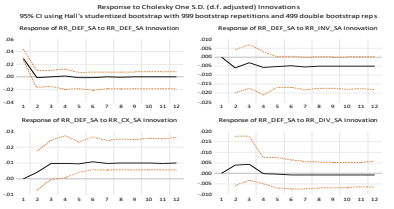
Roraima (VEC)



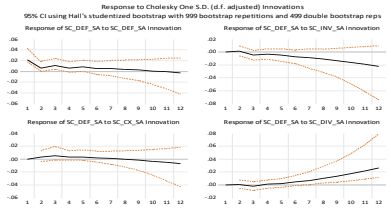
Santa Catarina (VEC)

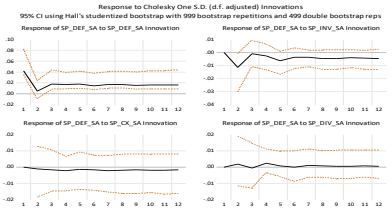


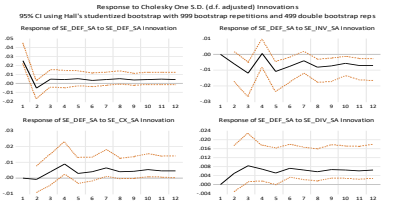
São Paulo (VEC)



Sergipe (VEC)



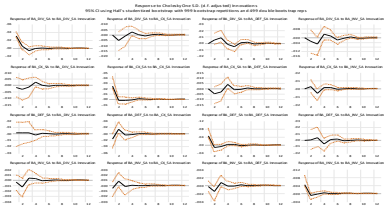




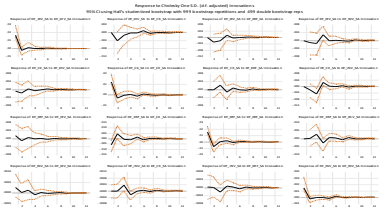
Notas: Resultado do impulso (Cholesky) da dívida consolidada no déficit ajustado obtido via estimação do arcabouço VAR para os primeiros 12 governos estaduais e VEC para os demais 15 governos, durante o período de 15b1 a 22b3. Fonte dos dados: SICONFI. Intervalo de confiança de 95% usando *Hall' studentized bootstrap.*

Figura 4. Impulso-resposta: investimentos ajustados versus dívida consolidada

Bahia (VAR)

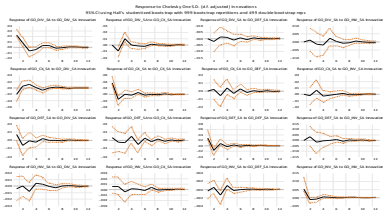


Distrito Federal (VAR)

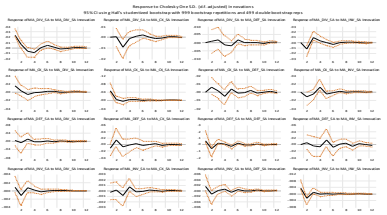


Espírito Santo (VAR)

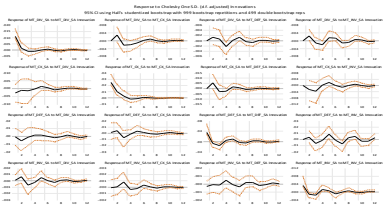
Goiás (VAR)



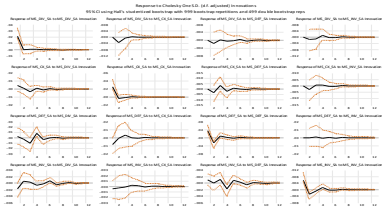
Maranhão (VAR)



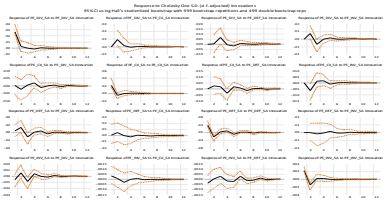
Mato Grosso (VAR)



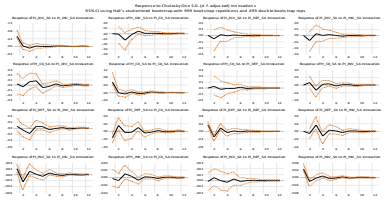
Mato Grosso do Sul (VAR)



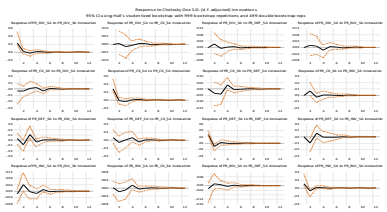
Pernambuco (VAR)



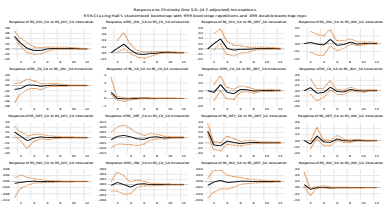
Piauí (VAR)



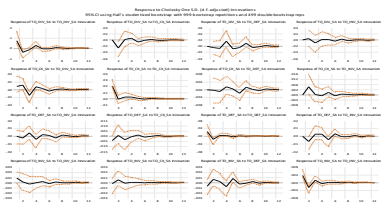
Paraná (VAR)



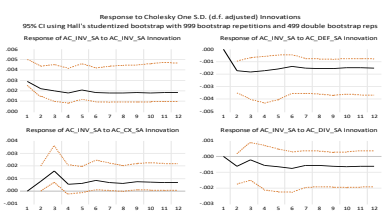
Rio Grande do Sul (VAR)



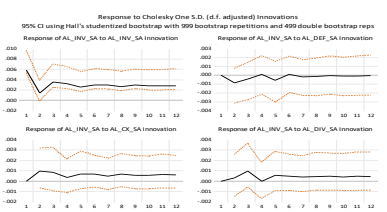
Tocantins (VAR)



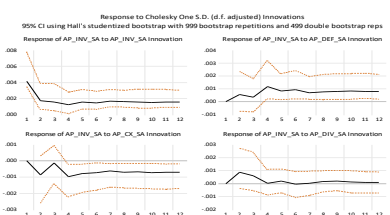
Acre (VEC)



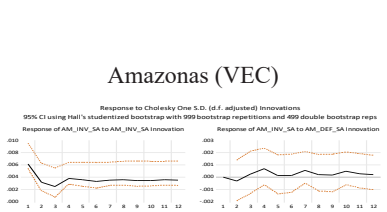
Alagoas (VEC)



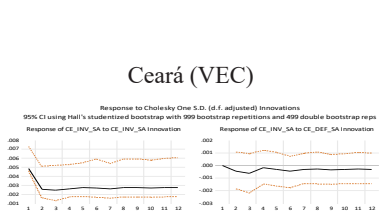
Amapá (VEC)



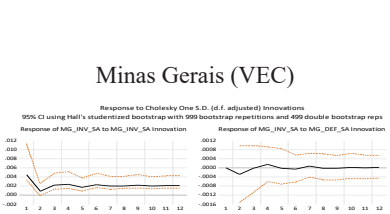
Amazonas (VEC)



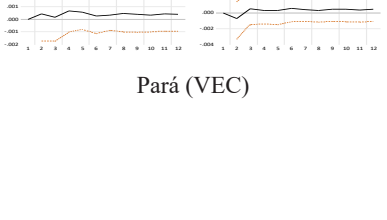
Ceará (VEC)



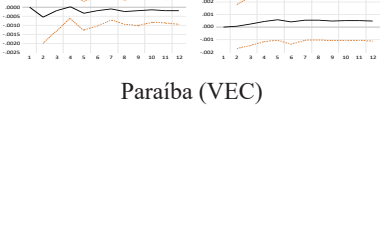
Minas Gerais (VEC)



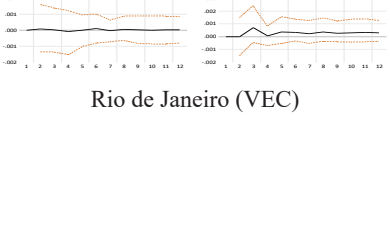
Pará (VEC)

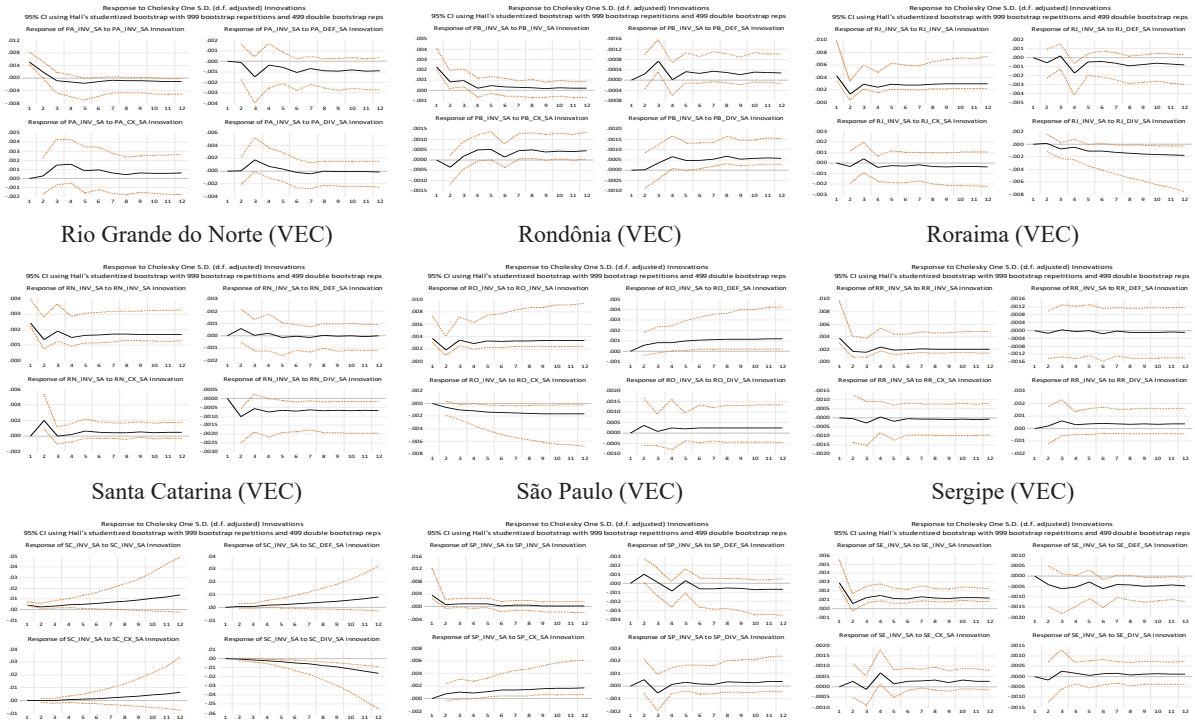


Paraíba (VEC)



Rio de Janeiro (VEC)





Rio Grande do Norte (VEC) | Rondônia (VEC) | Roraima (VEC)

Santa Catarina (VEC) | São Paulo (VEC) | Sergipe (VEC)

Notas: Resultado do impulso (Cholesky) da dívida consolidada no investimento ajustado obtido via estimação do arcabouço VAR para os primeiros 12 governos estaduais e VEC para os demais 15 governos, durante o período de 15b1 a 22b3. Fonte dos dados: SICONFI. Intervalo de confiança de 95% usando *Hall' studentized bootstrap.*

5 CONCLUSÃO

A dívida consolidada real agregada dos governos estaduais, incluindo o DF, subiu 16% acima da inflação entre 17b2 e 20b4, quando atingiu seu ápice de R$ 1,2 trilhões (R$ de junho de 2022). A disponibilidade real de caixa agregada oscilou muito entre os extremos de R$ 58 bilhões e R$ 178 bilhões entre 2015 e 2019, com posterior tendência de crescimento robusto, superando o patamar de R$ 300 bilhões em 2022. Sobre os investimentos dos governos estaduais, quando somados aos investimentos dos governos municipais, tem-se cerca de 2/3 do investimento público nacional, havendo comportamento cíclico possivelmente vinculado aos ciclos políticos. Os investimentos de ambos os governos locais afetam positivamente o crescimento dos respectivos estados, conforme a literatura de finanças públicas aplicadas ao Brasil. A trajetória preocupante de déficit agregado crescente entre 2016 e 2020 parece ter sido interrompida com um resultado agregado positivo em 2021. Esse cenário resumido caracteriza uma materialidade e uma relevância de se estudar os comovimentos entre investimentos públicos, déficits, dívida e caixa dos estados mediante arcabouço fiscal próprio, adaptado à realidade e à execução orçamentárias desses governos locais.

Além de uma contribuição teórica, esse trabalho agrega ao aplicar as dinâmicas inéditas aqui sugeridas, em exercícios empíricos individuais, que se adaptam econometricamente à característica estacionária (ou não) das séries temporais para cada estado. Por fim, e possivelmente mais importante, este trabalho oferece uma relevância incomum ao propiciar uma aplicabilidade em ferramentas de gestão pública. Como exemplo, menciona-se o SPID, sigla atribuída ao termo *Sustainability of Public Investment and Debt,* desenvolvido por pesquisadores do projeto Monitor Fiscal do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, estado destaque em investimentos públicos no país. Entende-se que essa aplicação implementada possa ser replicada por pesquisadores em cada estado do país. Nesse contexto, finaliza-se pontuando melhorias já identificadas, tais como: a) uso de séries temporais mais longas, a partir do RREO, anterior a 2014, disponível no Portal da Transparência de cada estado; b) uso de diferentes ajustes nas séries via acúmulo (12 meses); c) uso de VAR Bayesiano em razão de amostras curtas; d) uso de modelos quadráticos ou cúbicos em termos do endividamento, como proposto em Bohn (1998); e e)

uso de técnicas quantitativas que permitam respostas que variem no tempo e na frequência via *wavelet*, ou de ferramentas mais avançadas envolvendo inteligência artificial.

Em especial, essa última extensão é de fundamental importância, pois, conforme resultados obtidos para o estado do Ceará em Matos et al. (2022b), os ciclos de caixa e dívida são capazes de antecipar flutuações dos ciclos de investimento, principalmente, durante o período de instabilidade fiscal dos governos estaduais no Brasil. Ou seja, devido à complexidade dessas relações macrofiscais, é intuitivo que haja momentos em que déficit e investimento devam reagir à mudança no caixa ou na dívida, mas não necessariamente em todos os momentos, ou com a mesma intensidade de reação, ou com frequência constante. A ordem de grandeza do endividamento (interno e externo) no momento, assim como o montante positivo ou negativo de disponibilidade de caixa, além da dependência dos investimentos em relação ao crédito interno ou externo, em um determinado momento, todos esses aspectos dinâmicos ao longo do tempo influenciam, se há ou não reação significativa do fluxo de despesas, em resposta às variáveis estoque consideradas. As dinâmicas próprias dos governos estaduais e os conceitos inéditos sugeridos podem ainda ser úteis no desenvolvimento de linhas de pesquisa, como na resiliência dos investimentos e do resultado ajustado, em resposta aos ciclos econômicos locais e nacionais, assim como as evidências obtidas podem motivar a discussão sobre a legalização e a implementação de arcabouços fiscais dinâmicos e específicos, considerando a realidade heterogênea dos governos estaduais brasileiros.

6 REFERÊNCIAS

ALLEN, M., LEIPZIGER, D. **Applying the Debt Sustainability Framework for Low-Income Countries Post Debt Relief**. IMF and World Bank Manual, 2006.

BANCO MUNDIAL. **Subnational Debt Management Performance Assessment (DEMPA) methodology.** World Bank Manual, 2016.

BARRO, R. **On the determination of public debt.** Journal of Political Economy, v.87, n.5, p. 940–971, 19719

BLANCHARD, O. 1984. **Current and Anticipated Deficits, Interest Rates and Economic Activity.** European Economic Review, XXV:7–27, 1984.

BLANCHARD, O., LEANDRO, A., ZETTELMEYER, J. 21-1 **Redesigning EU fiscal rules: from rules to standards.** Peterson Institute for International Economics Working paper, 2021.

BOHN, H. **The behavior of U.S. public debt and deficits.** Quarterly Journal of Economics, v. 3, n. 113, p. 949-963, 1998.

BONOMO, M., FRISCHTAK, C., RIBEIRO, P. **Public Investment and Fiscal Crisis in Brazil: Finding Culprits and Solutions.** IDB Working Paper Series Nº IDB-WP 1185, 2021.

BRASIL. **Constituição (1988).** Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 5 out. 1988.

BUFFIE, E., BERG A., PATTILLO C., PORTILLO, R., ZANNA, L. **Public Investment, Growth, and Debt Sustainability: Putting Together the Pieces.** IMF Working Paper 12/144, 2012.

CRUZ, I. **Controle da dívida estadual pela união: condições de endividamento sustentável.** XXIII Prêmio Tesouro Nacional – 2018.

DIAMONS, P. **National Debt in a Neoclassical Growth Model.** The American Economic Review, v. 55, n. 5, p. 1126-1150, 1965.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL 2021. **Government Cash Management Under Fiscal Stress.** Working paper - Special Series on Fiscal Policies to Respond to COVID-19, 2021.

HAMILTON, J., FLAVIN, M. **On the limitations of government borrowing: a framework for empirical testing.** American Economic Review, v. 76, n. 4, p. 808-819, 1986.

MATOS, P., MONTEIRO, V. **A Note on the public investment-debt-cash linkages: a Brazilian cross-state analysis.** Working paper CAEN/UFC, 2022.

MATOS, P., PINHEIRO JUNIOR, R., COSTA, A. **A note on the Brazilian cross-state debt connectedness.** Forthcoming Revista Brasileira de Economia, 2022.

MATOS, P., MONTEIRO, V., DA SILVA, C. **On the public investment-debt-cash linkages in the state government of Ceará.** Annals of World Finance Banking Symposium, 2022.

MATOS, P. XIMENES, L., SIMONASSI, A. **The role of capital and current expenditures of state and municipal governments in the Brazilian cross-state growth from 2004 to 2019.** Anais Encontro Nacional ANPEC, 2022.

MATOS, P., DOS SANTOS, D. **A Note on the Effect of Decomposing Credit for Explaining Brazilian Cross-State GDP Growth.** Revista Brasileira de Economia, v. 74, n. 2, p. 155–166, 2020.
MELINA, G., YANG, S., ZANNA, L. 2014. **Debt Sustainability, Public Investment, and Natural Resources in Developing Countries: the DIGNAR Model.** IMF Working Paper 14/50, 2014.

MINISTÉRIO DA FAZENDA**. Portaria nº 501,** de 23 de novembro de 2017.

MISHAN, E. **How to Make a Burden of the Public Debt.** Journal of Political Economy, v. 71, n. 6, p. 529-42, 1963.

MODIGLIANI, F. **Long-Run Implications of Alternative Fiscal Policies and the Burden of the National Debt.** Economic Journal, v. 71, n. 284, p. 730- 55, 1961.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)**, 9ª edição, 2021.

SENADO FEDERAL. **Resolução do Senado Federal nº 40, de 2001.** Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal.

SIMÕES, J., FERREIRA, R. **Equilíbrio, transparência e planejamento fiscal de médio e longo prazo.** Menção honrosa XXIII Prêmio Tesouro Nacional – 2018

Análise de Decisão Multicritério Aplicada ao Controle Externo de Convênios Celebrados com o Setor Público Brasileiro.

Raimir Holanda Filho, Bruno de Paiva y Raviolo, George Henrique de Moura Cunha, Leonardo Santos de Sousa e Ricardo Wagner Cavalcante Brito

Multi-Criteria Decision Analysis Applied to External Control of Agreements signed with the Brazilian Public Sector.

RESUMO

Partindo da necessidade de racionalização dos recursos públicos, para melhorar a qualidade da fiscalização e redução de corrupção e fraude nos convênios celebrados entre o setor público e parceiros de natureza privada, é apresentada uma pesquisa-ação que ocorre em parceria com o Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Nesta pesquisa, a análise de decisão multicritério é empregada para ordenar uma lista de convênios em função do grau de risco à fraude a partir de determinados indicadores. Os métodos de análise multicritério PROMETHEE II e ELECTRE III foram aplicados, utilizando um conjunto de tipologias de risco de fraude como critérios para a priorização. Finalmente, o grau de similaridade dos resultados é analisado sob dois coeficientes distintos, e é calculada a intersecção dos principais resultados para avaliação do grau de risco dos convênios em comum.

Palavras-chave: Fraude; Métodos de Multicritério; Convênios; Tribunal de Contas do Estado do Ceará; Pesquisa Operacional

ABSTRACT

Based on the need to rationalize public resources to improve the quality of inspection and reduce corruption and fraud in agreements signed between the public sector and private partners, this research is presented, which takes place in partnership with the Court of Auditors of the State of Ceará. In this research, the multicriteria decision analysis is used to order a list of agreements according to the degree of risk to fraud based on certain indicators. The PROMETHEE II and ELECTRE III multicriteria analysis methods were applied, using a set of fraud risk typologies as criteria for prioritization. Finally, the degree of similarity of the results is analyzed under two different coefficients and the intersection of the main results is calculated to assess the degree of risk of common agreements.

Keywords: Fraud; Multicriteria Methods; Agreements; Court of Auditors of the State of Ceará; Operational Research.

1 INTRODUÇÃO

As fraudes no uso dos recursos públicos representam um dos grandes problemas para a sociedade moderna. Embora relatos apontem sua existência, desde o começo dos registros históricos, sua prática permanece ativa até os dias de hoje, não importando o grau de desenvolvimento econômico. A corrupção no âmbito governamental é um dos maiores problemas enfrentados pelas economias em desenvolvimento, constituindo um forte obstáculo para a superação de sua condição (GRAY e KAUFMANN, 1998).

A corrupção afeta diretamente o bem-estar da sociedade, ao proporcionar uma redução nos recursos que chegam à população, diminuindo a efetividade proposta inicialmente dos programas públicos. Outro fator a ser considerado é seu impacto sobre a desigualdade econômica e social, favorecendo determinado grupo de pessoas em detrimento das demais. Dessa forma, a corrupção agrava a desigualdade pelo simples fato de que desvia os recursos dos programas de governo prioritários do ponto de vista social e econômico (AVRITZER e FILGUEIRA, 2011).

O processo de fiscalização da boa aplicação dos recursos públicos para com a sociedade, no âmbito da União, Estados e municípios, é realizado pelos Tribunais de Contas. De acordo com o Tribunal de Contas das União – TCU, as transferências voluntárias são os recursos financeiros repassados por um ente federado para outro ou para entidades privadas sem fins lucrativos, em decorrência da celebração de instrumento próprio, para a realização de obras e/ou serviços de interesse comum e que não se origine de determinação constitucional ou legal, ou destine-se ao Sistema Único de Saúde (SUS). Embora exista uma pluralidade de instrumentos utilizados para formalizar as transferências voluntárias, no âmbito do Estado do Ceará, as normas gerais que regulamentam as etapas e as fases do ciclo processual desses instrumentos se encontram na Lei complementar nº 119/2012 (BRASIL, 2012).

Como na maioria dos casos, o repasse dos recursos acontece antes da execução do objeto, todo esse instrumento apresenta uma fragilidade em comum, proporcionando o surgimento de possíveis evidências de fraudes e aumentando as probabilidades de que os recursos não sejam destinados corretamente ao proposto. Isto é evidenciado durante o processo de prestação de contas para com a sociedade.

Nos últimos anos, no Tribunal de Contas do Estado do Ceará – TCE/CE, o processo de fiscalização da execução das parcerias que envolvem transferências voluntárias, vem passando por um intenso processo de automação. É importante ressaltar que o TCE/CE tem obrigação constitucional e legal de fiscalizar qualquer transação que envolva recursos oriundos dos cofres públicos do Estado e dos 184 municípios cearenses. Ocorre que a Corte possui, atualmente, de acordo com o Portal da Transparência do próprio órgão, um efetivo de 436 servidores aptos a realizar fiscalizações. Trata-se de um volume de recursos humanos insuficiente para o cumprimento desta tarefa, visto que, ainda que a única competência do órgão de controle externo fosse a fiscalização das transferências voluntárias realizadas pelo Estado, se fosse considerado fiscalizar todos os instrumentos, seriam distribuídos aproximadamente 47 processos para cada servidor, cenário completamente inviável. Acrescenta-se a este quadro a questão da economicidade com um fator a ser considerado em qualquer atividade de controle: o custo para realização das atividades de controle deve ser menor que os ganhos em potencial dessas mesmas atividades.

Diante do cenário apresentado, resta evidente a necessidade de se racionalizar a utilização dos recursos do TCE-CE para a realização de fiscalizações das transferências voluntárias, otimizando-se a escolha dos objetos a serem fiscalizados, dada a impossibilidade de se verificar todos os instrumentos, além de tal prática ser claramente antieconômica. Ademais, uma atuação concomitante e preventiva evitaria o surgimento da maior parte das tomadas de contas especiais, processo que caracteriza o fracasso da política pública que se tentou implementar com a transferência voluntária.

Nesse contexto, o acesso à informação pública é fundamental para a consolidação da democracia, à medida que ela fortalece a capacidade dos indivíduos para participarem efetivamente da tomada de decisões que os afetam, além de se configurar como um agente inibidor de fraudes. De acordo com Bucci (2009), ela atua como um meio para atingir a materialização de outros direitos fundamentais. A introdução do sistema e-Parcerias (CONTROLADORIA E OUVIDORIA GERAL DO ESTADO DO CEARÁ, 2022) possibilitou a disponibilização de um conjunto de informações que auxiliam a análise de prestação de

contas para a sociedade cearense, proporcionando elementos para que os agentes envolvidos neste processo de auditoria tenham maiores subsídios para executar suas tarefas. Outro efeito positivo foi o aumento da transparência e do controle da aplicação dos recursos públicos, visto que se permitiu a criação de um vasto repositório de dados referentes, principalmente, à fase de execução física e financeira das parcerias. A aplicação da tecnologia no controle dos gastos públicos pode se constituir em um instrumento de apoio à cidadania, à medida que técnicas mais eficazes de detecção de riscos e fraudes sejam implementadas pelas auditorias e os benefícios decorrentes sejam repassados para a sociedade.

Assim, em razão do volume de recursos movimentados, da importância das transferências voluntárias para a execução de políticas públicas e de suas fragilidades, o papel dos órgãos de controle torna-se fundamental, principalmente na atuação de fiscalização concomitante das unidades administrativas responsáveis por gerir os recursos oriundos de tais repasses, seja como ente repassador ou como recebedor dos recursos públicos, para identificação de problemas de gestão, fraudes e corrupção.

Diante do cenário apresentado, resta evidente a necessidade de se racionalizar a utilização dos recursos do TCE-CE para a realização de fiscalizações das transferências voluntárias, priorizando a escolha dos objetos a serem fiscalizados, dada a impossibilidade de se verificar todos os instrumentos, além de tal prática ser claramente antieconômica.

Convém ainda reforçar a necessidade de investimentos em tecnologias, com a finalidade de prevenção de riscos e fraudes, de modo a neutralizar as oportunidades de fraude como também a capacidade técnica do fraudador. Neste cenário, o emprego da análise de multicritério como estratégia de combate à corrupção tem sido utilizado em diferentes contextos.

A fiscalização antifraude é entendida, no contexto particular do TCE-CE, como um problema de cunho prático, mas que extrapola o contexto da situação, formando um conjunto de tipos de problemas generalizáveis, e que acaba por reunir artifícios úteis para a tomada de ações, ou seja, uma classe de problema sob o paradigma da *Design Science Research – DSR*. Assim, a aplicação dos métodos de multicritério pode dar uma resposta satisfatória ao problema deste contexto específico, e este conhecimento gerado poderá ser reaplicado em situações similares em outros contextos, configurando uma instanciação de um método, de acordo com a classificação da DSR (DRESCH et al, 2013).

O objetivo deste trabalho é estabelecer um método para priorização de convênios especialmente suscetíveis a fraudes, visando a auditoria seletiva e direcionada, a partir do uso de análise multicritério dentro do TCE-CE. Os objetivos específicos incluem avaliar a semelhança dos resultados de diferentes métodos e a elaboração de pesos e outros parâmetros, por parte dos especialistas, condizentes com a realidade do TCE-CE para melhoria dos resultados.

Desse modo, pode-se favorecer a melhor alocação dos recursos públicos, por meio do controle dos gastos. Assim, o sucesso desta iniciativa, pode se constituir em um instrumento de apoio à cidadania, à medida que técnicas mais eficazes de detecção de riscos e fraudes sejam implementadas pelas auditorias e os benefícios repassados posteriormente para a sociedade.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A transparência e o acesso à informação pública são apontados como condições eficazes para melhorar a governança pública, aumentar a confiança nos governos, promover a *accountability*, além de serem meios eficazes para prevenir a corrupção. Espera-se que, ao se lançar luz sobre as instituições e os processos públicos, os cidadãos e as cidadãs estarão munidos de informações, aumentando as suas condições de participação e controle social, e que, com isso, atitudes antirrepublicanas possam ser inibidas pelo escrutínio público (FARIA LIMA e DOMINGUEZ, 2022).

O Índice de Percepção da Corrupção é o principal indicador de corrupção do mundo. Produzido pela Transparência Internacional, uma organização sem fins lucrativos, desde 1985 avalia mais de 180 países e territórios e os atribui notas em uma escala que varia de 0 a 100, cuja maior nota corresponde a uma maior percepção da integridade do país, e a menor nota denota uma sociedade mais corrupta. Este indicador é comumente empregado em todo planeta, por agentes tomadores de decisão dos setores

público e privado para avaliação de riscos e planejamento de suas ações (NUBLAT et al, 2022). De acordo com Índice de percepção da corrupção 2021, a posição brasileira era a 38ª, com 43 pontos, colocando nossa nação na companhia de países como: Vietnã, Argentina, Lesoto, ficando abaixo da média internacional.

É possível afirmar que fraudes são um fenômeno extremamente complexo e manifestam-se das mais diversas maneiras ao longo do tempo. Os motivos que a ocasionam são também variados, constituindo uma realidade observável nos mais diferentes países, o que faz com que se descartem aspectos puramente culturais. Sua grande incidência no Brasil é consequência, em larga medida, da fragilidade do sistema geral de controles, entre os quais os controles internos (SPECK, 2002).

A diferença básica entre a corrupção e a fraude está associada ao número de participantes envolvidos. Nesse sentido, a fraude pode ser realizada por uma única pessoa, enquanto os atos de corrupção são praticados por, pelo menos, duas ou mais. Este conceito também foi abordado por L'Astorina e Borenstein (2011). De acordo com os autores, as semelhanças entre fraude e corrupção estão na natureza criminosa dos atos (provoca-se dano seja a uma instituição privada ou à sociedade) e na posição decisória do agente fraudador/corrompido. Para os autores, no caso das Fraudes Gerenciais, estas são praticadas por agentes que detêm poder dentro de uma organização. No caso de atos de corrupção em obras públicas, por exemplo, também são praticados por agentes públicos dotados de poder e discricionariedade.

A fraude nas organizações foi objeto de estudo de Donald R. Cressey (1953), que formulou um modelo que ficou conhecido como "Triângulo da fraude". De acordo com esse modelo, para que uma fraude ocorra é necessária a ocorrência de três fatores: oportunidade, incentivo e racionalização.

> *"Se, em uma determinada situação, a oportunidade existir, junto com a intenção, mas a atitude do agente é de não cometer a fraude, isso não acontecerá. Assim como, se a intenção existir, mas a oportunidade não existir, a fraude também não acontecerá. Portanto, esta teoria estabelece que a fraude só acontece quando todas as variáveis estiverem presentes, e a ausência de pelo menos uma delas inviabilizaria por completo a fraude. Entretanto, garantir que uma determinada variável esteja 100% ausente é praticamente impossível de acontecer no mundo real. A alternativa de combate a corrupção e a fraude mais viável é tentar diminuir a probabilidade de que elas ocorram simultaneamente, durante o maior intervalo de tempo possível (L'ASTORINA E BORENSTEIN,2022)".*

Figura 1: Diagrama do Triângulo das Fraudes

Fonte: FILHO at. al (2022)

O Diamante da Fraude representa um desdobramento da teoria do Triângulo da Fraude, ao introduzir a questão da capacidade técnica dos envolvidos em atos de corrupção. Isso significa que para a fraude ocorrer, além dos fatores do triângulo da fraude, o transgressor precisa ter as habilidades pessoais

e técnicas para cometer a fraude. Assim, a pressão, incentivo ou motivação surgem como a causa-raiz da fraude, que leva o indivíduo, portador da habilidade ou capacidade para explorar uma situação de risco, a formular algum tipo de racionalização moralmente aceitável e assim buscar uma oportunidade diante da fraqueza ou fragilidade do sistema (FILHO et al, 2022).

Se "a ocasião faz o ladrão", a ausência ou deficiência de controles dos gastos por parte do ente público, pode proporcionar incentivos para elevação dos riscos de fraudes no processo de execução de contratos e convênios. Ao ampliar a visão da fraude, enquadra-se nesse novo conceito todo indivíduo que assumiu uma posição de confiança de boa-fé, mas a violou ao cometer um crime.

2.1 Métodos MCDA

Os métodos MCDA (Multi-Criteria Decision Analysis) buscam reduzir a parcela de subjetividade do processo decisório de um problema multicritério, não representando uma "decisão ótima" ou "decisão ideal", mas sim decisões que melhor atendem ao perfil do analista ou gestor a partir da escolha de um método, da elaboração de um conjunto de critérios e dos pesos a estes atribuídos (DAUGAVIETIS et al.,2022). Podem ser usados para resolver três tipos de problemas, fornecendo uma alternativa útil e bem-sucedida: escolha, priorização e classificação (ZOUPOUNIDIS et al., 2002). O resultado de sua aplicação é a seleção de um subconjunto de alternativas mais adequadas, a partir de um conjunto de alternativas candidatas, dados vários níveis de incertezas (OPABOLA e GALASSO, 2022).

De Loreto et al. (2022) usou o Método de Análise Hierárquica proposto por Saaty (2008), para identificar as áreas mais adequadas para implantação de sistemas de irrigação, na porção Centro-oeste da Bacia do Tocantins Araguaia. O mesmo critério também foi empregado por De Araújo et al. (2022) ao estabelecer, com apoio de ferramentas de informação geográfica, um modelo espacialmente explícito que apresenta as aptidões das áreas pertencentes ao entorno do Parque Estadual do Rio Doce, para a implementação de sistemas agroflorestais, de modo a localizar e definir o tamanho de área aptas para agroflorestas voltadas para a preservação ambiental e para a geração de renda.

O método da família ELECTRE, *Élimination et Choix Traduisant la Realité* II, foi empregado para a seleção de sistemas de tratamento de esgotos da bacia hidrográfica do Rio Pardo, na região sul do Estado do Espírito Santo, permitindo a incorporação de critérios sociais, ambientais, tecnológicos e de operação. Os resultados mostraram que a imposição de padrões para efluentes, levou à seleção de variações do processo de lodos ativados, principalmente para os núcleos populacionais mais densos. A incorporação da capacidade de autodepuração dos cursos d'água reduziu o esforço de tratamento no âmbito da bacia, conduzindo, para diferentes núcleos urbanos, à seleção de variações dos sistemas de lagoas de estabilização ou de reatores *Upflow Anaerobic Sludge Blanket* (REIS et al., 2022).

Taira et al. (2022) investigaram alternativas renováveis para geração de energia elétrica no Estado de Roraima, no município de Uiramutã, em substituição de usinas termelétricas a óleo diesel. A energia solar fotovoltaica mostrou-se como a mais promissora das alternativas selecionadas pelo método *Preference Ranking Organization Method for Enrichment Evaluation" (Promethee).*

Costa et al. (2022) propuseram uma ordenação dos indicadores de desempenho do hospital da Universidade Federal do Vale do São Francisco (HU-Univasf), por meio do PROMETHEE-GDSS, no qual o PROMETHEE II foi utilizado nas fases de avaliação individual e global, a fim de obter uma ordenação dos fluxos líquidos. Como principal resultado, constatou-se que a metodologia utilizada proporcionou uma maior flexibilidade na escolha dos *Key Performance Indicators* (KPIs), baseados nas perspectivas do *Balanced Scorecard* (BSC), mais relevantes.

Costa Pereira et al. (2019) empregaram o método PROMETHEE II na escolha de fornecedores de açúcar para a gestão de compras de uma grande empresa do setor alimentício. A partir dos resultados obtidos, pôde-se verificar que o uso de um método multicritério de apoio à decisão, forneceu subsídios para um julgamento racional das alternativas de fornecedores disponíveis. Pôde-se observar, também, que as opções que podiam parecer "obviamente" melhores para um dado aspecto, não eram as mais eficazes ao se considerarem todas as características envolvidas.

A Agenda 21 foi idealizada na Conferência da Rio 92, para atenuar os efeitos do aquecimento global, com o estabelecimento de compromissos para a preservação do meio ambiente para as nações. No município de Caruaru, o PROMETHEE II foi empregado por Santos Júnior et al. (2022), para avaliar o processo de elaboração e implementação da Agenda 21 localmente. Neste estudo foram considerados 144 projetos, agrupados em 15 programas e organizados em cinco dimensões. Como resultado desta pesquisa, a aplicação da ferramenta permitiu identificar limitações na sua elaboração e aplicação, embora tenha fomentado um novo modelo de planejamento participativo, formas de minimização das desigualdades sociais, promoção da inclusão social nas decisões governamentais e garantias do desenvolvimento sustentável para o município do interior pernambucano.

Miranda et al. (2022) aplicaram o método PROMETHEE GDSS na seleção dos indicadores de desempenho de um hospital universitário. A utilização do método abordado possibilitou elencar os indicadores de desempenho, a partir das perspectivas do BSC, utilizados pelo Hospital Universitário. A junção das ferramentas de planejamento estratégico, BSC e da MCDA, permitiu trazer uma avaliação mais criteriosa dos indicadores de monitoramento, reforçando a ideia de ter poucos Indicadores Chave de Desempenho que orientem a organização em prol da visão e missão institucional, sendo está a maior contribuição deste trabalho.

Polatidis et al. (2015) compararam o uso dos métodos ELECTRE III e PROMETHEE II, em um estudo de caso, no contexto de investimento no campo de energia geotérmica, a partir de quatro cenários e com quatro gestores, evidenciando o importante grau de subjetividade destes na realização do ordenamento completo, apesar da semelhança dos resultados. Balali et al. (2014) apresentam um estudo de caso da seleção de sistemas estruturais para edificações que lança uma metodologia MCDA híbrida, baseada nos métodos ELECTRE III e PROMETHEE II, aplicados em sequência. SALABUN et al. (2020a) realizaram um benchmarking de diferentes métodos (COPRAS, VIKOR, PROMETHEE, TOPSIS) e realizaram uma análise de convergência dos resultados com diferentes coeficientes de correlação, explicitando o grau de similaridade dos métodos encontrados no teste. Daugavietis et al (2022) realizaram um teste de robustez numérica e análise de sensibilidade com diferentes métodos (WSM, DEA, TOPSIS, ELECTRE e PROMETHEE), em um contexto da sustentabilidade de uma rede de aquecimento pública.

2.2. Critérios

Os critérios representam um conjunto agrupado de informações que possibilitam comparar alternativas, segundo eixos técnicos particularmente significativos para o problema decisório, devendo ser claros e inequívocos; relevantes para a natureza do problema, uma vez que influenciam significativamente na seleção das alternativas mais adequadas; em quantidade suficiente e moderada; além de buscar a independência uns dos outros para reduzir a redundância do modelo, simplificando-o (DAUGAVIETIS, 2022).

São expressos por meio de indicadores, sejam valores reais ou pseudocritérios que, durante a tomada de decisão, buscam ser maximizados ou minimizados pelos métodos de acordo com sua classificação entre critérios de benefícios ou de custo. Um critério é classificado como um critério de benefício, se um aumento no indicador (ou medida de desempenho) correspondente resultar em um ganho potencial. Em contraste, um critério é classificado como um critério de custo, se um aumento na medida de desempenho correspondente resultar em possível perda e vice-versa (OPABOLA et al., 2022).

2.3 Pesos

Os pesos são números não-negativos que representam a importância de um critério em relação a outro, na amplificação ou desamplificação da classificação de cada alternativa, e consequentemente na seleção da alternativa mais adequada. Na sua forma mais simples, e com efeito detrimental para a qualidade dos resultados, podem ser atribuídos de modo igual para todos os critérios (SALABUN e URBANIAK, 2020a; DAUGAVIETIS, 2022). A sua atribuição não é tarefa trivial, pois envolve as percepções subjetivas e priorizações dos gestores e analistas, geralmente requerendo julgamento de

especialistas e informações disponíveis sobre os objetivos e escopo da pesquisa, bem como uso potencial dos dados. Portanto, os pesos dos critérios podem variar a cada instância do método, se os objetivos ou o uso potencial dos dados desta forem diferentes (OPABOLA et al, 2022; BALALI et al, 2014).

2.4 Métodos

A literatura especializada indica que, apesar da aparente universalidade dos métodos MCDA, em função de que muitos destes cumprem com os requisitos formais de um problema decisório multicritério, diferentes métodos podem resultar em diferentes soluções para o mesmo problema, até mesmo exibindo resultados contraditórios. As razões para este problema residem, em parte, nos diferentes algoritmos dos próprios métodos, e outros ajustes e procedimentos inerentes às particularidades de cada método (SALABUN e URBANIAK, 2020). Como parte fundamental do processo de escolha dos métodos MCDA, é possível realizar uma etapa exploratória com uma abordagem informal de pré-seleção, baseada em heurísticas, visando a explicitação das características individuais que podem melhor se adequar às características do problema decisório em questão. (SALABUN et al, 2020).

Dentre os ramos da família de métodos MCDA, há aqueles oriundos da Escola Européia de Suporte à Decisão, estando fundados no emprego de modelos relacionais, que determinam a relação de priorização (outranking) entre pares de ações de um problema (SALABUN et al., 2020a). Os dois principais métodos desta escola são o *Preference Ranking Organization Method for Enrichment of Evaluations* (PROMETHEE), desenvolvido por (BRANS e VINCKE, 1985; BRANS et al., 1986), e ELECTRE (ROY et al., 1986; ROY, 1991).

A relação de *outranking* está fundada no uso de relações binárias entre as diferentes alternativas, que retornam a alternativa preferencial do par de acordo com todos os critérios. Considerando "A" o número total de alternativas do problema multicritério, utiliza-se para armazenagem de todas as relações possíveis uma matriz de distância com A x A elementos (ZOPOUNIDIS, 2002).

2.4.1 PROMETHEE II

O método PROMETHEE II faz parte da família PROMETHEE, elaborada por Brans et al. (1986), e produz um ordenamento completo de um conjunto finito de alternativas, a partir de um índice de preferência agregado calculado para todas elas. A sua aplicação é considerada uma das mais fáceis e simples, requerendo especificamente do analista a tarefa de atribuição de tipos de funções gerais aos critérios do problema que, na maioria dos casos, requerem a inserção de parâmetros adicionais, o que pode dificultar a seleção quando não se conhece suficientemente cada critério (BALALI, 2014; POLATIDIS et al., 2015). As limitações notórias do método são sua incapacidade de incluir discordâncias na relação de *outranking*, embora o conceito de discordância seja uma das razões de existência dos métodos de *outranking*, bem como não apresentar a capacidade de veto (BALALI, 2014).

Por ser um método fundado na relação de *outranking*, sendo α e duas alternativas pertencentes a um conjunto de alternativas "A", o índice de preferência agregada π(α,b) expressa o grau em que alternativa α é preferida em detrimento de considerando o somatório dos produtos entre os critérios, mediados por funções de preferência Pj e seus eventuais parâmetros adicionais, e os pesos wj a elas atribuídos. Cada par de ações (α,b) é também avaliado no sentido inverso (b,a) sendo calculados de acordo com:

Sendo $P = k_j, F_j(\alpha,b)$ um número entre 0 e 1.

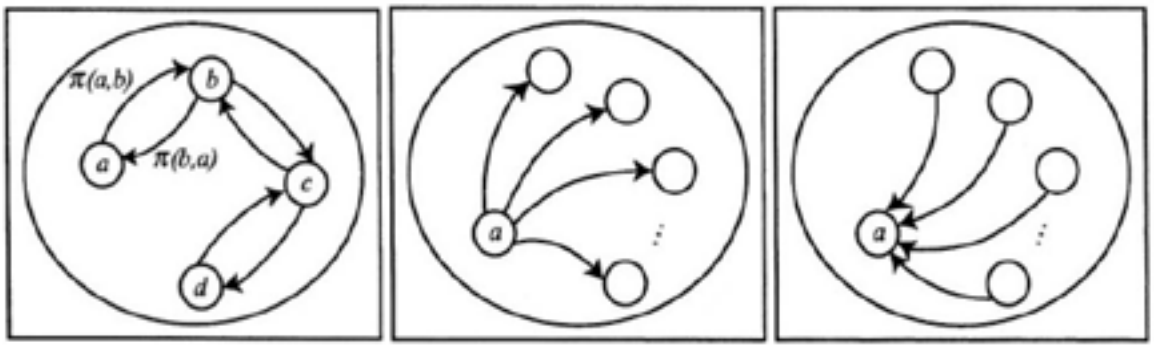
O grau de preferência é utilizado no cálculo tanto para o fluxo de saída π(α, b) como para o fluxo de entrada π(b,α) (Fig 2 a primeira imagem), que por sua vez é aplicado no cálculo do fluxo de preferência líquida, que representa a relação de preferência com todas as outras alternativas, como colocado nas equações Xb e Xc e apresentado na figura 2, na segunda e terceira imagens, servindo de indexador para a priorização completa (BRANS et al, 1986; SALABUN et al, 2022).

ϕ-(α) = π(b,α) (fluxo de entrada)

ϕ+(α) = π(α,b) (fluxo de saída)

$\phi(\alpha) = \phi_{+}(\alpha) - \phi_{-}(\alpha)$ (fluxo líquido)

Figura 2 - Relação binária de preferência (à esquerda), relação de fluxo de saída (centro) e relação de fluxo de entrada (à direita).



Fonte: Adaptado de Brans (1986)

2.4.2 ELECTRE

A família de métodos ELECTRE, da escola francesa, surgiu na década de 1960, publicada em 1968, por Roy (1978). O método outranking utiliza a comparação par a par, que foi inicialmente desenvolvido para problemas de escolha, fundamentando-se na construção de uma relação de classificação "S" que incorpora as preferências estabelecidas pelo decisor.

Pela necessidade, surgiram outras, como o ELETRE III, em 1978, por Roy, tendo como objetivo resolver problemas complexos de ordenação com utilização de pseudocritérios. Este método se baseia em três etapas principais: ordenação das opções, agregação dos critérios e seleção da opção final.

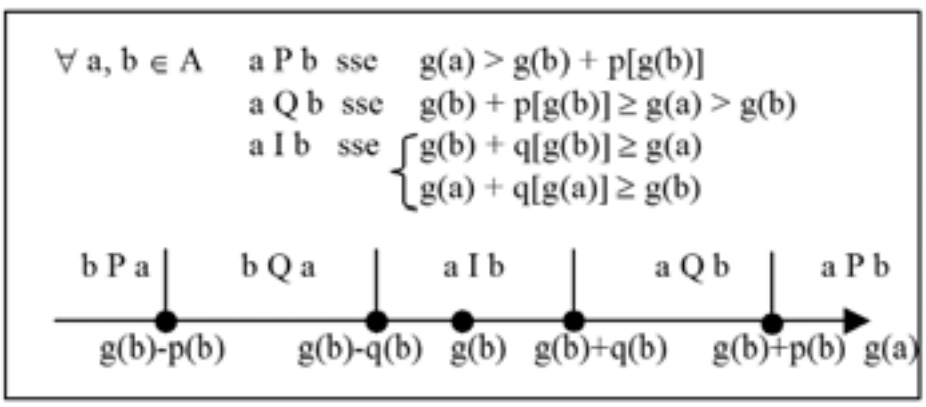
Assim, com a inclusão de pseudocritérios, preferência estrita (P), preferência fraca (Q) e indiferença (I), são definidos limiares da preferência e indiferença, criando uma faixa de hesitação (Figura 3).

aPb (a tem preferência forte a b) $\Leftrightarrow$ g(a) – g(b) > p

aQb (a tem preferência fraca a b) $\Leftrightarrow$ q < g(a) – g(b) $\leq$ p

aIb (a é indiferente a b, e b é indiferente a a) $\Leftrightarrow$ |g(a) – g(b)| $\leq$ q

Figura 3 – Pseudo critérios método ELECTRE.



Para cada par de alternativas (a,b), há uma medida de concordância e uma de discordância, finalizando na combinação destas duas medidas e produzindo o grau de classificação, sendo um índice de credibilidade que avalia a força da afirmação de que "a é pelo menos tão boa quanto b" (ALMEIDA, 2013), de acordo com as seguintes equações:

Índice de concordância $\boldsymbol{C}\ \boldsymbol{a}, \boldsymbol{b}$:

$$c_i(a,b) = \begin{cases} 1, se\ g_i(a) + q_i \geq g_i(b) \\ 0, se\ g_i(a) + p_i \leq g_i(b) \\ \dfrac{p_i + g_i(a) - g_i(b)}{p_i - q_i}, caso\ contrário \end{cases}$$

Índice de discordância $D\ a, b$:

$$d_i(a,b) = \begin{cases} 0, se\ g_i(a) + p_i \geq g_i(b) \\ 1, se\ g_i(a) + v_i \leq g_i(b) \\ \dfrac{g_i(b) - g_i(a) - p_i}{v_i - p_i}, caso\ contrário \end{cases}$$

Grau de credibilidade S $\boldsymbol{a}, \boldsymbol{b}$:

$$S(a,b) = \begin{cases} C(a,b), se\ d_i \leq C(a,b), \forall_i \\ C(a,b) * \prod_{i:d_i(a,b)>C(a,b)} \dfrac{1 - d_i(a,b)}{1 - C(a,b)} \end{cases}$$

3. METODOLOGIA

A seguir, apresenta-se a metodologia utilizada para atingir os objetivos propostos. Inicialmente, relatam-se os procedimentos para coleta de dados. Logo após, descrevem-se os critérios utilizados na aplicação da técnica MCDA, seguida da definição dos pesos adotados. Por fim, apresentam-se a instanciação dos métodos e as técnicas utilizadas para comparar os resultados produzidos pelos métodos PROMETHEE II e ELECTRE III.

3.1 Procedimentos de Coleta de Dados

Para a elaboração da proposta apresentada neste trabalho, foram utilizadas informações provenientes das tabelas relacionadas ao banco de dados do sistema e-Parcerias (CONTROLADORIA E OUVIDORIA GERAL DO ESTADO DO CEARÁ, 2022). Tal sistema foi desenvolvido pela Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará (CGE) para servir como um repositório de informações relativas às transferências financeiras voluntárias do Estado do Ceará. As parcerias - relações jurídicas entre a Administração Pública e seus parceiros - consideradas no sistema são convênios, instrumentos congêneres, termo de colaboração, termo de fomento e acordo de cooperação.

O banco de dados do e-parcerias é organizado em algumas tabelas que armazenam as informações do sistema. No caso, para cálculo das sete tipologias apresentadas neste trabalho foram utilizadas as seguintes tabelas:

- **pessoa**: dispõe da identificação de um determinado ente;
- **pessoa jurídica**: descreve uma pessoa jurídica com informações como CNPJ, razão social e data de abertura, por exemplo.
- **parceiro**: dispõe de informações relativas ao parceiro ou convenente, ou seja, uma pessoa

física ou jurídica que possui parceria formalizada com o Estado do Ceará;

- **instrumento**: descreve o termo que formaliza a parceria existente, informando a data de celebração do mesmo e os valores utilizados, por exemplo;
- **contratação fornecedor parceiro**: apresenta as informações referentes ao ato de contratação entre parceiro e fornecedor;
- **histórico situação parceiro**: dispõe do registro histórico das situações de regularidade, validação e adimplência das parcerias já realizadas;
- **ordem bancária**: reúne informações sobre cada Ordem Bancária de Transferência (OBT), a qual possibilita todas as movimentações bancárias da conta específica da parceria;
- **inadimplência**: descreve as inadimplências registradas.

3.2 Critérios MCDA

Os critérios para o ordenamento dos convênios foram elaborados a partir das tipologias de indicadores de risco de fraude (RAMALHO, 2019), derivando um conjunto de critérios reais e pseudocritérios, estes sintetizados a partir dos dados originais para auxiliar o emprego do MCDA, conforme descrição na tabela 1.

Tabela 1 - Critérios aplicados aos métodos MCDA

Ranking	Nome	Tipo	Max/Min
0	Valor total do convênio, em R$	Valor real	Maximizar
1	Valor de inadimplência do convênio, em R$	Valor real	Maximizar
2	Indicador da quantidade de vezes que determinada entidade atuou como parceiro (Quantidade de convênios x Valor obtido acumulado / Valor Total Acumulado Atualizado)	Binário	Maximizar
3	Recurso foi liberado integralmente para uma única empresa em uma única Ordem Bancária de Transferência (OBT)?	Binário	Maximizar
4	Percentual do valor do recurso do convênios que foi liberado para um determinado parceiro	Valor real	Maximizar
5	Somatório das entidades parceiras que apresentam o maior histórico de reprovação	Valor real	Maximizar
6	Fornecedor parceiro impedido está recebendo repasse indiretamente?	Binário	Maximizar
7	Empresa inadimplente está com contrato vigente?	Binário	Maximizar

Fonte: tabulações dos autores

3.3 Pesos

Contando com a participação de um especialista do TCE-CE, foram arbitrados pesos aos critérios estabelecidos, que estão dispostos na tabela 2.

Tabela 2 - Pesos atribuídos aos critérios para os métodos MCDA

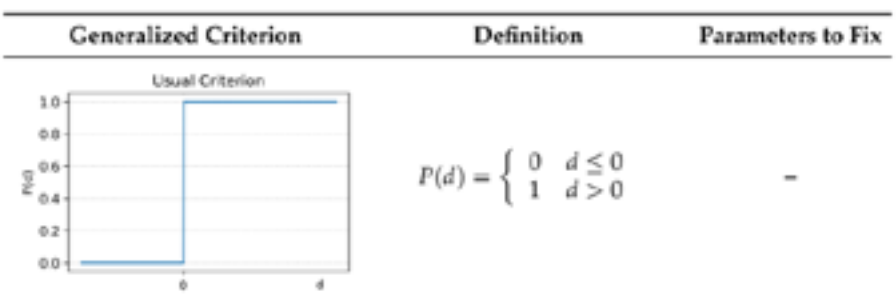
Ranking	Nome	Peso
0	Valor total do convênio	3
1	Valor de inadimplência do convênio	4
2	Indicador da quantidade de vezes que determinada entidade atuou como parceiro (Qntd convênio x Valor obtido acumulado / Valor Total Acumulado Atualizado)	1
3	Recurso foi liberado integralmente para uma única empresa em uma única OBT	2
4	Percentual do valor do recurso do convênios que foi liberado para um determinado parceiro	1
5	Somatório das entidades parceiras que apresentam o maior histórico de reprovação	3
6	Fornecedor parceiro impedido está recebendo repasse indiretamente?	4
7	Empresa inadimplente está com contrato vigente?	5

Fonte: tabulações dos autores

3.4 Instanciação dos métodos

Na instanciação do método PROMETHEE II, apenas o critério usual foi utilizado (Figura 4), cuja preferência se dá quando, para um determinado critério, o valor de uma ação supera o valor de outra. A escolha é explicada pela simplicidade e robustez do critério, especialmente em relação aos critérios binários, não requerendo parâmetros adicionais.

Figura 4: Critério geral tipo usual



Fonte: Adaptado de Brans (1986)

3.5 Comparação dos métodos

Para a verificação do grau de similaridade entre os resultados dos métodos MCDA aplicados, foram utilizados, como coeficientes de medida de comparação direta, o *Rank Biased Overlap* e o *Rank Similarity Coefficient*. Ambos avaliam o grau de convergência e divergência, atribuindo um peso maior aos elementos do topo da lista, sendo adequados aos MCDA em razão do seu valor de uso na priorização das alternativas.

3.5.1 Priorização Enviesada por Sobreposição (*Rank Biased Overlap - RBO*)

Coeficiente no intervalo de [0,1] que, baseado na intersecção entre dois ordenamentos infinitos S e T, realiza uma atribuição de pesos enviesada pela profundidade dos elementos comuns do topo a partir de um parâmetro p, de modo que a cauda infinita não domine numericamente o resultado. Um resultado 0 significa conjuntos completamente disjuntos, e 1 significa conjuntos idênticos (WEBBER, et al., 2010).

com $0 < p < 1$

O RBO requer adicionalmente uma atribuição de um coeficiente secundário p, que define percentual de peso aos N primeiros elementos. Neste trabalho as 33 primeiras alternativas foram selecionadas por representarem 10% do total de convênios, recebendo, em sequência, peso de 85%, 50% e 20%.

3.5.2 Coeficiente de Similaridade de Posição (Rank Similarity Coefficient)

Coeficiente de similaridade entre ordenamentos que apresenta forte relação com as diferenças encontradas principalmente no topo. É assimétrico, ou seja, o peso da uma dada comparação é determinada a partir da respectiva posição na primeira lista (SALABUN e URBANIAK, 2020).

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Os métodos MCDA retornam, como valor em comum, os indexadores dos convênios no dataset com cada série ordenada de acordo com os resultados de cada método. A Tabela 3 apresenta os resultados e seus respectivos indexadores, representando os convênios que apresentam maior suscetibilidade à fraude (colunas 2 e 3).

Tabela 3 - Vinte primeiros resultados da priorização dos métodos MCDA.

Posição	PROMETHEE II	ELECTRE III
0	3015	1449
1	3013	1455
2	3012	1447
3	3014	1439
4	1358	1441
5	3017	1443
6	3016	1453
7	868	1445
8	867	1451
9	1774	1457
10	1773	1459
11	1355	2247
12	1770	2248
13	1769	3013
14	1354	3015
15	1776	3017
16	1775	2252
17	870	2250
18	928	2550
19	869	3012

Fonte: Tabulações dos autores

A partir dos convênios ordenados, a semelhança dos métodos foi calculada a partir da ordenação dos números dos convênios com a aplicação dos coeficientes de correlação para as duas séries, conforme Tabela 4. Quanto ao coeficiente RBO, foram calculadas três variações que atribuem o peso prioritário aos 33 primeiros elementos da ordenação, representando 10% do total de convênios. A estes foram

atribuídos, em série, 85% do peso, 50% do peso e 20% do peso, sendo calculado também os respectivos valores do coeficiente p, secundário, necessário para a obtenção do valor de correlação final.

Tabela 4 - Resultado dos coeficientes de correlação

Coeficiente	Correlação	Coeficiente p (RBO)
Rank Biased Overlap $_{85/33}$	0.183	0.9699
Rank Biased Overlap $_{50/33}$	0.3224	0.99190
Rank Biased Overlap $_{20/33}$	0.4795	0.998
Rank Similarity Coefficient	0.5201344819985776	

Fonte: Tabulações dos autores

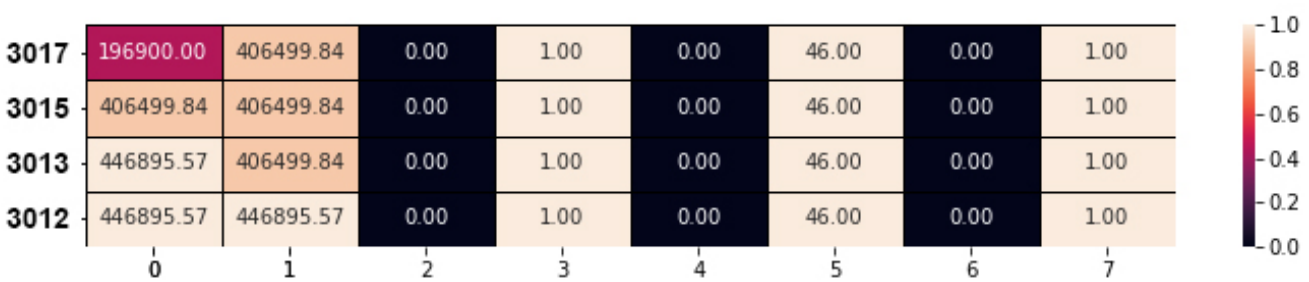
Os coeficientes retornam valores com correlação positiva entre fraca a moderada, indicando convergência dos resultados em função do maior peso atribuído à similaridade dos primeiros valores das séries. No caso do RBO, quanto menor a participação do peso prioritário dos convênios que estão dentro da margem de 10% do topo, maior o índice. O resultado revela uma maior semelhança no resultado da priorização, quando o peso prioritário é estendido às alternativas que estão abaixo das mais priorizadas. No RSC, o coeficiente de similaridade de posição retorna o maior valor de correlação encontrado, confirmando que, a partir dos resultados do PROMETHEE II, o resultado do ELECTRE III apresenta correlação moderada.

4.1 Intersecção dos convênios priorizados

Com a finalidade de observar quantitativamente os valores originais dos critérios nos convênios priorizados por ambos os métodos, é realizada uma intersecção dos 20 primeiros elementos de cada conjunto de resultados, com a apresentação de seus valores apresentados na figura 5. Aplicou-se uma coloração que representa o resultado normalizado para cada critério a partir de todas as entradas do dataset, ou seja, quando o valor é o máximo encontrado, é aplicada a cor clara correspondente ao valor 1,0, e quando é o valor mínimo, a cor escura correspondente ao valor 0,0.

3017, 3015, 3013, 3012}

Figura 5 - Heatmap contendo no eixo x os critérios, e no eixo y o identificador de cada convênio.



Fonte: Tabulações dos autores

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo é resultado das ações desenvolvidas no Projeto: Combate e Prevenção de Riscos e Fraudes no Setor Público que tem como objetivo aprimorar os mecanismos de combate e prevenção de riscos e fraudes já existentes no TCE/CE, mediante o desenvolvimento de novas ferramentas e com sua sistematização. No âmbito do projeto e a partir de técnicas de análise e integração de dados, em bases próprias, públicas e/ou custodiadas, são utilizados modelos computacionais descritivos/preditivos, bem como análise de redes sociais visando o fomento, mediante intercâmbio de conhecimento e oportunidade de aplicação prática, da produção científica dos pesquisadores indicados pela Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FUNCAP, pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

A instanciação do PROMETHEE II e ELECTRE III, enquanto métodos MCDA, para priorização de uma lista de convênios em função de indicadores de fraude, retornou uma convergência positiva nos resultados, demonstrando utilidade para objetivo da organização. Esta lista ordenada, portanto, pode ser utilizada como critério de seleção nas auditorias de transferências voluntárias, maximizando assim, a probabilidade de atuação naqueles objetos de maior risco a fraudes.

6 LIMITAÇÕES DA PESQUISA E RECOMENDAÇÕES PARA ESTUDOS POSTERIORES

Como analisado a partir da intersecção dos vinte primeiros resultados, no que diz respeito aos critérios, orienta-se uma revisão das categorias dos indicadores, uma vez que os critérios binários, em certos casos, acabaram por degradar informação crucial para os métodos MCDA, assim enviesando os resultados.

A pesquisa deverá incluir uma comparação quantitativa entre os resultados dos métodos MCDA e um próprio ordenamento manual a ser realizado diretamente pelos especialistas do TCE-CE, em um subconjunto reduzido dos convênios. A aplicação dos coeficientes de correlação, nesta lista ordenada de referência, poderá constituir outro parâmetro de utilidade de cada método.

7 REFERÊNCIAS

ALVAREZ, Pavel Anselmo; ISHIZAKA, Alessio; MARTINEZ, Luis. **Multiple-criteria decision-making sorting methods**: A survey. Expert Systems with Applications, v. 183, p. 115368, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.1016/j.eswa.2021.115368 Acesso em: 04 jan. 2023.

AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando. **Corrupção e controles democráticos no Brasil**. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2011. (Textos para Discussão Cepal-Ipea n. 32). Disponível em: https://mpra.ub.uni-muenchen.de/1818/1/MPRA_paper_1818.pdf. Acesso em: 03 jan. 2023.

BALALI, Vahid; ZAHRAIE, Banafsheh; ROOZBAHANI, Abbas. Integration of ELECTRE III and PROMETHEE II decision-making methods with an interval approach: Application in selection of appropriate structural systems. **Journal of Computing in Civil Engineering**, v. 28, n. 2, p. 297-314, 2014.

BEZERRA, Felipe Ramalho. **Projeto para implementação de matriz de riscos e painel de irregularidades a partir do estudo de tipologias associadas a transferências voluntárias**. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso), Instituto Escola Superior de Contas e Gestão Pública Ministro Plácido Castelo (IPC), Curso de Especialização Fronteiras do Conhecimento em Auditoria Governamental, 2019 (mimeo).

BRANS, Jean-Pierre; VINCKE, Ph; MARESCHAL, Bertrand. How to select and how to rank projects: The PROMETHEE method. **European journal of operational research**, v. 24, n. 2, p. 228-238, 1986.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ. **PARCERIAS.** Disponível em: https://e-parcerias.cge.ce.gov.br/e-parcerias-web/arquivosTemporarios/AEEFE645E6779EC9EA011D95FED1C045.localhost/2835982.pdf/?nomeArquivo=PergutasFrequentesEparcerias.pdf. Acesso em: 04 jan. 2023.

BUCCI, Eduardo Sadalla. O acesso à informação pública como direito fundamental à cidadania. **Âmbito Jurídic**o, v. 67, p. 2-13, 2009. Disponível em: < https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/o-acesso-a-informacao-publica-como-direito-fundamental-a-cidadania/#_ftn28> . Acesso em: 04 jan. 2023.

CONTROLADORIA E OUVIDORIA GERAL DO ESTADO DO CEARÁ. **E-parcerias**. Disponível em https://e-parcerias.cge.ce.gov.br/e-parcerias-web/arquivosTemporarios/AEEFE645E6779EC9EA011D95FED1C045.localhost/2835982.pdf/?nomeArquivo=PergutasFrequentesEparcerias.pdf. Acesso em: 20 de dez. 2022.

COSTA PEREIRA, Maria Carolina Feitosa *et al*. Modelo de apoio à decisão multicritério na seleção de fornecedores: um estudo de caso em uma empresa do ramo alimentício. *In*: **ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO,** 39., Santos, São Paulo, Brasil, 15 a 18 de outubro de 2019.

COSTA, João Paulo Vieira *et al*. Método PROMETHEE II para Gerenciamento do Risco de Modelo em Instituições Financeiras PROMETHEE II Method for Model Risk Management in Financial Institutions. **Brazilian Journal of Development**, v. 8, n. 2, p. 9291-9308, 2022.

CRESSEY, Donald R. Other people's money; a study of the social psychology of embezzlement. 1953.

CUNHA, George Henrique de Moura; HOLANDA FILHO, Raimir. (Org.). **Riscos e Fraudes no Setor Público**: ensaios e estudos de casos para o estado do Ceará. 1. ed. Fortaleza: Edições IPC, 2022. v. 1. 250p.

DA SILVA, José Carlos; DA ROCHA, José Gladistone; DA SILVA RODRIGUES, Carlo Kleber. Priorização por multicritérios: metodologia da árvore balanceada. **Revista de Sistemas e Computação-RSC**, v. 12, n. 2, 2022.

DAUGAVIETIS, Janis Edmunds *et al*. A comparison of multi-criteria decision analysis methods for sustainability assessment of district heating systems. **Energies**, v. 15, n. 7, p. 2411, 2022. https://doi.org/10.3390/en15072411. Acesso em: 06 de jan. 2023.

DE ARAÚJO, Wagner Junqueira; GOMES, Tamara Aureliano. Avaliação de sistemas de gerenciamento de processos de negócios (BPMS): análise multicritério dos softwares Bizagi e Bonita. **RDBCI**: Revista Digital de Biblioteconomia e Ciência da Informação, v. 20, p. e022023-e022023, 2022.

DE LORETO, Maria das Dores Saraiva *et al*. Análise Multicritério para identificação de áreas prioritárias para irrigação, por meio de indicadores socioeconômicos, no contexto da Bacia Tocantins-Araguaia, Região Centro-Oeste do Brasil. **Interações (Campo Grande)**, p. 927-943, 2022.

DE PAULA, Natália Oliveira Barbosa, *et al.* "Strategic support for the distribution of vaccines against Covid-19 to Brazilian remote areas: A multicriteria approach in the light of the ELECTRE-MOr method." **Procedia Computer Science 199,** p. 40-47, 2022. Disponível em: https://doi.org/10.1016/j.procs.2022.01.006 . Acesso em: 06 de jan. 2023.

FARIA LIMA, Amanda; DOMINGUEZ, Maria. **Guia de transparência ativa**: obras de infraestrutura. São Paulo: Transparência Internacional Brasil, 2022. Disponível em: https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/guia-de-transparencia-ativa-obras-de-infraestrutura. Acesso: 26 de dez. 2022.

FILHO, Jaime de Jesus; MATOS, Paulo R. F; LIMA, Sarah Mesquita; SOUSA, Matheus. Diagnóstico geral de práticas desenvolvidas e benchmarking. *In*: CUNHA, G. H. M.; HOLANDA FILHO, R. (Org.). **Riscos e Fraudes no Setor Público**: ensaios e estudos de casos para o estado do Ceará. 1. ed. Fortaleza: Edições IPC, 2022

FREIRE, Gabriel *et al*. Aplicação de modelo de apoio à decisão multicritério no processo de compras públicas de uma instituição federal de ensino superior. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 38., 2018, Maceió, 2018.

GRAY, Cheryl Williamson; KAUFMANN, Daniel. Corrupção e desenvolvimento. **Finanças & Desenvolvimento**, v. 18, n. 1, p. 7-10, 1998.

HO, William. Integrated analytic hierarchy process and its applications–A literature review. **European Journal of operational research**, v. 186, n. 1, p. 211-228, 2008. Disponivel em https://doi.org/211-228.10.1016/j.ejor.2007.01.004. Acesso em: 22 de dez. 2022.

L'ASTORINA, Humberto Carlos; BORENSTEIN, Denis. Planejamento anticorrupção em obras públicas e a teoria do triângulo das fraudes. 2011. Disponível em: http://www.ibraop.org.br/acervo/XIV_sinaop/docs/HumbertoLastorina.pdf . Acesso em: 12 de dez. 2022.

LIMA, S. M.; BRITO, R.W; MATOS, P. R. F.; DE JESUS FILHO, J.; HOLANDA FILHO, R. Modelagem do gasto eficiente com medicamentos: um estudo de caso para o estado do Ceará: 2006 a 2019. **Razão Contábil e Finanças,** v. 12, n. 2, 2021.

LIMA, S. M.; BRITO, R.W; MATOS, P. R. F; DE JESUS FILHO, J.; HOLANDA FILHO, R.; CUNHA, G. H. Prevenção de fraudes na aquisição de combustível: um estudo de caso no estado do Ceará. **Razão Contábil e Finanças,** v. 12, n. 2, 2021.

LONGARAY, A. A; MUNHOZ, P. R. DA S.; TONDOLO; V. A. G.; QUADRO, R. C. Análise multicritério de decisão e sua aplicação na gestão da saúde: uma proposta de revisão sistemática da literatura. **Exacta**, [s.l.], v. 14, n. 4, p. 609–18, 2016.

MIRANDA, Vítor Silva *et al*. Avaliação de indicadores hospitalares sob o enfoque da análise de decisão multicritério. **Research, Society and Development**, v. 11, n. 16, p. e97111637550-e97111637550, 2022.

NUBLAT, J.; STASSART, J.; MOHALLEM, M. F.. **Retrospectiva Brasil 2021**. Brasil: Transparência internacional Brasil, 2022. Disponível em https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/retrospectiva-brasil-2021. Acesso em: 26 de dez. 2022.

OPABOLA, Eyitayo A.; GALASSO, Carmine. "Multicriteria decision making for selecting an optimal survey approach for large building portfolios.**International Journal of Disaster Risk Reduction, v.** 76, 15 jun. 2022, 102985. Disponível em: https://doi.org/10.1016/j.ijdrr.2022.102985. Acesso em: 20 dez. 2022.

PEDROSA PASCHOAL, A. L.; DE ARAÚJO SANTOS, N..; FARONI, W. Diamante da fraude: evidências empíricas nos relatórios de demandas externas do Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (CGU) dos municípios brasileiros. **Revista Ambiente Contábil**, v. 12, n. 2, p. 136–156, 2020. DOI: 10.21680/2176-9036.2020v12n2ID18732. Disponível em: https://periodicos.ufrn.br/ambiente/article/view/18732. Acesso em: 14 de. 2022.

POLATIDIS, Heracles; HARALAMBIDOU, Kyriaki; HARALAMBOPOULOS, Dias. Multi-criteria decision analysis for geothermal energy: A comparison between the ELECTRE III and the PROMETHEE II methods. Energy Sources, Part B: **Economics, Planning, and Policy**, v. 10, n. 3, p. 241-249, 2015.

REIS, José Antônio Tosta dos *et al*. Seleção de sistemas de tratamento de esgotos com o emprego da análise multicritério-avaliação do emprego de diferentes estruturas de preferências. **Engenharia Sanitaria e Ambiental**, v. 27, p. 761-771, 2022.

ROY, B. ELECTRE III: Un alghoritme de methode de classements fonde sur une representation floue des préférences en presence de critères multiples. **Cahieres de CERO**, v. 20, n. 1, p. 3-24. 1978.

SAATY, Thomas L. Decision making with the analytic hierarchy process. **International journal of services sciences**, v. 1, n. 1, p. 83-98, 2008.

SALABUN, W.; URBANIAK, K. A New Coefficient of Rankings Similarity in Decision-Making Problems. In: Springer Nature Switzerland AG 2020 V. V. Krzhizhanovskaya *et al*. (Eds.): **ICCS 2020**, LNCS 12138, p. 632–645, 2020a. https://doi.org/10.1007/978-3-030-50417-5_47. Acesso em: 14 dez. 2022.

SAŁABUN, Wojciech; WĄTRÓBSKI, Jarosław; SHEKHOVTSOV, Andrii. Are mcda methods benchmarkable? a comparative study of topsis, vikor, copras, and promethee ii methods. **Symmetry**, v. 12, n. 9, p. 1549, 2020b.

SANTOS JUNIOR, Gilvan Mota dos *et al*. Modelo para priorização de projetos sustentáveis: o caso da Agenda 21 do Município de Caruaru, Pernambuco, Nordeste do Brasil. **Revista Brasileira de Gestão Ambiental e Sustentabilidade**, v. 9, n. 22, p. 637-650, 2022.

SPECK, Bruno Wilhelm. **Caminhos da transparência**. Campinas: Unicamp, p. 11, 2002.

SUPRI, Zikra; RURA, Yohanis; PONTOH, Grace T. Detection of fraudulent financial statements with fraud diamond. **Journal of Research in Business and Management**, v. 6, n. 5, p. 39-45, 2018.

TAIRA, Daniela *et al*. Análise multicritério para seleção de alternativas renováveis para geração de energia elétrica em Roraima (Brasil). Sustentabilidade: **Diálogos Interdisciplinares**, v. 3, p. 1-16, 2022.

TAVARES, L. V.; ARRUDA, P. A multicriteria model to select candidates for public contracting using the OPTIONCARDS method, **Automation in Construction 136** (2022): 104162. Disponível em: https://doi.org/10.1016/j.autcon.2022.104162. Acesso em: 14 dez. 2022.

TREVIZAN, Flávia Fernandes. **Modelos de projetos no setor público**: referenciamento em caso de violência sexual contra criança e adolescente com o uso de análise multicritério de decisão. 2020. Disponível em: http://hdl.handle.net/11449/191937. Acesso em: 20 dez. 2022

WEBBER, William; MOFFAT, Alistair; ZOBEL, Justin. A similarity measure for indefinite rankings. **ACM Transactions on Information Systems (TOIS),** v. 28, n. 4, p. 1-38, 2010.

ZOPOUNIDIS, Constantin; DOUMPOS, Michael. Multicriteria classification and sorting methods: A literature review. **European Journal of Operational Research,** v. 138, n. 2, p. 229-246, 2002.

A técnica de simplificação de documentos aplicada como forma de inovação nas Comunicações Processuais do Tribunal de Contas do Ceará.

Rubens Cézar Parente Nogueira, Paulo Alcântara Saraiva Leão, Frank Martins Tavares Filho e Fernando Antônio Diogo de Siqueira Cruz

The language simplifier technique applied to documents as way to innovate the legal notices of Ceara State Audit Court.

RESUMO

Este trabalho apresenta a experiência de aplicação da linguagem simples em documentos de comunicação de diligências direcionadas aos jurisdicionados do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE). A simplificação, alinhada ao uso de tecnologia, teve como objetivo trazer soluções para uma comunicação mais clara e direta para proporcionar acessibilidade aos leitores desses documentos. Nesse projeto, foram realizadas oficinas, estudos, pesquisa de campo e testes junto ao público-alvo dos documentos. Como resultado, foram geradas versões simplificadas dos documentos, para aperfeiçoar a comunicação entre o TCE/CE e seus jurisdicionados, por meio de textos mais compreensíveis, e para aumentar a produtividade e eficiência da área do Tribunal responsável por essas atividades. O método de estudo de caso foi utilizado para apresentar o que foi desenvolvido e os benefícios gerados.

Palavras chaves: Simplificação, Comunicação, Linguagem Jurídica.

ABSTRACT

This work presents the experience of applying simple language in communication documents of diligences directed to the jurisdictions of the Court of Auditors of the State of Ceará (TCE/CE). Simplification, aligned with the use of technology, aimed to bring solutions for clearer and more direct communication to provide accessibility to the readers of these documents. In this project, workshops, studies, field research and tests were carried out with the documents' target audience. As a result, simplified versions of the documents were generated to improve communication between the TCE/CE and its jurisdictions, through more understandable texts, and to increase the productivity and efficiency of the area of the Court responsible for these activities. The case study method was used to present what was developed and the benefits generated.

Keywords: Simplification, Communication, Legal Language.

1 INTRODUÇÃO

Existe um grande dito social que as comunicações realizadas pelos órgãos públicos à população são carregadas de palavras e termos de difícil compreensão para a grande parte das pessoas. Não é raro encontrar alguém que tenha recebido uma comunicação de órgãos públicos que não tenha tido alguma dificuldade em compreender todo o texto, sendo essa situação também aplicável ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE).

Tendo o Tribunal de Contas do Estado do Ceará a obrigação de comunicar aos seus jurisdicionados as decisões emanadas pelos Conselheiros, por meio de despachos monocráticos, bem como as decisões proferidas em julgados lavrados pelo Pleno ou uma de suas Câmaras, é comum a realização de comunicações por meio de ofícios ou publicações no Diário Oficial Eletrônico do TCE/CE.

Nessa linha, a Secretaria de Serviços Processuais (SSP) do TCE/CE com a Coordenadoria de Pesquisa, Inovação e Gestão da Informação do Instituto Plácido Castelo (IPC), tiveram a ideia de promover a reescrita do documento "Comunicação de Diligência", utilizando técnicas de Linguagem Simples e Direito Visual. O documento (um ofício) é enviado aos jurisdicionados do TCE/CE, em duas versões: a básica e a versão da comunicação com devolução do processo físico à origem.

O objetivo foi alcançar, após minucioso estudo, um documento que fosse mais simples e que levasse todas as diversas informações que eram longamente narradas, no ofício base, de uma forma mais leve ao destinatário, fazendo com que, através de uma linguagem simples e com o auxílio de meios tecnológicos, os destinatários das comunicações pudessem facilmente compreender tudo o que se destina à comunicação. Assim foi idealizado, visto que a própria comunicação deve conter um caminho que permita o leitor compreendê-la facilmente, inclusive com acesso a um vídeo instrutório que poderá tirar as dúvidas que pudessem surgir.

Optou-se por procurar desenvolver as atividades da maneira mais próxima da realizada do jurisdicionado, buscando sempre se colocar do lado do recebedor da comunicação e, assim, ter a sensibilidade para atingir o grau de dificuldade que ele pode encontrar no momento da interpretação da comunicação recebida.

Por fim, e para ter uma maior segurança de que os objetivos foram alcançados, a equipe realizou um teste com dois dos maiores recebedores das comunicações que foram trabalhadas, para atestar o grau de aceitação, bem como colher pontos finais de melhorias que ainda pudessem ser aplicados, para que o documento final a ser posto em prática ficasse o mais próximo do ideal.

2 JUSTIFICATIVA

Aplicar a Linguagem Simples e o Direito Visual, nos documentos produzidos pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará, gerará vários benefícios, tanto para o governo, por diminuir o número de comunicações que serão reenviadas ou não atendidas, como para a sociedade que terá condições de interpretar mais facilmente o conteúdo recebido.

Trata-se de uma forma de promover cidadania, pois, para efetivar os direitos e deveres, devemos entender as comunicações de uma forma completa e, para que essa cidadania seja garantida, as informações devem ser entendidas por todas as pessoas, independente de idade, de classe, de região onde vivem ou de escolaridade.

A utilização de termos técnicos e jurídicos, siglas e jargões do setor público, o chamado "governês", "é quase uma ameaça ao cidadão, dificultando qualquer interface com o governo, seja presencial ou virtual, física ou digital", como argumenta Gregório (2011). A Linguagem Simples é uma ferramenta para mudar essa realidade.

Dessa forma, todo órgão público possui a responsabilidade de se comunicar com clareza. É nesse sentido que as instituições devem se aproximar das pessoas e incluir a Linguagem Simples nas suas atividades de rotina e, principalmente, na hora de se comunicar e de prestar-lhes os serviços públicos.

3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A utilização da Linguagem Simples, como técnica de comunicação no Brasil, tem sua importância evidenciada pelo baixo nível educacional da população, infelizmente ainda existente no país. Conforme nos mostra o Indicador de Alfabetismo Funcional da população brasileira de 15 a 64 anos, relativo ao ano de 2018, 29% da população brasileira são analfabetos funcionais, significando que não sabem ler ou não entendem textos simples, e apenas 12% compreendem textos complexos (LIMA; CATELLI JR., 2018, p.8).

O Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa), que avaliou de forma amostral 2 (dois) milhões de alunos do 1º ano do Ensino Médio, de escolas públicas e privadas, levantou que apenas 0,2% dos alunos têm nível máximo de compreensão textual, ou seja: entendem conceitos abstratos, compreendem textos extensos, fazem inferências a partir das informações apresentadas e distinguem fatos de opiniões implícitas (INEP, 2019, p.66).

A Linguagem Simples é uma técnica de comunicação adotada para simplificar textos e comunicações, tornando-os mais claros e compreensíveis. Fischer (2018, p.16) apresenta a definição de Linguagem Clara (aqui sinônimo de Linguagem Simples) dada pela *Plain Language Association International* (em português: Associação Internacional de Linguagem Clara) como sendo: "Uma comunicação está em Linguagem Clara quando o texto, a estrutura e o design são tão claros que o público-alvo consegue encontrar facilmente o que procura, compreender o que encontrou e usar essa informação". Em um texto simplificado, o leitor deve conseguir localizar com rapidez a informação que necessita, entendê-la e usá-la. A linguagem deve evitar jargões e termos técnicos, mas, se forem inevitáveis, deve explicá-los. Uma comunicação em linguagem simples também deve ser visualmente convidativa. Para confirmar a clareza, deve-se testar se o público-alvo entendeu bem o texto antes de publicá-lo. (FISCHER 2018 *apud* PIRES, 2021, p.77).

A Linguagem Simples muitas vezes é aplicada em conjunto com o Direito Visual e tem como objetivo estimular uma mudança na cultura da comunicação de informações jurídicas, priorizando uma linguagem mais compreensível e acessível no escopo legal, de acordo com finalidade e com o seu destinatário final. O Direito Visual (em inglês, *Visual Law*) é uma técnica do campo do *Legal Design* que emprega elementos gráficos e visuais para tornar as informações jurídicas mais claras e acessíveis, transformando-as em algo compreensível a qualquer pessoa (AZEVEDO, 2020). Nunes (2023) complementa que a técnica se relaciona à melhoria da qualidade das informações, por meio da utilização com cautela de elementos gráficos que amplifiquem a potencialidade de absorção do conteúdo, sempre considerando a empatia com o público-alvo. Por sua vez, o *Legal Design* é um termo criado por Margaret Hagan como sendo "a aplicação do design centrado no ser humano ao mundo do direito para tornar os sistemas e serviços jurídicos mais utilizáveis e satisfatórios" (HAGEN, 2021).

O marco normativo nacional faz referência à necessidade do uso da Linguagem Simples nas comunicações da administração pública, visando o amplo entendimento das normas por parte da população. A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) garante o acesso à informação para todas as pessoas, em seu Art. 5º, incisos XIV e XXXIII. Além da Carta Magna, leis foram publicadas, em nível federal, determinando que a informação pública seja clara e de fácil compreensão.

A Lei Federal Nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, determina em seu Art. 5º que "é dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão" (BRASIL, 2011). A Lei Nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) faz referência, em vários de seus artigos, quanto à exigência do uso de linguagem clara nas informações dadas aos solicitantes (BRASIL, 2018). A Lei Nº 14.129, de 29 de março de 2021, Lei do Governo Digital cita, em seu Art. 3º - Inciso VII, a Linguagem Simples, quando fixa "o uso de linguagem clara e compreensível a qualquer cidadão" como um dos princípios e diretrizes do Governo Digital e da eficiência pública (BRASIL, 2021). A Lei Nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública, faz referência direta à utilização de linguagem simples (Inciso XIV

do Art. 5º) e ao uso de informações claras nas cartas de serviço ao usuário (Art. 7) (BRASIL, 2017). Finalmente, a Lei Nº 13.146, de 6 de julho de 2015, que institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência) inclui, no Inciso V de seu Art. 3º, a Linguagem Simples na definição do termo "comunicação" na norma (BRASIL, 2015). À parte da legislação vigente, encontra-se em tramitação no Congresso Nacional o Projeto de Lei Federal PL 6256/2019 que Institui a Política Nacional de Linguagem Simples nos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta (BRASIL, 2019).

Para desenvolvimento do projeto, os seguintes normativos foram observados:

- Lei Nº 12.509, de 06 de dezembro de 1995, com alterações introduzidas pela Lei nº 17.209, de 15 de maio de 2020, que estabelece a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (CEARÁ, 1995);
- Resolução Nº 835 de 03 de abril de 2007 que instituiu o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (CEARÁ, 2007);
- Resolução Administrativa Nº 07/202 que dispõe sobre os gêneros, as categorias e as espécies processuais utilizadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE) no desempenho das atribuições de controle externo, e dá outras providências (CEARÁ, 2021b);
- Resolução Administrativa Nº 09/2021 que dispõe sobre a elaboração, expedição e o controle de entrega das comunicações processuais emitidas pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará, e dá outras providências (CEARÁ, 2021c).

O Íris Laboratório de Inovação e Dados desenvolveu uma metodologia para aplicação da Linguagem Simples e do Direito Visual que serve de modelo, para outros projetos, em diversos órgãos da administração pública estadual (CEARÁ, 2021a). O próprio TCE/CE começou a aplicação dessa metodologia durante uma formação realizada para os seus servidores, realizada durante o ano de 2021. No projeto, objeto de estudo do presente trabalho, foi utilizada essa metodologia.

4 MÉTODO

O método utilizado no presente trabalho foi o estudo de caso da experiência de utilização da Linguagem Simples em documentos da SSP do TCE/CE, direcionados a gestores públicos de jurisdicionados do tribunal, no âmbito da administração pública estadual e municipal.

5 DESENVOLVIMENTO

As comunicações realizadas pelos órgãos públicos, como também pelo TCE/CE, geralmente são recheadas de termos e palavras que, embora sejam de fácil entendimento para os seus membros e servidores, tanto no sentido como na forma que devem atender, não alcançam a mesma facilidade quando a leitura é realizada pelo destinatário de fora do Tribunal. Isso se dá naturalmente ao fato de que os membros e servidores do Tribunal de Contas estão diuturnamente em contato com os termos e os caminhos muitas vezes citados nas comunicações, o que não é o caso do jurisdicionado comum, principalmente aquele que eventualmente recebe uma comunicação do TCE/CE (audiência, citação ou diligência, por exemplo).

Nessa linha, o TCE/CE, através da SSP, com o apoio da Coordenadoria de Pesquisa, Inovação e Gestão da Informação do IPC, identificou que seria o momento de buscar iniciar um trabalho piloto de modernização das comunicações oficiais do Tribunal, trazendo, com o auxílio da tecnologia e uma linguagem acessível, comunicações de fácil entendimento.

A razão do trabalho se sustenta no fato de ocorrer, com alguma frequência, narrativa de as comunicações do TCE/CE serem carregadas com grande teor jurídico, as quais também envolvem certo número de termos técnicos e legislações esparsas, o que dificulta o entendimento do destinatário da

comunicação. A utilização de uma linguagem simples proporcionará uma compreensão fácil do que está dito no conteúdo da mensagem.

Dessa forma, sendo a Linguagem Simples e o Direito Visual técnicas de comunicação que tem como objetivo estimular uma comunicação mais compreensível e acessível, priorizando uma linguagem mais clara e objetiva, sua aplicação é ponto fundamental para o projeto.

Para o desenvolvimento do trabalho, foi criado um projeto composto das seguintes etapas, detalhadas em seguida:

- Lançamento
- Oficinas
- Testes
- Apresentação dos resultados

5.1 Lançamento

O evento de lançamento do projeto, realizado em 07/03/2022, contou com a presença da equipe da Secretaria de Serviços Processuais e de colaboradores de outros setores do tribunal, no qual foi apresentado um plano e o cronograma das atividades a serem desenvolvidas (Figura 1).

Figura 1 – Fotos do evento de lançamento

Fonte: Próprios autores

5.2 Oficinas

Foram realizadas três oficinas com a participação da Secretaria de Serviços Processuais (SSP) e demais colaboradores de outros setores deste tribunal. Nas oficinas foram debatidos, de forma dinâmica e participativa, o conteúdo do documento, seu objetivo e o público que iria lê-lo, com o objetivo de deixá-lo mais compreensível e direto (Figuras 2, 3 e 4). Nas oficinas foi adotada a metodologia de simplificação de documentos do Íris Laboratório de Inovação e Dados (CEARÁ, 2021a).

1ª Oficina – Leitura e análise do documento – 01/04/2022

Figura 2 – Fotos da 1ª oficina

Fonte: Próprios autores

2ª Oficina – Reescrita do documento – 12/05/2022

Figura 3 – Fotos da 2ª oficina

Fonte: Próprios autores

3ª Oficina – Aplicação do Direito Visual no documento – 19/07/2022

Figura 4 – Fotos da 3ª oficina

Fonte: Próprios autores

5.3 Testes

Ao término do processo de simplificação e validação do documento pela SSP, o texto foi submetido a testes para análise de seu conteúdo, quanto à clareza das ideias. Foram aplicados dois testes com os documentos simplificados, um na Secretaria de Educação do Estado do Ceará (SEDUC), em 08/11/2022, e o outro no Instituto de Previdência Municipal de Fortaleza (IPM) em 17/11/2022. Na Secretaria de Educação, doze pessoas participaram do teste, e, no Instituto de Previdência Municipal, duas pessoas (Figuras 5 e 6).

Figura 5 – Fotos do 1º teste na SEDUC

Fonte: Próprios autores

Figura 6 – Fotos do 2º teste no IPM

Fonte: Próprios autores

5.4 Apresentação dos resultados

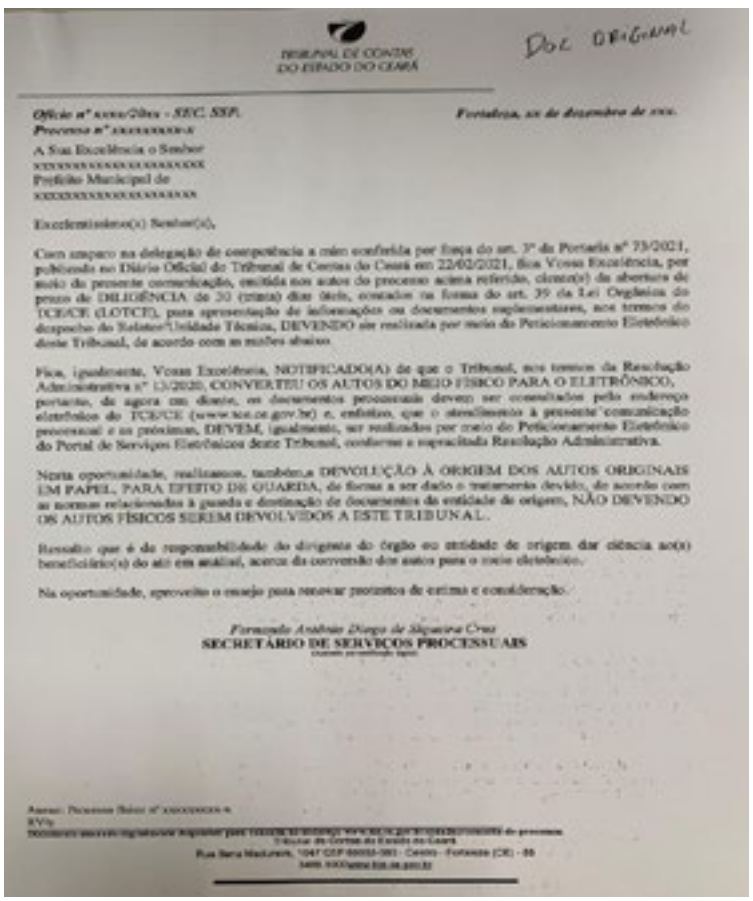
Após todos os testes e a validação do documento, ele foi apresentado para toda a equipe que participou do processo de simplificação, e aos setores do TCE/CE.

6 RESULTADOS ALCANÇADOS

Após a aplicação da técnica de Linguagem Simples, foram produzidos dois documentos simplificados, a partir do documento original Comunicação de Diligência, sendo um com a comunicação padrão, e outro informando adicionalmente sobre a devolução do processo físico à origem.

O documento original e as versões simplificadas são apresentados a seguir nas Figuras 7, 8 e 9:

Figura 7 - Documento original - Comunicação de diligência



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ

Doc Original

Ofício nº xxxx/20xx - SEC. SSP. *Fortaleza, xx de dezembro de xxxx.*
Processo nº xxxxxxxx-x

A Sua Excelência o Senhor
xxxxxxxxxxxxxxxxxx
Prefeito Municipal de
xxxxxxxxxxxxxxxxx

Excelentíssimo(a) Senhor(a),

Com amparo na delegação de competência a mim conferida por força do art. 3º da Portaria nº 73/2021, publicada no Diário Oficial do Tribunal de Contas do Ceará em 22/02/2021, fica Vossa Excelência, por meio da presente comunicação, emitida nos autos do processo acima referido, cientes(s) da abertura de prazo de DILIGÊNCIA de 30 (trinta) dias úteis, contados na forma do art. 39 da Lei Orgânica do TCE/CE (LOTCE), para apresentação de informações ou documentos suplementares, nos termos do despacho do Relator/Unidade Técnica, DEVENDO ser realizada por meio do Peticionamento Eletrônico deste Tribunal, de acordo com as regras abaixo.

Fica, igualmente, Vossa Excelência, NOTIFICADO(A) de que o Tribunal, nos termos da Resolução Administrativa nº 13/2020, CONVERTEU OS AUTOS DO MEIO FÍSICO PARA O ELETRÔNICO, portanto, de agora em diante, os documentos processuais devem ser consultados pelo endereço eletrônico do TCE/CE (www.tce.ce.gov.br) e, ainda, que o atendimento à presente comunicação processual e as próximas, DEVEM, igualmente, ser realizados por meio do Peticionamento Eletrônico do Portal de Serviços Eletrônicos deste Tribunal, conforme a supracitada Resolução Administrativa.

Nesta oportunidade, realizamos, também,a DEVOLUÇÃO À ORIGEM DOS AUTOS ORIGINAIS EM PAPEL, PARA EFEITO DE GUARDA, de forma a ser dado o tratamento devido, de acordo com as normas relacionadas à guarda e destinação de documentos da entidade de origem, NÃO DEVENDO OS AUTOS FÍSICOS SEREM DEVOLVIDOS A ESTE TRIBUNAL.

Ressalto que é de responsabilidade do dirigente do órgão ou entidade de origem dar ciência ao(s) beneficiário(s) do ato em análise, acerca da conversão dos autos para o meio eletrônico.

Na oportunidade, aproveito o ensejo para renovar protestos de estima e consideração.

Fernando Antônio Diogo de Siqueira Cruz
SECRETÁRIO DE SERVIÇOS PROCESSUAIS

Fonte: Próprios autores

Figura 8 - Versão simplificada 1: Comunicação padrão

Fonte: Próprios autores

Figura 9 - Versão simplificada 2: Comunicação com devolução do processo físico à origem

Fonte: Próprios autores

7 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A simplificação deu leveza à linguagem, retirando, substituindo ou explicando termos de difícil compreensão para o público-alvo. O corpo textual foi reduzido, mas sem a perda de informações relevantes e necessárias para o leitor compreender o propósito do documento. A disposição do texto no documento também foi melhorada, visando dar um maior conforto visual na leitura.

Teve-se a preocupação de manter, no corpo principal do documento, apenas as informações mais relevantes, agrupando informações complementares em uma caixa na parte de baixo do documento. Também foram adicionados códigos do tipo QRCODE, com links apontando para o *site* institucional do TCE/CE, para acesso a sistemas e obtenção de maiores explicações sobre procedimentos citados no documento, visando orientar melhor o leitor interessado.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Todo o trabalho desempenhado no projeto trouxe um sentimento de que realmente os textos que eram utilizados nos documentos (ofícios) base, continham uma dificuldade, tanto na compreensão como no entendimento do que era provocado a ser feito, ou seja, o que realmente o destinatário da comunicação deveria praticar como ação, para atender a mensagem.

Ficou evidente como uma linguagem simples, acompanhada do uso da tecnologia, pode trazer uma proximidade maior entre o TCE/CE e seus jurisdicionados, quando são retiradas, dos textos comunicativos, passagens ou expressões que muitas vezes deixam os destinatários confusos ou até mesmos temerosos em não saber o que deve ser realizado e de que forma.

De maneira ampla, a Linguagem Simples permite um melhor entendimento e o cumprimento das decisões e recomendações do Tribunal, além de ampliar a transparência e facilitar o exercício da cidadania.

Do processo de simplificação em si, aprendemos que se trata de uma atividade colaborativa e multidisciplinar. O exercício da empatia também é fundamental, pois é preciso se colocar sempre na posição de quem vai consumir a informação que se deseja comunicar.

Como trabalhos futuros, outros documentos emitidos pela SSP, bem como por outras áreas do TCE/CE, podem ser objeto de um projeto de simplificação, notadamente aqueles que são dirigidos diretamente para a sociedade de forma geral, isto é, para um público de fora da administração pública.

9 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZEVEDO, Bernardo de. **Visual Law:** O que você precisa saber. 2020. Disponível em: https://bernardodeazevedo.com/conteudos/visual-law-o-que-voce-precisa-saber/. Acesso em: 27 jan. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Nº 6256/2019**. Institui a Política Nacional de Linguagem Simples nos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2231632. Acesso em: 27 jan. 2023.

BRASIL. **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. Acesso em: 28 jan. 2023.

BRASIL. **Lei Nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Lei de Acesso à Informação. Brasília: 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 28 jan. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). **Diário Oficial da União**, 7 jul. 2015. Brasília: 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm. Acesso em: 28 jan. 2023.

BRASIL. Lei Nº 13.460**,** de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. **Diário Oficial da União**, 27 jun. 2017. Brasília: 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm. Acesso em: 28 jan. 2023.

BRASIL. Lei Nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). **Diário Oficial da União**, 15 ago. 2018. Brasília: 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 28 jan. 2023.

BRASIL. **Lei Nº 14.129**, de 29 de março de 2021. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública. Brasília: 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14129.htm. Acesso em: 28 jan. 2023.

CEARÁ. Governo do Estado. Íris Laboratório de Inovação e Dados. **Guia ÍRIS de simplificação:** linguagem simples e direito visual, ed. prévia. Fortaleza: Governo do Estado do Ceará, 2021a. Disponível em: https://bit.ly/guiaIRIS2021. Acesso em: 27 jan. 2023.

CEARÁ. Lei Nº 12.509, de 06 de dezembro de 1995. Estabelece a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Diário Oficial do Estado**, 06 de dezembro de 1995, com alterações introduzidas pela Lei nº 17.209, de 15 mai. 2020. – Diário Oficial do Estado, 15 mai. 2020. Disponível em: https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/leis95/12509.1.htm Acesso em: 28 jan. 2023.

CEARÁ, Tribunal de Contas do Estado. Resolução Administrativa Nº 07/2021**.** Dispõe sobre os gêneros, as categorias e as espécies processuais utilizadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE) no desempenho das atribuições de controle externo, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, 06 mai. 2021. Fortaleza: Tribunal de Contas do Estado do Ceará. 2021b. Disponível em: https://www.tce.ce.gov.br/exercicios-anteriores/resolucoes-administrativas/2021/send/287-resolucoes-administrativas-2021/3991-resolucao-administrativa-07-2021. Acesso em: 28 jan. 2023.

CEARÁ, Tribunal de Contas do Estado. Resolução Administrativa Nº 09/2021. Dispõe sobre a elaboração, expedição e o controle de entrega das comunicações processuais emitidas pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado** - Ano 8 – Nº 94, 24 mai. 2021. Fortaleza: Tribunal de Contas do Estado do Ceará. 2021c. Disponível em: https://www.tce.ce.gov.br/exercicios-anteriores/resolucoes-administrativas/2021/send/287-resolucoes-administrativas-2021/3994-resolucao-administrativa-09-2021. Acesso em: 28 jan. 2023.

CEARÁ, Tribunal de Contas do Estado. Resolução Nº 835**,** de 03 de abril de 2007. Instituiu o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Diário Oficial do Estado**, 25 mai. 2007. Fortaleza: Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Disponível em: https://www.tce.ce.gov.br/exercicios-anteriores/resolucoes-administrativas/2007/send/57-2007/325-resolucao-835-2007. Acesso em: 28 jan. 2023.

FISCHER, Heloisa. **Clareza em textos de e-gov, uma questão de cidadania**: subsídios do movimento mundial pela linguagem clara para facilitar a compreensão de textos que orientam cidadãos em ambientes de governo eletrônico. Rio de Janeiro: Com Clareza, 2018. 84 p.

GREGORIO, Alvaro. **Fala, que eu te entendo.** Disponível em: http://www.igovbrasil.com/2011/07/fala-que-eu-te-entendo.html , 2011. Acesso em: 27 jan. 2023.

HAGAN, Margareth. **Law By Design**. Disponível em: https://lawbydesign.co/. Acesso em Acesso em: 27 jan. 2023.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Relatório Brasil no Pisa 2018**: Versão Preliminar. Brasilia: INEP/MEC, 2019. 158 p. Disponível em: https://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/pisa/documentos/2019/relatorio_PISA_2018_preliminar.pdf. Acesso em: 27 jan. 2023.

LIMA, Ana; CATELLI JR., Roberto (coord.). **INAF Brasil 2018**: Resultados preliminares. [S. l.]: Ação Educativa e Instituto Paulo Montenegro, 2018. 22 p. Disponível em: https://acaoeducativa.org.br/wp-content/uploads/2018/08/Inaf2018_Relat%C3%B3rio-Resultados-Preliminares_v08Ago2018.pdf. Acesso em: 27 jan. 2023.

NUNES, Dierle; MARQUES, Ana Luiza; RODRIGUES, Larissa H. A.; et al. **Visual Law**: o design em prol do aprimoramento da democracia. 2ª ed. Belo Horizonte: Líder, 2023.

PIRES, Heloisa Fischer de Medeiros. **Impactos da linguagem simples na compreensibilidade da informação em governo eletrônico**: o caso de um benefício do INSS. Claudia Renata Mont'Alvão Bastos Rodrigues (Orient.). 2021. 238 f. Dissertação (Mestrado em Design) – Programa de Pós-graduação em Design do Departamento de Artes e Design, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/53277/53277.pdf. Acesso em: 27 jan. 2023.

On the efficiency in spending on fuel in cities in the state of Ceará

Sarah Mesquita Lima, Paulo Rogério Faustino Matos,
Raimir Holanda Filho e Ricardo Wagner Cavalcante Brito

Abstract. We address the issue of fuel expenditures in cities of the state of Ceará, in Brazil, whose amount in 2021 was almost R$ 329 million. First, we compare the expenditure for the year 2021 with those reported for the four-year period. Second, we assume a control dataset with demographic, geographic, health, educational and fiscal variables. Based on this dataset, we apply a cluster analysis, which suggests two groups of cities. Third, we propose an efficiency study by using Data Envelopment Analysis. In the first subsample, we identify an efficiency of 47.57% are seem as justifiable by the model. In the second subsample, the efficiency was 13.86%. In summary, this empirical study suggests that R$ 233 million spent in 2021 on fuel do not seem to be justified or explained by the model. This information is useful to compose the risk matrix that indicates which cities may be subject to inspection by the TCE-CE.

Keywords: Database on fuel by city, Control Database, Efficient frontier.

1 INTRODUCTION

In recent decades, the literature on corruption has evolved significantly, with papers and books addressing its drivers (MATOS, 2018) and social economic impacts (MAURO, 1995). Part of this literature is based on measures of perception of corruption and not on quantitative measures of corruption, due to the difficulty of measuring corruption.

In this article, we propose means of detecting evidence of corruption in a more objective way, through the analysis of data from the acquisition of goods by the municipal administrations of the 184 prefectures of the state of Ceará, in Brazil. Regarding the good to be analyzed, according to Trevisan et al. (2003), in the consumption of gasoline, diesel and alcohol by the municipal fleet is one of the most common forms of fraud against public resources. According to them, fraud occurs mainly when there is no stock control or when the employees are responsible for monitoring it.

This issue was studied in Lima (2017) for the state of Paraíba, and in Almeida et. al. (2016) for the state of Pernambuco. Both studies suggest that public resources applied to the purchase of fuels are a likely source for obtaining advantages by managers and public officials, especially due to the presence of most of the determinants of corruption reported in the literature, such as centralization of power of decision in the allocation of resources in the figure of the manager, who has wide discretion to define how much of the budget will be allocated to this type of expense.

In this context, we aim to measure irregular or unjustified fuel expenditure in the cities of the state of Ceará, in the most recent year available, 2021. This type of academic contribution on evidence of corruption in city halls in Brazil requires a computational effort in the construction of the database and in the analysis of the data obtained. In the case of Ceará, the mentioned original databases available at the Court of Auditors of the State of Ceará (TCE-CE) – provided by the cities themselves – has about tens of millions of descriptive notes. Although there is a regulation about a standard for identifying expenses

for each jurisdiction, Law 4.230/64, (BRASIL, 1964), there is no obligation to fully identify the expense, only the first six digits of each code are required. In the case of fuel expenses, for example, the required code is 33.90.30, which only identifies that the expense refers to consumables, but does not specify exactly what this material is, and may include the most diverse elements, such as fuel construction material, animal feed, biological material, etc. In this context, measuring such expenses requires using textual analysis techniques on the descriptions of the commitment notes informed by the jurisdictional members. The strategy used aimed to establish existing patterns and trends in such texts and to define which of these can be classified as fuel expenditure data.

Another necessary effort in building the database is associated with the set of determinants that make up the vector of characteristics of cities in Ceará capable of explaining part of fuel consumption. This vector is composed of variables that intuitively can be useful to represent the needs of a municipal government, motivating and explaining the reason for spending on fuel.

Finally, there is a computational effort to analyze the data. We make use of the technical efficiency frontier obtained via Data Envelopment Analysis (DEA) to identify the level of efficiency in per capita spending in each city given a set of control variables. We apply this technique to subsamples of cities based on cluster analysis. This frontier enables us to measure the optimal and justifiable expenditure on fuel controlled by the characteristics of the city. This technique also allows identifying which cities serve as an example for the inefficient ones.

This paper is structured as follows. In section 2, we describe the methodology. In section 3, we analyze the data. In section 4, we propose an empirical exercise and analyze the results. In the section are the final considerations.

2 MATHEMATICAL METHODOLOGY: DEA

Technically speaking, non-parametric linear mathematical programming modeling consists of tools that can be widely applied in empirical studies in social sciences, whose purpose is to measure efficiency and productivity of legal entities that can be characterized as units with a comparable production process.

Gattoufi, Oral and Reisman (2004) is a very interesting survey, and they list over 1800 published examples using such techniques. It is possible to summarize the extensive correlated theoretical literature citing the classic work, Debreu (1951), which provides the mathematical foundations for the contributions of Shepard (1953) and Farrell (1957), who are pioneers in the proposition of the modern efficiency measurement theory.

These papers suggest that economic efficiency is decomposed from the combination of technical efficiency – resulting from the maximization of production given a set of inputs – and allocative efficiency, associated with the optimized use of inputs given their prices. In the historical context, we mention Charnes, Cooper and Rhodes (1978), who originally proposed the DEA. In this technique, the producing units, commonly called Decision Making Unit (DMU), present constant returns to scale (CRS). Some extensions of great relevance are Banker, Charnes and Cooper (1984) who introduced the possibility of modeling DMUs with variable returns to scale (VRS).

There are still extensions addressing different specifications models could be specified as input-oriented or output-oriented, i.e., models where the use of inputs is minimized without changing production or production is maximized given the set of inputs, respectively. These two specifications only generate the same value for technical efficiency, when using the hypothesis of CRS, according to Färe and Lovell (1978).

Common to all these non-parametric linear programming specifications is the central hypothesis that the productive process of a DMUs is given by a set of inputs or inputs and outputs or products, without imposing any hypothesis about the probability distribution to the data. For the calculation of pure technical efficiency and scale efficiency, which make up the technical efficiency calculated when considering the CRS hypothesis, we adopted the VRS hypothesis as the most appropriate one, as usual

in the literature. We also use the output-oriented specification. Here, we aim proposing an answer to the following question: by how much can output (inhabitants served for every R$ 1.00 spent on fuel per year, i.e., the inverse of real per capita fuel expenditures in 2021) quantities be proportionally expanded without altering the inputs quantities used?

Finally, we use a two-stage linear programming to calculate the slacks residually.

3 DATA

In order to prepare the survey of fuel expenses, data from the TCE-CE databases were used, more precisely the tables that describe the expenditure content, as defined by the resource managers themselves, that is, those under jurisdiction.

Currently, these databases have around 12 million descriptive notes. However, although there is a regulation about a standard for identifying expenses for each jurisdiction, Law 4.230/64 (BRASIL, 1964), there is no obligation to fully identify the expense, only the first six digits of each code are required.

In the case of fuel expenses, the required code is 33.90.30, which only identifies that the expense refers to consumables, but does not specify exactly what this material is, and may include the most diverse elements, such as fuel, construction material, animal feed, biological material, bed, and table material, etc.

In this way, the measurement of expenses had to use the application of textual analysis techniques on the descriptions of the settlement notes informed by the jurisdictional parties. The strategy used aimed to establish existing patterns and trends in such texts and to define which of these can be classified as fuel expenditure data.

Initially, a cleaning and standardization process was carried out in the descriptions, to eliminate double or undue spacing errors and correct the writing of certain words or expressions. Then, based on the previous analysis of the texts, filters and regular expressions were defined. The basic filters aimed to cover all descriptions that contained the words or expressions “COMBUST”, “GASOLINE”, “DIESEL”, “ETHANOL”, “ABASTEC%VEICUL” or “ABASTEC%CAR”. All descriptive were analyzed to ignore differences between uppercase and lowercase letters. As expected, the next and more complex step consisted of defining which words or expressions would have to be considered as false positives, that is, which, despite containing the basic expressions, could not be considered as fuel costs. For that, the textual analysis identified almost 600 text filters referring to expenses of other natures. Such filters were very diverse and included expressions such as “VEHICLE PURCHASE”, “VEHICLE RENTAL”, “DAILY CHARGES”, “INSURANCE EXPENSES”, “WATER SUPPLY”, “MATERIAL TRANSPORT”, MECHANICAL SERVICES”, “EXPENSES WITH ACCOMMODATION”, etc.

In all these cases, due to the cleaning and standardization of the text previously used, the strategy applied disregarded the use of accents, double spacing or lowercase or uppercase letters, as previously reported. In addition to the textual analysis work, the identification work considered the intersection with the category of economic activity of the informed CNPJ. This element proved to be important both in relation to a better determination of the type of expenditure, and in identifying inconsistencies in the information sent by the jurisdictions.

At the end of the application of such filters and procedures, more than 300,000 records related to fuel expenses were identified. The estimated accuracy is greater than 95%, as some very serious writing errors may have affected this classification.

In Table 1, we report the real values (R$ December 2022, calculated using Brazil’s official inflation, IPCA) of fuel expenditures for the years 2017 to 2021, summing all cities in Ceará, both in local currency (R$), as in US dollar ($), based on the exchange rate on December 31, 2022, R$5.278. This aggregate expenditure ranged significantly over the term of office exercised by the mayors, between 2017 and 2020.

The most recent amount in 2021, R$ 328,772,561.61, is more than 10% higher than the average

value for the period associated with the previous term, which was R$ $296,907,686.08. In US dollars, the expenditure for 2021 was more than $62 million, justifying this type of study, as it is a high amount, representative of public accounts in Brazil. It is important to report that of the 184 cities, Crateús, Santana do Acaraú and Uruoca presented null values in 2021, after the filters used.

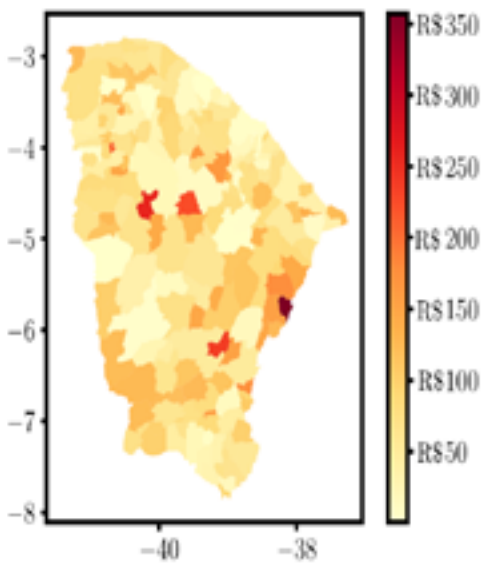
Table 1 – Real expenditure on fuel in the cities of the state of Ceará: statistics

Total	2017	2018	2019	2020	Average 2017-2020	2021
R$ million	R$ 307.8	R$ 373.9	R$ 220.3	R$ 285.6	R$ 296.9	R$ 328.8
$ million	$ 58.3	$ 70.8	$ 41.7	$ 54.1	$ 56.3	$ 62.3

Source: Self-elaboration.

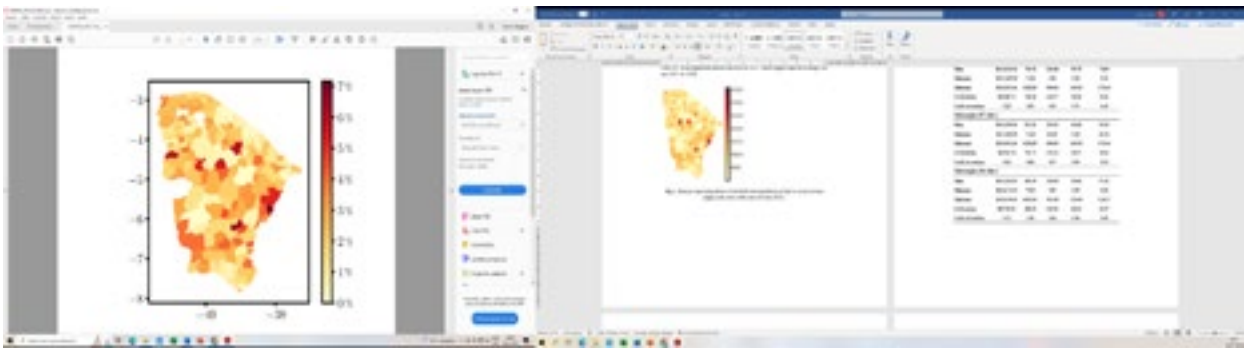
In Figures 1 and 2, we show the maps of the state of Ceará, considering fuel expenditures in 2021 of the 181 cities, in per capita terms and in terms of the current revenues respectively. Visibly, there is a heterogeneity of this expenditure in the cross-city analysis, evidence corroborated by the analysis of descriptive statistics.

Figure 1 – Real per capita expenditure on fuel in the cities of the state of Ceará (2021)



Source: Self-elaboration.

Figure 2 – Expenditure on fuel to current revenue in the cities of the state of Ceará (2021)



Source: Self-elaboration.

In 2021, the actual expenditure on fuel was R$ 36.27 per inhabitant, with the minimum amount registered in Quixadá, R$ 0.03, and the maximum amount in Potiretama, R$ 357.45. The sample standard deviation was R$ 52.60, and the coefficient of variation was 0.69. Both dispersion metrics showed, in 2021, values higher than the average values (2017 to 2020).

3.1 Control variables

The descriptive statistics of the observable variables used in this work as a control are reported in Table 2. First, data intuitively capable of explaining the different spending pattern of cities in this fuel item are used. Second, the data contained in the TCE-CE bases of the consumption item are extracted. The choice obeys both the criterion of intuitive explanatory power and availability. One difference consists in the exclusion of variables of a political nature, normally associated with the characteristics of the mayor or his party.

Table 2 – Control variables summary statistics (2021)

Control variables	Real per capita current revenue (R$ dec/22)	City area (Km2)	Distance to capital (Km)	Distance to health reference city (Km)	Students using public school transport (per thousand inhabitants)	Control variables
Full sample (181 cities)						
Mean	R$ 3,434.94	796.92	266.48	50.78	74.00	Mean
Minimum	R$ 1,349.58	72.68	0.00	0.00	0.03	Minimum
Maximum	R$ 8,315.16	4262.29	549.00	145.00	172.64	Maximum
St. Deviation	R$ 845.72	740.86	142.97	36.04	32.01	St. Deviation
Coeff. of variation	0.25	0.93	0.54	0.71	0.43	Coeff. of variation
Subsample (87 cities)						
Mean	R$ 3,559.20	912.02	334.31	69.48	91.90	Mean
Minimum	R$ 1,349.58	72.68	60.40	0.00	43.36	Minimum
Maximum	R$ 8,315.16	4262.29	549.00	145.00	172.64	Maximum
St. Deviation	R$ 922.74	781.71	125.33	34.37	28.52	St. Deviation
Coeff. of variation	0.26	0.86	0.37	0.49	0.31	Coeff. of variation
Subsample (94 cities)						
Mean	R$ 3,319.93	690.39	203.69	33.46	57.42	Mean
Minimum	R$ 2,171.31	74.03	0.00	0.00	0.03	Minimum
Maximum	R$ 8,195.43	4010.62	511.00	120.00	124.17	Maximum
St. Deviation	R$ 754.43	688.04	129.41	28.12	25.57	St. Deviation
Coeff. of variation	0.23	1.00	0.64	0.84	0.45	Coeff. of variation

Source: Self-elaboration.

The final choice of control variables to explain the expense may allow us fair comparison between very different cities. It includes:

a) the total area of the city (Km2),
b) the distance to the capital, Fortaleza,
c) real per capita current income,

d) distance to the reference city in terms of health, and
e) number of students enrolled in public education who use public transport per thousand inhabitants.

The instruments – economic, demographic, geographic, health and education variables – suggest a considerable dispersion in the determinants used here.

The heterogeneity is opportune to explain the heterogeneity to be observed also in fuel costs. This heterogeneity suggests that it is opportune to use cluster analysis to identify subsamples that are more homogeneous among themselves, considering the control variables. This analysis indicated the existence of 2 groups, the first containing 87 cities and the second 94 cities. In general, when comparing the subsamples, we found that the first subsample is composed of 87 cities that, on average, have a higher per capita income, a larger area, are farther from the capital and the respective health reference cities, and have more students using school transport. In other words, subsample 1 presents control variables that intuitively suggest a higher per capita fuel consumption pattern.

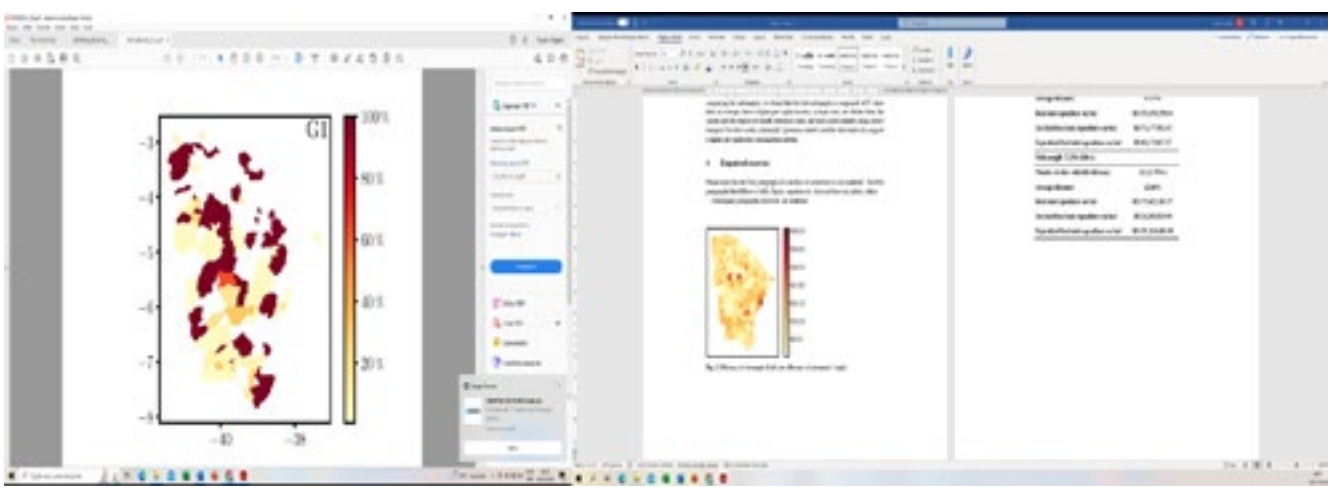
4 EMPIRICAL EXERCISE

As we have explained, the state of Ceará has 184 cities, but the textual filter used identified fuel costs in 181 cities. Crateús, Santana do Acaraú and Uruoca presented null values in 2021, after the filters used. It is also worth remembering that these 181 cities were grouped into subsamples based on the previous cluster analysis study, considering the characteristics measured by the control variables.

The exercise of building the technical efficiency frontier was done separately for each subsample. In both, we use the same specification: output-oriented with variable return of scale and two-stage methodology.

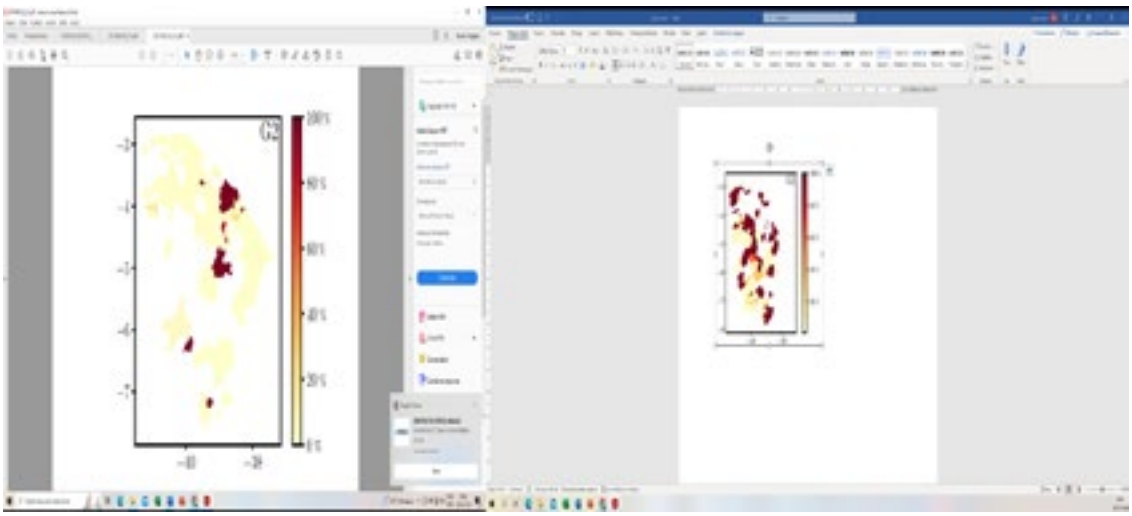
Figures 3 and 4 shows, respectively, the efficiency for each of the 181 cities, considering both subsamples: G1 with 87 cities, and G2 with 94 cities. The more efficient a city is, in relation to the rest of its subsample, this means that (keeping its control characteristics) this city hall is able to serve more inhabitants for every R$ 1.00 spent on fuel per year, i.e., it has the real per capita fuel lower expenditures in 2021.

Figure 3 – Efficiency of subsample 1



Source: Self-elaboration.

Figure 4 – Efficiency of subsample 2



Source: Self-elaboration.

Figures 3 and 4, jointly, shows the efficiency for each of the 181 cities, considering both subsamples. There is heterogeneity in the efficiency of cities within each subsample, and both subsamples are also very different from each other, as we can see in Table 3.

Table 3 – Main efficiency results by subsample (2021)

Variable	Value
Subsample 1 (87 cities)	
Number of cities with full efficiency	37 (42.53%)
Average efficiency	47.57%
Real total expenditure on fuel	R$ 153,350,550.04
Justifeid Real total expenditure on fuel	R$ 71,177,532.67
Unjustifeid Real total expenditure on fuel	R$ 82,173,017.37
Subsample 2 (94 cities)	
Number of cities with full efficiency	11 (11.70%)
Average efficiency	13.86%
Real total expenditure on fuel	R$ 175,422,011.57
Justifeid Real total expenditure on fuel	R$ 24,203,929.59
Unjustifeid Real total expenditure on fuel	R$ 151,218,081.98

Source: Self-elaboration.

Compared to subsample 2, subsample 1 – composed of 87 cities that, on average, have a higher per capita in-come, a larger area, are farther from the capital and the respective health reference cities, and have more students using school transport – spends 3 times more per capita on fuel (R$ 76.56 versus R$ 24.84), but has more cities with full efficiency (42.53% versus 11.70%) and has a higher average efficiency (47.57% versus 13.86%).

In the first subsample, around R$ 82.17 million appears as not justified by the model used, while in the second subsample, the amount is R$ 151.22.

Adding all 181 cities analyzed by the study, we have a total of R$ 233.39 million. It is a representative value, in absolute terms. When weighted by population (R$ 25.75 per capita), or as a ratio of aggregated current revenue (0.79%), we can observe that the relevance does not seem so suggestive, to the point of justifying an investigation into all 133 non-efficient cities.

Thus, Table 4 reports the 10 cities in each subsample that show the greatest difference in absolute values (R$). That is, they are the cities with the highest unjustified fuel consumption in 2021, as an attempt to direct the efforts of possible on-site inspections, considering the cost-effectiveness of this type of activity.

Table 4 – Cities with the highest unjustified expenditure on fuel (2021)

Order	City	Real per capita expenditure on fuel	Real total expenditure on fuel	Efficiency
Subsample 1 (87 cities)				
1	ITATIRA	R$ 224.30	R$ 4,897,843.37	0.70%
2	QUIXELÔ	R$ 237.12	R$ 3,828,741.63	2.30%
3	CAMPOS SALES	R$ 120.21	R$ 3,302,219.00	8.60%
4	NOVO ORIENTE	R$ 100.28	R$ 2,875,441.95	2.30%
5	IPUEIRAS	R$ 71.28	R$ 2,716,730.57	2.60%
6	CATUNDA	R$ 255.66	R$ 2,652,767.59	0.60%
7	MOMBAÇA	R$ 69.58	R$ 3,051,693.64	15.70%
8	IPU	R$ 80.75	R$ 3,396,118.78	24.60%
9	MADALENA	R$ 122.95	R$ 2,442,181.86	1.40%
10	MONSENHOR TABOSA	R$ 140.33	R$ 2,420,544.24	1.00%
Subsample 2 (94 cities)				
1	SOBRAL	R$ 24.50	R$ 5,163,360.73	0,40%
2	IGUATU	R$ 49.28	R$ 5,079,797.59	0,10%
3	LIMOEIRO DO NORTE	R$ 81.85	R$ 4,902,172.34	0,10%
4	CASCAVEL	R$ 67.21	R$ 4,854,642.18	0,20%
5	QUIXERAMOBIM	R$ 58.40	R$ 4,775,960.13	0,10%
6	TABULEIRO DO NORTE	R$ 141.76	R$ 4,367,131.67	0,00%
7	CAMOCIM	R$ 62.48	R$ 3,992,716.46	0,10%
8	CARIDADE	R$ 161.65	R$ 3,682,629.69	0,00%
9	RUSSAS	R$ 44.83	R$ 3,536,091.69	0,10%
10	ACARAÚ	R$ 53.57	R$ 3,380,541.39	0,20%

Source: Self-elaboration.

According to the results, in subsample 1, there are 3 cities in the northwest mesoregion and 4 cities in the hinterland, while in the second subsample, there are 3 cities again in the northwest mesoregion and another 3 in the Jaguaribe area. In total, we have a value of R$ 73.33 million in these 20 cities, which represents 31.52% of the unjustified total (R$ 233.39 million).

5 CONCLUDING REMARKS

Public management in Brazil requires the adoption of duly standardized and computerized procedures that are characterized by objectivity, technique, meritocracy and transparency. In parts, the partial absence of such procedures is explained due to the scarcity of impartial, neutral and technical scientific studies that support the decision-making process, formulation and implementation of public policies involving their subnational federative entities. Such absence from the academy constitutes an obstacle and it is exactly in this sense that this article adds, as it is aligned with the theme of efficient use of public resources in the provision of goods and services.

States and municipalities with worse socioeconomic indicators need to make a higher level of effort so that the scarce resources are used in the best way by the political manager, it being socially desirable that precisely in these poorer regions there is less corruption and fraud, both by the machine public and private initiative.

In this context, this empirical research adds to the improvement of mechanisms for combating and preventing risks and fraud that already exist in the TCE-CE, through the development and systematization of new tools, which can serve as a benchmark for other federation units, promoting a more refined discussion on the use of public funds in Brazilian cities.

6 REFERENCES

ALMEIDA, Edilberto Tiago de et al. Uma análise da demanda por combustíveis através do modelo almost ideal demand system para Pernambuco. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 54, p. 691-708, 2016.

BANKER, Rajiv D.; CHARNES, Abraham; COOPER, William Wager. Some models for estimating technical and scale inefficiencies in data envelopment analysis. **Management science**, v. 30, n. 9, p. 1078-1092, 1984.

BRASIL. **Lei Complementar nº 4320**, 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: Presidência da república, 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 22 set. 2022.

CHARNES, Abraham; COOPER, William W.; RHODES, Edwardo. Measuring the efficiency of decision making units. **European journal of operational research**, v. 2, n. 6, p. 429-444, 1978.

DEBREU, Gerard. The coefficient of resource utilization. **Econometrica: Journal of the Econometric Society**, p. 273-292, 1951.

FÄRE, Rolf; LOVELL, CA Knox. Measuring the technical efficiency of production. **Journal of Economic theory**, v. 19, n. 1, p. 150-162, 1978.

FARRELL, Michael James. The measurement of productive efficiency. **Journal of the royal statistical society: series A (General)**, v. 120, n. 3, p. 253-281, 1957.

GATTOUFI, Said; ORAL, Muhittin; REISMAN, Arnold. Data envelopment analysis literature: A bibliography update (1951–2001). **Journal of Socio-Economic Planning Sciences**, v. 38, n. 2-3, p. 159-229, 2004.

LIMA, R. **Ineficiência técnica das prefeituras do estado da Paraíba na alocação de recursos para aquisição de combustíveis**. 2017. 65 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia do Setor Público) – Programa de Pós-Graduação em Economia do Setor Público da Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2017.

MATOS, Paulo. Uma nota sobre o impacto da corrupção no endividamento dos Estados brasileiros. **Revista Brasileira de Economia**, v. 72, p. 186-195, 2018.

MAURO, Paolo. Corruption and growth. **The quarterly journal of economics**, v. 110, n. 3, p. 681-712, 1995.

SHEPARD, R. **Cost and Production Functions**. 1st edn. Princeton University Press, United States, 1953.

TREVISAN, M.; CHIZZOTTI, A.; IANHEZ, J.; CHIZZOTTI, J.; VERILLO, J. **O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil**. 1st edn. São Paulo Press, Brazil, 2003.

Design Thinking como indutor da inovação no controle externo: estudo de caso do Tribunal de Contas do Estado do Ceará

Valéria Diniz de Miranda e Derlange Maia Oliveira

Design Thinking as an inovation inducer in external control: the State of Ceará Audit Court case study.

RESUMO

A presente pesquisa tem por objetivo avaliar a aplicabilidade do *Design Thinking* como ferramenta de indução da inovação no setor público para instrumentalizar a produção de soluções aplicáveis de problemas do controle externo. Para tanto, desenvolveu-se uma pesquisa qualitativa baseada em um estudo de caso, implementado num evento realizado em 2 dias, envolvendo cerca de 50 servidores por dia, e que resultou na proposição de um rol de 66 critérios objetivos aplicáveis à pontuação de documentos técnicos da espécie processual Representação no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. O *Design Thinking* mostrou-se como um instrumento viável para promover a socialização, o engajamento do corpo técnico em prol da geração sistêmica de soluções inovadoras para o controle externo.

Palavras-Chave: *design thinking*; inovação; controle externo.

ABSTRACT

The present paper aims to evaluate the applicability of Design Thinking as a tool to induce innovation in the public sector to instrumentalize the creation of applicable problem solving solutions to external control. For this purpose, a qualitative research was developed, based on a case study implemented in an event held in 2 days, involving about 50 public servants per day, resulting in the proposition of 66 objective criteria to be implemented at productivity scoring of technical documents produced within the "Representação" procedure in the context of State of Ceará Audit Court. Design Thinking proved to be a viable instrument to promote socialization and engagement of the technical staff in favor of the systemic generation of innovative solutions for external control.

Keywords: Design Thinking; innovation; external control.

1 INTRODUÇÃO

As transformações políticas, econômicas, tecnológicas e sociais, ocorridas nos mais diversos países, nas últimas décadas, apontam para o surgimento de uma sociedade imersa em um cenário global de alta complexidade. O conceito de mundo VUCA, um acrônimo cunhado pela comunidade de inteligência do Exército dos Estados Unidos, no início dos anos 1990, descreve o mundo como um ambiente de volatilidade, incerteza, complexidade e ambiguidade (*volatility*, *uncertainty*, *complexity* e *ambiguity*). Este conceito vem sendo amplamente difundido para explicar o surgimento de uma paisagem global complexa, confusa e diversa, tendo sido criado com o objetivo de facilitar a compreensão sobre como seria a realidade global no contexto do pós-guerra fria (COVARRUBIAS MORENO, 2020).

O antropólogo Jamais Cascio, em seu celebrado artigo, intitulado "Facing the age of chaos", refuta o conceito do mundo VUCA e propõe uma nova forma de encarar e compreender o mundo: o mundo BANI que, em inglês, é o acrônimo para *Brittle*, *Anxious*, *Nonlinear* e *Incomprehensible* e que, em português, representa um mundo frágil, ansioso, não linear e incompreensível. Para o autor, os conceitos de volatilidade ou complexidade são lentes insuficientes para entender o que, de fato, vem ocorrendo na atual dinâmica da sociedade, em que as situações que estão se apresentando não são simplesmente instáveis, elas são caóticas (CASCIO, 2020).

A pandemia da COVID-19 é um exemplo de como a realidade pode se tornar caótica em um curto espaço de tempo. Para enfrentamento dessa crise, sem precedentes na história, os governos e instituições tiveram que se reorganizar para dar resposta rápida às situações adversas e inesperadas que se impunham. Na seara fiscal, por exemplo, o Brasil aprovou, em tempo recorde, um conjunto de medidas legislativas para aprovação do chamado "orçamento de guerra" que permitiu a flexibilização fiscal sem precedentes do ponto de vista da história fiscal do país (ORAIR, 2021).

Neste ambiente global desafiador, a Administração Pública tem sido instada a se reinventar para superar os desafios e obstáculos que se apresentam, prestando serviços públicos de qualidade com maior agilidade e eficiência. A busca por soluções inovadoras, para os problemas complexos a serem enfrentados pela administração pública, no atendimento das demandas crescentes e emergenciais da sociedade, apresenta-se, portanto, como questão imperativa.

O *Design Thinking* (DT), que tem o ser humano como centro das discussões, apresenta-se como uma opção, de alto potencial, para dar suporte à resolução de problemas complexos, sobretudo por sua capacidade de promover inovação no desenvolvimento de produtos e serviços. Isto porque o DT visa descobrir, efetivamente, as soluções mais adequadas, ora usando o pensamento divergente, para expandir o panorama de opções, ora convergindo para soluções pensadas e estruturadas com foco no usuário final.

Contudo, esse conceito ainda vem sendo implementado de maneira incipiente no que concerne à atuação dos tribunais de contas. Com efeito, o Tribunal de Contas da União (TCU) é um dos poucos exemplos de Cortes de Contas que adota o *Design Thinking* em seus projetos e trabalhos. Motta (2020), pontua que o TCU, por meio de seu Laboratório de Inovação e Colaboração, denominado coLAB-i, vem aplicando, desde 2015, o DT em vários projetos, bem como no redesenho de produtos e serviços do Tribunal, dando suporte para utilização dessa abordagem em suas auditorias.

Desse modo, considerando que a adoção de soluções inovadoras para a resolução de problemas complexos vem se tornando uma questão de extrema relevância para efetividade das atividades desempenhadas pelas instituições públicas, identificou-se a necessidade de realizar um estudo que se propusesse a responder o seguinte problema: "Como criar soluções inovadoras, utilizando o *Design Thinking*, nos trabalhos de controle externo?". Como objetivos específicos da pesquisa, destacam-se: (a) avaliar a implementação de novas dinâmicas de trabalho no ambiente corporativo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE), possibilitando a socialização e geração sistêmica de soluções inovadoras para o controle externo; e (b) proporcionar engajamento do corpo técnico em torno de um novo *mindset* (modelo de pensamento) de trabalho.

A pesquisa é de natureza qualitativa, baseada em um estudo de caso, e objetiva avaliar a aplicabilidade do *Design Thinking,* como ferramenta para instrumentalizar a produção de soluções

de problemas do controle externo, mais precisamente para a proposição de um rol de critérios objetivos para pontuação de documentos técnicos da espécie processual Representação, no âmbito das atividades finalísticas de instrução de processos de controle externo na Secretaria de Controle Externo (Secex) do TCE-CE.

O artigo contém seis seções, além desta introdução. Nas seções dois e três, apresenta-se, respectivamente, uma breve revisão teórica acerca da inovação no setor público e dos conceitos básicos envolvendo a abordagem *Design Thinking*. Na quarta seção, apresenta-se a descrição dos procedimentos metodológicos adotados no presente estudo, seguida da análise dos resultados encontrados. Por fim, destacam-se as principais conclusões da pesquisa e sugestões para contribuir com a disseminação de práticas inovadoras no âmbito do controle externo.

2 INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO: UMA QUESTÃO ESSENCIAL

A temática inovação vem ganhando força nos mais relevantes debates do setor público. Para Farias e Porruá (2017), a inovação, tanto no setor público como no setor privado, não pode ser vista como um fim, mas como uma oportunidade para fazer as mesmas coisas de forma diferente ou fazer coisas diferentes visando à consecução, de forma mais eficiente e eficaz, dos objetivos de uma organização. Cavalcante e Cunha (2017) pontuam que a crescente demanda por mais participação social na construção de políticas públicas, e por qualidades nos serviços públicos, tende a pressionar os governos por inovações, sobretudo frente à necessidade de busca por mais confiança e legitimidade por parte dos governos.

Com efeito, a publicação da Lei n° 13.460, de 26 de junho de 2017, que versa sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública, formaliza esse anseio da sociedade por engajamento, transparência e participação na busca de uma gestão pública mais efetiva.

Já Cavalcante e Cunha (2017) apontam que as práticas inovadoras, introduzidas pelos governos nos processos e serviços, podem resultar num novo modelo para aperfeiçoar gastos, ampliar a legitimidade e restabelecer a confiança da sociedade, haja vista os cenários de crise fiscal e de representatividade em sistemas democráticos

Laboratórios de inovação, em vários países, começam a disseminar práticas inovadoras sob os mais diversos guarda-chuvas tais como *design thinking*, *nudge*, *evidence-based policy making* (FARIAS E PORRUÁ, 2017).

No âmbito nacional, as primeiras experiências de inovação no setor público surgiram com a criação da Rede de Inovação no Setor Público (InovaGov), resultado direto da Primeira Semana de Inovação no Setor Público, organizada em 2015 pelo então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), constituindo um dos primeiros esforços no sentido de fazer o setor público agir para e em virtude da inovação.

A discussão sobre inovação no setor público toma contornos ainda mais relevantes, em se tratando de tribunais de contas, órgãos de envergadura constitucional, cuja missão envolve, numa visão *lato sensu*, o exame da boa e regular aplicação dos recursos públicos em prol da sociedade. Muito mais do que controlar as finanças do Estado e a correta aplicação dos recursos públicos, o exercício do controle externo, a cargo dos tribunais de contas, tem o condão de contribuir para a melhoria da capacidade estatal na formulação, implementação e manutenção de políticas que deem concretude aos valores e objetivos traçados na Constituição Federal (TUMA *et. al.,* 2022). Os tribunais de contas exercem, portanto, um relevante papel de indutor de boas práticas, alavancando o aperfeiçoamento da gestão pública.

3 DESIGN THINKING: PENSANDO PROBLEMAS DE UMA FORMA DIFERENTE

O *Design Thinking* é uma abordagem criativa centrada no ser humano, voltada para resolver problemas complexos e encontrar, por meio da construção colaborativa, soluções inovadoras que dificilmente seriam pensadas por um único indivíduo.

Para Bonini e Sbragia (2011), a abordagem é baseada no modo de pensar do *designer*, que se utiliza do pensamento abdutivo para identificar problemas e contradições e, assim, criar percepções sobre os comportamentos humanos que orientam o desenvolvimento de soluções. Nesse tipo de pensamento, formulam-se perguntas a serem respondidas por meio de informações obtidas, observando o universo em torno do problema.

Para Peirce (1975),

> "a abdução é o processo para formar hipóteses explicativas. A dedução prova algo que deve ser, a indução mostra algo que atualmente é operatório, já a abdução faz uma mera sugestão de algo que pode ser. Para aprender ou compreender os fenômenos, só a abdução pode funcionar como método. O raciocínio abdutivo envolve as hipóteses que formulamos antes da confirmação (ou negação) do caso".

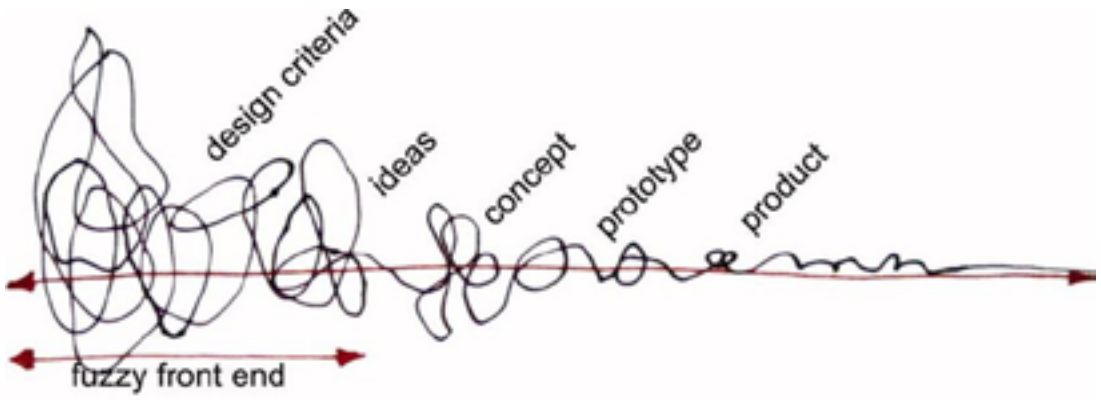
Embora seres humanos sejam *design thinkers* por natureza, esse modo de pensar do designer começou a ser estruturado e sistematizado por volta da década de 1960, mas foi apenas nos anos 1990 que a abordagem se consolidou, com o surgimento do guia de ferramentas "*Human Centered Design*" (*Design* centrado no ser humano) da celebrada empresa de inovação e design IDEO.

Segundo Brown (2017), "O *design thinking* se beneficia da capacidade que todos nós temos, mas que são negligenciadas por práticas mais convencionais de resolução de problemas. Não se trata de uma proposta apenas centrada no ser humano; ela é profundamente humana pela própria natureza". Para o autor, o DT se baseia em nossa capacidade de ser intuitivo, reconhecer padrões, desenvolver ideias que tenham um significado emocional além do funcional, expressar-se em mídias além de palavras ou símbolos.

O processo de *design thinking* é fundamentalmente exploratório, levando o indivíduo a descobertas inesperadas ao longo do caminho, e isso faz com que sua natureza seja iterativa e não linear. Um processo centrado no ser humano exige um aprofundamento na necessidade do usuário final e se vale da iteratividade com base em *feedbacks,* numa prática de expansão e síntese, de divergência e convergência, podendo, assim, se repetir até que a solução seja efetiva e viável, não apenas para si, mas principalmente para o outro. Afinal de contas, "as coisas devem ter forma para serem vistas, mas devem fazer sentido para serem entendidas e usadas" (KRIPPENDORF, 1989).

Uma outra forma de representar esse modo de pensar é entender o processo como multifásico, além de não linear – nominada de *Fuzzy Front End*. SegundoVianna (2012), nela as interações e aprendizados são constantes, uma vez que exige que o designer esteja sempre identificando novas oportunidades e alternativas geradas pelos erros aprendidos. A jornada se inicia por uma linha emaranhada e confusa, representando as incertezas do início do processo, ao passo que evolui, o problema se torna efetivamente conhecido e, consequentemente, a solução mais clara e possível para o usuário em potencial, conforme Figura 1.

Figura 1 – Representação esquemática do conceito *fuzzy front end* para o *Design Thinking*



Fonte: Sanders e Stappers (2008).

Tendo em vista que a abordagem incentiva os envolvidos a pensarem de forma colaborativa e a considerar o ponto de vista do usuário final, em todas as etapas do processo, vê-se, portanto, uma maior probabilidade de soluções inovadoras e satisfatórias para os problemas enfrentados. O cientista Albert Einstein afirmou que "se tivesse uma hora para resolver um problema e minha vida dependesse dessa solução, eu passaria 55 minutos definindo a pergunta certa a se fazer. Porque se eu soubesse a pergunta correta, poderia resolver o problema em menos de cinco minutos".

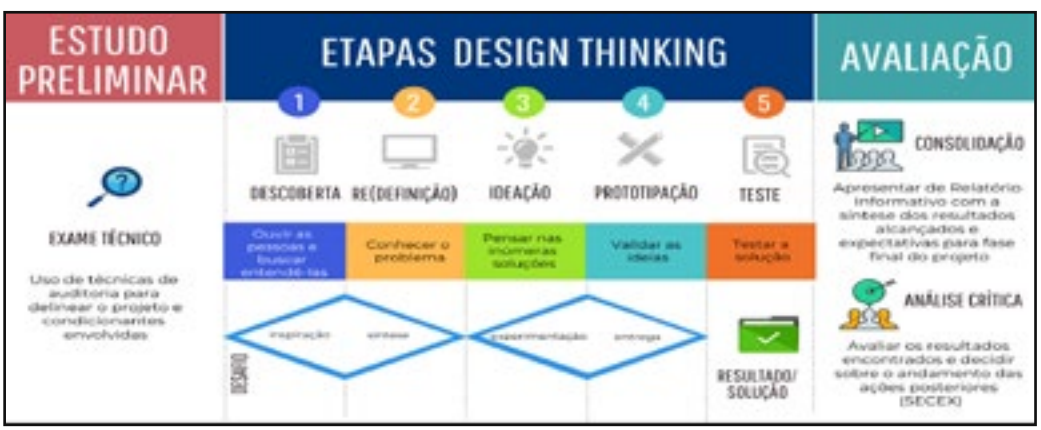
3.1 Processo de Design Thinking

Trata-se de um processo não-linear, em que suas etapas podem ser sobrepostas e se repetir quantas vezes forem necessárias para se construir uma solução importante e inovadora. Durante o processo, problemas são identificados e questionados, ideias surgem e respostas são geradas. Segundo Brown (2017), o processo de *Design Thinking* gira em torno de três "espaços de inovação": inspiração, ideação e implementação. Para ele, são espaços que podem ocorrer simultaneamente durante o projeto e "não estágios sequenciais de uma metodologia inflexível".

A inspiração começa com a identificação do problema, a partir daí são formuladas perguntas para responder à questão: "Qual é a solução que o cliente/usuário precisa?". Ideação é o espaço onde surgem as ideias, os conceitos e os protótipos que solucionaram os problemas identificados na etapa anterior. Recomenda-se, aqui, sessões de *brainstorming* com equipes multidisciplinares para a identificação de pontos fortes e fracos da ideia, viabilizando assim um protótipo mais efetivo. Já o "espaço" da implementação surge quando as soluções, inspiradas nas reais necessidades dos usuários, estão bem definidas. É aqui que as mais diversas perspectivas organizacionais, como tecnológica, estratégica, econômica e operacional avaliam a implementação da solução proposta. Em cada um desses "espaços", pode-se identificar etapas iterativas, que não ocorrem isoladamente e nem de forma sequencial. Ou seja, o que for observado em uma etapa, serve para alimentar a outra, sendo possível retornar o fluxo para explorar algo recém descoberto sobre o problema. A premissa é a busca por uma maior precisão para, assim, ter a melhor solução possível.

Existem várias representações do fluxo do pensamento do *Design*, que passa por momentos de divergência e de convergência. A que se tornou mais popular foi a do Duplo diamante (do inglês "*Double Diamond*", cuja tradução mais precisa seria "Duplo losango"), concebida pelo *British Council* em 2003, pois retrata claramente as fases de expansão (divergência) e depois de focalização (convergência), conforme Figura 2.

Figura 2 – Esquema com as etapas metodológicas do *Design Thinking*



Fonte: Autor (2023).

Primeiro são feitas pesquisas e descobertas, sistematização das informações obtidas e dos *insights* gerados, desaguando em uma síntese dessas informações que (re)define o problema tratado. Depois são criadas muitas ideias para resolvê-lo e, na sequência, é necessário escolher aquelas que melhor atendem

as necessidades das pessoas (desejáveis), que são economicamente viáveis e tecnicamente possíveis. Nos itens que seguem, apresenta-se um detalhamento de cada uma dessas etapas para uma melhor percepção da dinâmica do DT.

3.1.1 ETAPA 1: Descoberta

A etapa da descoberta consiste em aplicar ferramentas para entender o contexto do problema e identificar as necessidades e oportunidades que irão nortear a geração de soluções. Essa fase consiste em um mergulho na ambiência dos envolvidos e do tema a ser trabalhado.

Ela é a primeira e, talvez, a mais importante das etapas do *Design*, uma vez que todas as demais se baseiam nela. Também é conhecida como "empatia" ou "imersão" e tem por objetivo a aproximação do contexto, conhecendo as necessidades, expectativas, dores e dificuldades do público-alvo. É nessa etapa que ocorre uma imersão nas necessidades dos usuários por meio de aplicação de ferramentas que podem incluir entrevistas de pessoas, estudo de comportamentos e suas razões, bem como realização de pesquisas de mercado.

Para que a construção da empatia seja possível, são adotados princípios da antropologia (estudo do homem e de seus comportamentos), da etnografia (estudo do comportamento humano a partir das perspectivas das pessoas estudadas), da ergonomia (estudo que visa à adaptação dos meios de trabalho ao homem), e da psicologia (estudo dos processos mentais e do comportamento do ser humano e suas interações com o ambiente físico e social).

3.1.2 ETAPA 2: (Re)Definição

A etapa de (re)definição é quando os problemas são definidos com clareza e precisão. Seu principal desafio é submeter o problema, inicialmente proposto, a uma reanálise, sem preconceitos ou prejulgamentos, uma vez que no Design Thinking primeiro é necessário conhecer muito bem o que se quer solucionar para, então, identificar as oportunidades de ação. "Muitas vezes, o problema a princípio apontado é meramente uma consequência de fatos ainda desconhecidos. Somente após ter passado pela 1ª fase do Design Thinking, em que se utiliza da empatia, é possível conhecer verdadeiramente o problema e detectar onde residem suas causas" (TCU, 2020).

Essa etapa é um convite às pessoas a reverem práticas consolidadas e a exporem informações antes ocultas ou omitidas, que poderão conduzir ao processo de criação de algo novo e inesperado, resolvendo assim o problema por intermédio da inovação. Assim, é bem provável que o desafio apresentado no começo do trabalho seja redefinido para se adequar ao conhecimento adquirido pela equipe até o momento. Essa alteração pode levar a realização de novas entrevistas e pesquisas, retornando assim a etapa anterior, conforme preza a iteratividade do processo. Com a clareza necessária sobre o problema, deve-se partir para a geração de ideias para resolvê-lo.

3.1.3 ETAPA 3: Ideação

A terceira etapa consiste na proposição de muitas e diferentes ideias (ideação) que resolvam os problemas já conhecidos e priorizados. Para isso, é fundamental que o que se pretende resolver já tenha sido definido na fase anterior. Aqui o uso da criatividade e da empatia são imprescindíveis para o desenvolvimento das melhores ideias. O ambiente influencia nas atitudes, nos pensamentos e no engajamento das pessoas, portanto é importante que este seja inspirador e que propicie o compartilhamento de ideias de forma livre, sem distrações e sem julgamentos.

As pessoas envolvidas nessa etapa devem ser de grupos distintos com o intuito de alcançar uma maior diversidade de perspectivas, conhecimentos e vivências. Após o desenvolvimento de ideias, deve-se consolidar as melhores as quais seguirão para a próxima etapa.

3.1.4 ETAPA 4: Prototipação

A etapa de prototipação é aquela em que as ideias geradas na fase de ideação são validadas por meio da construção de protótipos físicos ou digitais com o fim de testar a solução idealizada. Tem como objetivo propiciar uma escolha mais acertada dentre as ideias propostas, e assim, evitar uma escolha prematura de uma solução não viável.

Contudo, os protótipos das melhores ideias devem ser produzidos com redução de tempo, de material e de recursos financeiros para não elevar o custo do projeto, já que a ideia pode ser inviável ou ainda aperfeiçoada.

3.1.5 ETAPA 5: Teste

A etapa do teste é o momento de validação pelos usuários finais das ideias geradas para os produtos ou serviços. É nessa etapa que a solução proposta é testada com o público-alvo para verificar sua viabilidade em condições reais, o que faz dela um momento crucial para o sucesso do projeto já que as ideias ainda não foram implementadas em larga escala e, portanto, ainda são passíveis de modificação e aprimoramento.

Os protótipos produzidos na etapa anterior serão objeto de testes e deverão receber *feedbacks* que poderão levar a novas alternativas para as soluções. Além do mais, as soluções devem ser refinadas até que todos os problemas identificados sejam sanados ou até que não haja mais valor a ser agregado ao projeto.

É nesse momento que informações obtidas na etapa da empatia são retomadas para que se averigue se as necessidades e expectativas foram de fato atendidas pela solução proposta.

4 METODOLOGIA

A metodologia utilizada no trabalho é de natureza qualitativa, objetivando, com base nas lições de Lakatos e Marconi (2010), analisar aspectos profundos que envolvem a complexidade do comportamento humano, com seus hábitos, atitudes e tendências de comportamento, particularmente frente a um estudo de caso voltado a estabelecer uma proposta de critérios objetivos, para pontuação de documentos técnicos da espécie Representação no âmbito da Secex do TCE-CE.

Para alcançar os objetivos propostos, delineou-se um plano metodológico com duas etapas distintas. A primeira etapa compreendeu a realização de estudos preliminares para possibilitar o entendimento do contexto e a delimitação da pesquisa. Para tanto, utilizou-se a técnica de pesquisa de documentação indireta, por meio de pesquisa documental (LAKATOS e MARCONI, 2010), sendo a fonte primária arquivos públicos de legislações correlatas ao tema, sobretudo aquelas oriundas de tribunais de contas.

Além disso, e considerando que a pesquisa compreende um estudo de caso na Secretaria de Controle Externo do TCE-CE, aplicou-se, adicionalmente, a observação direta com a realização da técnica de entrevistas, do tipo estruturada, com os gestores das unidades técnicas daquela Secretaria. O formulário das entrevistas constava de oito questões e foi aplicado a 30% dos gestores de unidades técnicas. O objetivo era obter informações aprofundadas a respeito do tema abordado no estudo de caso, sobretudo no que diz respeito às experiências, condutas e perspectivas dos entrevistados sobre o tema, para, assim, sintetizar informações prévias sobre o campo de interesse e acurar a delimitação do objeto da pesquisa.

A segunda etapa abrange a implementação de duas atividades simultâneas: (a) a primeira envolve a realização do estudo de caso, por meio da realização de um encontro técnico de dois dias junto a um grupo de servidores das unidades técnicas da Secex do TCE-CE, para aplicação prática das ferramentas de DT; e (b) a segunda que compreende a implementação, também com respaldo em Lakatos e Marconi (2010), da técnica de observação direta intensiva do tipo participante.

Esta última técnica foi escolhida visando permitir a participação real do pesquisador, com o grupo de trabalho envolvido na pesquisa, numa tentativa de "colocar o observador e o observado do mesmo lado, tornando-se o observador um membro do grupo, de modo a vivenciar o que eles vivenciam e trabalhar dentro do sistema de referência deles" (LAKATOS e MARCONI, 2010).

4.1. Entendimento do contexto

As atividades finalísticas de controle externo, a cargo dos tribunais de contas, envolvem o exercício de diversas competências constitucionais, desde apreciação das contas do Governador e julgamento das contas de gestores públicos, até fiscalização de atos de registro de pessoal, julgamento de tomadas de contas especiais, auditorias e inspeções para fiscalização da aplicação de recursos públicos, dentre outros.

Estas atividades são instrumentalizadas, no âmbito dos tribunais de contas, por meio dos denominados processos de controle externo. Para Tavares Filho (2022), é nos processos de controle externo que se apuram e julgam os atos produzidos dentro dos processos administrativos, verificando sua adequação à lei e demandando eventual correção, aplicando penalidades, reconhecendo danos causados ao erário ou certificando, no aspecto formal, a legalidade na aplicação e no gerenciamento dos valores confiados ao administrador público.

Os processos de controle externo, por sua vez, são categorizados nas denominadas espécies processuais. As leis orgânicas dos tribunais de contas do país, no dizer de Viana (2019), trazem o "elenco dessas espécies processuais por meio das quais são processualizadas as competências constitucionais delineadas no artigo 71 da Constituição Federal, cabendo aos Regimentos Internos e Resoluções o disciplinamento da ritualística procedimental".

As instruções dos processos de controle externo, em suas diversas espécies processuais, dão-se por meio da elaboração de documentos técnicos denominados, por Viana (2019), de peças instrutórias.

Cabe ressaltar que as decisões dos tribunais de contas, expressas nos processos de controle externo, têm como parte essencial as conclusões obtidas na fase de instrução. No caso do TCE-CE, essa previsão consta no inciso XVI, § 3º do art. 1° de sua Lei Orgânica, destacando-se que o relatório do Conselheiro Relator deverá constar das conclusões da instrução do relatório da equipe de auditoria ou do técnico responsável pela análise do processo.

Da análise do supramencionado dispositivo, infere-se a relevância das peças instrutórias produzidas pelo corpo técnico dos tribunais de contas, denominadas nesta pesquisa como documentos técnicos. Esses documentos contém o extrato das conclusões e propostas de encaminhamento e representam, sob a perspectiva da produtividade, os produtos dos trabalhos desenvolvidos na fase de instrução, sendo, muitas vezes, utilizados para fins de aferição da produtividade individual do corpo técnico dos tribunais de contas.

A atividade de elencar critérios objetivos capazes de avaliar a complexidade das atividades laborais de elaboração de documentos técnicos, enquanto peças instrutórias dos processos de controle externo, mostra-se de suma relevância para os tribunais de contas, sobretudo nas questões afetas à aferição de pontuação para fins de produtividade.

Nesse contexto, a atividade de aferição de pontuação de documentos técnicos, na Secex do TCE-CE, é exercida, atualmente, com base em dois normativos a saber: a Portaria n° 230/2021, que estabelece as diretrizes, as etapas e os critérios para avaliação de desempenho e produtividade da Secretaria de Controle Externo e suas unidades subordinadas; e a Portaria n° 320/2021, que estabelece a tabela de pontuação de documentos técnicos elaborados pelas Unidades Técnicas da Secretaria de Controle Externo para fins de avaliação de desempenho e produtividade.

Ocorre que os referidos normativos não são capazes, individual ou conjuntamente, de fornecer critérios objetivos mínimos capazes de respaldar a atividade de ponderação de pontuação para cada um dos documentos técnicos produzidos pela Secex, nas diversas espécies processuais existentes. Tal constatação motivou a Secretaria a idealizar um projeto específico destinado a propor a formalização de critérios objetivos aplicáveis à pontuação de documentos técnicos, de modo a normatizar a matéria.

Dada a magnitude e amplitude dos critérios a serem idealizados e do elevado quantitativo de documentos e espécies processuais envolvidas (a Secex do TCE/CE conta com 45 espécies processuais e 242 documentos técnicos possíveis de serem elaborados), o presente estudo de caso limita-se a uma única espécie processual, qual seja, a Representação.

Aprofundando a pesquisa documental em busca de um robusto entendimento da problemática, efetivou-se um levantamento de legislações de outros órgãos públicos, notadamente de tribunais de contas, sobre critérios de pontuação e produtividade. Nesta atividade constatou-se a existência de inúmeros normativos relacionados à avaliação de produtividade, sendo que apenas dois deles adentravam na questão da pontuação de documentos técnicos no âmbito de aferição de metas individuais, quais sejam:

a) Portaria nº 174/2021-GPRES TCE/GO que institui o sistema de aferição de produtividade e efetividade dos trabalhos de Controle Externo desempenhados no âmbito das unidades técnicas subordinadas à Secretaria de Controle Externo do TCE-GO; e
b) Portaria-SEGECEX n° 14/2020-TCU, que versa sobre a concessão de prazos para instrução processual.

O primeiro normativo listado estabelece prazos de instrução de acordo com a complexidade dos processos, ao qual se atribuem pesos. Além disso, apresenta uma métrica de pontuação de acordo com os critérios qualidade e prazo. Já o normativo do TCU conta com anexo em que são definidos e caracterizados um rol de parâmetros para avaliação da complexidade de processos de controle externo servindo, portanto, de importante marco referencial para a pesquisa que ora se apresenta.

Além disso, realizou-se um diagnóstico junto aos diretores das unidades técnicas da Secex, por meio do uso da técnica de entrevista, com a finalidade de ampliar o rol de informações, sobre as atuais rotinas de atribuição de pontuação, e captar possíveis critérios a serem utilizados na normatização que se pretende instituir. De modo geral, chegou-se as seguintes constatações:

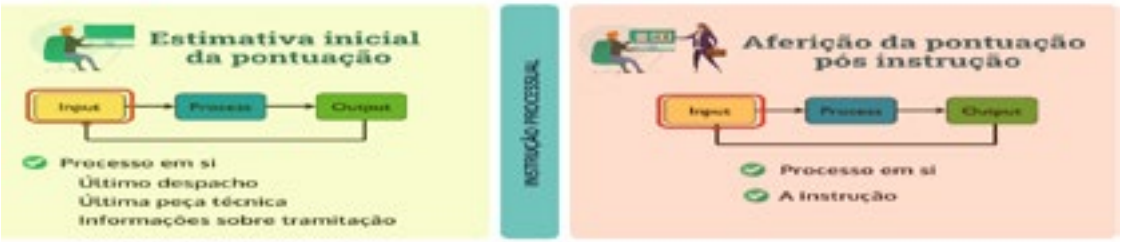
a) Não se observa uma rotina padronizada na atividade de atribuição de pontuação de documentos técnicos entre as diversas unidades técnicas da Secex, sendo esta tarefa executada com base na análise, mais ou menos acurada, de cada diretor; e
b) Após a etapa de instrução, a pontuação, inicialmente atribuída ao processo, pode sofrer alterações, a depender das justificativas apresentadas pelo autor para tal alteração, sempre em comum acordo com o gestor da unidade técnica.

A partir das constatações feitas ao longo da etapa de estudos preliminares, é possível afirmar que a atribuição de pontuação de documentos técnicos da Secex conta com dois momentos distintos, a saber:

a) Pontuação de planejamento que compreende a estimativa inicial da pontuação dos documentos técnicos, que é determinada com base apenas nos dados sobre o processo em si (dados do último despacho, tempo e tamanho do processo, informações sobre trâmite processual, dentre outros); e
b) Pontuação de execução (pós-instrução) que compreende os ajustes finais à pontuação dos documentos quando são consideradas condicionantes como diferença de tempo necessário para instrução processual face ao planejado, necessidade de estudo e aprofundamento, consulta às bases de dados e portais, dentre outros.

Na Figura 3 é possível observar esses dois momentos de pontuação e sua caracterização.

Figura 3 - Etapas envolvidas na atividade de atribuição de pontuação de documentos técnicos



Fonte: Autor (2023).

Por tratar-se de temática complexa e abrangente, entendeu-se indispensável um momento de reflexão e análise junto ao corpo técnico da Secretaria, com o objetivo de debater estudos, conceitos e critérios já estabelecidos na etapa de estudos preliminares. Esta reflexão foi efetivada com uso do *Design Thinking* e compreende a aplicação prática abordada no presente estudo de caso, conforme metodologia detalhada no item adiante.

4.2. Proposta metodológica para o estudo de caso com uso do *Design Thinking*

A proposta metodológica idealizada para o presente estudo de caso tomou por base conceitos do *Design Thinking,* fazendo uso das ferramentas disponibilizadas no *Toolkit*[1] para Governo do TCU (TCU, 2020).

Uma importante referência para a aplicação da abordagem DT, no contexto do setor público, é o kit de ferramentas "*Design Thinking* aplicada ao serviço público" do Laboratório de Inovação GNOVA, da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Para este estudo de caso, no entanto, utilizou-se o *toolkit* do TCU como referência pelo fato de nele estarem sintetizados instrumentos que facilitam a disseminação e implementação do novo *mindset* do DT no controle externo.

Além da similaridade da natureza das atividades de controle externo, exercidas pelo TCU e TCE-CE, respeitado, por óbvio, o alcance da jurisdição de cada órgão, há também o fato de o TCU servir como paradigma para os tribunais de contas do país em diversas matérias.

Motta (2020) esclarece que a Corte Federal já vem adotando os conceitos do *Design Thinking,* promovendo ações de capacitação sobre o tema e apoiando suas equipes de auditores a utilizarem os princípios e as ferramentas do *Design Thinking* em suas auditorias, o que justifica a escolha de seu *toolkit* como parâmetro desta pesquisa.

Foram selecionadas cinco ferramentas de modo a permitir que, na presente aplicação prática, fosse feito um percurso metodológico pelas etapas do DT. As ferramentas selecionadas encontram-se detalhadas no Quadro 1.

Quadro 1 - Métodos e técnicas utilizados na aplicação do *Design Thinking* no estudo de caso

Detalhamento	Etapas do *Design Thinking*				
	Descoberta	Re (definição)	Ideação	Prototipação	Teste
Atividades	Entender o contexto do problema e identificar as necessidades e oportunidades que irão nortear a geração de soluções	Analisar profundamente o problema inicialmente proposto possibilitando um mergulho para conhecer verdadeiramente o problema	Gerar ideias inovadoras que solucionem o problema	Idealizar proposta de critérios objetivos de pontuação para uma espécie processual	Testar previamente a solução prototipada antes de sua implementação efetiva
Ferramentas	Cartões de insight	Diagrama de afinidades	Brainstorming	Prototipagem geral	Teste/iteração

Fonte: Autor (2023).

Para a primeira etapa do *Design Thinking*, denominada como "Descoberta", selecionou-se para aplicação a ferramenta "Cartões de insight" que consiste em fazer com que um grupo de pessoas faça anotações sucintas em cartões ou *post-its,* registrando os *insights* que mais lhe chamaram a atenção, na análise de um determinado assunto. O objetivo desta técnica é suscitar reflexões embasadas em dados

[1] *Toolkit* é um conjunto de ferramentas criado para facilitar a implementação de um método no desenvolvimento de projetos, como os de inovação, por exemplo.

reais. Os *insights,* gerados nessa etapa e anotados em cartões, para uma rápida consulta e manuseio, permitem visualizar o desafio estratégico proposto sob outra luz.

Na etapa de "Re(definição)" selecionou-se a ferramenta "Diagrama de afinidades". A aplicação dessa técnica consiste em registrar, em *post-its*, as cinco principais ideias coletadas na etapa anterior, priorizando, portanto, os mais importantes insights registrados, e agrupando-os, em seguida, por afinidade, similaridade, dependência ou proximidade. Seu uso ajuda a delimitar os desafios de um determinado problema, avaliando suas subdivisões e interdependências, conexões entre temas e oportunidades para a pesquisa.

Já na etapa de "Ideação" o instrumento selecionado foi o "*Brainstorming*". O objetivo era explorar a criatividade dos envolvidos, por meio de uma grande ideação em grupo, de modo que fosse possível pensar em critérios que efetivamente pudessem vir a ser utilizados para pontuação de documentos técnicos na espécie Representação.

Na quarta etapa (a de "Prototipação"), dada a complexidade do problema em estudo que envolve a tarefa de elencar e ponderar critérios objetivos de pontuação de documento técnicos, selecionou-se a ferramenta "Prototipagem geral" que permite que ideias sejam testadas e iteradas antes da implementação, propiciando a identificação de pontos de melhoria antes que se desprenda energia e recursos para implementação da ideia original.

Para a pesquisa em tela, foram selecionadas três situações práticas com processos da espécie processual Representação (processos n° 01796-2019-9; 20574-2018-2 e 14050-2022-3), de modo a avaliar, na etapa de prototipação, os critérios propostos na etapa anterior (ideação), em vivências reais.

Na quinta e última etapa, a técnica utilizada foi a de "teste/iteração". O objetivo aqui era compilar os critérios elencados e colocá-los à prova para sua validação pelos usuários (no caso, o corpo técnico e gerencial da Secex) e perante o mundo real.

Ao longo da implementação das etapas do Design Thinking, aplicou-se a técnica de observação direta intensiva do tipo participante, viabilizando a participação real do pesquisador com o grupo de trabalho (LAKATOS e MARCONI, 2010). Esta técnica foi implementada pela condução da implementação das ferramentas do *Design Thinking* ao longo do estudo de caso, bem como nas reflexões sobre os temas discutidos e as soluções idealizadas, especialmente na construção de uma nuvem de palavras, suporte na construção do diagrama de afinidades.

5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nesta seção apresenta-se a aplicação da prática do DT no objeto que ora se estuda (critérios de pontuação). O detalhamento de todas as atividades realizadas ao longo do estudo de caso é apresentado pormenorizadamente nos itens que seguem, observando as etapas previstas na metodologia proposta.

As atividades foram realizadas entre os dias 14 e 15 de setembro de 2022, por intermédio de evento presencial realizado com o corpo técnico da Secex que contabilizou um total de 8 horas de debates e contou com a presença de mais de 50 servidores por dia. O evento foi amplamente divulgado na Secretaria, tendo sido feito convite extensível aos que compõem o corpo técnico, de modo que o tema, que é extremamente sensível a todos, pudesse ser debatido abertamente e ter suas possíveis soluções e caminhos construídos em processo participativo.

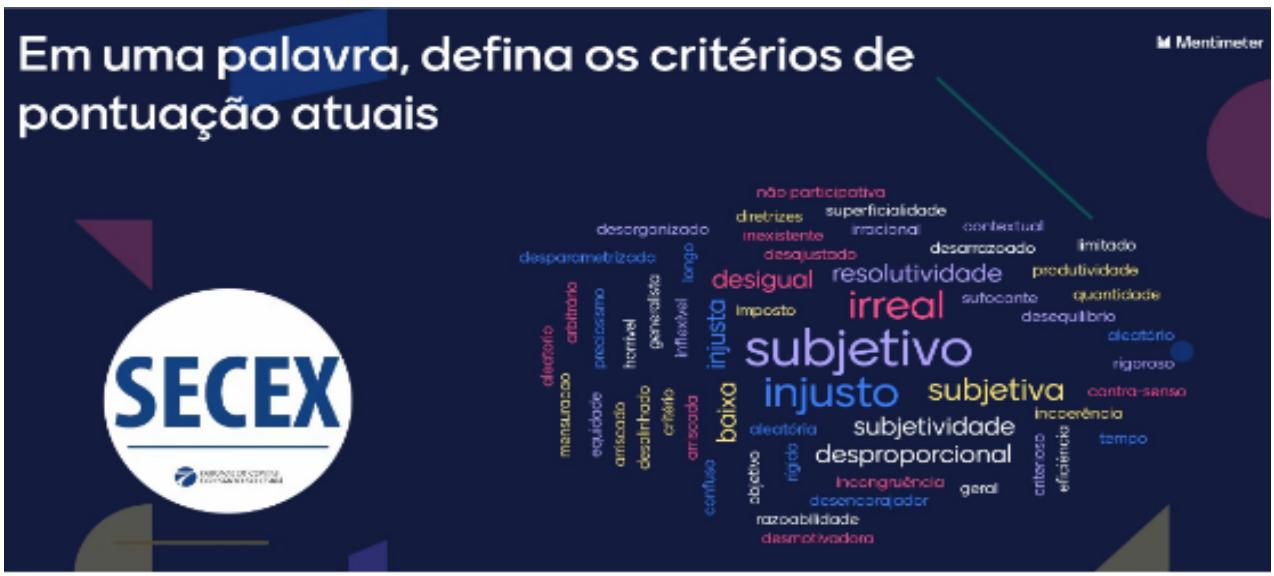
5.1 Etapas: Descoberta, Re(definição), Ideação, Prototipação e Teste

A etapa da Descoberta deu-se no primeiro dia do evento (14 de setembro), tendo sido a primeira atividade uma reflexão para mergulho no tema, idealizada como parte das ações de observação direta intensiva implementada pelos pesquisadores. Nesse sentido, aplicou-se a ferramenta *word clouds* (nuvem de palavras) disponibilizada no sítio eletrônico do *Mentimeter*[2] que permite a interação e engajamento

[2] *Mentimeter* é uma plataforma online que disponibiliza ferramentas que possibilitam a criação de apresentações interativas. Disponível em: < https://www.mentimeter.com/pt-BR>

em reuniões com obtenção de respostas em tempo real. Na Figura 4 apresenta-se o registro de aplicação desta ferramenta com a nuvem de palavras gerada e que sintetiza o pensamento dos presentes ao evento antes do início dos debates.

Figura 4 – Nuvem de palavras construída pelo corpo técnico da Secex durante o evento sobre o tema critérios de pontuação



Fonte: Autor (2023).

Da análise da Figura 2, é possível inferir que a percepção de parte do corpo técnico da Secex é de que a atual metodologia de pontuação de documentos técnicos inclui elevado grau de subjetividade. Essa conclusão se coaduna com o entendimento que a Secretaria já tinha sobre a matéria e que, inclusive, a fez idealizar uma diretriz específica em seu PDCEX (Plano Diretor de Controle Externo), com o objetivo de tratar a matéria, por meio da formalização de critérios objetivos para pontuação de documentos técnicos.

A implementação da técnica "Cartões de insight" da etapa de descoberta foi levada a termo com reflexões pelos presentes ao evento que, divididos em sete grupos, anotaram ideias relacionadas ao seguinte questionamento: "Quais são os fatores que hoje limitam a Secex de ter uma adequada aferição da produtividade?". A Figura 5 apresenta uma síntese dos resultados encontrados.

Figura 5 – Síntese dos resultados encontrados na fase de descoberta

Fonte: Autor (2023).

Para instrumentalizar a etapa da Re(Definição) utilizou-se a ferramenta "Diagrama de afinidades", sendo selecionadas e agrupados os cinco principais *insights* elencados pelos grupos. Ao todo foram agrupados 35 *insights.*

Analisando os *insights* registrados no diagrama de afinidades, observou-se que muitos se repetiam ou tratavam sobre temas não relacionadas à questão central elaborada no início da etapa 1. Nesse sentido, os 35 *insights* registrados foram compilados e agrupados num total de 13 tópicos, conforme se apresenta no Diagrama de afinidades do Quadro 2. Na Figura 5 encontra-se, por sua vez, uma síntese dos resultados encontrados nesta etapa.

Quadro 2 - Diagrama de afinidades constando a síntese das colaborações feitas ao longo das etapas de descoberta e re(definição) no evento dos critérios objetivos de pontuação

BLOCO 1 - Fatores que limitam a Secex de ter uma adequada aferição da produtividade	BLOCO 2 - Principais constatações acerca da repercussão da atual sistemática de atribuição das pontuações
1. Ausência de dados estruturados sobre os processos, informação fundamental para possibilitar: a) o conhecimento da complexidade dos processos; b) entendimento sobre o histórico do jurisdicionado; c) estatística da demanda média por processo por servidor (estimativa de capacidade operacional das equipes); e d) conhecimento dos elementos para devida definição de escopo. 2. Dificuldade em elencar critérios que quantifiquem adequadamente o tempo intelectual. 3. Enorme diversidade de espécies processuais e documentos. 4. Falta da participação dos servidores na construção dos critérios de classificação e pontuação dos processos. 5. Dificuldade em pensar em critérios que considerem a diferença do nível de conhecimento entre os servidores.	1. Ausência de diálogo e da participação das equipes no planejamento do PAT. 2. Autonomia limitada na alteração das pontuações. 3. Falta de tempo dos gestores para elaboração do PAT. 4. Necessidade de atuação em gestão de pessoas (falta de treinamento e lotações inadequadas). 5. Priorização do quantitativo em detrimento de trabalhos mais relevantes. 6. Desestímulo à capacitação e realização de trabalhos relevantes. 7. Ausência de uniformidade entre as matérias. 8. Falta de padronização dos trabalhos.

Fonte: Autor (2023).

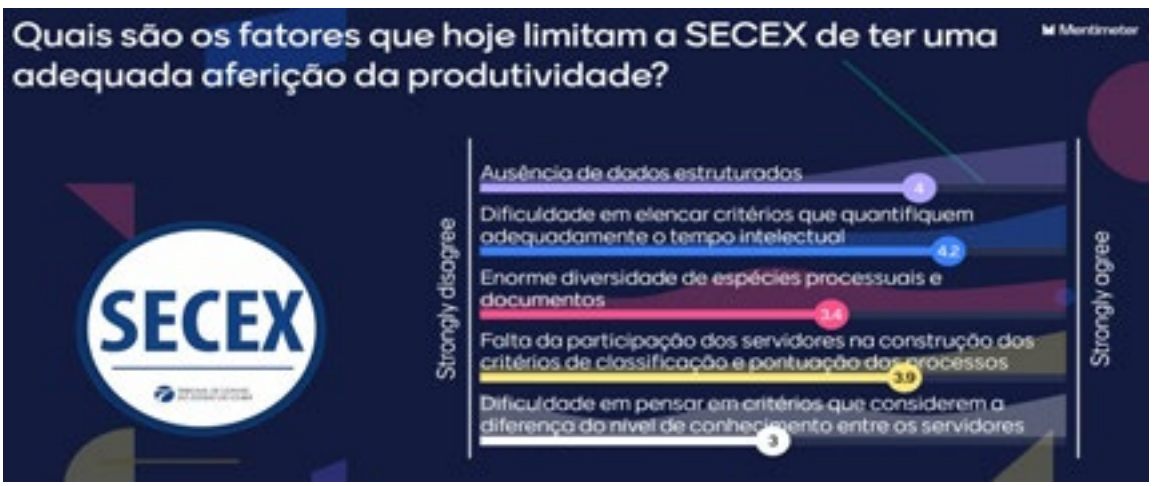
Figura 6 – Síntese dos resultados gerados na etapa de re(definição)

Fonte: Autor (2023).

Com o objetivo de refinar as contribuições coletadas durante o evento, e como parte das interações promovidas entre os coordenadores do projeto e o grupo de trabalho fruto da técnica de observação direta intensiva tipo participante, elaborou-se uma pesquisa, novamente com o auxílio da ferramenta *Mentimeter*, para hierarquizar os 13 tópicos listados no Quadro 1, buscando detectar o grau de prioridade dos apontamentos para cada um dos blocos de afinidades construídos.

Nas Figuras 7 e 8 destacam-se o resultado dessa atividade, sendo possível observar o equilíbrio entre os pontos elencados em cada bloco do Diagrama de afinidades.

Figura 7 – Hierarquização dos pontos listados no bloco 1 do Diagrama de afinidades



Fonte: Autor (2023).

Figura 8 – Hierarquização dos pontos listados no bloco 2 do Diagrama de afinidades.

Fonte: Autor (2023).

Da análise das figuras, observa-se que a problemática abrange não apenas a questão da existência ou não de critérios objetivos para atribuição de pontuação, alcançando também questões tangenciais que repercutem e/ou influenciam o exercício das atividades finalísticas de controle externo. Nesse sentido, a situação-problema foi redefinida para:

a) Definir critérios objetivos para pontuação de documentos técnicos; e
b) Tratar, em paralelo, questões gerenciais e técnicas que repercutem diretamente na tarefa de atribuição de pontuação.

Na etapa da Ideação, que previu a adoção da ferramenta de *brainstorming* no segundo dia do evento, os grupos de trabalho foram estimulados a pensar quais critérios objetivos poderiam ser adotados na aferição da "pontuação de planejamento" e na "pontuação de execução".

Após análise de todas as considerações apresentadas pelos grupos, restaram 66 critérios que, após pormenorizado exame, segundo o grau de similaridade entre as proposições, foram compilados em 24, que foram, por sua vez, distribuídos nas duas etapas de pontuação, sendo 12 deles relacionados à pontuação de planejamento e os outros 12 relacionados à pontuação de execução.

Na etapa de Prototipação, a atividade compreendeu a apresentação de uma proposta prévia de critérios equacionados em uma fórmula matemática, idealizada pelos pesquisadores, para que fossem validados e/ou alterados pelos grupos com base nos 24 critérios idealizados na etapa de ideação.

Já a etapa de teste compreendeu uma simulação, pelas equipes, dos critérios e equações produzidos e analisados nas etapas anteriores, por meio de aplicações práticas. Para tanto, foram selecionadas três Representações (processos n° 01796-2019-9; 20574-2018-2 e 14050-2022-3) e distribuídas entre os grupos, de modo que fosse possível aplicar e analisar criticamente os critérios idealizados pelos grupos, ao longo do evento, em situações práticas.

Durante a aplicação prática da abordagem, no estudo de caso em comento, mais especificamente na etapa de teste, restou verificada a necessidade de uma ampliação da etapa de teste. Com efeito, os grupos chegaram à conclusão que seria necessário um tempo maior para refinar a metodologia de cálculo para chegar a uma fórmula matemática que pudesse ponderar e agregar os critérios idealizados. Esta ocorrência verificou-se, em grande medida, pela complexidade da tarefa de elencar e ponderar critérios objetivos.

5.2 O produto e seus resultados

Após implementadas as etapas do *Design Thinking*, chegou-se a uma proposta final de critérios objetivos para pontuação da espécie Representação, desenvolvida de modo construtivo e participativo, considerando as experiências e expectativas do corpo técnico da Secex que efetivamente labora com as atividades de instrução processual.

A proposta final de critérios objetivos para espécie Representação é composta pelas duas etapas listadas na Figura 2: etapa de planejamento, que abrange a pontuação auferida pelos diretores das unidades técnicas antes da instrução; e etapa de execução, que abrange o incremento de pontuação a ser alterada de acordo com o grau de profundidade requerido durante a instrução.

Os critérios, por sua vez, foram divididos em duas grandes categorias, a saber:

a) Critérios estruturais: guardam relação com as informações de estrutura e organização do processo e/ou do documento técnico a ser elaborado;
b) Critérios técnicos: compreendem as questões técnicas relacionadas ao mérito e ao conteúdo tratado no documento técnico a ser pontuado. Os critérios técnicos podem ser subdivididos em: b.1) Critérios base: que compreendem aqueles de caráter técnico e que podem ser estimados apenas com um prévio exame do conteúdo do processo; e b.2) Critérios incremento: compreendem as questões de cunho técnico que só podem ser ponderadas, após efetiva instrução do processo.

Na metodologia idealizada, a pontuação da etapa de planejamento, definida pelos diretores de unidade técnica, será estimada com a ponderação dos critérios estruturais e dos critérios técnicos base. Após finalizada a instrução processual, o autor poderá acatar a pontuação de planejamento, ou solicitar ajustes na pontuação, efetivando a ponderação dos critérios técnicos incremento.

5.3 Avaliação do processo de Design Thinking

Cardon (2010) descreve o *Design Thinking* como "uma ferramenta útil que aplica o pensamento criativo e crítico para compreender, visualizar e descrever os problemas complexos ou mal estruturados e, em seguida, desenvolver abordagens práticas para resolvê-los".

Os resultados obtidos demonstraram a viabilidade do uso do *Design Thinking* na resolução de problemas do controle externo. No presente estudo, foi desenvolvida uma inovação em que o *framework* proposto é o que mais se adequa a atual rotina de pontuação, gerando uma expectativa de baixa resistência à sua aplicabilidade.

Além do mais, os resultados, encontrados na aplicação prática, apresentam a flexibilidade de fornecer um rol de critérios objetivos de pontuação de documentos técnicos que pode ser calibrada, em etapas posteriores, tanto pelos diretores como pelos próprios autores de instrução, agregando transparência e clareza à tarefa de atribuição de pontuação de documentos técnicos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi avaliar a aplicabilidade do *Design Thinking* como ferramenta de indução da inovação, no setor público, para instrumentalizar a produção de soluções de problemas do controle externo, em um estudo de caso voltado à proposição de um rol de critérios objetivos aplicáveis à pontuação de documentos técnicos da espécie processual Representação, no âmbito das atividades finalísticas de instrução de processos de controle externo na Secretaria de Controle Externo do TCE-CE.

A iniciativa de realizar um evento, com o objetivo de democratizar a tarefa de definir critérios objetivos de pontuação de documentos técnicos no âmbito da Secex, foi pautada em um modelo inovador no que se refere à resolução de problemas complexos, comumente adotados no âmbito do setor público. A atividade, conduzida por meio de processo participativo e interativo, alinha-se às mais modernas discussões sobre inovação no setor público; e, sobretudo, se coaduna com os valores preconizados pela instituição de incentivo à criatividade para o desenvolvimento de soluções e promoção de integração entre as áreas do Tribunal.

Ao término das etapas centrais do *Design Thinking,* e com base nos resultados encontrados para o estudo de caso proposto, é possível inferir que a abordagem tem um elevado potencial de aplicabilidade para o setor público, sobretudo para os tribunais de contas, embora tenha sido detectada a necessidade de maior refinamento no que se refere ao teste da solução idealizada. Assim sendo, considera-se indispensável uma etapa posterior de validação e calibração dos critérios propostos em uma amostra experimental, antes de sua efetiva implementação, minimizando os riscos reais e potenciais de insucesso na adoção da nova sistemática que se pretende implantar.

De modo geral, foi possível formalizar uma proposta final de critérios objetivos para pontuação da espécie Representação, sendo alcançados com êxitos os objetivos de fomento ao engajamento do corpo técnico, bem como de implementação de novas dinâmicas de trabalho no ambiente corporativo do TCE-CE.

A experiência de realizar uma prática participativa e criativa se mostrou exitosa diante dos benefícios gerados como, por exemplo:

a) proporcionar uma vivência profissional que ultrapassa as limitações de espaço, competência e convivência interpessoal dos setores de lotação;
b) valorizar o pensamento criativo no contexto profissional;
c) tornar a experiência de inovar uma realidade;
d) gerar soluções colaborativas, considerando as necessidades do outro por meio da empatia;
e) exercer a comunicação ativa proporcionando um ambiente propício e seguro para quem fala e para quem ouve;
f) considerar todos os papéis desempenhados no processo de produtividade;
g) ampliar a visão para além da objetividade, considerando a importância de um certo grau de subjetividade nas avaliações.

A presente pesquisa traz contribuições importantes para o campo de estudo relacionado à inovação no setor público, uma vez que a experiência prática se mostrou exitosa no desafio de unir pessoas de diferentes áreas de atuação e competências com o intuito de conceber resultados inovadores.

Considerando que inovar é colocar o novo em ação e que as melhores soluções são as desenvolvidas de forma colaborativa, por meio da união de diferentes perspectivas e experimentadas sob diversas óticas, considera-se o presente estudo de caso uma iniciativa pioneira, sobretudo no âmbito das cortes de contas estaduais.

Recomenda-se, em consequência deste trabalho, que seja efetivada uma validação e calibração dos resultados encontrados, de modo que a aplicabilidade da metodologia, ora delineada, possa ser verificada

em prol do aprimoramento das práticas e rotinas de trabalho e, como estratégia de aperfeiçoamento, para o enfrentamento dos desafios institucionais no âmbito do TCE-CE.

Além disso, propõe-se a realização de estudos posteriores que possam trazer benefícios e incentivos ao uso da abordagem DT em tribunais de contas, tais como: (a) ampliar o estudo de caso para outras espécies processuais, utilizando as mesmas ferramentas empregadas, na presente pesquisa, com o fim de propiciar maior acurácia e *expertise* referente aos conceitos do *design*; (b) replicar o uso da abordagem DT para outros problemas do controle externo, podendo, inclusive, serem utilizadas outros instrumentos previstos no *toolkit* do TCU-para, assim, sugerir oportunidades de melhorias; (c) avaliar a evolução do uso dessa nova mentalidade na área finalística de controle externo do TCE-CE, visando criar um entendimento da dinâmica do uso desta abordagem no controle externo, podendo, assim, gerar subsídios para incorporação e disseminação nas cortes de contas do país com vistas ampliar a geração de benefícios do controle por meio da inovação.

7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BONINI, L. A. e SBRAGIA, R. **O Modelo de *Design Thinking* como Indutor da Inovação nas Empresas: Um Estudo Empírico**. Revista de Gestão e Projetos - GeP, São Paulo, v. 2, n. 1, p 03-25, jan./jun. 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília; Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 23 jan. 2023.

BRASIL. **Lei n° 13.460, de 26 de junho de 2017.** Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Brasília; Presidência da República, 2017. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm>. Acesso em: 12 jan. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Design Thinking: Toolkit para governo**. 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/design_thinking/index.html>. Acesso em: 23 jan. 2023.

BROWN, T. ***Design Thinking*: Uma metodologia poderosa para decretar o fim das velhas ideias**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2017.

CARDON, E. C. (2010, March). Unleashing design: planning and the art of battle command. Military Review, 90(2).

CASCIO, J. **Facing the age of chaos**. 2020. Disponível em: < https://medium.com/@cascio/facing-the-age-of-chaos-b00687b1f51d >. Acesso em: 04 jan. 2023.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Lei n° 12.509, de 06 de dezembro de 1995.** Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado e dá outras providências. Disponível em: < https://www.tce.ce.gov.br/institucional/2012-09-06-14-01-12/send/49-lei-organica-completa/3894-lei-organica-do-tribunal-de-contas-do-estado-do-ceara-com-as-alteracoes-introduzidas-pela-lei-n-17-209-de-15-05-2020-d-o-e-15-05-2020> . Acesso em: 06 jan. 2023.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Portaria n° 230/2021.** Estabelece as diretrizes, regulamenta as etapas e os critérios para avaliação de desempenho e produtividade da Secretaria de Controle Externo e suas unidades subordinadas. Disponível em: < https://www.tce.ce.gov.br/downloads/RH/Portarias/2021/Portaria2302021.pdf >. Acesso em: 09 jan. 2023.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Portaria n° 320/2021.** Publica a tabela de pontuação dos documentos técnicos elaborados pelas unidades técnicas da Secretaria de Controle Externo para

fins de avaliação de desempenho e produtividade. Disponível em: < https://www.tce.ce.gov.br/downloads/RH/Portarias/2021/Portaria3202021.pdf>. Acesso em: 09 jan. 2023.

CAVALCANTE, P. e CUNHA, B. Q. É preciso inovar no governo, mas por quê? *In:* CAVALCANTE, P. *et. al.* **Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil.** Brasília: Enap - Ipea, 2017. 15-32 p. Disponível em: < http://www.enap.gov.br/pt/web/pt-br/livros/-/asset_publisher/pUSHqxkzYHsx/content/inovacao-no-setor-publico-teoria-tendencias-e-casos-no-brasil/586010>. Acesso em: 09 jan. 2023.

COVARRUBIAS MORENO, M. **VUCA World y lecciones de interdependencia COVID-19**. Grupo de investigatión em Gobierno, Administración y Políticas Públicas. v. 7, n.183, p 513-532, 2020.

FARIAS, P. e PORRUÁ, M. **Reconstruindo a relação: O novo protagonismo do cidadão na gestão pública**. *In:* FARIAS et. al. **Governos que servem: inovações que estão melhorando a prestação de serviços aos cidadãos.** Monografia do BID, 2017. 116 p. Disponível em: https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/Governos-que-servem-Inova%C3%A7%C3%B5es-que-est%C3%A3o-melhorando-a-presta%C3%A7%C3%A3o-de-servi%C3%A7os-aos-cidad%C3%A3os.pdf. Acesso em: 05 jan. 2023.

KRIPPENDORF, K. ***On the essential contexts of artifacts or on the proposition that "design is making sense (of things)".*** Design Issues, 1989, ano 5 (vol. 2), p. 9-39.

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

MOTTA, C. R. **Adoção da abordagem *Design Thinking* em auditorias**. Projeto de pesquisa. Instituto Serzedello Corrêa: TCU. Brasília, 2020. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/adocao-da-abordagem-de-design-thinking-em-auditorias-8A81881F75955435017637DC7B9C3BCD.htm> Acesso em: 17 jan. 2023.

ORAIR, R. O. **Política fiscal e resposta emergencial do Brasil à pandemia**. Políticas Sociais: acompanhamento e análise. n.28, p 561-582, jul/dez, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10822/1/BPS_28_nps3_politica_fiscal.pdf> Acesso em: 06 jan. 2023.

PEIRCE, C. S. (1975). **Semiótica e filosofia**. São Paulo: Cultrix, EDUSP.

TAVARES FILHO, F. M. **A processualística dos Tribunais de Contas e a sua adequação ao modelo constitucional de processo**. Revista Controle. Fortaleza. v. 20, n.2, p 160-191, jul/dez, 2022.

TUMA, E. *et. al.* **Tribunais de Contas do Brasil: democracia e o controle externo da administração pública**. Revista Controle. Fortaleza. v. 20, n.2, p 15-46, jul/dez, 2022.

VIANA, I. **Fundamentos do processo de controle externo: uma interpretação sistematizada do texto constitucional aplicada à processualização das competências dos tribunais de contas.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

VIANNA, M. *et. al.* ***Design thinking*: inovação em negócios.** 1ª. Ed. Rio de Janeiro: MJV Press, 2012.

Brazil: between the Public Policies and the hunger[1]

Bruno Teixeira Lins, João Vitor da Silva Batista e Fran Espinoza

Brasil: entre Políticas Públicas e a fome

ABSTRACT

The research paper studies food security in Brazil (2004-2022) and how the inefficiency in implementing public policies contributes to the advance of hunger, making a comparison between the number of people who live with hunger and the activities aimed at extinguishing this phenomenon. It is established as a hypothesis that the evolution of public policies is simultaneous to the growth of food insecurity in the Brazilian population. To prove this study, we use the methodology of analyzing the genesis of the policy, how it is proposed to be implemented, the intended results, and the social impact. As results, it is shown that the levels of food security have remained in decline (2004-2013) and the quantity of the food insecure population has increased between 2013 and 2017-2018, in addition to the increase in food insecurity between 2017-2018 and 2022.

Key-words: Zero Hunger; Food security; Public Policies

[1] Another version of the present research paper will be submitted to a scientific journal in Portuguese language.

1 INTRODUCTION

Despite various collective efforts at the national and international levels to combat hunger, with the United Nations itself has set as a goal to be achieved by 2030, ending hunger by ensuring constant, quality food, food insecurity is a factor that, since the end of the first decade of the 21st century, has been increasing throughout Brazil.

The Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE) analyzes food security in Brazil through the National Household Sample Survey - PNAD (IBGE, 2010, 2014, 2020). However, the current situation of hunger in the Brazilian federative units is uncertain, given the lack of direct and recent calculation at the municipal level.

This study is justified by the precariousness of IBGE data on the level of food security in Brazil, with no recent data collected by this public institute to determine the severity of hunger at the local level. Besides, it is convenient to analyze the fulfillment of public policies' objectives to guarantee the right to food.

The Declaration of Public Health Emergency of National Importance (ESPIN) due to the lack of assistance to the Yanomami population, published in the Official Gazette of the Ministry of Health, is also of relevance to the research. In January 2023, teams from the Ministry of Health found many members of the Yanomami territory in a serious state of health due to severe malnutrition, as well as many cases of malaria, acute respiratory infection, and other diseases (BRASIL, 2023).

In a preliminary report released by the Ministry of Human Rights and Citizenship, 22 cases were pointed out in which the government of former president Jair Bolsonaro omitted violence or ignored recommendations made by the Inter-American Commission on Human Rights (BRASIL, 2023). It should be noted that the report is still contemporary to the verification of the situation of vulnerability of the Yanomami people[2], meaning that the situation evidenced in the document could be even more problematic.

It is established as a research hypothesis: The historical evolution of public policies to fight hunger is simultaneous to the increase in food insecurity among the Brazilian population.

Seeking to prove the hypothesis, the research establishes as its general objective to carry out a comparative study between the evolution of the quantity of the population that coexists with hunger and the performance of policies destined to extinguish this phenomenon.

The study has as specific objectives, aimed at building the theoretical foundation necessary to prove the hypothesis: 1) To determine the evolution of food security in Brazil from the years 2004 to 2022; 2) To verify the public policies derived from the Fome Zero program developed by the Brazilian Federal Government.

In the first chapter, the object of study is the historical evolution of the Brazilian population living in food insecurity. Through data made available by IBGE (2010, 2014, 2020) it is possible to determine the degree of food (in) security at the local level and, nationally, through surveys conducted by the Food and Agriculture Organization (FAO, 2022). In this sense, the data will be collected from IBGE for the years 2004, 2009, 2013, 2017-2018, from FAO for 2019-2021, and the Brazilian Research Network on Food and Nutritional Sovereignty and Security for the year 2022.

Next, the public policies to combat hunger are analyzed, describing the intended objectives and their form of implementation. In this way, it seeks to determine, through a historical analysis, the evolution of policies developed by the Federal Government since the Fome Zero program.

Finally, a comparison is established between the objectives achieved by public policies to fight hunger in Brazil and the evolution of the percentage of the population living in a situation of food insecurity. In this way, it is determined if there is a correlation between the evolution of national policies on the subject and the increase/decrease in the amount of the population living with hunger.

[2] This article does not focus on the Yanomami people, however, the recent news involving the theme of food insecurity linked to indigenous peoples underscores the relevance of the central focus of this research.

To analyze the data on the food insecure population, the research uses an evolutionary analysis, taking as a parameter the period between the years 2004 and 2022, considering the first collection of data from the IBGE and understanding the year following the beginning of the application of the Fome Zero program.

To evaluate the performance of public policies developed by the Executive at a national level, the research delimits as methodological factors of this analysis: 1) the genesis of the policy; 2) the way it is proposed to be implemented; 3) the intended results; 4) the social impact achieved (DAGNINO; et al, 2002).

It is intended to approach a study on the results of public policies in the social environment, analyzing the execution of services (DAGNINO; et al, 2002), verifying, from this, if the applicability of the policy of promoting food security is constant. The due evaluation of current federal public policies will be subsequently carried out, thus seeking to "identify the impact that policies have on the socioeconomic context, the political environment, the population" (DAGNINO; et al, 2002, p. 105).

Finally, the research makes a historical comparison between the development of public policies and the number of people who live with hunger at different levels. The use of this methodology presupposes the search for a correlation between the actions of the executive branch, whether through government programs or isolated public policies and the maintenance of hunger in a national context.

The present article was carried out with the support of the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brazil (CAPES) - Funding Code 001.

2 EVOLUTION OF HUNGER IN BRAZIL

This chapter discusses an analysis of the evolution of hunger levels in Brazil. Considering that the intended is to conduct this inspection based mainly on data made available by the Brazilian Institute of Geography and Statistics, in addition to those from parallel national and international surveys, the period between 2004 and 2022 is established as the time frame.

Beginning the verification with data from the year 2004, it is verified that, at that time, 60.1% of the residents in Brazilian homes were in a situation of food security, while 20.3% lived with mild insecurity, 11.3% with moderate insecurity, and 8.2% in a severe stage. Therefore, in that same year, approximately 72,334,000 (39.8%) people reported living with some stage of hunger insecurity, with a higher incidence in the Northeast region, where 1,754,000 households were in a severe state of hunger (IBGE, 2010).

In 2009, data from the IBGE (2010) shows that 65.8% of the inhabitants of Brazil have food insecure, while 20.9% are slightly insecure, 7.4% are in a moderate stage, and 5.8% claim to live with severe hunger. In this respect, there is a reduction in the total number of inhabitants with food insecurity, being now 65,556,000 (34.2%). There is a significant reduction in this social problem in all regions of the country, however, the reduction, in absolute numbers, is greater in Northeastern of Brazil, with 321,000 fewer households in a severe state of hunger, when comparing the 2009 data to the 2004 data.

The analysis of the data for the year 2013, when compared to the previous ones, shows an increase in the population in a food security situation, now corresponding to 74.2% of the inhabitants. Among the 52,014,000 (25.8%) inhabitants in food insecurity, 17.1% are in a mild state, 5.1% in a moderate level, and 3.6% with severe hunger (IBGE, 2014).

Observing it from a regional perspective, taking the Northeast region as an analysis parameter, because it is the region that historically presents the largest number of households living with food insecurity, the reduction of hunger can be seen practically constantly, since in 2004, 13.2% of households were in a severe state of food insecurity, in 2009 it is found that this percentage is 9.3%, and in 2013, it reduces to 5.6% of households. Therefore, based on 2013 data, although the Northeast continues to be the region with the highest absolute quantity of severe food insecurity, it is surpassed by the North region in relation to the percentage of households with severe hunger, affecting 6.7% (IBGE, 2014).

The data for the years 2004, 2009, and 2013 are determined by the national survey by household

samples - PNAD (IBGE, 2010, 2014), different from the data collection regarding the years 2017-2018, which are carried out through the household budget survey - POF. However, even though they are different surveys from the same institute, the methodology used is identical (IBGE, 2020), and can therefore serve as a comparative parameter.

In 2017-2018, the percentage of the population living with food insecurity increased, reaching 41% of the population, of which 27% are mild, 9% moderate, and 5% severe. The North region continues to have the lowest rate of food insecure households in the country, at 43%, followed by the Northeast with 49.7%, which means that more than half of the households in the North and Northeast lived with hunger or poor quality food (IBGE, 2020).

It can be seen that, unlike the pattern previously established, there is an increase in the number of food-insecure populations, reaching a higher percentage than that observed in the 2004 data. The data for POF 2017-2018 represent the last IBGE research on the subject, however, through other sources, it is possible to determine the state of hunger in Brazil after this period.

According to the survey conducted by the United Nations, the prevalence of moderate food insecurity, about the total number of inhabitants in Brazil, between 2019 and 2021 is 28.9%, while severe corresponds to 7.3% (FAO; et al, 2022). In this sense, national research comprising the biennium 2021-2022 shows that, while 58.7% of the population is food insecure, 28% are in a mild state, 15.2% are in a moderate level and 15.5% are in a severe situation (REDE PENSSAN, 2022). Therefore, we see the greatest prevalence of hunger to date, not only about absolute numbers but also due to the fact that, comparing the data listed, for the first time the percentage of the population in severe food insecurity exceeds the percentage of those in a moderate state.

It is possible to conclude that, in the period from 2004 to 2013, there is an almost constant reduction of food insecurity throughout the national territory, especially in the Northeast region of the country. However, from the collections referring to 2017-2018, it is possible to perceive growth in hunger levels, surpassing even what is verified in the first data.

The evolution of hunger culminates in the exponential growth of the number inhabitants with food insecure in the years 2021-2022, with more than 15% of the population characterized in a severe stage of food insecurity, either due to a total lack of food for an entire day or a reduction in the amount of food for adults and minors in Brazilian households. In this scope, while the first decade (2004-2013) of the period related to this analysis presents a constant decrease in hunger levels, the second decade (2013-2022) is represented by the deterioration of the progress achieved and the growth of hunger in the country to levels not previously observed.

3 ANALYSIS OF PUBLIC POLICIES

Initially, this chapter classifies public policies to fight hunger and lists how they are developed by the Federal Government in the periods corresponding to the hunger data from IBGE (2004-2022). In Brazil, these policies adopt a fluid character, being determined according to the form and ideology of the State and its ruler, varying from their planning to how they are carried out (VASCONCELOS, 2005).

The public policies of the national executive branch aimed at reducing food insecurity indices are linked to poverty reduction policies, and are thus characterized as unstable or volatile. This is because the way the actions are applied changes depending on the ideological component present in each executive power management (ALSTON; et al, 2011). Thus, based on the fact that the objectives and performances are, theoretically, altered with each governance, either by the type of State or by the ideological factor, an individual analysis of the different public policies in the period corresponding to the study is necessary.

In 2003, the government in question instituted the program entitled Fome Zero, consisting of a set of policies aimed at strengthening the population's access to food through a cash transfer project for vulnerable families, conditioned to the enrollment and permanence of minor children in educational institutions (ANJOS; CALDAS, 2018).

Moreover, as structural policies, defined as general parameters for the pursuit of the universalization of social rights, the program is intended to generate universal social security, a policy of basic health care and a minimum income, to ensure incentives for family farming, to propose an agrarian reform, and to ensure specific assistance for the semi-arid region of the country (CONÇALVES, 2001).

In the field of public policies, characterized by their broad scope, being applied throughout the national territory, there are projects aimed at school meals, which is specifically expanded by Federal law nº. 11,947 of 2009, which defines school meals as a fundamental right (ANJOS; CALDAS, 2018), the distribution of food stamps, the creation of popular restaurants with food distribution, the development of a specific program to open a food bank, in addition to emergency programs aimed at the transfer of income to families in rural areas (CONÇALVES, 2001).

At the beginning of the implementation of Fome Zero, there is an involvement of civil society, given the constant movement on the part of public authorities in the creation of advertisements to raise awareness about the policies implemented by the program (VASCONCELOS, 2005). Among the practices that are implemented in 2003 is the development of the Family Agriculture Food Acquisition Program (PAA), through which the public power guarantees small farmers the anticipated purchase of products, without bidding and at prices different from those common in regional markets, and the food is simultaneously donated to beneficiary associations (ANJOS; CALDAS, 2018).

Among the initial objectives of the Fome Zero program are the fight against hunger and poverty, and the creation of a food and nutritional security system through public policies and regulatory acts (DELGROSSI; et al, 2019). In addition, an annual expenditure of R$ 13.4 billion is initially established to carry out the set of public policies (ANJOS; CALDAS, 2018).

Regarding the results achieved by the program in question, the Food and Agriculture Organization states that, due to the efforts of the executive branch, Brazil has achieved the internationally established goals for combating hunger, reducing the percentage of the population in poverty from 24.3% to 8.4% for the period 2001 and 2012, respectively, in addition to reducing by 25% the number of people with severe food insecurity (FAO; IFAD; WFP, 2014).

From Fome Zero, Brazil achieves the Millennium Development Goals for 2015, and, consequently, the preferred program undergoes a process of internationalization and is applied in Latin America, Africa, and Asia, being called Zero Hunger, and appearing as a reference in the methods of achieving the Sustainable Development Goals of Agenda 2030 regarding the elimination of hunger and poverty (ELVER, 2019).

In this sense, it is established that the Fome Zero program, as a conglomerate of structural and specific public policies, establishes as its primary objective to reduce hunger rates nationally and ensure food and nutritional security. Regarding the results of the program, the originally intended goals were achieved during the first decade of analysis (2004-2013) and it became an international model for fighting hunger in the South American, African and Asian continents.

As originally noted, public policies aimed at reducing poverty and hunger can be implemented in different ways, depending on the political-ideological parameter followed by the executive branch in each management. Based on this, it is noted that in 2009 the Fome Zero program was modified to expand the National School Meals Program (PNAE), determining that, of the funds allocated to food passed on to municipalities by the federal government, at least 30% must be used to purchase products from local family farms. The results show that, in 2014, this policy reaches 42.2 million people, therefore, there is an increase of 27.1% in the number of subjects benefited, in relation to the data collected in 1995 (ANJOS; CALDAS, 2018).

In 2019, a weakening linked to the promotion of federal public policies to eradicate hunger is verified, given that the National Food and Nutrition Security Council is extinguished by Provisional Measure No. 870/2019, which becomes Federal law 13.844/2019 (CASTRO, 2019).

Due to the social setbacks, both the reduction of investments in social agendas by the public authorities and the legislative reforms related to labor issues in 2017 (ALPINO, et al, 2020), added to

the economic consequences resulting from the COVID-19 pandemic, there is an exponential growth of hunger on national soil, causing the country to return to the hunger map, since more than 5% of its total population is in severe food insecurity (ALVES, 2021).

In the year 2020, public policies aimed at fighting hunger undergo significant changes. Firstly, due to the economic crisis, derived from the respective health crisis caused by COVID-19, an emergency basic income policy is instituted through Federal law 13.982/2020. However, it is understood that due to the difference in the cost of living between brazilian regions, the policy of standardized aid proves to be, in some cases, insufficient to compensate for the loss of income of citizens (TROVÃO, 2020).

Moreover, the PNAE is now executed through the purchase of foodstuffs by states and municipalities, followed by distribution to families responsible for students in the public network, however, there is difficulty in the implementation of this policy by some federative entities (ALPINO, et al, 2020).

It is concluded that the evolution of public policies to combat hunger developed by the brazilian federal government has its apex during the first decade of application of the Fome Zero program (2004-2013), having Brazil, from the international perspective, the role of the model to be followed in relation to the reduction of food insecurity. However, because of the changeability in the application of this type of policy, which depends on the ideological components of the executive branch, its effectiveness in reducing hunger among the brazilian population is eroded, and the closure of CONSEA, along with other legislative setbacks, has an impact both on the levels of food insecurity and on the elaboration and application of public policies to contain this phenomenon.

4 A COMPARATIVE STUDY

This chapter seeks to establish a comparison between what is developed in the two previous chapters and, through a historical view, determine how public policies derived from the Fome Zero program, as well as other legislative reforms, impact the evolution of food security in Brazil.

Initially, about the data referring to 2004, because it comprises the first IBGE report (2010) to be analyzed, it is taken as a parameter of comparison. In this aspect, as the Fome Zero program has been in place since 2003 and its development has continued through the following years, it is possible to verify the impact of public policies through the analysis of data made available by the PNAD of 2009.

Even with a population growth of approximately 10,109,000 inhabitants between 2004 and 2009 (IBGE, 2010), there is a reduction in hunger levels, both in absolute numbers and percentages. From this, it can be seen that the policies developed in the first years of Fome Zero, such as the acquisition of products from family farms through PAA and the distribution of these agricultural products, are efficient in changing the reality of the phenomenon and achieving the goals originally proposed by the program.

The change in Fome Zero in 2009, expanding the destination of food obtained from family farming for school meals, has its visible results from the data for 2013. Given the increase in the number of inhabitants and households in a situation of food security throughout the country, it is possible to determine that, until then, the public policies developed by the Union have proven effective in removing Brazil from the hunger map.

Before analyzing the influence of public policies on the data for 2017-2018, it is necessary to determine how another political change affects food security: the labor reform. The first aspect to be observed is that such legislative change, by determining the possibility of fractioning the intra-day break, directly impacts the diet of workers, especially in the qualitative aspect, since the smaller amount of time for feeding makes people choose faster foodstuffs with lower nutritional value (MACHADO, 2018).

In addition, the legislative reform in the labor field addresses changes in the modalities of labor contracts, such as the liberalization of the hiring of outsourced workers, and the expansion of temporary, partial and intermittent contracts. The aforementioned changes contribute to the increase in the number of workers considered informal, not only in the service sector, in which this predominance already exists, but in other sectors such as industry, for example (KREIN; COLOMBI, 2019).

The higher incidence of workers in informal situations and, consequently, without a fixed income, implies the existence of a growing degree of marginalization (CASTEL, 1997) which, in turn, affects the availability of food due to the precariousness of market infrastructure to serve a given locality (AGUILAR-ESTRADA; et al, 2019). In this sense, it is possible to determine that the labor reform, by the change regarding labor contracts and the intra-day break, directly impacts the state of food security.

The change in food security levels in the 2017-2018 biennium by IBGE (2020), when compared to previous data, does not result from a radical change in the public policies applied by the federal government, but from legislative changes, such as labor reform, which directly impact purchasing power and the quality and availability of foodstuffs consumed, thus causing a decrease in the number of inhabitants with food security.

Regarding the data for the triennium 2019-2021 (FAO; et al, 2022), the growth of the percentage of inhabitants in a situation of severe food insecurity, compared to 2017-2018, stems mainly from the extinction of the National Council for Food Security and Nutrition - CONSEA. Such fact, according to Inês Castro (2019), implies both the reduction of incentives for research focused on the right to food, and the functioning of the National Food and Nutrition Security System, thus compromising the development and application of public policies.

In this aspect, the federal executive power's decision to extinguish CONSEA directly affects the promotion of public policies aimed at reducing the amount of food-insecure populations.

The data for 2021-2022 show an increase in hunger in Brazil, with the following causing factors: 1) the reform of the labor legislation in 2017; 2) the extinction of CONSEA in 2019; 3) the health and economic crisis resulting from COVID-19; 4) the relative insufficiency of the basic income/emergency aid policy; 5) the obstacles in the implementation of PNAE public policies by state and municipal governments. It is affirmed, therefore, that the presence of 15.5% of the Brazilian population in a serious state of food insecurity (REDE PENSSAN, 2022) is the product of a historical process of precariousness of the worker's social rights, added to the sanitation crisis and the bad administration by the executive power, both at the federal level and at the regional and local levels.

Meanwhile, it is not an isolated factor that causes the return of Brazil to the hunger map, but the increasing legislative changes and public policies adopted by the executive branch, generating a precariousness in the programs to fight hunger and in the mechanisms used by it to ensure food security.

5 FINAL CONSIDERATIONS

Given the exposition, it is intended, therefore, to test the hypothesis originally established in this research. It is proposed, at first, that there is a correlation between the historical evolution of public policies to fight hunger and the increase in the number of food-insecure inhabitants in Brazil. From this, a comparison is established between the year of application of the public policy, as well as its continuity, and the measurement of hunger that takes place afterward.

Comparing the data from 2004 with the 2009 collection, taking into account that Fome Zero was implemented in 2003, it can be seen that public policies aimed at the purchase of foodstuffs from family farms and subsequent distribution, play an essential role in increasing food security in the brazilian population during the first comparative period, and that the reduction of hunger is more present in the Northeast region.

Correlating the changes that occur in Fome Zero from 2009, such as the expansion of the distribution of food in schools through the PNAE, with the perceptible changes in the data for the 2013 collection, it can be seen that the amount of population living with food security increases, reaching the highest levels ever, demonstrating the effectiveness of public policies to combat hunger in achieving the proposed objectives.

Even taking into account that policies related to the eradication of poverty and hunger have their planning and execution dependent on the ideological component of the governance in place, this research does not analyze changes related to the budget allocated by public authorities, but essential changes that impact the way these policies are developed and implemented.

About the data from the 2017-2018 POF, it can be seen that what causes a considerable increase in hunger throughout the national territory, when compared to the 2013 collection, are not failures in public policies, but rather changes of a legislative nature that directly impact the diet of a portion of the population, both in a quantitative and qualitative aspect.

The 2017 labor reform, by modifying the intra-day break regime and legally expanding informal employment regimes, gives room for a setback in food security levels. It can be seen, therefore, that the difference observed between the years 2013 and the biennium 2017-2018 is not directly due to problems linked to policies to combat hunger, but to indirect factors that influence the availability and nutritional character of the food consumed.

The hunger levels that are verified through the FAO and the Brazilian Research Network on Food and Nutritional Security and Sovereignty - PENSSAN surveys for the years 2019-2021 and 2022, respectively, are consequences of the immutability of the factors that cause the increase in food insecurity in 2017-2018 and the supervenience of modifications in public policies to fight hunger, such as the extinction of CONSEA, the application of emergency basic income policies in an insufficient way to contain the economic crisis generated by the COVID-19 pandemic, and the poor implementation of PNAE by local governments.

Given the above, the research hypothesis proves to be partially true, since the evolution of public policies during the first decade of the 21st century (2004-2013) goes simultaneously as the increase in food security throughout the country, thus demonstrating a denial of what is established at the threshold of this study.

However, during the second decade (2013-2022), it can be seen that essential changes in the way public policies are developed, such as the extinction of CONSEA, cause an exponential increase in the number of food-insecure populations. It is also verified that this growth does not start due to changes in policies, but due to changes in labor legislation that impact the right to food.

Thus, the partial veracity of the research hypothesis is because, even though there is an increase in the food-insecure brazilian population as public policies evolve historically, this growth does not derive solely from them, but is part of political-legislative modifications that, only afterward, are accentuated by the precariousness in the elaboration and application of public policies to fight hunger.

6 REFERENCES

AGUILAR-ESTRADA, Alma Esther et al. ¿Hambre en México? Una alternativa metodológica para medir seguridad alimentaria. **Estudios sociales. Revista de alimentación contemporánea y desarrollo regional**, v. 29, n. 53, 2019. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S2395-91692019000100114&script=sci_arttext. Acesso em: 15 jul. 2022.

ALSTON, Lee J. et al. En el camino hacia un buen gobierno: recuperación de impactos económicos y políticos en Brasil. In: SCARTASCINI, Carlos; et al. (org.). **El juego político en América Latina**: ¿cómo se deciden las políticas públicas?. Colombia: Banco Interamericano de Desarrollo, 2011, p. 117-160.

ALPINO, Tais de Moura Ariza; *et al*. COVID-19 e (in) segurança alimentar e nutricional: ações do Governo Federal brasileiro na pandemia frente aos desmontes orçamentários e institucionais. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 36, 2020. Disponível em: https://www.scielo.br/j/csp/a/JfJpwMh9ZDrrsM9QG38VnBm/abstract/?lang=pt. Acesso em: 14 jul. 2022.

ALVES, Lise. The Pandemic puts Brazil back on the world hunger map. **The new humanitarian**, 2021. Disponível em: https://www.thenewhumanitarian.org/news-feature/2021/7/19/pandemic-puts-brazil-back-on-the-world-hunger-map. Acesso em: 13 jul. 2022.

ANJOS, Flávio Sacco dos; CALDAS, Nádia Velleda. Inovações no combate à fome e à insegurança alimentar: a estratégia brasileira. **Revista de Estudios Brasileños**, v. 5, n. 10, p. 11-24, 2018. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/reb/article/view/154307. Acesso em: 11 jul. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde vai acelerar recrutamento de profissionais para distritos indígenas. **Ministério da Saúde.** Brasília, DF, jan. 2023. Disponível em: https://aps.saude.gov.br/noticia/20396. Acesso em: 26 jan. 2023.

BRASIL. Portaria GM/MS Nº 28, de 20 de jan. de 2023. **Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência de desassistência à população Yanomami.** Brasília, DF, jan. 2023.

BRASIL. Relatório preliminar da omissão sobre a preservação dos Direitos Humanos do povo Yanomami - gestão 2019 e 2022. **Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania.** Brasília, DF, jan. 2023. Disponível em: https://www.gov.br/secom/pt-br/arquivos/2023_mdhc_relatorio_omissaommfdh-yanomami-2019-2022_v2. Acesso em 31 jan. 2023.

CASTEL, Robert. A dinâmica dos processos de marginalização: da vulnerabilidade à" desfiliação". **Caderno Crh**, v. 10, n. 26, 1997. Disponível em: https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/18664. Acesso em: 17 jul. 2022

CASTRO, Inês Rugani Ribeiro de. A extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a agenda de alimentação e nutrição. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 35, 2019. Disponível em: https://www.scielo.br/j/csp/a/CH3GmJVXnMRTRH89bL6LZVz/?lang=pt. Acesso em 14 jul. 2022.

CONÇALVEZ, Luiza. El programa " Hambre Cero" en Brasil: ¿Seguridad alimentaria para los más pobres?. **Perspectivas Rurales Nueva Época**, v. 5, n. 10, p. 107-120, set. 2001. Disponível em: https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales/article/view/3573. Acesso em: 11 jul. 2022.

DAGNINO, Renato; *et al*. Metodologia de análise de políticas públicas. In: DAGNINO, Renato; *et al*. **Gestão estratégica da inovação**: metodologias para análise e implementação. Taubaté: Cabral Universitária, 2002, p. 51-113.

DELGROSSI, Mauro; *et al*. A estratégia Fome Zero no Brasil. In: SILVA, José Graziano da (Coord.). **Do Fome Zero ao Zero Hunger**: uma perspectiva global. Roma: FAO, 2019.

ELVER, Hilal. Fome Zero: Como a história de sucesso do Brasil se tornou um modelo para alcançar o direito à alimentação In: SILVA, José Graziano da (Coord.). **Do Fome Zero ao Zero Hunger**: uma perspectiva global. Roma: FAO, 2019.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de orçamentos familiares 2017-2018:** análise da segurança alimentar no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101749. Acesso em 13 jul. 2022.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**: Segurança Alimentar 2004/2009. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?id=283162&view=detalhes. Acesso em: 11 jul. 2022.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**: Segurança Alimentar 2013. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=291984. Acesso em: 11 jul. 2022.

FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS; *et al*. **The state of food security and nutrition in the world**: repurposing food and agricultural policies to make healthy diets more affordable. Rome: FAO, 2022. Disponível em: https://www.fao.org/documents/card/en/c/cc0639en. Acesso em: 12 jul. 2022.

FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS; IFAD – INTERNATIONAL FUND FOR AGRICULTURAL DEVELOPMENT; WFP – WORLD FOOD PROGRAMME. **The State of Food Insecurity in the World 2014**: Strengthening the enabling environment for food security and nutrition. Rome: FAO, 2014. Disponível em: https://www.fao.org/family-farming/detail/en/c/284402/. Acesso em: 29 ago. 2022.

KREIN, José Dari; COLOMBI, Ana Paula Fregnani. A reforma trabalhista em foco: desconstrução da proteção social em tempos de neoliberalismo autoritário. **Educação & Sociedade**, v. 40, 2019. Disponível em: https://www.scielo.br/j/es/a/X9zPP8bXjjvTHTXK4wYqszk/?lang=pt&format=html. Acesso em: 15 out. 2022.

MACHADO, Alisson Diego. Implicações da reforma trabalhista na alimentação dos trabalhadores. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, v. 28, 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/j/physis/a/VzXfY6Wd3CMhc4TfgPCmSDS/?lang=pt. Acesso em: 14 out. 2022.

REDE PENSSAN. **II Inquérito Nacional da Insegurança Alimentar no Brasil no Contexto da Covid-19 (II VIGISAN)**: Suplemento I: insegurança alimentar nos estados. Brasília: REDE PENSSAN, 2022.

TROVÃO, Cassiano José Bezerra Marques. A pandemia da covid-19 e a desigualdade de renda no Brasil: um olhar macrorregional para a proteção social e os auxílios emergenciais. **Universidade Federal do Rio Grande do Norte**, DEPEC, n. 4., 2020. Disponível em: https://ccsa.ufrn.br/portal/?author=101047. Acesso em: 15 out. 2022.

VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. **Revista de Nutrição**, v. 18, p. 439-457, 2005. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rn/a/dBtStfvTzwqWjvqQgSL5zqd/abstract/?lang=pt. Acesso em: 14 jul. 2022.

Políticas Públicas referentes aos direitos das mulheres na pandemia da Covid-19 no Brasil

Camila Cristina Souza de Carvalho, Juliana Maio de Oliveira e Renata Carlos Martins

Public Policies concerning women's rights during the Covid-19 pandemic in Brazil

RESUMO

O artigo tem como objeto de pesquisa a maneira como se configuraram as políticas públicas relacionadas aos direitos das mulheres na pandemia da COVID-19 no Brasil. O objetivo é demonstrar o cenário político no qual foram tratadas essas políticas públicas na pandemia, utilizando da interseccionalidade para compreender os sistemas de desigualdades que a pandemia pode ter aprofundado e como a administração pública lidou com isso. Como metodologia, foi utilizado a pesquisa bibliográfica e documental. Como resultado, devido à perda da primazia do tema na agenda do governo federal acerca das políticas públicas da mulher, a estrutura governamental não conseguiu abarcar as diversas formas de desigualdades sofridas pelas mulheres. Na conclusão, sugere-se uma inserção na política mais representativa da diversidade feminina no Brasil, e uma gestão que busque a formulação de políticas públicas voltadas às mulheres a partir da interseccionalidade.

Palavras Chaves: políticas públicas; mulheres; COVID-19; administração pública; interseccionalidade.

ABSTRACT

The subject of this paper is the configuration of public policies concerning women's rights in Brazil during the COVID-19 pandemic. The goal is to show the political context in which public policies concerning women took place by making use of intersectionality theory in order to understand how the pandemic may have reinforced previous systems of social inequality and how governmental public administration handled it. Methodologically, it was used the bibliographical and documental research. As a result, it was found that the government could not cover the various forms of inequality suffered by women during that context because the theme lost its priority in the federal government agenda. In the conclusion section, it is proposed a more representative policy of feminine diversity in Brazil and a public administration that develops public policies towards women from the intersectionality perspective.

Keywords: public policies; women; COVID-19; public administration; intersectionality.

1 INTRODUÇÃO

No dia 26 de fevereiro de 2020, no estado de São Paulo, teve-se o primeiro caso confirmado da COVID-19 no Brasil. Menos de um mês depois, por meio da Portaria 356/2020, o Ministério da Saúde regulamenta a Lei 13.979, na qual se fixam critérios e prazos para as medidas de isolamento e quarentena (OLIVEIRA; PIRES, 2021). No dia 17 de março, no estado do Rio de Janeiro, a primeira vítima fatal da COVID-19 morre. Tratava-se de uma mulher, trabalhadora doméstica, que foi infectada "pela patroa" que não informou à empregada que estava infectada. Cleonice Gonçalves, a empregada, moradora de Miguel Pereira, infectada no seu local de trabalho, morreu em um Hospital Público em Miguel Pereira (DINIZ; CARINO, 2020). Cleonice trabalhava para uma família que residia em um apartamento de luxo no Leblon, e foi infectada pela empregadora recém-chegada de viagem à Itália (MELO, 2020).

O relato acima dá indícios de como gênero, raça, classe, territorialidade, bem como outras camadas que produzem diversas formas de desigualdades, potencializaram ainda mais os efeitos da pandemia no Brasil, agravando desigualdades sociais. Por isso, se torna urgente olhar para as populações mais vulneráveis, especialmente as mulheres. Para impedir a propagação da COVID-19, no Brasil, bem como no resto do mundo, pessoas estavam se abrigando em suas casas, no ano de 2020. Com grande parte das pessoas em isolamento social, algumas crises provocadas pelas desigualdades estruturais no país eclodiram. O aumento de violências contra as mulheres, as problemáticas referentes aos recursos mínimos para a subsistência que impactam ainda mais nas mulheres, uma carga física e mental acentuada para as mulheres com relação ao trabalho reprodutivo na pandemia, dentre outras, foram as crises intensificadas no isolamento social.

O presente trabalho tem como objeto de pesquisa a forma como se configuraram as políticas públicas, relacionadas aos direitos das mulheres, durante a pandemia no Brasil. A partir desta questão, o objetivo geral é demonstrar o cenário político no qual foram tratadas as políticas públicas às mulheres, utilizando da teoria da interseccionalidade a fim de compreender os sistemas de desigualdades que, por hipótese, a pandemia aprofundou, e como a administração pública governamental lidou com esses problemas. Para isso, será feita uma análise de como as configurações e movimentações da institucionalidade da pauta de gênero do governo influenciaram na forma como essas políticas públicas foram construídas e geridas no contexto da pandemia da COVID-19.

Este trabalho se justifica no sentido de se debruçar sobre questões das quais a administração pública, cada vez mais, precisa tratar: de políticas públicas relacionadas à questão de gênero, focando no olhar para as mulheres. Para além disso, expande-se a categoria de gênero para buscar situá-la nos diversos outros enquadramentos sociais, como classe, raça, território, dentre outros. Sem a compreensão das diferenças que compõe o tecido social brasileiro, e na não existência de políticas públicas focais, ampliam-se ainda mais as desigualdades sociais. Investigar como ocorreram as políticas públicas relacionadas às mulheres, no cenário da pandemia da COVID-19, no Brasil, além dos dados levantados que podem servir para pesquisas posteriores, busca-se também contribuir com a sociedade civil na busca de construir questionamentos mais aprofundados sobre o tema, no recorte de um período de crise sanitária.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A inquietação desta pesquisa surgiu a partir do entendimento de que marcadores sociais precisam ser considerados nas ações da gestão pública. Pensar como gênero, raça, sexo, classe, etnia, etc., constituem sistemas de inclusão ou exclusão, opressão e/ou inclusão, torna a análise mais profunda, além de dar maior subsídio para construção de políticas públicas. Utiliza-se, nesta pesquisa, a interseccionalidade como ferramenta de análise, a fim do entendimento sobre como o contexto pandêmico fornece alternativas, fora do escopo funcionalista e privativo, acerca dos efeitos da COVID-19 na sociedade.

A teoria da interseccionalidade começou a ganhar forma a partir das formulações propostas por Kimberlé Crenshaw, nas décadas de 1970 e 1980, focalizando em valorizar os posicionamentos de mulheres negras nas leis e movimentos de direitos civis nos Estados Unidos (BARBOSA *et al.*, 2021,

p. 4). O debate sobre interseccionalidade não pode ser feito sem trazer as contribuições de Crenshaw. Para a autora (2002), a interseccionalidade opera como ferramenta para compreender melhor como marcadores sociais se sobrepõem, se articulam na constituição de identidades sociais e nas dinâmicas de exclusão e opressão. O sentido de interseccionalidade, para um melhor entendimento, torna-se mais palpável a partir da metáfora de encontros de avenidas, na qual vários eixos de poder e marcadores sociais que constituem as diferenças – isto é, raça, etnia, gênero e classe – compõem as vias que estruturam os terrenos sociais, econômicos e políticos; é através delas que as dinâmicas de inclusão e de opressões se movem. As relações entre gênero, raça, etnia, deficiência, sexualidade, classe e nacionalidade são examinadas em vários níveis, a fim de explicar as desigualdades existentes na sociedade.

2.1 Interseccionalidade: subinclusão e superinclusão em debate

No caso deste trabalho, os entrelaçamentos de categorias sociais analisadas permitem compreender o fenômeno fora do escopo funcionalista e privativo, acerca dos efeitos da pandemia nas mulheres. A visão funcionalista constrói, ao pensar o aumento da violência contra as mulheres, a narrativa de como o contexto pandêmico provocou disfunções no tecido social. Nessa lógica, a violência contra as mulheres seria apenas uma resposta a esse "novo normal". O perigo dessa análise é a naturalização dos fatos sociais. Outro risco é privatizar um problema social. O isolamento social não ocasionou, por si só, a violência. Contudo, colocou em proeminência as vivências dessas mulheres, os diversos entrelaçamentos de categorias que se sobressaíram na produção das desigualdades historicamente construídas e naturalizadas (BARBOSA *et al.*, 2021, p. 8). A fim de evitar tais riscos das análises funcionalistas ou privativas, cabe uma definição mais profunda sobre a interseccionalidade.

Voltando a Kimberlé Crenshaw, no seu texto, "Documento para o encontro de Especialistas em aspectos da Discriminação racial Relativos ao gênero" (2002), a autora põe em análise duas narrativas acerca das desigualdades focadas em gênero: a visão de superinclusão e a visão de subinclusão (CRENSHAW, 2002, p. 175). Segundo a autora (2002), essas duas formas de se olhar a realidade das opressões, de superinclusão e de subinclusão das desigualdades, expõem algumas características do problema de focalizar apenas em uma variável: a narrativa superinclusiva não percebe as diferentes facetas da desigualdade e dos sistemas de opressão; e a subinclusiva não percebe que o problema também faz parte da opressão de gênero. Segundo Crenshaw (2002, p. 176), nas abordagens subinclusivas da discriminação, a diferença torna invisível um conjunto de problemas; enquanto em abordagens superinclusivas, a própria diferença é invisível.

Primeiro foca-se na questão da superinclusão. O problema da superinclusão ocorre "na medida em que os aspectos que o tornam um problema interseccional são absorvidos pela estrutura de gênero, sem qualquer tentativa de reconhecer o papel que o racismo ou alguma outra forma de discriminação possa ter exercido em tal circunstância" (CRENSHAW, 2002, p. 174). Na elaboração, a exemplo, de ações governamentais a partir do eixo gênero ou mulher, sem abranger as diversidades do "ser mulher", o emaranhado de categorias sociais e culturais, que produzem essa diversidade é sugado pela ideia unilateral do que é ser mulher, no qual toda heterogeneidade é tragada pela estrutura de gênero. No outro lado, segundo Crenshaw (2002) a análise de gênero pode ser subinclusiva "quando um subconjunto de mulheres subordinadas enfrenta um problema, em parte por serem mulheres, mas isso não é percebido como um problema de gênero, porque não faz parte da experiência das mulheres dos grupos dominantes" (CRENSHAW, 2002, p. 175). Nessa dinâmica, esses subgrupos podem reagir buscando atrelar suas experiências ao problema de gênero. A fim de superar essas duas visões, a autora propõe uma análise que intersecione as diversas maneiras pelas quais se dão as características sociais, de modo a não focalizar uma variável somente, mas compreender que estas variáveis se juntam na formação de inclusões e exclusões e de demarcação de identidades sociais.

Nesta pesquisa, busca-se a visão a partir da interseccionalidade que é utilizada como balizadora da análise sobre essas políticas, e também como proposta para superação de possíveis problemas na formulação e operação dessas ações governamentais. Cabe agora trazer um trabalho que pense a interseccionalidade no contexto pandêmico provocado pela COVID-19.

As autoras Jeanine Pacheco Moreira Barbosa, Rita de Cassia Duarte Lima, Gabriela de Brito Martins Santos, Solange Drumond Lanna Maria e Angélica Carvalho Andrade (2021) no texto "Interseccionalidade e violência contra as mulheres em tempos de pandemia de COVID-19: diálogos e possibilidades" argumentam que, como grande parte do mundo esteve sob quarentena no contexto pandêmico, houve relatos dos efeitos da pandemia com relação ao aumento da violência contra as mulheres, sobretudo a violência doméstica (BARBOSA *et al.,* 2021, p. 2). As autoras (2021) mostram que o suporte social, naquele momento de quarentena, diminuiu com o fechamento de creches, a redução dos serviços de proteção à mulher, como delegacias e centros de referência ao combate da violência doméstica. Isso ampliou os riscos e as vulnerabilidades de muitas mulheres no país, sobretudo aquelas das camadas populares, racialmente marcadas e aquelas que estão longe dos grandes centros urbanos.

Para Barbosa *et al.* (2021), considerar o aumento da violência contra as mulheres como apenas efeitos da pandemia é arriscado, pois se privatiza o problema social, uma vez que o isolamento social em si não poderia ocasionar a violência, mas sim potencializa as desigualdades, as quais historicamente construídas e naturalizadas pelos marcadores sociais que perpassam o "ser mulher" no Brasil e no contexto de pandemia. Dessa maneira, por síntese, a pandemia fez emergir diversas formas pelas quais se coadunam as desigualdades por via das categorias da desigualdade racial, de gênero e de classe, no qual as mulheres foram as que mais sentiram os efeitos da pandemia, não apenas pelas desigualdades sociais, presentes na formação estrutural brasileira, mas também pela maneira como foi tratada a pauta de gênero nos últimos anos no país (BARBOSA *et al.*, 2021, p. 11).

Faz-se, assim, neste artigo, um breve panorama sobre a pauta de gênero na agenda política no Brasil, que será apresentado para que se possa compreender como foram geridas as políticas públicas, relativas às mulheres, na crise sanitária provocada pela COVID-19 no Brasil.

2.2 A pauta de gênero na agenda política: da sua constituição ao contexto da pandemia

A compreensão de como se configuraram as movimentações da pauta de gênero na agenda governamental é de suma importância no entendimento das problemáticas relativas aos dilemas enfrentados pelas mulheres, que se aprofundaram ainda mais no contexto da pandemia. A autora Tânia Bacelar (2003) no artigo, *"*As políticas públicas no Brasil: herança, tendências e desafios", aborda o tema das políticas públicas no Brasil a partir de três blocos: a herança das políticas públicas no Brasil, as novas tendências de economia mundial e suas repercussões nas políticas nacionais e as ameaças e oportunidades para o movimento popular brasileiro.

Na herança das políticas públicas, a autora pontua o período dos anos 30 até atualmente, no qual o país deixa de ser marcado como um país rural agrícola, o qual tinha, nos anos de 1920, mais de 70% de sua população vivendo no campo e, cinquenta anos depois, 70% da população vivendo nas cidades. Dos anos 30, marcado pelo alta industrialização e urbanização do país, dos êxodos rurais às grandes cidades e do desenvolvimento econômico. Em 1980, o Brasil era o oitavo PIB mundial, o que marca a transformação do país em uma potência industrial média, que se formou em meio século (BACELAR, 2003, p. 1). O que marcou esse período foi um Estado com políticas desenvolvimentistas, centralizador, com objetivo de ordem econômica, desempenhando a função de promover a acumulação privada na esfera produtiva, focado no crescimento econômico e na aceleração do processo de industrialização.

Na segunda visão, a partir da globalização do capital, há uma redefinição do papel dos Estados nacionais, que privilegiam as ações do mercado na estruturação da sociedade. Para Bacelar (2003), há menos políticas públicas nesse contexto e mais mercado. No último modelo, compreendendo os dilemas que o segundo modo traz, no que se refere às políticas públicas arrojadas e niveladas, a partir das necessidades e características da população, a autora propõe o modelo descentralizado coordenado, focando nos papeis dos movimentos sociais, como o das mulheres, no caso estudado e das ONGs na pressão, organização e coordenação desse modelo.

Pensando nos movimentos sociais, a história de luta das mulheres, em combate às desigualdades e explorações baseadas no sexo, buscou emancipação política. A história do movimento foi marcada por tendências desde o liberalismo, marxismo, feminismo radical, socialismo, dentre outros e caracterizado

por três momentos: movimento sufragista no século XIX, liberação sexual nos anos 1960 e, na década de 1970, com a intersecção entre movimento político de luta das mulheres e estudos acadêmicos sobre gênero, mulher e feminismo.

Denyse Pontes e Patrícia Damasceno (2017) no texto, "As políticas públicas para mulheres no Brasil: avanços, conquistas e desafios contemporâneos", mostram que no Brasil, o feminismo passa a ter maior expressão a partir dos anos de 1970, com a criação de órgãos sindicais que focavam na defesa da incorporação das mulheres no mundo do trabalho e a liberdade política no Brasil, ocorrendo, nesse período, o início da perspectiva de gênero por políticas públicas. A visibilidade dos movimentos feministas e das mulheres começa a se constituir a partir da realização dos congressos da mulher, "que ocorreram em São Paulo em 1979 e 1980, reunindo quatro mil mulheres, com 52 entidades participantes, sendo nove dessas de feministas" (PONTES; DAMASCENO, 2017, p. 2). Em 1985 é criado o Conselho Nacional de Direitos da Mulher. O Conselho é criado com autonomia financeira e administrativa, com status de "Ministério", vinculado ao Ministério da Justiça. "O CNDM define-se por atuar de forma imediata em três linhas: Creches, Violência e Constituinte" (PONTES; DAMASCENO, 2017, p. 2).

No final do governo Sarney, houve mudanças no Conselho Nacional, comprometendo a autonomia do orçamento do Conselho Nacional de Direitos da Mulher. As autoras ainda mostram (2017, p. 3) que, em 1990, no governo Collor de Mello, as prerrogativas do conselho são extintas. No governo posterior, de Fernando Henrique Cardoso, "o Conselho se mantém sem autonomia política e financeira, mesmo diante de pressões do movimento de mulheres" (PONTES; DAMASCENO, 2017, p. 3).

A inclusão da pauta de gênero nas políticas públicas brasileiras seguiu o processo de redemocratização do país e a Constituição Federal de 1988. Como mostrado, a pauta, a partir das pressões dos movimentos feministas e das mulheres, conseguiu a incorporação na agenda política de maneira tímida. O que marcou, todavia, a institucionalização das políticas públicas para mulheres foi a criação da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres (OPMs), em 2003 (STUKER; MATIAS; ALENCAR, 2020, p. 129), instituída no mandato do então presidente eleito, nas eleições de 2002, Luiz Inácio Lula da Silva. A Secretaria era ligada à Presidência da República com Nilcea Freire à frente (BRASIL, 2005).

A pasta da Secretaria de Políticas para Mulheres se responsabilizava por organizar ações de fortalecimento, incentivo e garantia dos Organismos de Política para Mulheres, as OPMs. Essa organização promovia "encontros regionais, fóruns, estímulo ao diálogo entre gestores e gestoras estaduais e municipais através de videoconferências, atuação junto ao legislativo e projetos específicos" (STUKER; MATIAS; ALENCAR, 2020, p. 130). Sobre as OPMs, os autores (as) mostram que:

> A criação dos OPMs foi incentivada para aumentar a viabilidade do cumprimento dos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres. Nesse sentido, eles teriam por função atuar na transversalidade da política pública, ou seja, em articulação com as demais esferas federativas e com outras secretarias de temáticas diversas. No relatório de gestão elaborado pela Secretaria de Políticas para as Mulheres sobre o período de 2011 a 2014, os OPMs são apontados como fundamentais para que as políticas cheguem às mulheres e para que a busca da superação das desigualdades nesse âmbito possa estar também nas outras áreas da administração. (STUKER; MATIAS; ALENCAR, 2020, p. 130).

Em 2015, na reforma ministerial feita pela até então presidente Dilma Rousseff, a pasta dos Direitos Humanos foi unida às secretarias de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e de Políticas para as Mulheres, formando o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos (MATOSO; ALEGRETTI; PASSARINHO, 2015). Em 2016, em meio ao processo de impeachment da presidente, em seu segundo mandato, Dilma Roussef, o então presidente interino Michel Temer extinguiu o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos, atribuindo as suas funções ao Ministério da Justiça (BRASIL, 2016).

As mudanças, na forma e na posição da secretaria de políticas para mulheres, apontam a perda da primazia do tema na agenda do governo federal de 2015 para cá. O governo de Jair Messias Bolsonaro,

iniciado em 2019, seguiu os mesmos padrões vigentes de derretimento da agenda de políticas públicas voltadas para as mulheres. Em 2019, o Decreto nº 9.673, de 2 de janeiro de 2019 (BRASIL, 2019), instituiu a agenda de políticas públicas para mulheres sob a responsabilidade do Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, que possui também outras nove secretarias: direitos da mulher, direitos da família, direitos da criança e do adolescente, direitos da juventude, direitos do idoso, direitos da pessoa com deficiência, direitos da população negra, direitos das minorias étnicas e sociais e secretaria executiva. O que ocorreu nessa breve história das políticas públicas voltadas às mulheres foi o encolhimento da pauta de gênero, de modo a torná-la cada vez menor e difusa.

O detrimento da pauta de gênero, em outras pastas, impactou também em estados e municípios, nos quais os Organismos de Política para Mulheres tiveram seus posicionamentos mitigados. As "secretarias autônomas passaram a ser incorporadas por secretarias mais amplas e houve também a extinção de OPMs em algumas localidades" (STUKER; MATIAS; ALENCAR, 2020, p. 131). Alguns dos OPMs estaduais adotaram direções iguais, "ao migrar a gestão das políticas para mulheres de secretarias autônomas para subsecretarias ou departamento em secretarias que abarcam uma quantidade maior de temas" (STUKER; MATIAS; ALENCAR, 2020, p. 131).

Stuker, Matias e Alencar (2020, p. 133), em seu texto "Políticas Públicas à violência doméstica em tempos da pandemia da COVID-19: Ações dos Organismos Estaduais de Políticas para Mulheres no Brasil", mostram estados que possuem secretaria estadual da mulher independente estão localizados nos estados do Maranhão, Bahia, Pernambuco, Paraíba, Amapá e Distrito Federal. No estado do Piauí, há uma coordenadoria exclusiva para tratar do tema de políticas para mulheres. Possuem secretarias ligadas a outros temas de direitos humanos que se referem à temática da mulher: Ceará, Rio Grande do Norte e Alagoas.

Em meio a isso, três estados possuem secretaria ampla, cuja pauta referente à mulher não é explícita no nome nem possui órgão dependente da área: Rondônia, Tocantins e Roraima. Nos estados não citados, as secretarias de políticas para mulheres não são autônomas, sendo órgãos de políticas para mulheres exclusivos ou semi-exclusivos subordinados a secretarias.

O isolamento social provocado pela pandemia trazia a dimensão do lar como um dos pontos fulcrais no qual se passavam as ações de refreamento da infecção pelo vírus. As autoras Lisandra Espíndula Moreira, Júlia Somberg Alves, Renata Ghisleni de Oliveira e Cláudia Natividade (2020) no artigo, "Mulheres em tempos de pandemia: um ensaio teórico-político sobre a casa e a guerra", argumentam que o isolamento social, além de evidenciar, já em seu desígnio no slogan "fiquem em casa", as desigualdades presentes nas formas de habitar a cidade, demostravam também os diversos encadeamentos presentes nas opressões vividas pelas mulheres no contexto do lar. Essa constituição relacional na casa/lar/família está intensamente interligada com as desigualdades de gênero em múltiplos planos, como a sobrecarga de trabalho doméstico das mulheres, a exclusividade de cuidado com filhas/os, pais e a falta do uso do tempo para si (MOREIRA *et al*, 2020).

3 METODOLOGIA

O problema, objeto de estudo desta pesquisa, é como se configuraram as políticas públicas relacionadas aos direitos das mulheres na pandemia da COVID-19 no Brasil. Segundo Diehl e Tatim (2004), a escolha do método se dá pela natureza do problema e o nível de aprofundamento. Ademais, esses métodos são diferenciados, além da forma de abordagem do problema, pela sistemática pertinente a cada um deles. Alguns apontamentos se tornam importantes antes da descrição dos métodos e técnicas utilizadas, sobretudo porque métodos são estratégias de produção de conhecimento científico, incluindo a geração e a validação de teorias (CANO, 2012, p. 102).

Com relação a natureza da pesquisa, sabe-se que a pesquisa básica se constitui a partir de um aprofundamento sobre o conhecimento acerca de um campo de estudo e de um objeto de pesquisa (SILVEIRA; CÓRDOVA, 2009). Segundo Silveira e Córdova (2009, p. 36), a pesquisa básica objetiva gerar conhecimentos novos, úteis para o avanço científico. Se orienta a partir de dados e teorias já

preexistentes em literaturas aqui citadas. Buscou-se esta perspectiva a fim de trazer um novo olhar sobre os conhecimentos e dados já levantados acerca das políticas públicas relativas às mulheres na pandemia. Há alguns trabalhos sobre esse tema, e o que essa pesquisa se propõe é apresentar um novo olhar sobre como se articulou a metodologia, os conceitos e teorias, além do olhar historiográfico que permitiu compreender o cenário em que se constituíram as ações e as agendas políticas relacionadas às mulheres no contexto pandêmico.

Sobre o objetivo, cabe *a priori* definir esta pesquisa como descritiva. A pesquisa descritiva possui sua especificidade, sobretudo comparada com a explicativa. Na explicativa, por conta do controle das variáveis, há a possibilidade de experimentos para aferir as correlações entre variáveis controladas. Na pesquisa descritiva, as variáveis são múltiplas e o controle delas é inexequível. Busca-se, então, a partir da pesquisa descritiva, descrever o máximo de características que estão atuando no objeto de pesquisa. Vale salientar que "pesquisa descritiva exige do investigador uma série de informações sobre o que deseja pesquisar" (SILVEIRA; CÓRDOVA, 2009, p. 37).

Quanto à abordagem do problema, esta pesquisa é de caráter qualitativo. A pesquisa qualitativa tem como objetivo o aprofundamento da compreensão de organizações, grupos e ações (SILVEIRA; CÓRDOVA, 2009). Na pesquisa qualitativa, é possível aferir as correlações a partir das variáveis qualitativas nominais e ordinais. Utilizou-se nesta pesquisa variáveis nominais como raça, gênero e classe, compreendendo que a coadunação dessas variáveis produz efeitos centrais para o entendimento da produção das identidades sociais e do que é ser mulher. Essa compreensão foi de extrema importância para se compreender as categorias pelas quais os atores e sujeitos estudados operam com relação ao que é ser mulher e suas necessidades.

Foram utilizadas as pesquisas bibliográfica e documental. Na pesquisa bibliográfica, foi feito o levantamento dos artigos que tinham por tema "mulheres e COVID-19", "administração pública", "políticas públicas referentes às mulheres na pandemia" e a teoria da interseccionalidade. A articulação dessas leituras auxiliou na construção do objeto de pesquisa deste artigo. Já na pesquisa documental, serão utilizados dados dos artigos levantados, leis promulgadas no contexto da pandemia no país e matérias jornalísticas sobre o tema. O recorte de 2003 a 2020 foi utilizado, visto que a criação de um departamento, relacionado aos direitos das mulheres, ocorreu somente em 2003. O objetivo foi demonstrar o cenário político no qual se foi tratado as políticas públicas às mulheres na pandemia, tendo como objetivos específicos uma breve investigação histórica da institucionalização da pauta de gênero no governo, e como esse contexto deu forma para as ações referentes aos direitos das mulheres, no contexto da pandemia no Brasil. Para isso, foi necessário o entendimento dos entrelaçamentos que compõem o que é ser mulher a partir da teoria da interseccionalidade. Os dados foram coletados em diversas plataformas de pesquisa e periódicos, como *Scielo*, Google Acadêmico, bem como revistas eletrônicas de Universidades. Leis e portarias foram levantadas a partir do site do Planalto na área da Subchefia para Assuntos Jurídicos. As matérias foram levantadas a partir de canais de mídias sociais importantes que produziram informações sobre o objeto de pesquisa.

4 RESULTADOS

Sobre a COVID-19, sua pré-história tem relações ao desenvolvimento da urbanização e globalização, que, no século XX, resultou nas diversas epidemias e pandemias que mataram milhões de pessoas (SILVA *et al*., 2020). Agora no século XXI, no bojo de outras pandemias, como a da Influenza, no dia 31 de dezembro de 2019, a Organização Mundial de Saúde (OMS) foi informada de casos pouco usuais de um tipo de pneumonia em Wuhan na China. Em 7 de janeiro de 2020 foi confirmado um novo coronavírus (SARS-CoV-2). A COVID-19 se disseminou em grande velocidade pela China e pouco tempo depois pelo mundo (SILVA *et al.*, 2020, p. 1003). No dia 26 de fevereiro de 2020, em São Paulo, ocorre o primeiro caso confirmado da COVID-19 no Brasil, em menos de um mês depois, por meio da Portaria 356/2020, o Ministério da Saúde regulamenta a Lei 13.979, na qual se fixam critérios e prazos para as medidas de isolamento e quarentena (OLIVEIRA; PIRES, 2021). Nesse isolamento, o lar foi

o espaço em que se passaram as ações para mitigação da infecção pelo vírus, reconfigurando diversos serviços públicos e relações de trabalho.

A pandemia da COVID-19, em específico o isolamento social, expressou as diversas formas das quais as desigualdades de gênero se manifestaram, tornando-se maiores em suas consequências no contexto da pandemia. Essas formas de desigualdades de gênero se deram na dimensão do lar, e exemplos disso foram a sobrecarga de trabalho doméstico das mulheres, a exclusividade do cuidado com filhas/os, e a falta do uso do tempo para si (MOREIRA *et al*, 2020) e as violências domésticas baseadas no gênero que aumentaram nesse período.

A violência baseada no gênero, enfatizando o recorte doméstico e familiar, é um problema estrutural. Segundo pesquisas do Senado (SENADO FEDERAL, 2019), em conjunto com o Observatório da Mulher Contra a Violência, as agressões às mulheres cometidas por homens aumentaram em 24% entre os anos de 2011 e 2019. Ainda de acordo com o *Atlas da Violência 2021* (BUENO; CERQUEIRA, 2021), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, (IPEA), os registros de Mortes Violentas por Causa Indeterminada aumentaram em 35,2% apenas entre os anos de 2018 e 2019. A nível mundial, o Brasil aparece ainda com a quinta maior taxa de feminicídio no mundo, segundo a Organização Mundial de Saúde, como divulgaram Sudré e Cocolo (2016).

Com relação a violência contra as mulheres, a partir do recorte de 2003 a 2020, utilizando os dados do IPEA (BUENO; CERQUEIRA, 2021), os homicídios de mulheres de 2003 a 2018 apresentaram estabilidade, tendo uma média de 1814 mortes e uma mediana de 1805 mortes, mostrando pouca variabilidade. Em 2019, no entanto, houve-se uma redução de 21% do ano de 2018. Comparado com a média de 2003 a 2018, se tem a mesma proporção de 21% de redução em homicídio de mulheres. A questão desses números é o recorte a partir da variável feminicídio, para efetivamente categorizar como violência de gênero.

Fazendo o recorte a partir das variáveis homicídio de mulheres e feminicídio, utiliza-se os dados oficiais compilados no Monitor da Violência, que é uma iniciativa em conjunto do G1, do Núcleo de Estudos da Violência da USP e do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2020), que se iniciou em 2015. Os dados de 2015 a 2019 apresentam quase 200% do aumento do feminicídio no Brasil. De 2019 para 2022, houve-se um aumento de 10% do feminicídio, mesmo havendo uma acentuada baixa no homicídio de mulheres (ACAYABA; ARCOVERDE, 2022). Mesmo havendo menos morte de mulheres no Brasil, desde 2003 para cá, o feminicídio foi um dos maiores até então registrados. Em 2020, no contexto da pandemia, houve um aumento de 3%, que consolidou os mais de 203% de aumento desde a primeira série histórica.

Os números mostram que com a pandemia da COVID-19, a situação de violência se acentuou ainda mais. No Brasil, dados divulgados, pela Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos e Câmara dos Deputados, demonstraram um aumento de 28% das denúncias de violência doméstica no primeiro mês do isolamento social (CARVALHO, 2020). Foi apontado que, no início do isolamento social, houve a subnotificação nos registros de boletins de ocorrências que deu a falsa impressão de queda dos casos de violências contra as mulheres (AQUINO, 2021). Isso ocorreu pela exigência da presença da vítima para registro dos boletins, e em razão da impossibilidade dessas vítimas saírem de casa, para denunciar ou buscar ajuda, houve essa subnotificação (STUKER; MATIAS; ALENCAR, 2020, p. 124). As dificuldades de se fazer uma denúncia nos equipamentos públicos se intensificaram por conta de muitas dessas mulheres estarem confinadas com agressores/as.

Problemas de violência doméstica de gênero não foram os únicos desafios para as mulheres. Muitas mulheres exerciam os serviços essenciais e por isso ficaram impossibilitadas de permanecerem em casa, e se submeteram ao risco da contaminação. Na linha de frente do enfretamento a COVID-19, segundo o Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde, o CONASEMS, mulheres representaram 65% dos profissionais atuantes no setor público e privado de saúde no período da pandemia (HERNANDES; VIEIRA, 2020)

A ferramenta de análise a partir da interseccionalidade traz novos panoramas sobre o trabalho feminino na pandemia. Muitas famílias terceirizam o trabalho doméstico no Brasil, o caso de empregadas

domésticas, categoria profissional marcada pela desigualdade racial, de gênero e de classe, historicamente desvalorizada e que atua muitas vezes em condições precárias de trabalho. Condições que, na pandemia, além de serem precárias, tornaram-se também perigosas. As mulheres representam 95% das pessoas que exercem o trabalho doméstico terceirizado (GANDRA, 2020). Somente em 2015, no segundo mandato de uma presidente mulher, Dilma Rousseff, as empregadas domésticas tiveram a garantia de algumas conquistas trabalhistas na aprovação de emenda constitucional – Lei Complementar n. 150/2015 – que dispôs sobre o contrato de trabalho doméstico (BRASIL, 2015).

Como mostrado no primeiro parágrafo deste artigo, a primeira morte no Rio de Janeiro em decorrência da COVID-19, foi de uma empregada doméstica. O contexto também foi desfavorável às empregadas domésticas no regime de diárias, que tiveram parte de suas rendas findadas por conta do isolamento social. O fortalecimento e a adaptação de políticas públicas, voltada para as mulheres, era necessário nos seus mais diversos âmbitos, que abrangesse todas as formas do ser mulher e que permitisse a seguridade e o acesso aos seus direitos. Assim, os governos locais, estaduais, agiram antecipadamente ao governo federal, anunciando algumas ações na área. Analisaremos as políticas e ações governamentais nos estados primeiramente.

No estado do Tocantins, foram incentivadas denúncias por meio de atendimento por telefone e por aplicativo de direitos humanos, a fim de mitigar a subnotificação dos casos de violência de gênero (STUKER; MATIAS; ALENCAR, 2020). Posteriormente, os dados obtidos por essas denúncias, nesses canais, serviram como moldes na construção da operação de enfretamento a violência de gênero (ROSA, 2021). No Ceará, a Casa da Mulher Brasileira permaneceu aberta para atendimento presencial somente pela Delegacia de Defesa da Mulher (STUKER; MATIAS; ALENCAR, 2020). Na Paraíba, a Secretaria da Mulher e da Diversidade Humana reforçou que os serviços de atendimento às mulheres foram mantidos. Já o Piauí buscou robustecer as campanhas de informação à população ao prosseguimento dos serviços essenciais da polícia militar. Stuker, Matias e Alencar (2020, p. 135) mostram que, em Sergipe, a Secretaria de Estado da Inclusão e Assistência Social reforçou a informação de que registros de ocorrências passaram a ser feitos na delegacia virtual, a fim de resguardar a vida das mulheres e dos servidores contra o ameaça da contaminação. Houve, entretanto, interrupções nos Estados do Rio de Janeiro e de Sergipe com relação as atividades desenvolvidas pelas unidades móveis no primeiro trimestre do isolamento social.

Embora essas ações demonstrem o atento acerca da questão da violência doméstica de gênero na pandemia, a dificuldade para mulheres que residem em locais que não possuem acesso à internet ou ligações, ou que se encontram em áreas onde não se tem instituições como Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, demostram como tais ações operaram a partir da ótica *superinclusiva* na leitura sobre gênero. A ótica *superinclusiva* é quando problemas específicos ou característicos "a um subgrupo de mulheres é simplesmente definido como um problema de mulheres" (CRENSHAW, 2002). As multivariáveis atuantes, como a questão geográfica, a territorialidade, a falta de acesso à internet, foram reduzidas a uma única variável, no qual se partiu da ideia que todas as mulheres obtêm as mesmas condições de acesso a estes canais de denúncias. O problema da *superinclusão* resulta especialmente na dificuldade de políticas focais mais representativas que abrangessem essas outras variáveis.

No Rio Grande do Sul, a polícia civil disponibilizou no primeiro trimestre uma nova funcionalidade na delegacia virtual para realização do registro de boletins de ocorrência de violência contra a mulher pela internet, além do número de WhatsApp para realização das denúncias. Todavia, muitas mulheres não conseguiram se valer desse instrumento devido sua renda, ou falta de renda, impossibilitar o acesso a esses recursos. Em áreas rurais, o acesso é ainda mais difícil.

No Maranhão, os dados do núcleo especializado da Defensoria Pública do Estado registraram de janeiro a agosto um total de 2.400 atendimentos de casos de violência contra a mulher (CAVALCANTE, 2021). No Maranhão, a Patrulha Maria da Penha, além das tarefas habituais de acompanhamento das Medidas Protetivas, passaram a entregar cestas básicas às mulheres que necessitam (STUKER; MATIAS; ALENCAR, 2020, p. 137). Aqui pode-se verificar que houve um esforço de incluir a questão de classe na formulação e operação da política pública. Algumas outras ações de encontro aos efeitos econômicos da

pandemia às mulheres, em situação de violência, também foram adotadas. No Amapá, foi-se reivindicado a necessidade de mecanismos de ajuda para dar suporte às mulheres que não possuem renda fixa e que tiveram as suas atividades econômicas reduzidas na pandemia. No Espírito Santo, houve distribuição de cestas básicas às mulheres em situação de pobreza, atendidas pela rede de enfrentamento à violência doméstica (STUKER; MATIAS; ALENCAR, 2020, p. 138). Mesmo assim, foram poucos os estados que demonstraram ações direcionadas aos imbricamentos de classe e gênero. Com isso, como os dados obtidos no texto *Políticas Públicas à violência doméstica em tempos da pandemia de COVID-19: Ações dos Organismos Estaduais de Políticas para Mulheres no Brasil* (STUKER; MATIAS; ALENCAR, 2020), demonstra-se que a maioria das unidades, 55%, federativas somente reforçaram os serviços que já existiam. Já 44%, desenvolveram novos instrumentos para lidar com a questão. Apenas o estado de Rondônia não apresentou nenhuma ação (STUKER; MATIAS; ALENCAR, 2020, p. 139).

Com relação a políticas públicas do governo federal, envolto de disputas políticas, foi implementado o auxílio emergencial (BRASIL, 2020). A primeira proposta do executivo tinha como proposta o pagamento de R$ 200 que seria limitado a trabalhadores informais, tendo três meses de duração. A proposta da oposição ao governo no congresso previa um auxílio de R$600,00. Essa proposta acabou vencendo. O ex-presidente Jair Bolsonaro, contudo, embarreou parte da ampliação do benefício prevista pelos parlamentares, como o pagamento do auxílio a motoristas de aplicativo de transporte, taxistas, caminhoneiros, agricultores familiares, ambulantes de praias e garçons (DE SENA ORSINI; LEME, 2020).

O auxílio emergencial levou em consideração a perspectiva de gênero, que consistia em um valor diferenciado de renda para as mulheres que eram responsáveis financeiramente pelo núcleo familiar. "A mulher provedora de família monoparental receberá 2 (duas) cotas do auxílio" (BRASIL, 2020). Nessa ação emergencial, ocorreu o reconhecimento de que a inserção das mulheres no mercado de trabalho e a responsabilização pelo cuidado dos/das filhos/as produzem certas vulnerabilidades, contudo a implantação dessa política tornou manifesto a dificuldade de acesso pela falta de documentações básicas de identificação em boa parte da extensão brasileira, o que dificultou o acesso a esse serviço (OLIVEIRA, 2021)

Não perceber a dificuldade do acesso a esses serviços como também imbuída da questão de gênero é dar uma visão *subinclusiva* ao problema. Como argumenta Crenshaw (2002), a ótica *subinclusiva* ocorre quando um problema por não ser vivenciado por um subgrupo de mulheres não é percebido como um problema de gênero, uma vez que não faz parte da experiência das mulheres dos grupos dominantes. O seu entendimento na operacionalização da política pública poderia auxiliar na cobertura que abrangesse também mulheres sem registros civis ou as auxiliassem na construção de outras formas de acesso a essa política.

Uma outra ação que vale a pena destacar, foi a tentativa que a Coordenação de Saúde das Mulheres do Ministério da Saúde das Mulheres teve de alertar sobre as dificuldades de acesso à saúde sexual e reprodutiva no contexto da pandemia a partir de uma nota técnica feita no dia 10 de junho de 2021, no qual se recomenda a continuidade dos serviços de assistência aos casos de violência sexual e aborto legal. Contudo, as autoras da nota foram exoneradas depois de declarações contrárias a nota do ex-presidente Jair Bolsonaro (MOREIRA *et al.*, 2020, p. 11).

O ministério a cargo da pauta das políticas públicas, direcionadas as mulheres na gestão do ex-presidente Jair Bolsonaro na pandemia, passou por certas dificuldades no cumprimento de suas atribuições. Com o ataque aos direitos reprodutivos, a ex-ministra da mulher, da família e dos direitos humanos no momento, Damares Alves, demorou um pouco mais de um mês depois do início do isolamento social para se pronunciar sobre a administração da pasta durante a crise sanitária. Dados mostram que até o início de abril de 2020, o ministério havia executado apenas 0,13% do previsto para o ano de 2020, grande parte utilizado para "despesas diversas", propagandas institucionais, sem detalhar muito bem o que faria com o orçamento disponível (MOREIRA *et al.*, 2020).

Os dados até aqui mostrados evidenciam que todo o processo de encolhimento da pauta sobre as políticas públicas voltadas para as mulheres construiu a situação propícia para o alargamento das

dificuldades e desigualdades marcadas por gênero, raça, classe, territorialidade e outras camadas sociais e culturais. Alguns estados, diferentemente do governo federal, conseguiram se movimentar na tentativa de mitigar alguns problemas das mulheres, mas não focaram numa abordagem mais ampla sobre tais desigualdades. As mulheres não são um grupo homogêneo. Uma análise interseccional, que leve em consideração idade, raça, sexualidade, deficiência, território, classe, entre outros quesitos, era essencial na construção e operação das políticas públicas. As ações governamentais aqui mostradas, quando se atentavam para a questão das mulheres, sempre esbarravam nos obstáculos que as visões *superinclusivas* e *subinclusivas* impõem. A fim de buscar uma superação dessas barreiras, Crenshaw (2002) propõe a análise que compreenda as interconexões entre gênero, raça, classe, etnia e outros marcadores.

Essas formas citadas, através das quais as mulheres vivenciam a discriminação, como já mostrado, são espécies de avenidas, e a interconexão dessas avenidas da intersecção que estruturam os terrenos sociais, econômicos e políticos criam as desigualdades básicas que solidificam as noções de mulheres, raças, classes, etnias e outras (CRENSHAW, 2002). Essa interconexão produz formas de participações na estrutura social, posicionando o indivíduo. Dessa forma, o esforço em uma compreensão da magnitude do problema precisa incluir essas dimensões, sejam elas raciais, de gênero ou classe. Crenshaw (2002) argumenta que para atingir a discriminação e os processos de produção de desigualdade como um problema interseccional, as dimensões raciais ou de gênero, deveriam ser postas como planos centrais. Assim, os problemas referentes ao *superinclusão* e *subinclusão* poderiam ser evitados, articulando essas interconexões.

5 CONCLUSÃO

Buscou-se neste artigo demonstrar e analisar a seguinte questão: como se configuraram as políticas públicas relacionadas aos direitos das mulheres na pandemia da COVID-19 no Brasil? Foi analisado como as configurações e movimentações da institucionalidade da pauta de gênero do governo, no período de 2003 a 2020, influenciaram na forma como as políticas públicas, referentes aos direitos das mulheres, foram construídas e geridas no contexto da pandemia. Salientamos que o escopo do trabalho não foi fazer um exaustivo levantamento quantitativo acerca das políticas públicas voltada para mulher, mas sim fazer uma análise qualitativa das políticas direcionadas as mulheres geridas no contexto da pandemia da COVID-19.

Como resposta, o exame dos dados mostrou que, devido à perda da primazia do tema na agenda do governo federal acerca das políticas públicas da mulher, a estrutura governamental não conseguiu abarcar as diversas formas de desigualdades sofridas pelas mulheres que aprofundaram ainda mais os problemas de gênero no contexto da COVID-19. Temos por tese que a falta de representatividade é uma dupla hermenêutica, ou seja, foi produzida pela organização governamental que apartou dos espaços de comando, os perfis sociais mais representativos da diversidade da população brasileira, bem como suas pautas sociais; e, é dupla hermenêutica, porque tal situação de afastamento destes perfis resultaram na falta da abrangência nas políticas públicas focais à diversidade.

6 REFERÊNCIAS

ACAYABA, C.; ARCOVERDE, L. Feminicídios batem recorde no 1º semestre de 2022 no Brasil quando repasse ao combate à violência contra a mulher foi o mais baixo. **Portal G1**, São Paulo, 7 dez. 2022. Disponível em: https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2022/12/07/feminicidios-batem-recorde-no-1o-semestre-de-2022-no-brasil-quando-repasse-ao-combate-a-violencia-contra-a-mulher-foi-o-mais-baixo.ghtml. Acesso em: 02 jan. 2023.

AQUINO, M. B. Casos de violência doméstica são subnotificados e realidade contrapõe dados. **UFMG**. Belo Horizonte, 11 ago. 2021. Disponível em: https://www.medicina.ufmg.br/casos-de-violencia-domestica-sao-subnotificados-e-realidade-contrapoe-dados/. Acesso em: 03 jun. 2021.

BACELAR, T. As políticas públicas no Brasil: heranças, tendências e desafios. *In*: SANTOS JUNIOR, O. *et al*. (org.). **Políticas Públicas e Gestão Local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais**. Rio de Janeiro: FASE, 2003, p. 1-10.

BARBOSA, J. P. M. *et al*. Interseccionalidade e violência contra a mulher em tempos de pandemia de covid-19: diálogos e possibilidades. **Saúde e Sociedade**, *[s.l.]*, v. 30, n. 2, p. 01-13, 2021. DOI: https://doi.org/10.1590/S0104-12902021200367. Disponível em: https://www.scielo.br/j/sausoc/a/qKZv8sc885rpsqDhwV5YJpF/?lang=pt. Acesso em: 23 maio 2022.

BRASIL. Decreto de 25 de agosto de 2005. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, ano 142, n. 165, p. 6, 26 ago. 2005. Disponível em: https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=26/08/2005&jornal=1&pagina=6. Acesso em: 23 maio 2022.

BRASIL. Decreto n. 9.673, de 2 de janeiro de 2019. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, ano 157, n. 1-C, Edição Extra, p. 33-43, 2 jan. 2019. Disponível em: https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=02/01/2019&jornal=602&pagina=33. Acesso em: 23 maio 2022.

BRASIL. Lei Complementar n. 150, de 1º de junho de 2015. **Diário Oficial da União:** Seção 1, Brasília, DF, ano 152, n. 103, p. 1-4, 2 jun. 2015. Disponível em: https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=02/06/2015&jornal=1&pagina=1&totalArquivos=68. Acesso em: 02 jan. 2023.

BRASIL, Lei n. 13.982, de 2 de abril de 2020. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, ano 158, n. 64-A, Edição Extra, p. 1-2, 2 abr. 2020. Disponível em: https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=02/04/2020&jornal=600&pagina=1&totalArquivos=4. Acesso em: 23 maio 2022

BRASIL. Medida provisória n. 726, de 12 de maio de 2016. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, Ano 153, n. 90-B, Edição Extra, p. 3-8, 12 maio 2016. Disponível em: https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=12/05/2016&jornal=1000&pagina=3&totalArquivos=10. Acesso em: 24 jun. 2022.

BUENO, S.; CERQUEIRA, D. (coord.). *Atlas da Violência 2021*. São Paulo: IPEA, 2021. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/24/atlas-da-violencia-2020. Acesso em: 24 jun. 2022.

CANO, I. Nas trincheiras do método: o ensino da metodologia das ciências sociais no Brasil. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 14, n. 31, p. 94-119, 2012. Disponível em: https://www.seer.ufrgs.br/index.php/sociologias/article/view/34912. Acesso em: 30 dez. 2022.

CARVALHO, F. S. M. **Reflexos da pandemia pela Covid-19 no enfrentamento à violência doméstica contra as mulheres**. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – UNILAVRAS, Lavras, Minas Gerais, 2020. Disponível em: http://localhost/jspui/handle/123456789/609. Acesso em: 30 dez. 2022.

CAVALCANTE, R. J. M. **Patrulha Maria da Penha da Polícia Militar do Maranhão:** análise da fiscalização do cumprimento das medidas protetivas de urgência no combate a violência doméstica e familiar na Grande Ilha de São Luís do Maranhão. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Centro Universitário UNDB, São Luís, Maranhão, 2021. Disponível em: http://repositorio.undb.edu.br/jspui/handle/areas/549. Acesso em: 02 jan. 2023.

CRENSHAW, K. Documento para o Encontro de Especialistas em Aspectos da Discriminação Racial relativos ao Gênero. **Revista Estudos Feministas**, *[s.l.]*, v. 10, n. 1, p.171-188, 2002. DOI:

https://doi.org/10.1590/S0104-026X2002000100011. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ref/a/mbTpP4SFXPnJZ397j8fSBQQ/?lang=pt. Acesso em: 26 jun. 2022.

DE SENA ORSINI, A. G.; LEME, A. C. R. P. Salário mínimo, máscara e alquingel: acesso ao mínimo ou mínimo de acesso?. **Direito.UnB - Revista de Direito da Universidade de Brasília**, *[s.l.]*, v. 4, n. 2, p. 171–197, 2020. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/revistadedireitounb/article/view/32405. Acesso em: 30 dez. 2022.

DIEHL, A. A., TATIM, D. C. Metodologia, método e técnicas de pesquisa In: DIEHL, A. A., TATIM, D. C. Pesquisa em ciências sociais aplicadas: métodos e técnicas. São Paulo: Prentice Hall, 2004, p.47-88.

DINIZ, D.; CARINO, G**.** Patroas, empregadas e coronavírus. **EL PAÍS**, Madrid, 20 mar. 2020. Disponível em: https://brasil.elpais.com/opiniao/2020-03-21/patroas-empregadas-e-coronavirus.html#?prm=copy_link. Acesso em: 19 mai. 2022.

GANDRA, A. IBGE: mulher tem peso importante no chamado "trabalho invisível". **Agência Brasil**, Rio de Janeiro, 4 abr. 2020. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-06/ibge-mulher-tem-peso-importante-no-chamado-trabalho-invisivel#. Acesso em: 20 dez. 2022.

HERNANDES, E. S. C; VIEIRA, L. A guerra tem rosto de mulher: trabalhadoras da saúde no enfrentamento à Covid-19. **ANESP, Brasília**, 17 abr. 2020. http://anesp.org.br/todas-as-noticias/2020/4/16/a-guerra-tem-rosto-de-mulher-trabalhadoras-da-sade-no-enfrentamento-covid-19. Acesso em: 30 dez. 2022.

MATOSO, F.; ALEGRETTI, L.; PASSARINHO, N. Dilma anuncia reforma com redução de 39 para 31 ministérios. **Portal G1**, Brasília, 02 set. 2015. Disponível em: https://g1.globo.com/politica/noticia/2015/10/dilma-anuncia-reducao-de-39-para-31-pastas-na-reforma-ministerial.html. Acesso em: 23 mai. 2022.

MELO, M. L. Primeira vítima do RJ era doméstica e pegou coronavírus da patroa. **Portal UOL**, Rio de Janeiro, 19 mar. 2020. Disponível em: https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/03/19/primeira-vitima-do-rj-era-domestica-e-pegou-coronavirus-da-patroa.htm. Acesso em: 23 mai. 2022.

MOREIRA, L. E. *et al*. Mulheres em tempos de pandemia: um ensaio teórico-político sobre a casa e a guerra. **Psicologia & Sociedade**, *[s.l.]*, v. 32, p. 1-19, 2020. DOI: https://doi.org/10.1590/1807-0310/2020v32240246. Disponível em: https://www.scielo.br/j/psoc/a/93BpjQdGtPs9Lxs9SCSWhkr/?lang=pt&format=pdf. Acesso em: 23 mai. 2022.

OLIVEIRA, J. Invisíveis no Brasil, sem documento e dignidade:"Eu nem no mundo existo". **El País**, Rio de Janeiro, 28 nov. 2021. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2021-11-28/invisiveis-no-brasil-sem-documento-e-dignidade-eu-nem-no-mundo-existo.html. Acesso em: 17 ago. 2022.

OLIVEIRA, N.; PIRES, Y. Falta de normas claras e de ações coordenadas para o distanciamento social prejudica o combate à Covid. **SENADO FEDERAL**, Brasília, 9 abr. 2021. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2021/04/falta-de-normas-claras-e-de-acoes-coordenadas-para-distanciamento-social-prejudica-combate-a-covid#:~:text=24%20de%20mar%C3%A7o%20de%202020. Acesso em: 19 maio 2022.

PONTES, D.; DAMASCENO, P. As políticas públicas para mulheres no Brasil: avanços, conquistas e desafios contemporâneos. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL FAZENDO GÊNERO, 11., 2017,

Florianópolis. **Anais Eletrônicos** [...] Florianópolis: UFSC, 2017. Disponível em: http://www.en.wwc2017.eventos.dype.com.br/resources/anais/1498660593_ARQUIVO_artigomundodasmulheres.pdf. Acesso em: 09 mar. 2022.

ROSA, M. Tocantins utiliza dados de violência contra mulher registrados em canais federais para operação de enfrentamento a esses crimes. **Secretaria de comunicação de Tocantins**, Palmas, 30 mar. 2021. https://www.to.gov.br/secom/noticias/tocantins-utiliza-dados-de-violencia-contra-mulher-registrados-em-canais-federais-para-operacao-de-enfrentamento-a-esses-crimes/1ekf770tdexp. Acesso em: 17 ago. 2022.

SENADO FEDERAL. Violência contra a mulher: agressões cometidas por 'ex' aumentam quase 3 vezes em 8 anos: Violência doméstica e familiar contra a mulher - 2019. **Portal Institucional do Senado Federal**. Brasília, DF, 4 dez. 2019. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/publicacaodatasenado?id=violencia-contra-a-mulher-agressoes-cometidas-por-2018ex2019-aumentam-quase-3-vezes-em-8-anos-1. Acesso em: 16 set. 2021.

SILVA, C. *et al*. A Pandemia de COVID-19: Vivendo no Antropoceno. **Revista Virtual de Química**, *[s.l.]*, v. 12, n. 4, 2020. p. 1001–1016. Disponível em https://rvq-sub.sbq.org.br/index.php/rvq/article/view/3906. Acesso em: 17 ago. 2022.

SILVEIRA, D. T.; CÓRDOVA, F. P. A pesquisa científica. In: GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. (Org.). **Métodos de pesquisa.** Porto Alegre: UFRGS, 2009. p. 31-42. Disponível em: https://lume.ufrgs.br/handle/10183/52806. Acesso em: 30 dez. 2022.

STUKER, P.; MATIAS, K.; ALENCAR, J. Políticas Públicas à violência doméstica em tempos da pandemia de COVID-19: Ações dos Organismos Estaduais de Políticas para Mulheres no Brasil. **O Público e o Privado**, Fortaleza, v. 18, n. 37, p. 121-152, 2020. DOI: https://doi.org/10.52521/18.3988. Disponível em: https://revistas.uece.br/index.php/opublicoeoprivado/article/view/3988. Acesso em: 23 maio 2022.

SUDRÉ, L.; COCOLO, A. C. Brasil é o 5º país que mais mata mulheres. **Entreteses Revista UNIFESP**, São Paulo, v. 7, 2016. Disponível em: https://www.unifesp.br/reitoria/dci/publicacoes/entreteses/item/2589-brasil-e-o-5-pais-que-mais-mata-mulheres. Acesso em: 30 dez. 2022.

Disciplina eletiva no ensino médio estadual do Ceará: experiência pioneira de inserção do controle social na educação formal

Eloisa Maia Vidal, Luís Eduardo de Menezes Lima e
Gezenira Rodrigues da Silva

Elective discipline in the state high schools of Ceará: pioneer experience in the insertion of social control in formal education

RESUMO

Este trabalho descreve uma iniciativa concebida pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará, por meio do Instituto Escola Superior de Contas e Gestão Pública Ministro Plácido Castelo em parceria com a Secretaria de Educação do Ceará, para a criação de uma disciplina eletiva denominada Cidadania e Controle Social, ofertada nas Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. O texto é de abordagem qualitativa, de natureza descritiva e explicativa e consiste num relato de uma experiência em fase de implementação, tomando como referência o contexto local da rede pública estadual de educação do Ceará. Recorre-se à pesquisa documental, com foco sobre documentos técnicos oficiais produzidos pela Secretaria de Educação do Ceará. Para assegurar a oferta da disciplina, foram produzidos materiais de apoio didático e ofertado cursos de formação para professores.

Palavras chaves: Disciplina eletiva; Tribunal de Contas do Estado do Ceará; Secretaria de Educação do estado do Ceará; Ensino Médio.

ABSTRACT

This paper describes an initiative conceived by the Audit Court of the State of Ceará, through the Institute School of Accounting and Public Management Ministro Plácido Castelo in partnership with the Secretariat of Education of Ceará, for the creation of an elective subject called Citizenship and Social Control, offered in Full Time High Schools. The text is qualitative in approach, descriptive and explanatory in nature, and consists of an account of an experience in the implementation phase, taking as reference the local context of the state public education system of Ceará. Documentary research is used, focusing on the official technical documents produced by the Secretary of Education of Ceará. To ensure the supply of the subject, didactic support materials were produced and training courses were offered for teachers

Key words: Elective subject; Audit Court of the State of Ceará; Education Secretary of the State of Ceará; High School.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 possibilita entender o Estado brasileiro como um modelo jurídico-político de Estado Democrático de Direito, em que o exercício da cidadania pressupõe a participação em todas as instâncias sociais. Conhecida também como Constituição Cidadã, a Carta de 1988 consagra a intencionalidade e a vontade de justiça social. Essa mesma Constituição "propõe a implantação de um Estado de direito fundamentado na cidadania e na dignidade da pessoa humana" (DA SILVA, 2017, p. 209).

Ao longo dos anos e por meio de mecanismos legais, tem ocorrido o desenvolvimento das práticas cidadãs, de investigação e de denúncias, através da imprensa, de organizações não-governamentais (ONG), das defensorias públicas e dos Ministérios Públicos estaduais, federais e especiais (ligados aos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios), o que tem possibilitado um maior controle social dos atos dos governantes de todas as instâncias administrativas. O controle social, segundo Da Silva (2017, p. 209), "é definido como meio de compartilhar, entre Estado e sociedade, o poder decisório acerca das políticas públicas como instrumento de expressão e, divulgação da democracia e da cidadania".

Cabe ao Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas ou diretamente, fazer o controle institucional externo da função administrativa do Estado com a finalidade de verificar se os atos decorrentes do exercício dessa função estão conforme os requisitos e as finalidades da lei. Ao constatar alguma irregularidade, por meio do controle, o Poder Legislativo poderá exigir providências do órgão competente, encaminhar ao Ministério Público para as devidas providências ou, ainda, por meio de seus órgãos competentes, sustar o ato com fundamento nos arts. 49, inciso V, e 71, §1º da CF/88, respeitados o devido processo legal e a ampla defesa (art. 5º, inciso LV).

Já o controle social constitui o direito público subjetivo do cidadão de fiscalizar a função administrativa do Estado e pode ocorrer desde a criação, execução e fiscalização das políticas públicas. Aquele que realiza o controle, faz juízo de valor, e, por meio dele, constata se um ato é constitucional ou inconstitucional, legal ou ilegal, regular ou irregular. O resultado do controle social de um ato administrativo é a possibilidade ou não de sua revogação ou a obrigação de sua invalidação pela Administração. O cidadão tem a faculdade ou não de controlar, de exercer um direito público subjetivo, enquanto a Administração tem o dever de exercer o seu poder político de julgar a controvérsia que lhe foi colocada.

Importante destacar que o controle exercido pelos Tribunais de Contas representa uma etapa final de um longo processo envolvendo toda a administração pública, e que cada vez mais, tem sido fortalecida pela criação de mecanismos de controle interno, entendido como a criação de condições indispensáveis à eficácia do controle externo e que visa a assegurar a regularidade da realização das receitas e despesas, possibilitando o acompanhamento da execução do orçamento, dos programas de trabalho e a avaliação dos respectivos resultados. Nesse sentido, o controle interno é, na sua plenitude, um controle de legalidade, conveniência, oportunidade e eficiência e antecede o controle externo.

Nos últimos anos, os Tribunais de Contas vêm fortalecendo a atuação no campo do controle social, por considerar que, nas sociedades democráticas, a participação ativa do cidadão na administração pública, tem função preventiva sobre os atos dos gestores e contribui para o melhor uso dos recursos públicos, na medida em que ajuda a priorizar programas e políticas de interesse público.

O exercício do controle social se faz pela participação popular, seja dos indivíduos que exercem seus direitos constitucionais de fiscalizar a gestão pública, seja por instituições da sociedade civil, criadas para representação coletiva de interesses de classe, de causas sociais, ambientais e outras. Para Da Silva (2017, p. 210)

> controlar os recursos financeiros da gestão pública é papel essencial da população à constatação de irregularidades e fraudes. Porém, uma gestão clara e transparente possibilita ao cidadão maior integração e participação no controle da atuação da administração pública e, para sua concretização, é imprescindível que a população esteja ciente e consciente das informações disponibilizadas e divulgadas pela Administração Pública.

É comum o desenvolvimento de iniciativas por parte dos Tribunais de Contas, visando a educação para o controle social, no entanto, como os beneficiários são a sociedade em geral, não se mostra empreendimento simples, pela diversidade de públicos, interesses e alcances. Um exemplo desenvolvido pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará foi o curso *Controle Cidadão,* realizado em parceria com uma instituição não-governamental em 2015. O curso circulou como fascículo num jornal de grande circulação do estado, sendo também disponibilizado em formato digital[1] e num ambiente virtual de aprendizagem, no qual os alunos matriculados interagiam com os conteúdos (textos em pdf, vídeos, atividades tutorias etc.) e faziam avaliação por meio de provas *on line*, para efeito de certificação. Segundo Dos Santos (2018, p. 432), "um curso voltado para o controle cidadão da Administração Pública é um exemplo de política educacional voltada para todas as parcelas da população que pode ser explicada a partir da filosofia da educação freiriana", que tem na educação, como prática de liberdade, seu fundamento ontológico.

Este trabalho descreve uma iniciativa concebida pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará, por meio do Instituto Escola Superior de Contas e Gestão Pública Ministro Plácido Castelo (IPC), em parceria com a Secretaria de Educação do Ceará (SEDUC), para a criação de uma disciplina eletiva denominada *Cidadania e Controle Social*, ofertada para as Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EEMTI), nos 184 municípios cearenses.

Caracteriza-se, portanto, como de abordagem qualitativa, de natureza descritiva e explicativa (DALFOVO, LANA, SILVEIRA, 2008). Consiste num relato de uma experiência em fase de implementação, tomando como referência o contexto local da rede pública estadual de educação do Ceará. Recorre-se à pesquisa documental, com foco sobre documentos técnicos oficiais produzidos pela Secretaria de Educação do Ceará.

Ele está organizado em duas seções, além desta Introdução e das Considerações Finais. Na primeira seção, é contextualizado o surgimento das Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral na rede estadual, e apresentado dados sobre a situação atual, com uma subseção fazendo uma breve descrição de como as atividades eletivas se inserem no currículo escolar como parte flexível e diversificada; na segunda seção é apresentado o Programa Agentes de Controle, criado pelo Instituto Placido Castelo do Tribunal de Contas do estado do Ceará, sua evolução e a consolidação da disciplina eletiva, por meio da parceria com a Secretaria de Educação do estado do Ceará.

2 O ENSINO MÉDIO NO CEARÁ

Em 2016, o Ministério da Educação (MEC) cria o Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI), que transfere recursos financeiros através do FNDE para sua implantação (BRASIL, 2016). A Secretaria de Educação do estado do Ceará adere à iniciativa e por meio da lei nº 16.287/2017 institui a "política de ensino médio em tempo integral no âmbito da rede estadual de ensino do Ceará", com 45 horas semanais e que tem entre suas finalidades: "[...} VIII – garantir o aprimoramento do educando como pessoa humana, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico" (CEARÁ, 2017, art. 1º §1º).

O modelo de EMTI trabalha com disciplinas eletivas que valorizam os vários espaços e equipamentos disponíveis na unidade de ensino, direcionando o uso de laboratórios, sala de multimeios e demais ambientes de convivência para consolidar e oportunizar aprendizagens. A ideia norteadora é diversificar os percursos formativos dos alunos, dando-lhes oportunidades de se aproximar de outros saberes e conhecimentos para além da formação geral básica curricular.

Em 2016, primeiro ano da iniciativa, a Secretaria de Educação adaptou 26 prédios escolares e, nos anos subsequentes, amplia esse quantitativo, atingindo 261 unidades em 2022 com 105.450 alunos matriculados e mais 80 escolas beneficiadas em 2023, chegando a cerca de 150.000 alunos. Essas escolas desenvolvem uma proposta curricular de tempo integral, atendendo alunos que permanecem nove horas por dia na escola, têm direito a três refeições diárias e estão recebendo entre 35 e 45 horas de aula por semana.

[1] Os fascículos do curso estão disponibilizados no endereço: https://www.tce.ce.gov.br/cidadao/controle-cidadao

A oferta da educação em tempo integral no ensino médio é uma tentativa de resposta da Secretaria de Educação do Estado do Ceará aos resistentes indicadores de rendimento (aprovação, reprovação e abandono) e de desempenho escolar que tem afetado esta etapa da educação básica. Convivendo com taxas de reprovação e abandono que juntas somam mais de 10% e com baixos valores de proficiência dos alunos, nas avaliações em larga escala, o ensino médio cearense e brasileiro, em geral, vem sendo objeto de estudos e pesquisas a procura de fatores intra e extraescolares que possam reverter este cenário que perdura desde os anos 2000. Assim, conceber estratégias e projetos pedagógicos que aumentem a atratividade da escola, melhorando as condições socioeducacionais dos educandos e as condições de trabalho para os professores e para a equipe gestora, podem representar avanços na permanência e no sucesso dos alunos.

É nessa perspectiva que a opção pela dinamização dos tempos e espaços pedagógicos tem como objetivo potencializar o sucesso acadêmico dos alunos, a ampliação do repertório cultural e artístico deles; o estímulo a vivências de práticas educativas mais significativas, o fomento a um maior desenvolvimento do raciocínio crítico e criativo que vem a contribuir para a formação integral da juventude cearense (CEARÁ, 2020).

Na perspectiva de ressignificar a escola, enquanto ambiente que atua com as "juventudes" e, por conseguinte, com suas singularidades, a Secretaria de Educação acredita que há necessidade de repensar o currículo escolar, considerando as potencialidades, os direitos de aprendizagem e o desenvolvimento dos alunos. Dessa forma, o ensino em tempo integral se apresenta como uma estratégia para proporcionar educação formal, sem desvincular os aspectos subjetivos e sociais do estudante de ensino médio da rede pública de ensino (CEARÁ, 2020).

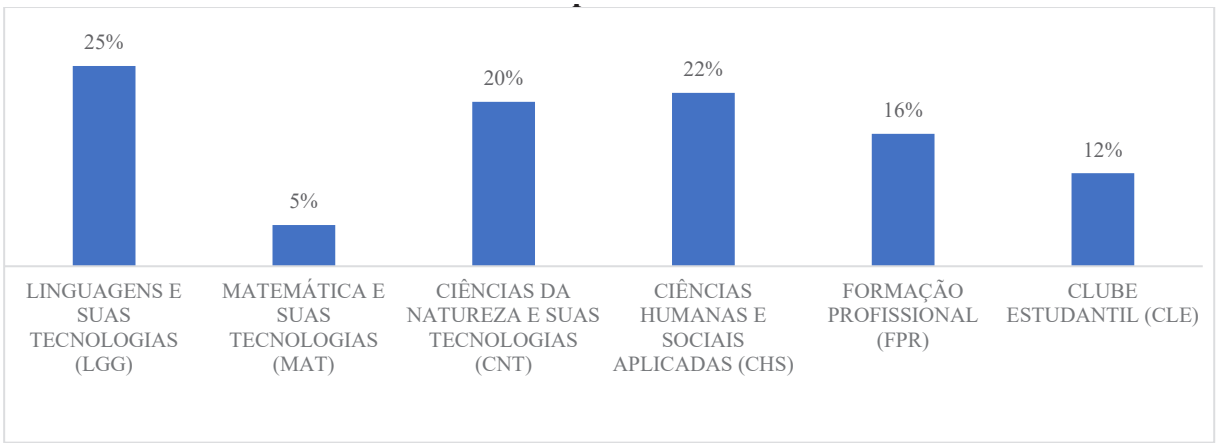
Assim, o currículo passa a ser entendido como um elemento que direciona as atividades desenvolvidas na escola, integrado pela Base Nacional Comum Curricular (BRASIL, 2018) e os conteúdos que se relacionem com a vida do estudante, seu cotidiano, contribuindo para uma formação integral. Quanto à execução, as aulas das disciplinas eletivas são ministradas sob o formato que melhor convier à dinâmica de cada turma: seminário, assembleia, esquete, filme, slides, aula etc. Sua avaliação se dá de forma descritiva, sendo de responsabilidade do professor regente, e acontece ao final do semestre letivo.

2.1 As atividades eletivas como parte flexível do currículo escolar

As atividades eletivas constituem-se componentes curriculares ofertados pela escola, ministradas por professores, por tutores, por membros da comunidade ou que sejam de autogestão dos alunos. Essas atividades possibilitam aos alunos a construção do seu itinerário formativo a partir de escolhas pessoais e que gradativamente vão possibilitando a elaboração do seu próprio currículo, além de propiciar a ampliação, a diversificação e/ou o aprofundamento de conceitos, procedimentos ou temáticas de uma disciplina ou área de conhecimento (CEARÁ, 2020). Elas também representam possibilidades de diversificação das experiências escolares no sentido de conduzir os estudantes, em processos de aprofundamento, enriquecimento e ampliação de estudos relativos as áreas do conhecimento, contempladas na Base Nacional Comum Curricular.

As disciplinas eletivas precisam ser concebidas e estruturadas de forma que atendam aos múltiplos interesses dos alunos, que se articulem às grandes áreas de conhecimento dos professores das escolas e possam contar com parceiros governamentais ou não, e a sociedade em geral, para ampliar a diversidade de ofertas. Para 2023, o Catálogo das Unidades Curriculares Eletivas contabiliza 450 ofertas distribuídas como mostra o Gráfico 1.

Gráfico 1: Unidades curriculares eletivas por área de conhecimento



Fonte: Seduc, 2023

Os dados mostram que prevalecem ofertas de unidades curriculares na área de Linguagens e suas Tecnologias e Ciências Humanas e Sociais Aplicadas, que juntas totalizam 47% das disciplinas. A área de Matemática e suas Tecnologias é a que tem menor quantidade de ofertas, respondendo por apenas 5% do total. Considerando que as escolas são livres para escolher as disciplinas eletivas que pressupõe que seus alunos se identificam, a pouca oferta de disciplinas eletivas na área de Matemática e suas Tecnologias aponta para uma fragilidade dessa área de conhecimento em relação às demais, o que pode representar o pouco interesse de professores, instituições e alunos pela área. Numa sociedade do século XXI, marcada pelos avanços científicos e tecnológicos e para um estado que deseja ter uma economia baseada no conhecimento, o pouco interesse por esta área precisa urgentemente ser revisto.

No caso da disciplina eletiva, decorrente da parceria do Tribunal de Contas do Estado do Ceará com a Secretaria de Educação, ela está inserida na área de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas.

3 O PROGRAMA AGENTES DE CONTROLE E A CONSOLIDAÇÃO DA DISCIPLINA ELETIVA

O Programa Agentes de Controle foi criado em 2009, com o objetivo de disseminar, no meio estudantil e população em geral, a importância do controle social sobre as finanças públicas, mediante estímulo ao acompanhamento e avaliação dos programas, projetos, atividades e ações governamentais, como está previsto no art. 1º da Resolução do TCE-CE nº 007/2008. Nesse sentido, foi iniciado o movimento para criar uma Rede de Agentes de Controle, envolvendo alunos da educação básica e superior, visando estimular o jovem cidadão ao protagonismo no exercício do controle social por meio de ações práticas, relacionadas com o acompanhamento dos recursos públicos. A proposta do Programa se coaduna com o que salienta Rausch e Soares (2010, p. 33), "acredita-se na importância de a sociedade civil se organizar em grupos com afinidades e interesses em comum, pois, assim, compartilhando as informações, é muito mais fácil chegar à compreensão".

Desde então, um conjunto de iniciativas de cunho educacional vem sendo desenvolvido nas escolas públicas e privadas, especialmente aquelas que ofertam o ensino médio. Palestras com uso de temas geradores, visitas guiadas e a criação de um concurso de redação são ações realizadas, com periodicidade, ao longo do ano letivo. É importante destacar e reconhecer que esse Programa tem cumprido relevante papel na disseminação de conhecimentos sobre o controle social das contas públicas junto a população escolar, no entanto, seu formato e as condições objetivas exigidas para sua implementação representavam uma limitação quanto à sua ampliação.

Com base no conhecimento do contexto e visando ampliar o raio de abrangência do Programa, em 2022, surge a ideia de oferecer uma disciplina eletiva, integrando a matriz curricular das Escolas em Tempo Integral da rede estadual de ensino, para alunos que estão cursando o ensino médio. Uma profícua articulação com a Secretaria de Educação do Estado do Ceará, possibilitou o amadurecimento da

proposta e a partir de orientações precisas e parâmetros estabelecidos pela própria Secretaria, conseguiu-se chegar a uma proposta factível de uma disciplina de 40 horas, com duração de um semestre letivo.

O objetivo da disciplina é introduzir conceitos básicos sobre a administração pública, explicitando os marcos legais que orientam a criação e existência dos Tribunais de Contas e seu papel na fiscalização dos recursos públicos (controle externo), no fomento ao controle social e à sustentabilidade. Segundo Dropa (2003, p.1),

> Vivemos um momento sem precedentes, em que se tenta transformar o Estado num instrumento eficiente para o exercício e realização da cidadania, bem como de confirmar um modelo de Administração Pública Gerencial em substituição ao antigo modelo burocrático para criar a conscientização de que o objetivo do Estado deve ser sempre o cidadão, oferecendo-lhe pleno controle sobre os resultados das ações da máquina estatal.

O que também se associa à visão de Da Silva (2017, p. 220) de que

> a integração da sociedade no controle social fortalece a implementação das políticas públicas, tornando-as mais efetivas quanto ao concreto cumprimento das necessidades sociais e do interesse público. Outrossim, o controle social colabora para a democratização da administração pública, através da junção dos agentes sociais, quais sejam, os cidadãos no controle social através da ótica particular de suas necessidades e objetivos individuais.

A Figura 1 ilustra os conceitos que orientam a concepção disciplina.

Figura 1: Conceitos norteadores da disciplina eletiva

Fonte: autores, 2023

A disciplina atende aos princípios que orientam a matriz curricular do ensino médio público cearense, baseado na contextualização e interdisciplinaridade, e contempla os seguintes eixos: formação para a cidadania; fortalecimento da democracia; conhecimento sobre controle social como mecanismo de participação democrática; e compreensão sobre o ciclo dos impostos pagos pelos cidadãos.

Para dar suporte à oferta da disciplina nas escolas e atender de forma adequada os alunos e professores, foram estruturadas os seguintes recursos pedagógicos.

Um **livro didático** produzido para os alunos, a partir de um projeto pedagógico e gráfico compatível com a faixa etária, organizado em 16 capítulos cujos temas estão separados em três partes como mostra a Figura 2.

Figura 2: Organização do Livro do Aluno em temas

Fonte: autores, 2023

O livro foi escrito por uma equipe de servidores do Tribunal de Contas, conselheiros e procuradores com vasta *expertise* nos conteúdos abordados, devidamente orientados a partir do projeto pedagógico concebido. Convidados externos deram contribuições relevantes em alguns temas, como recursos e orçamento público e gestão escolar.

A parte 1, denominada **O Estado brasileiro: organização e controle**, é constituída por sete capítulos que abordam desde a origem dos recursos públicos; os tipos de orçamento público; os tipos de controle (interno, externo e social); os órgãos de controle no Brasil; os Tribunais de Contas no Brasil; o Ministério Público de Contas no Brasil e o surgimento das escolas de contas, suas funções e atribuições no fortalecimento do controle social e da democracia. O propósito desta parte do livro é subsidiar os alunos com conhecimentos sobre a constituição do Estado brasileiro, sua organização, a necessidade de pagamento de impostos, os recursos provenientes dos tributos, como se organiza a gestão pública, a importância dos mecanismos de controle. Há um destaque especial à Constituição Federal de 1988 e às legislações infraconstituicionais, que normatizam atribuições, competências e procedimentos de uma república federativa, que tem no Estado Democrático de Direito, seu fundamento primordial.

A segunda parte – **Controle Social, políticas públicas e cidadania** – possui cinco capítulos e é dedicada a apresentar a origem e o papel do cidadão no controle social; a atuação e responsabilidades do gestor público, a necessidade de prestação de contas dos recursos públicos e todas as exigências estabelecidas em torno dela; as políticas sociais e os mecanismos de controle e o papel da democracia e da participação popular no fortalecimento da cidadania e no protagonismo de cada um e de todos; e finalmente, uma discussão sobre a gestão participativa do orçamento escolar, contando com a comunidade escolar, envolvendo familias, docentes, gestores e alunos. Essa parte busca atender o que preconiza Da Silva (2017, p. 220) quando afirma que

> Para fortalecer o exercício do controle social nas políticas públicas, resta indispensável superar conflitos que restringem a atuação da participação popular. Entre os principais objetivos, encontra-se a necessidade de superar uma cultura política com caráter soberano e autoritário, existente nas relações históricas de poder no Brasil. Muitos governos corroboram, em princípio, com a participação, no entanto, na prática, atuam sem levá-la em conta.

A parte 3 trata de **Acesso à informação, transparência e participação,** possui quatro capítulos que tematizam o uso de tecnologias para o exercício do controle social; a Ouvidoria e Portal da Transparência como canais de acessos para o cidadão; a Lei de Acesso à Informação e uma discusão sobre governo digital e inovação pública. Segundo Silva (2015, p. 61),

> O acesso à informação é condição básica para se criar um Estado democrático e fortalecer os direitos do cidadão. Ao ter informação o cidadão desenvolve senso crítico e passa a reconhecer que ele é responsável pelo seu crescimento e pelo crescimento da sociedade em que vive. Ao tomar conhecimento dos seus direitos, fica ciente de quem são os responsáveis em disponibilizá-los e passa a lutar para que esses direitos sejam concedidos pelo Estado.

Nessa mesma perspectiva, foi preparado um **curso de formação para os docentes,** que vão ministrar a disciplina. Com carga horaria de 20 horas, o curso será oferecido na modalidade a distância com uso de recursos síncronos e assíncronos. Ministrado por docentes do Instituto Plácido Castelo (IPC), tem duração de dois meses, sendo que os docentes permanecem com acesso ao Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA Moodle) durante todo o semestre letivo, para eventuais consultas, pesquisa de recursos pedagógicos disponíveis e interação com colegas e com o próprio IPC.

Visando também dar suporte aos professores para suas aulas na disciplina, foram produzidos **materiais de apoio** didático, representados pela preparação de 16 aulas, uma por capítulo, abordando o tema com uso de recursos audiovisuais com gráficos, vídeos, esquemas, sínteses, problematizações, desafios e reflexões a partir de notícias veiculadas nos meios de comunicações, como mostra a Figura 3.

Figura 3: Exemplos de questionamentos presentes no material de apoio docente

Fonte: autores, 2023

Além desses recursos, ainda serão disponibilizados **recursos complementares**, para auxílio a pesquisas e outras atividades a serem desenvolvidas em sala de aula, a exemplo dos doze fascículos do curso *Controle Cidadão* produzido pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará em 2015, em parceria com uma instituição do terceiro setor, como mostra a Figura 4.

Figura 4: Capas de fascículos do curso Controle Cidadão

Fonte: autores, 2023

A preparação dos recursos pedagógicos ficou sob a responsabilidade da equipe do Instituto Placido Castelo, que contou com apoio e participação do Instituto Rui Barbosa, dando suporte técnico e financeiro.

No momento, atendendo ao calendário letivo da Secretaria de Educação, as escolas estão em fase de seleção das disciplinas eletivas, que será sucedida pela escolha dos alunos nas suas escolas. Para ampliar o raio de divulgação desta disciplina, para além das fronteiras da Secretaria de Educação, o Tribunal de Contas mobilizou a Assessoria de Comunicação que elaborou um plano de mídia com alcance em todas as plataformas utilizadas, e que está contribuindo para maior conhecimento público sobre os temas abordados e para fortalecer os vínculos entre os dois órgãos públicos envolvidos.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A criação de uma disciplina eletiva sobre *Cidadania e Controle Social* das contas públicas representa uma iniciativa pioneira entre todos os Tribunais de Contas dos estados brasileiros e uma conquista importante, no que diz respeito ao fortalecimento dos direitos e deveres para a constituição de uma sociedade democrática.

Cada vez mais, a gestão pública caminha para um exercício transparente, contando com a participação ativa do cidadão, cobrando e responsabilizando aqueles que lidam com os recursos públicos. Os avanços tecnológicos, especialmente com o advento da internet e dos sistemas informatizados, têm facilitado o acesso, o monitoramento e a publicização de tudo que diz respeito ao orçamento público e aplicação de recursos.

A inserção de uma disciplina eletiva na matriz curricular do ensino médio mostra o valor intrínseco que os Tribunais de Contas têm no fortalecimento da democracia, da cidadania e da participação popular na administração pública. Ao apoiar e acompanhar a iniciativa do Ceará, o Instituto Rui Barbosa pode sensibilizar e induzir que outras Escolas de Contas se articulem com as Secretarias de Educação, para ampliar o esforço.

5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Portaria nº 1.145, de 10 de outubro de 2016**. Institui o Programa de Fomento à Implementação de Escolas em Tempo Integral, criada pela Medida Provisória nº 746, de 22 de setembro de 2016. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/ http://portal.mec.gov.br/docman/outubro-2016-pdf/49121-port-1145-11out-pdf/file. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. **Base Nacional Comum Curricular: Educação é a Base / Ensino Médio**. Ministério da Educação. Brasília, DF: MEC, 2018.

CEARÁ. **Lei nº 16.287, 20 de julho de 2017.** Institui a política de ensino médio em tempo integral no âmbito da rede estadual de ensino do Ceará. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.seduc.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/37/2018/09/lei_16.287.pdf. Acesso em 22 jan. 2023.

CEARÁ. **Projeto Político Pedagógico - Ensino Médio em Tempo Integral na rede estadual do Ceará.** Secretaria de Educação. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmn nnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.seduc.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/37/2021/01/ Projeto-Politico-Pedagogico-do-Ensino-Medio-em-Tempo-Integral-20200A-convertido.pdf. Acesso em: 6 jan. 2023.

DALFOVO, Michael Samir; LANA, Rogério Adilson; SILVEIRA, Amélia. Métodos quantitativos e qualitativos: um resgate teórico. **Revista Interdisciplinar Científica Aplicada**, Blumenau, v. 2, n. 4, p. 01-13, Sem II. 2008.

DA SILVA, Lucas Gonçalves et al. O controle Social como Instrumento de Defesa da Democracia. **Revista Juridica**, v. 4, n. 49, p. 207-230, 2017. Disponível em: http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/2377. Acesso em: 29 jan. 2023.

DOS SANTOS, Giovane Martins Vaz. A educação como política de combate à corrupção: o exemplo do curso "Controle Cidadão" do Estado do Ceará. **Revista Opinião Filosófica**, v. 9, n. 2, p. 426-449, 2018. Disponível em: https://opiniaofilosofica.org/index.php/ opiniaofilosofica/article/view/882. Acesso em: 16 jan. 2023.

DROPA, Romualdo Flávio. Transparência e fiscalização na administração pública. Disponível em: https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/14395-14396-1-PB.htm. Acesso em: 30 nov. 2023.

SILVA, A. G. Informação legislativa ao alcance do cidadão: contribuição dos Sistemas de Organização do Conhecimento. 2015. **Tese de doutorado**, Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/27/27151/tde-18052015-155605/en.php. Acesso em: 13 jan. 2023.

TCE. **Resolução do TCE-CE nº 007/2008**. Fortaleza: CE.

RAUSCH, Rita Buzzi; SOARES, Maurélio. Controle social na administração pública: a importância da transparência das contas públicas para inibir a corrupção. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade (REPeC)**, v. 4, n. 3, p. 23-43, 2010. Disponível em: https://repec.org.br/repec/article/view/250. Acesso em: 23 dez. 2023.

Efeitos da governança pública no desenvolvimento econômico dos municípios da região metropolitana de Salvador

Gabriel Souza, Julita Ribeiro Ferreira e Jorge Bispo

Effects of public governance on economic development of the municipalities of the metropolitan region of Salvador

RESUMO

Esta pesquisa teve como objetivo identificar os efeitos da governança pública no desenvolvimento econômico dos municípios da Região Metropolitana de Salvador (RMS) no período de 2015 a 2018. A análise estatística foi utilizada com o intuito de mensurar a associação entre a governança pública e o desenvolvimento econômico dos Municípios, utilizando como *proxy* da governança o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) e como *proxy* do desenvolvimento econômico o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* dos Municípios. Justifica-se este estudo pela importante reflexão em relação aos custos e benefícios da implementação de mecanismos de governança pública no âmbito municipal. Os resultados desta pesquisa corroboram com esses estudos, pois demonstram que a governança pública influencia positiva e significativamente o desenvolvimento econômico da RMS.

Palavras-chave: Governança Pública. Desenvolvimento Econômico. Prestação de Contas. Municípios Baianos.

ABSTRACT

This research aims to identify the effects of publi governance on the economic development of municipalities in the Metropolitan Region of Salvador (RMS) from 2015 to 2018. The statistical analysis was used in order to measure the association between public governance and the economic development of the Municipalities, using the Municipal Management Effectiveness Index (IEGM) as a governance proxy and the Gross Domestic Product (GDP) as a proxy for economic development per capit at Municipal. This study is justified by the important reflection on the costs and benefits of implementing public governance mechanisms at themunicipal level. The results of this research corroborate these studies, as they demonstrate that public governance positively and significantly influences the economic development of municipalities in the Metropolitan Region of Salvador (RMS).

Keywords: Public Governance. Economic Development. Accountability. Municipalities of the State of Bahia

1 INTRODUÇÃO

A literatura indica que Administração Pública é o instrumento por meio do qual o Estado realiza os serviços públicos com objetivo de satisfazer as necessidades da coletividade. Diferentemente de uma empresa privada, que visa lucros, o Estado tem como meta, a concretização do bem comum. Por esse raciocínio, a sociedade é a principal interessada para que o Estado utilize de forma eficiente os recursos públicos. No entanto, a implementação de políticas públicas, capazes de atender as demandas e necessidades da população, é um desafio enfrentado pelos gestores públicos. Os gestores têm dificuldades para concretizar suas ações, por conta da lentidão dos processos e da burocracia envolvida para efetivá-las. Além disso, a falta de transparência de como os recursos públicos são utilizados dificulta o controle social.

Ao passo que a democracia garante vários direitos aos cidadãos, ainda existe a necessidade de as organizações públicas encontrarem meios para atingirem seus objetivos, melhorar seus resultados e fortalecer a gestão visando o interesse da sociedade. Ao longo do tempo, as exigências da sociedade vêm se modificando. A globalização e os desequilíbrios fiscais e econômicos têm estimulado a sociedade a aperfeiçoar os mecanismos de controle social requerendo uma atuação estatal mais eficiente em busca da maximização do bem-estar e da otimização do uso dos recursos públicos (MATIAS-PEREIRA, 2010).

De acordo com a Teoria da Agência, também chamada de Teoria da Representação, o conflito de agência surge quando o agente atua visando os seus interesses em detrimento dos do principal. Jensen e Meckling (1976) afirmam que na Teoria da Agência, o principal delega ao agente à gestão de seu patrimônio, para que este maximize os resultados. Nessa relação, entre principal e agente, o problema está na assimetria de informações, ou seja, o agente tem acesso a dados que o principal não tem e vice-versa. Na esfera pública, verifica-se o problema de agência na relação entre principal, representado pela Sociedade, e o agente, o Estado, representado pelo Poder Executivo (HATCH, 1997; PERES, 2007).

No escopo da Teoria da Agência, a Governança Pública - fundamentada nos pilares da governança corporativa - tem como um dos seus objetivos direcionar as políticas públicas com eficiência, eficácia e efetividade para reduzir a assimetria de informações entre os cidadãos (principal) e os gestores públicos (agentes). Para mitigar esse conflito no setor público, a transparência, a integridade e a *accountability* surgem como mecanismos de governança, pois fornecem aos cidadãos as informações para o acompanhamento dos atos de gestão do poder público (MATIAS-PEREIRA, 2010; TEIXEIRA; GOMES, 2018).

Com relação à responsabilização pela prestação de contas, os artigos 70 e 71 da Constituição Federal do Brasil (norma de reprodução obrigatória nos demais entes federados) dispõem sobre os aspectos gerais da fiscalização, bem como da obrigatoriedade da prestação de contas por partes dos entes federados. Além disso, essas normas constitucionais prescrevem que cabe ao Poder Legislativo, com auxílio dos Tribunais de Contas e Sistema de Controle Interno do Poder, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes federados quanto à legalidade e economicidade (BRASIL, 1988).

O desenvolvimento econômico possui diferentes abordagens, e pode ser analisado sob várias dimensões e por várias ciências como Economia, Política e Sociologia. Dentre alguns conceitos, o desenvolvimento econômico pode ser relacionado a conquistas sociais, a equilíbrio da renda, a educação, a saúde, a participação política, e a preservação ambiental, demonstrando o perfil econômico e social de um país ou região (Saraiva, Santos & Martins, 2020).

Neste contexto, com a necessidade de austeridade dos gastos públicos pelos governos e uma gestão pública orientada a eficiência, eficácia e efetividade, somado ao aumento da transparência das contas públicas, tem se discutido se os gastos ocorridos com a estrutura de governança pública nos Municípios têm efetivamente melhorado o desenvolvimento econômico dos Municípios e contribuído para a geração de um bem-estar na sociedade.

Diante disso, surge a seguinte questão: **Quais os efeitos da Governança Pública no Desenvolvimento Econômico dos Municípios da Região Metropolitana de Salvador?** Dessa forma, o objetivo desta pesquisa é identificar os efeitos da governança pública no desenvolvimento econômico

dos municípios da Região Metropolitana de Salvador (RMS) no período de 2015 a 2018. Será analisada a associação entre a Governança Pública e o Desenvolvimento Econômico dos Municípios, utilizando, como *proxy* da Governança Pública, o índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) e, como *proxy* do desenvolvimento econômico, o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* a preços correntes dos municípios.

Justifica-se esta pesquisa por três motivos: a análise da existência da relação entre Governança Pública e desenvolvimento econômico dos municípios; a verificação de como o fortalecimento da governança nos municípios pode dar legitimidade aos seus gestores perante a sociedade, reduzindo os conflitos de interesses, por priorizar e atender os anseios das populações envolvidas; e a amostra: a RMS, que tem grande influência econômica no País.

A RMS representa um dos seis mais importantes mercados regionais do Brasil, além de ser responsável por quase 50% do produto interno bruto (PIB) estadual –IBGE, 2020. O desenvolvimento das novas tecnologias de informação, o crescimento do mercado internacional, a política, e a globalização, entre outros fatores têm contribuído para sua relevância, com impactos decisivos sobre essas cidades e sobre a vida da população.

Esta pesquisa proporcionará uma reflexão sobre a avaliação dos custos e os benefícios da implementação de mecanismos de Governança Pública no âmbito municipal, ampliando o avanço científico, na medida em que avalia como as variáveis escolhidas relacionadas à governança pública influenciam no desenvolvimento econômico desses Municípios. Além disso, este estudo poderá servir de norte para gestores, na definição de políticas públicas e gestão efetiva dos recursos públicos, e ainda formar uma sociedade mais bem informada sobre os aspectos inerentes a governança do setor público.

O presente estudo apresenta algumas limitações. A primeira está relacionada à utilização de *proxies* para mensurar as variáveis governança corporativa e desenvolvimento econômico. Outra limitação evidenciada pela literatura é que a utilização de índices individuais de governança não é capaz de captar todos os seus efeitos possíveis. Outro fator limitador é que a escolha de uma amostra não probabilística impede a generalização dos estudos. Importante mencionar que não há consenso doutrinário sobre o que está envolvido no conceito de desenvolvimento econômico, e por fim, a indisponibilidade de dados de indicadores, faz com que o período selecionado para análise seja menor que o desejado.

O presente trabalho é divido em cinco seções, sendo a primeira esta introdução. Na segunda seção, aspectos da Governança Pública, Prestação de Contas e Fiscalização dos Tribunais de Contas são abordados, bem como é feita uma revisão de estudos anteriores sobre as relações entre índices municipais. Na terceira seção, são apresentados os procedimentos metodológicos. Na quarta, apresenta-se a análise dos resultados da pesquisa, e na última seção são apresentadas as considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Para melhor compreensão do tema, esta seção foi dividida em quatro partes. Inicialmente são abordados conceitos de governança pública. No segundo tópico, discute-se sobre transparência, *accountability* e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Municípios. O terceiro, aborda a definição de desenvolvimento econômico. Por fim, o quarto tópico finaliza a seção evidenciando estudos anteriores que abordam a relação dos indicadores de desempenho no âmbito dos munícipios.

2.1 Teoria da Agência e Governança no Setor Público

A literatura demonstra que a Administração Pública tem enfrentado dificuldades para realizar suas ações, devido a burocracia e a deficiência nos seus processos. Com o objetivo de aprimorar a gestão pública, alguns gestores têm aplicado boas práticas administrativas do setor privado. Muitos princípios da governança corporativa são adaptados à realidade governamental para obter eficiência e melhores resultados, com a definição de processos, objetivos e responsabilidades. Assim, a aplicação da governança corporativa no setor público melhora a qualidade dos serviços ofertados à população (PALUDO, 2013).

De acordo com Correia e Amaral (2008), a Governança Corporativa foi concebida sob a égide da Teoria da Agência, possuindo como finalidade principal solucionar os conflitos de interesse entre os diversos agentes interessados na empresa (principal-agente), com o intuito de aumentar a eficiência da organização e gerar valor ao principal. Assim, a governança corporativa parte exatamente dos problemas de conflito de agência e assimetria informacional, indo vai além do conflito entres fornecedores de capital e administradores.

Em relação ao conceito de Governança Pública, a Estrutura Internacional: Boa Governança no Setor Público desenvolvida em conjunto com o *International Federation of Accountants* (IFAC) e o *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy* (CIPFA), assevera que não existe uma definição universalmente aceita para o termo "governança do setor público". Porém, para fins da Estrutura Internacional, define-se que a governança no setor público compreende os arranjos políticos, econômicos, sociais, ambientais, administrativos e jurídicos com a finalidade de garantir que os resultados pretendidos para as partes interessadas sejam alcançados.

Outro conceito é trazido pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC, a governança corporativa "é o sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas e está relacionada diretamente à gestão da organização e sua relação com as partes interessadas". As boas práticas envolvem a transformação de princípios em recomendações objetivas, alinhando interesses para preservar o valor da organização, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para sua continuidade (IBGC, 2021).

Em 2001, a *International Federation of Accountants* (IFAC) publicou o estudo 13 – "*Corporate Governance in The Public Sector: a Governing Body Perspective*", estabelecendo princípios de governança e aplicações no setor público. A Governança Pública é orientada por princípios que facilitam a gestão, a tomada de decisão e a prestação de contas, os quais são: a transparência, a equidade, a *accountability* e a responsabilidade corporativa.

Ainda sobre a Governança Pública, o TCU (2010), por meio do seu referencial básico, a conceituou sob quatro perspectivas: (1) centro de Governo, Sociedade e Estado; (2) Políticas Públicas, Entes Federativos e Esferas de Poder; (3) Organizacional (aplicada a órgãos e entidades); e (4) Intraorganizacional (aplicada a aquisições, TI, pessoas). Afirma ainda que a Governança compreende os mecanismos de liderança, estratégia e controle com sentido de avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão pública das entidades públicas, objetivando à condução de políticas públicas e à prestação de serviços públicos de interesse da sociedade.

Nessa linha, o Instituto Brasileiro de Governança Pública – IBGP (2014) define Governança Pública, como "o sistema que compreende os mecanismos institucionais para o desenvolvimento de políticas públicas que garantam que os resultados desejados pelos cidadãos, e demais entes da vida pública, sejam definidos e alcançados".

Matias-Pereira (2010) ensina sobre a concepção do termo governança no setor público afirmando que

> Os aspectos frequentemente evidenciados nessa literatura sobre a governança estão relacionados: à legitimidade do espaço público em constituição; à repartição do poder entre aqueles que governam e aqueles que são governados; aos processos de negociação entre os atores sociais (os procedimentos e as práticas, a gestão das interações e das interdependências que desembocam ou não em sistemas alternativos de regulação, o estabelecimento de redes e os mecanismos de coordenação); e à descentralização da autoridade e das funções ligadas ao ato de governar (Matias- Pereira, 2010, P. 115)

Por fim, do ponto de vista legal, a definição de Governança Pública dada pelo Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, é que se trata de um "conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão.

Por meio dos conceitos apresentados, a Governança Pública envolve boas práticas, as quais levam à transformação de princípios em recomendações objetivas, com o intuito de garantir os interesses do principal, ou seja, da sociedade. Dessa forma, a Teoria da Agência mostra a importância do papel da Governança Pública para alinhar os interesses entre o agente e o principal, minimizando os conflitos entre eles (MATIAS-PEREIRA, 2010).

2.2 Transparência e *Accountability*

Para mitigar o conflito de agência no setor público, a transparência surge como um mecanismo de governança, pois fornece aos cidadãos as informações para o acompanhamento dos atos de gestão do poder público. Na Administração Pública existem informações que precisam obrigatoriamente ser divulgadas, porque uma lei exige. No entanto, é de grande relevância para o controle social, a disponibilização de informações que extrapolem o obrigatório por lei, a evidenciação voluntária, pois dá a oportunidade aos cidadãos de acompanhar e avaliar melhor a gestão de seus municípios (PRADO, 2009; PALUDO, 2013).

Dessa forma, a transparência envolve a disponibilização de informações aos interessados, que vão além das estabelecidas por leis e regulamentos, e isso contribui para aumentar a confiança na gestão pública. Com acesso as informações, os cidadãos têm melhores condições de exercer o controle social das políticas públicas. Essa relação governo e o cidadão gera uma responsabilidade para ambas as partes na prestação de serviços públicos, e na possível ocorrência de práticas corretivas. Esse acompanhamento das políticas públicas por parte da sociedade contribui para promover melhores resultados, para fiscalizar o cumprimento das decisões tomadas; e ainda proporcionar o amplo acesso ao processo de elaboração de políticas públicas e aos serviços públicos (OECD, 2011).

A Prestação de Contas, ou conhecida como *Accountability* é um princípio fundamental da governança. O termo *accountability* pode envolver dentre outros conceitos, a responsabilidade, a transparência e a obrigação de prestação de contas. Dessa maneira, os gestores têm a obrigação de prestar contas à sociedade, ou seja, de como está sendo usado os recursos públicos, já que são os responsáveis por seu gasto e, portanto, têm que assumir as consequências de seus atos e de suas omissões (PINHO; SACRAMENTO, 2009).

A *Accountability* está relacionada também ao princípio da Responsabilidade Corporativa, pois mostra a importância da responsabilidade que os agentes públicos têm de zelar pela sustentabilidade das organizações para garantir a sua continuidade, observando nas suas atitudes as questões sociais e ambientais. Assim, a governança corporativa tem sido fundamental ao poder público como um instrumento importante de gestão por meio de ações transparentes, incentivando a modernização da Administração Pública.

Para Tavares e Romão (2021), a *accountability* é um instrumento de controle social, e se vincula às obrigações governamentais na prestação de contas junto à sociedade, a partir do qual a sociedade pode exigir a transparência do governo e responsabilizá-lo em caso de recusa na prestação de contas. Nesse contexto, a *accountability* se reveste de natureza catalisadora do controle social se tornando imprescindível nas relações entre o governo e a sociedade (TAVARES; ROMÃO, 2021; PRADO, 2009).

No contexto da Governança Pública, Matias-Pereira (2010) salienta que o Banco Mundial, definiu como dimensões para boa governança: "a administração do setor público; o quadro legal; a participação e *accountability*; e a informação e transparência". Imperioso destacar que essa integração da boa governança e *accountability* foi devidamente acentuada pela IFAC (2014), em seu Internacional framework, ao destacar que

> *Good governance requires a qualitative approach, not a mindless quantitative one. It requires integrity, objectivity, transparency, and accountability, built on a foundation of intellectual honesty. These principles are already embedded throughout this Framework, but it should be read with these fundamentals firmly in mind*. (IFAC, 2014).

Seguindo a égide da obrigatoriedade de prestação de Contas pelos entes da Federação, o artigo 70 da Constituição Federal do Brasil, trata da necessidade de controle do Poder Público, sob diversos ângulos de atuação, e se aplica a todos os entes federativos. (Abraham, 2018). Abraham (2018) afirma que a transparência fiscal na prestação de contas tem sido favorecida a partir das legislações infraconstitucionais, como a LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal) e LAI (Lei de Acesso à Informação), as quais permitem a qualquer cidadão acompanhar diariamente informações orçamentárias e financeiras, e obter informações sobre aplicação dos recursos públicos em sítios da *Internet.*

No que refere ao Controle Externo, embora a titularidade dessa função seja do Poder Legislativo (art. 70, CF 88), considerando a tecnicidade da atividade fiscalizatória, o Constituinte definiu que os

Tribunais de Contas são órgãos auxiliares. Assim, em harmonia com o pacto federativo e as prescrições contidas nos art. 31 da CF/88, nos Municípios, o titular do controle externo é a Câmara de Vereadores, com o auxílio dos Tribunais de Contas dos respectivos Estados ou do Tribunal de Contas dos Municípios.

Dessa forma, o Tribunal de Contas do Estado ou dos Municípios é competente para fiscalizar as aplicações dos recursos no Município, conforme prescrição constitucional. Nesse sentido, com o intuito de subsidiar a sociedade, por meio de um instrumento que contemplasse uma visão da gestão pública municipal, foi criado o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. (TCE-SP), sendo difundido para os demais Tribunais de Contas do Brasil (TCM BA, 2017).

2.3 Desenvolvimento Econômico

Distintas concepções foram discutidas ao longo dos últimos anos sobre a natureza do desenvolvimento econômico. Diversos autores afirmam que crescimento econômico é sinônimo de desenvolvimento econômico. Outra corrente voltada ao empirismo compreende que o crescimento é condição indispensável para o desenvolvimento econômico, porém não é condição suficiente, sendo o desenvolvimento econômico uma evolução da sociedade visando melhoria dos seus padrões de bem-estar (BARACHO; FRAUVELLE, 2012; OLIVEIRA, 2002).

Silva e Crisóstomos (2019) afirmam que "um dos fatores propostos como capazes de promover o desenvolvimento socioeconômico municipal é a correta atuação da gestão pública para dinamizar áreas prioritárias". Os autores destacam que a eficiência da gestão pública pode estar relacionada à combinação ótima de recursos em um processo produtivo, visando potencializar o resultado.

Nessa concepção, Oliveira (2002) acrescenta que o desenvolvimento econômico deve ser encarado como um processo complexo de mudanças e transformações de ordem econômica, política e, principalmente, humana e social. O autor ressalta que o desenvolvimento econômico é o crescimento econômico transformado para satisfazer as diversas necessidades humanas, como saúde, infraestrutura, lazer, alimentação, dentre outras.

Berlinck e Cohen (1970) fazem a diferenciação entre crescimento econômico e desenvolvimento econômico. De acordo com os autores, crescimento econômico significa um incremento na renda real de uma economia, entendendo que tal aumento não afeta o padrão de vida da população como um todo. Já quando há desenvolvimento econômico, esse incremento da riqueza atinge todos os segmentos da população de maneira homogênea ou beneficia uma parcela substancial da população.

Nessa linha, Caetano, Araújo e Khan (2019) afirmam que o desenvolvimento econômico geralmente é confundido com o crescimento econômico, podendo ser medido no viés de renda ou de qualidade de vida e bem-estar. O crescimento da renda, pode ser auferido por meio do PIB e PIB *per capita*. Quanto à qualidade de vida e bem-estar, os autores indicaram a avaliação por meio dos ganhos evidenciados pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Os autores ainda ressaltam que o crescimento da renda ou econômico é apenas um espectro da melhoria na qualidade de vida e bem-estar da população, sendo utilizado comumente o termo "crescimento" como sinônimo do desenvolvimento econômico.

Dessa forma, embora existam muitos conceitos e definições sobre a expressão "desenvolvimento econômico", não há consenso doutrinário a respeito do que seja efetivamente desenvolvimento econômico. No entanto, como foi abordado nesta seção, diversos autores afirmam que o desenvolvimento econômico pode ser mensurado quantitativamente por diversos atributos e variáveis. Embora essa mensuração seja possível, existe uma limitação em identificar e captar os efeitos dos investimentos em governança pública sobre as variações no desenvolvimento econômico, ao longo do tempo, bem como os impactos das práticas da gestão pública.

2.4 Indicadores de Desempenho nos Municípios

Pacheco (2009) descreve que as contribuições da mensuração de resultados no setor público são importantes para a transparência. Embora os indicadores de desempenho e performance possam apresentar problemas em seu desenvolvimento, eles são extremamente úteis para subsidiar a sociedade

com informações que permitem o controle social. Além disso, os indicadores fornecem dados que auxiliam o gestor público na tomada de decisão. Nesta toada, Pacheco (2009) afirma que:

> a mensuração de resultados no setor público constitui um dos pilares das reformas em curso em diversos países nas últimas duas ou três décadas, sendo a base para outras inovações como agencificação, contratualização de resultados, remuneração variável por desempenho, parcerias, Estado-rede e outras. As polêmicas em torno da aplicação desta ferramenta de gestão no setor público são intensas – tanto entre adeptos como entre críticos e defensores. (Pacheco, 2009).

Diversos estudos buscaram discutir as associações entre alguns indicadores que mensuram resultados das entidades públicas no Brasil. Importante ressaltar alguns desses indicadores: qualidade das informações públicas disponíveis, níveis de transparências governamentais, eficiência da gestão pública, cumprimentos dos limites, metas e riscos fiscais e características socioeconômicas dos Municípios (CRUZ, FERREIRA, SILVA, MACEDO, 2012; SOUSA, LIMA, NASCIMENTO, PETER, MACHADO, DE OLIVEIRA GOMES, 2013; BEZERRA FILLHO, NETO , AGUIAR, 2018; CRUZ, AFONSO, 2018; DA SILVA, 2020).

Cruz *et al.* (2012) analisaram o nível de transparência das informações da gestão pública divulgado nos portais eletrônicos dos grandes municípios brasileiros, bem como algumas características socioeconômicas relacionadas com o nível de transparência. Esses níveis de transparência da gestão pública foram levantados nos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros, mediante o Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal (ITGP-M). Os resultados apontaram que os municípios apresentaram um nível de transparência de informações da gestão pública municipal incompatível com seu desenvolvimento socioeconômico, uma vez que o investimento em um período pode proporcionar efeitos em períodos futuros e não serem captados e medidos seus efeitos.

Da Silva (2020) realizou um estudo visando comparar o IEGM/TCESP dos Municípios paulistas entre os anos de 2014 e 2017. Os estudos evidenciaram que o IEGM pode ser considerado um importante instrumento de avaliação da gestão pública, para ampliação e aperfeiçoamento do controle externo, controle social e avaliação dos gestores públicos. Bezerra Fillho *et al*. (2018) investigaram o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), na dimensão Educação (I-Educ), adotado pelos Tribunais de Contas do Brasil. O estudo demonstrou a necessidade de aprofundar o estudo dos índices de análise de gestão, a fim de verificar se os gestores estão cumprindo seu papel e atingindo os objetivos sociais, oferecendo uma visão crítica, porém construtiva sobre o indicador de efetividade da "educação", utilizado pelos Tribunais de Contas.

A pesquisa de Sousa *et al*. (2013) objetivou analisar os efeitos do cumprimento das determinações da LRF no desenvolvimento econômico dos municípios. O Índice de Responsabilidade Fiscal (IRF) e o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM) foram utilizados como *proxy* para avaliar o grau de responsabilidade fiscal dos Municípios e o grau de desenvolvimento municipal, respectivamente. A amostra foi composta pelos dados de 373 municípios, analisados no período de cinco anos (2005-2009). Os resultados evidenciaram que o cumprimento da LRF, quanto ao endividamento, suficiência de caixa, gasto com pessoal e superávit primário, proporcionam uma significativa melhora no desenvolvimento econômico-social dos municípios.

Nesse prumo, Silva e Bruni (2019) apresentaram variáveis socioeconômicas determinantes para a transparência pública passiva nos municípios brasileiros com base na Escala Brasil Transparente (EBT). Os resultados identificaram um baixo índice de transparência pública passiva nos municípios e uma correlação significativa entre a transparência pública passiva e as variáveis escolaridade da população, receita *per capita* e idade da população.

Cruz e Afonso (2018) pesquisaram a relação entre indicadores de cumprimento de metas e limites fiscais com variáveis representativas dos pilares planejamento, transparência e controle. O trabalho utilizou os dados de 282 municípios brasileiros, com população superior a 100 mil habitantes, no período de 2010 a 2013. Os resultados indicaram que os indicadores fiscais não apresentaram relações significativas entre si e revelaram ainda reduzida associação com as demais variáveis representativas da gestão fiscal.

Destaca-se também o estudo de Silva e Crisóstomos (2019) que analisou os efeitos da gestão fiscal e da eficiência da gestão pública no desenvolvimento socioeconômico municipal. Nesse estudo, os autores avaliaram um conjunto de 184 municípios cearenses, no período de 2007 a 2013. Os resultados apontaram que a gestão fiscal e a eficiência da gestão pública afetam positivamente o desenvolvimento socioeconômico municipal. Acrescentando que o gestor público deve buscar melhorar a eficiência de sua gestão observando as regras fiscais.

Diante do exposto, constata-se que a relação entre indicadores de desempenho e de cumprimento de metas fiscais e o desenvolvimento econômico foi bastante explorada na literatura brasileira, porém pouco se tratou sobre os efeitos da Governança Pública propriamente dita no desenvolvimento econômico. De forma geral, percebe-se na literatura um aspecto positivo da relação entre uma boa estrutura da gestão pública e diversos indicadores socioeconômicos, bem como o cumprimento de regras fiscais.

Nessa ótica, a seguinte hipótese de pesquisa foi construída:

H_0 – As estruturas de Governança Pública não estão associadas ao Desenvolvimento Econômico dos Municípios da Região Metropolitana de Salvador

3 METODOLOGIA

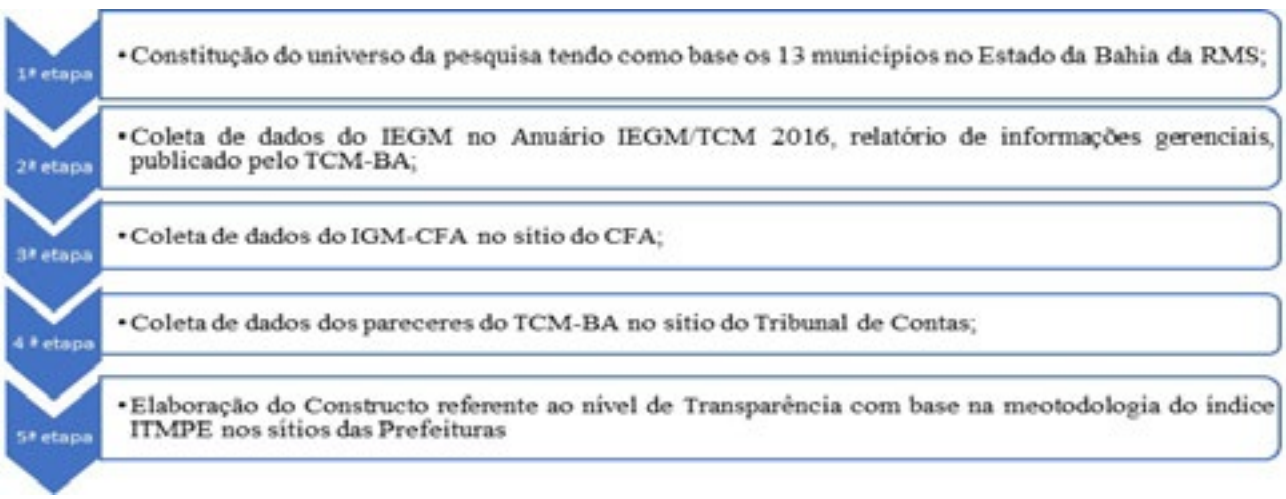
Esta seção foi dividida em duas partes. A primeira se refere à amostra, coleta de dados e a seleção dos dados para a análise da regressão utilizada na pesquisa. No segundo tópico, abordam-se os conceitos e as formas como a variável dependente e as variáveis independentes foram construídos, as justificativas para suas escolhas, bem como o modelo de regressão escolhido.

3.1 Amostra e Coleta de dados

A amostra dessa pesquisa é constituída dos municípios da RMS, pertencentes ao Estado da Bahia. Instituída por meio da Lei Complementar nº 14, de 1973, a RMS compreende treze municípios: Itaparica; Camaçari; Madre de Deus; Pojuca; Mata de São João; Vera Cruz; Salvador; Candeias; Lauro de Freitas; Simões Filho; São Francisco do Conde; São Sebastião do Passé; e Dias d'Ávila (IPEA, 2015) e conforme perfil do Estado da Bahia, no portal eletrônico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2020) no período de 2015 a 2018, totalizando 52 observações.

A coleta dos dados foi realizada por meio de consultas aos sítios oficiais de cada município, ao Portal da Transparência dos governos municipais, ao sítio do TCM-BA e do IBGE. Para o tratamento dos dados serão utilizados métodos estatísticos. Dessa forma, o processo de seleção de dados foi estruturado em cinco etapas metodológicas subsequentes, conforme demonstra a figura 1:

Figura 1 - Etapas da Procedimentos Metodológicos



Fonte: Elaborada pelos autores

3.2 Variáveis Dependente e Independentes

Para auferir o desenvolvimento econômico dos municípios utilizou-se como *proxy* o PIB *per capita* dos municípios a preços correntes. O PIB a preços correntes mede, em valores monetários, a soma de todos os bens e serviços finais produzidos por determinado município em um ano em razão da sua população (IBGE, 2020).

Para testar empiricamente os efeitos da governança no desenvolvimento econômico, utilizou-se como variável dependente o PIB *per capita* do município que representa o desenvolvimento econômico dos munícipios. Dessa forma, as variáveis explicativas foram: o índice IEGM, o índice CFA, o PAR (Pareceres do TCM-BA) e TA (Transparência), cujas justificativas para escolhas se encontram na tabela 1.

Dessa forma, no presente estudo, foi utilizado o seguinte modelo de regressão:

$$\mathbf{PIB} = \beta_0 + \mathbf{IEGM}\beta_1 + \mathbf{CFA}\beta_2 + \mathbf{PAR}\beta_3 + \mathbf{TA}\beta_4 + \varepsilon_i$$

Tabela 1 - Variáveis Independentes utilizadas

Variável	Sigla	Cálculo	Referências	Relação Esperada
Índice de Efetividade da Gestão Municipal	IEGM	Nota do Índice	Bezerra Filho et al (2018), De Carvalho et Al (2021)	+
Índice CFA de Governança Municipal (IGM-CFA)	CFA	Nota do Índice	Rodrigues (2021)	+
Pareceres do TCM-BA	PAR	Variável *dummy* codificada em 1 se foi o parecer aprovado, zero caso tenha parecer rejeitado	Adaptado de Ramos e Martinez (2006)	+
Transparência	TA	Constructo baseado na metodologia do índice ITMPE	TCE-PE (2020)	+

Fonte: Elaborada pelos autores

Com o fim de cumprir os objetivos da pesquisa, utilizou-se com *proxy* para mensurar a governança pública, a variável IEGM, as demais variáveis foram utilizadas como variáveis de controle nesta pesquisa.

O IEGM é um instrumento que visa à aferição da efetividade da gestão administrativa das prefeituras no exercício anterior a sua aplicação. Esse índice é definido a partir da análise dos resultados de políticas e ações adotadas pelos municípios em sete áreas primordiais de interesse público. Essas áreas são: Educação, Saúde, Planejamento, Gestão Fiscal, Meio Ambiente, Proteção dos Cidadãos e Governança em Tecnologia de Informação. (IRB, 2015, TCERJ, 2020).

Na pesquisa de Bezerra Filho *et al.* (2018), considerou-se que há uma evolução sequencial crescente entre as notas do IEGM: C, C+, B, B+ e A. Tendo como referência esse estudo, foram convertidos, de forma sequencial, os indicadores temáticos, sendo 1 para a nota mais baixa (C) e 5 para a nota mais alta (A), conforme Tabela 2:

Tabela 2 - Valor atribuído para indicador IEGM

Nota	Faixa	Critério	Valor atribuído para fins de parâmetro numérico
A	Altamente Efetiva	IEGM com pelo menos 90% da nota máxima e, no mínimo, 5 índices componentes com nota A	5
B+	Muita Efetiva	IEGM entre 75,0% e 89,9% da nota máxima	4
B	Efetiva	IEGM entre 60,0% e 74,9% da nota máxima	3
C+	Em fase de adequação	IEGM entre 50,0% e 59,9% da nota máxima	2
C	Baixo Nível de adequação	IEGM menor que 50%	1

Fonte: Adaptado de Bezerra Filho *et al.* (2018)

De acordo com Rodrigues (2021), "o índice CFA de Governança Municipal (IGM-CFA) mensura as boas práticas de governança municipal, que norteiam os gestores com informações relevantes, sobre o desempenho do município". Obtido por meio de cálculos secundários da STN, IBGE, PNUD e DATA SUS, o IGM-CFA baseia-se em um constructo de governança pública nos municípios brasileiros com base em três dimensões: Finanças, Gestão e Desempenho, diferenciando-se de outros índices que utilizam apenas uma dimensão.

A variável PAR (Pareceres do TCM-BA) mensura a avaliação do município pelo órgão de controle externo nos aspectos dos instrumentos do planejamento governamental, análise das Demonstrações Contábeis aplicadas ao Setor Público, instrumentos da transparência fiscal e obrigações constitucionais, dentre outros. Essa avaliação equivale, no âmbito privado, a qualidade de auditoria adaptada do modelo de Ramos e Martinez (2006), sendo mensurada de acordo com o tipo de decisão do Tribunal de Contas, se aprovado (com ou sem ressalvas), calcula-se 1, se rejeitado, 0.

A adoção do controle, realizado por meio do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM-BA), justifica-se por ser o órgão constitucional de controle externo da gestão dos recursos públicos municipais do Estado da Bahia, que presta auxílio ao Poder Legislativo. Nos termos da Constituição Federal de 1988, da Constituição do Estado da Bahia e da Lei Complementar nº 06, de 06 de dezembro de 1991, o TCM-BA é responsável pelos pareceres das contas públicas dos Municípios do Estado da Bahia.

A variável TA (Transparência) é considerada como um dos pilares da Governança Corporativa, conforme sinalizado pela OECD (2011), Matias-Pereira (2010) e Teixeira e Gomes (2018), sendo operacionalizada nessa pesquisa através do constructo baseado na metodologia ITMPE (Índice de Transparência dos Municípios de Pernambuco (ITMPE), realizado pelo TCE-PE. Esse levantamento é realizado por meio da verificação dos sítios oficiais e portais de transparência de todas as prefeituras, conforme Tabela 3.

Tabela 3 - Metodologia de Elaboração do Constructo da Variável Transparência

Critério empregado	Valor atribuído para fins de parâmetro numérico
O Município possui sítio oficial na internet, em que disponibiliza informações de interesse coletivo ou geral.	1
O sítio contém ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente e clara.	1
Há *link* para acesso à seção específica (Portal de Transparência) no sítio oficial do Município.	1
Possibilita acompanhar a publicação das receitas e despesas em tempo real.	1
O ente divulga informações concernentes a procedimentos licitatórios, realizados e em andamento (número do Processo Licitatório, Modalidade, objeto e valor).	1
O ente divulga informações concernentes aos contratos celebrados (número do Contrato, identificação do contratado (CNPJ), objeto, valor e aditivos).	1
O ente divulga informações sobre os instrumentos de transparências fiscais (PPA, LDO, LOA, RGF, RREO, Prestação de Contas e parecer prévio).	1
Há remuneração individualizada por nome do agente público ou servidor.	1
Está disponibilizado o registro das competências e estrutura organizacional do ente.	1
Constam os dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades.	1
Total Máximo Alcançado	10

Fonte: Adaptado da metodologia ITMPE (2020)

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

A análise de regressão múltipla foi realizada utilizando-se o programa R, e objetivou verificar quais fatores exercem influência sobre PIB, a variável dependente da regressão. Com os resultados obtidos, a regressão indica as maiores tendências que as variáveis analisadas apresentam. Inicialmente, pode-se observar uma relação positiva e significativa entre três variáveis independentes escolhidas com o PIB. Apenas a variável Pareceres do TCM-BA apresentou pouco poder explicativo em relação a variável dependente.

Para atender a proposta desta análise de regressão múltipla, a base de dados foi de 52 observações, considerando o período de 2015 a 2018. Observa-se que na tabela 4 é apresentado os resultados da estatística descritiva das variáveis analisadas: PIB (Produto Interno Bruto), IEGM (Índice de Efetividade da Gestão Municipal), CFA (Índice CFA de Governança Municipal), PAR (Pareceres do TCM-BA) e TA (Transparência):

Tabela 4 - Estatística Descritiva das Variáveis

PIB	IEGM	CFA	PAR	TA
Min.: 8847	Min.:1.000	Min.: 3.270	Min.: 0.000	Min.: 0.000
1st Qu.: 20571	1st Qu.: 2.000	1st Qu.: 3.825	1st Qu.: 1.0000	1st Qu.: 6.000
Median: 25069	Median: 2.000	Median : 4.345	Median.: 1.0000	Median.: 8.000
Mean: 46328	Mean: 2.058	Mean:4.501	Mean: 0.9231	Mean.: 6.923
3rd Qu.: 39873	3rd Qu.: 2.000	3rd Qu.:4 .893	3rd Qu.: 1.0000	3rd Qu.: 8.000
Max.: 296621	Max.: 4.000	Max.: 6.960	Max.: 1.0000	Max.:10.000

Fonte: Elaborada pelos autores

Em relação aos dados da amostra, verifica-se que a média e a mediana foram: do PIB *per capita*; 46328, 25069, respectivamente; do IEGM; 2.0 e 2.058, respectivamente; do CFA; 4.345 e 4.501, respectivamente; do TA 8.0 e 6.923, respectivamente. Além disso, observa-se que os valores mínimos do PAR e TA foram zero. No caso da variável Pareceres do TCM-BA esse fato deve-se à rejeição das contas públicas dos municípios de Camaçari e Itaparica (2015), Pojuca (2016) e Itaparica (2018). Quanto à variável Transparência, o munícipio de Itaparica não alcançou a pontuação mínima na transparência baseado na metodologia ITMPE.

Tabela 5 - Matriz de Correlação das variáveis da pesquisa

Variáveis	IEGM	CFA	PAR	TA
IEGM	1.00000000	0.2079421	0.03289758	0.2729841
CFA	0.20794210	1.0000000	0.16742819	0.4903489
PAR	0.03289758	0.1674282	1.0000000	0.3765593
TA	0.27298405	0.4903489	0.37655926	1.0000000

Fonte: Elaborada pelos autores

Atendendo ao pressuposto da multicolinearidade, conforme demonstrado na tabela 5, nota-se, na matriz de correlação, uma correlação fraca e positiva entre as variáveis explicativas: IEGM, CFA, PAR e TA. Com bases nos testes de heterocedasticidade (*studentized Breusch-Pagan*, p-value=0.5148 e *Goldfeld-Quandt*, p-value=0.843) e após as correções das violações da normalidade de resíduos apresentadas nos testes (*Kolmogorov-Smirnov*, p-value < 2.2e-16 *e Shapiro-Wilk*, p-value= 6.045e-10), demonstrou-se a normalidade dos resíduos e a homoscedasticidade, pressupostos do MQO através da transformação de Box-Cox.

Na tabela 6, são reportados os resultados da regressão múltipla linear MQO, considerando a variável dependente PIB *per capita*:

Tabela 6 - Regressão Múltipla Linear

	Coeficiente	Erro	t value	Pr(>|t|)
Intercepto	1.597e+00	9.039e-04	1766.453	< 2e-16 ***
IEGM	5.789e-04	2.304e-04	2.513	0.01546 *
CFA	-5.518e-04	1.844e-04	-2.993	-0.00439 **
PAR	7.267e-04	6.038e-04	1.204	0.23473
TA	1.481e-04	7.637e-05	1.940	0.05845 ·
F	4.75			
Prob > F	0.002662			
R2	0.2879			
Número de observações	52			

·, *, **, *** significativos em 10%, 5%, 1% e 0,1%, respectivamente. O modelo foi corrigido pela transformação de Box-Cox.
Fonte: Elaborada pelos autores

A tabela 6 apresenta as estatísticas do modelo estimado com um total de 52 observações. O coeficiente de determinação R^2 (que mede a qualidade de ajustamento da linha de regressão) é 0,2879, sugerindo que as variáveis independentes explicam cerca de 28,79% da variação do PIB *per capita.* O resultado do coeficiente da variável de interesse IEGM indica uma associação positiva, com significância estatística a nível 0,1%, portanto é rejeitada a hipótese nula de pesquisa, confirmando as evidências da teoria da agência e da literatura ao indicarem que a estrutura de governança pública é importante e influencia positivamente o desenvolvimento econômico.

Pode-se verificar também que a variável CFA, ao nível de 1%, é estatisticamente significante possuindo uma associação negativa com o PIB *per capita*. Essa relação inversa necessita de análise mais aprofundada a respeito da construção desse indicador, tendo em vista que essa variável representa um índice amplo de governança e, por conseguinte, de acordo com a literatura, deveria apresentar uma relação direta com a variável dependente PIB *per capita*.

Além disso, percebe-se que a variável TA possui estatística significante ao nível de 10%, sugerindo que a transparência, pilar da governança corporativa, afeta positivamente o desenvolvimento econômico dos munícipios analisados, portanto esse resultado se encontra em consonância com as evidências empíricas. Por fim, de acordo com a tabela 6 a variável PAR, apresenta pouco poder explicativo, sendo considerada estatisticamente insignificante.

Dessa forma, corroborando com a literatura, pode-se afirmar que as três variáveis, IEGM, CFA e TA, são bons indicadores para demonstrar como a governança pública dos municípios reflete positivamente no desenvolvimento econômico (BEZERRA FILHO *et al*, 2018; SILVA; CRISÓSTOMOS, 2019; DE CARVALHO *et al,* 2021).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo identificar os impactos da governança pública no desenvolvimento econômico dos municípios da RMS, no período de 2015 a 2018. A associação demonstrada neste estudo por meio das análises de correlações pode contribuir para a tomada de decisão no âmbito do Governo Municipal em relação ao custo e benefício da implementação de uma estrutura sólida de Governança Pública. Isso é relevante tendo em vista seus reflexos no controle social, na *accountability*, na transparência e no desenvolvimento econômico dos municípios, conforme discutido nesse trabalho e em harmonia com estudos anteriores e com as premissas da IFAC e das Entidades Fiscalizadoras.

À luz da literatura, defende-se que uma boa governança é fundamental para o desenvolvimento econômico de um município. Por meio dos resultados desta pesquisa, verificou-se que houve um

crescimento econômico nos treze municípios pesquisados. Os resultados do estudo indicam que o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) afeta positiva e significativamente o PIB *per capita* dos Municípios, o que corrobora com estudos anteriores e com a literatura empírica. Esse fato evidencia que a estrutura de governança pública influencia o desenvolvimento econômico, rejeitando a hipótese nula da pesquisa. Esse raciocínio pode-se aplicar a variável transparência, visto que essa é requisito da governança pública.

Como limitação da pesquisa, encontrou-se a falta de dados de alguns municípios no ano de 2016, primeiro ano da avaliação do TCM-BA, relativo ao indicador IEGM na Bahia. Atrelado a isso, existem também a falta de indicador IEGM e CFA antes do ano de 2015 e a possibilidade de omissão de variáveis com poder explicativo no modelo empregado. Salienta-se que os efeitos da governança pública podem ser captados de forma mais eficiente ao longo do tempo, em painel, pois existe a possibilidade de se observar o comportamento e as mudanças estruturais das variáveis empregadas.

Os resultados apresentados se referem exclusivamente à amostra e ao período analisado, não podendo ser generalizado para outros municípios ou entes federativos, tendo em vista a escolha da amostra não probabilística e características específicas dos municípios estudados. Além disso, existe a dificuldade de captação e medição dos efeitos dos investimentos públicos e de associá-los aos períodos definidos da pesquisa, uma vez que podem ultrapassar períodos futuros indefinidos.

A principal contribuição deste estudo está no destaque que este trabalho faz ao papel da governança pública dos municípios e seus impactos no desenvolvimento econômico municipal. Recomenda-se para pesquisas futuras a utilização de diferentes modelos estatísticos, visando estabelecer uma associação significativa entre outras variáveis relacionadas à governança ao longo do tempo e seus efeitos. Sugere-se também estudos comparados de diferentes modelos de desenvolvimento econômico em outros municípios com uma amplitude temporal maior. Outro campo fértil para pesquisa está relacionado a utilização de diferentes *proxies,* obtidos em estudos internacionais, para medir o desenvolvimento econômico e a governança pública para que o tema possa ser aprofundado e desenvolvido no âmbito acadêmico.

6 REFERÊNCIAS

ABRAHAM, M. Curso de direito financeiro brasileiro. 2018. 5. ed., rev. atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense

BARACHO, Hertha Urquiza; Fauvrelle, Thiago. Desenvolvimento Econômico: O Conceito Histórico na Constituição Brasileira. 2012. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=483101a6bc4e6c46. Acesso em 14 de julho de 2021

BERLINCK, M. T.; COHEN, Y. Desenvolvimento econômico, crescimento econômico e modernização na cidade de São Paulo. RAE-Revista de Administração de Empresas, v. 10, n. 1, p. 45-64, 1 jan. 1970. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rae/article/view/40470. Acesso em 05 de dez de 2022

BEZERRA FILHO, João Eudes; NETO, Alcure A.; AGUIAR, Maitê C. Avaliação do Índice de Efetividade da Gestão Municipal utilizado pelos Tribunais de Contas (IEGM): uma análise da dimensão educação. Disponível em: http://legado.fucape.br/_public/producao_cientifica/2/Avalia%C3%A7%C3%A3o%20do%20%C3%8Dndice%20de%20EfetividadeAPB1061.pdf. Acesso em 05 de dez de 2022

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 20 de jul de 2021

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da

administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em 20 de jul de 2021

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública. 2014. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/84/34/1A/4D/43B0F410E827A0F42A2818A8/2663788.PDF. Acesso de 05 de dez de 2022

CAETANO, Francisco. A; ARAÚJO, Jair. A.; KHAN, Ahmad. S. Fatores condicionantes do desenvolvimento socioeconômico na América Latina: uma análise sob a perspectiva do PIB e dos indicadores globais de governança. Interações (Campo Grande), 20(1), 95-109. 2019. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/rege/article/view/36642. Acesso em 20 de dez de 2022

CORREIA, Laís F.; AMARAL, Hudson. Arcabouço teórico para os estudos de governança corporativa: os pressupostos subjacentes à teoria da agência. Revista de Gestão USP, São Paulo, v. 15, n. 3, p. 1-10, julho-setembro. 2018. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/rege/article/view/36642. Acesso em 05 de dez de 2022

CRUZ, Claudia F.; AFONSO, Luis. Gestão fiscal e pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal: evidências em grandes municípios. Revista de Administração Pública, 52(1), 126-148. 2018. Recuperado de: https://www.scielo.br/pdf/rap/v52n1/1982-3134-rap-52-01-126.pdf. Acesso em 05 de dez de 2022.

CRUZ, Claudia F.; FERREIRA, Araceli. C; DA SILVA, Lino Martins; MACEDO, Marcelo Á. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. Revista de Administração Pública, 46(1), 153-176. 2012. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/rap/v46n1/v46n1a08. Acesso em 05 de dez de 2022

DA SILVA, Gledson. O Índice de Efetividade da Gestão Municipal com indutor do aperfeiçoamento da gestão pública nos municípios paulistas. Cadernos, 1(5), 65-81. 2020. Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/article/view/102. Acesso em 05 de dez de 2022

DE CARVALHO COSTA, Otacílio; SOUZA, Kamyla. Maria; Carvalho, Erasmo. M; SIENA, Osmar. Análise do índice de efetividade de gestão municipal (IEGM) dos municípios do estado de Rondônia no período de 2015-2016. 2021. Revista de Administração de Roraima-RARR, 10. Disponível emhttps://revista.ufrr.br/adminrr/article/download/5717/pdf#:~:text=O%20desempenho%20do%20estado%20de,faixa%20de%20%E2%80%9CBaixo%20N%C3%ADvel%20de. Acesso em 14 de junho de 2021

HATCH, Mary J. Organization Theory: Modern Symbolic And Postmodern Perspectives. New York: Oxford University Press, 1997.

IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. Disponível em: https://www.ibgc.org.br/conhecimento/governanca-corporativa. Acesso em 20 de jul de 2021

IBGP. Instituto Brasileiro de Governança Pública – IBGP. Princípios do IBGP para Governança Pública. 2014. Disponível em: https://forum.ibgp.net.br/wp-content/uploads/2017/05/Princ%C3%ADpios-do-IBGP-para-Governan%C3%A7a-P%C3%BAblica.pdf. Acesso em 20 de jun de 2021

IFAC. International Federation of Accountants International Framework: Good governance in the public sector. 2014. Disponível em https://www.ifac.org/system/files/publications/files/International-Framework-Good-Governance-in-the-Public-Sector-IFAC-CIPFA.pdf. Acesso em 05 de dez de 2022

JENSEN, Michael; MECKLING, William. Theory of The Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. 1976. Journal of Financial Economics.

MATIAS-PEREIRA, Jose. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. 2010. Administração Pública e Gestão Social, v. 2, n. 1, p. 109-134

OECD. Organization for Economic Co-Operation and Development. Avaliação da OCDE sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira: Gerenciando riscos por uma administração pública mais íntegra. 2011. Disponível em: https://www.legiscompliance.com.br/images/pdf/avaliacao_integridade_brasileira_ocde.pdf. Acesso em 20 de jul de 2021

OLIVEIRA, G. B. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. Revista da FAE, 5(2). 2002. Disponível emhttps://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/477. Acesso em 05 de dez de 2022

PACHECO, R. S. Mensuração de desempenho no setor público: os termos do debate. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 14, n. 55. 2009. Recuperado de: https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/44208. Acesso em 05 de dez de 2022

PALUDO, Augustinho Vicente. Administração Pública: teoria e questões. 2013. Rio de Janeiro, ed. 4, Elsevier

PERES, Ursula. Custos de Transação e Estrutura de Governança no Setor Público. Revista Brasileira de Gestão de Negócios. 2007. Disponível em: https://www.redalyc.org/pdf/947/94792403.pdf. Acesso em 14 de julho de 2021

PINHO, José Antonio; Sacramento, Ana. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? Revista de administração pública, *43*(6), 1343-1368. 2009. Disponível emhttps://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122009000600006&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em 05 de dez de 2022

PRADO, Otávio. Governo eletrônico, Reforma do Estado e transparência: O governo eletrônico no Brasil. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Faculdade Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo, p. 199, 2009. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/2501. Acesso em 20 de dez de 2022

SARAIVA, Joyce. Crescimento e desenvolvimento econômico dos municípios do estado do Pará no período 2005-2016. Trabalho de Conclusão do Curso de Agronomia. Universidade Federal Rural da Amazônia. 2019. Disponível em: http://bdta.ufra.edu.br/jspui/handle/123456789/1014. Acesso em 14 de julho de 2021

SILVA, Clayton.; CRISÓSTOMO, Vicente. Gestão fiscal, eficiência da gestão pública e desenvolvimento socioeconômico dos municípios cearenses. 2019. *Revista de Administração Pública*, *53*(4), 791-801. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122019000400791&tlng=pt. Acesso em 05 de dez de 2022

SILVA, Walber.; Bruni, Adriano. L. Variáveis socioeconômicas determinantes para a transparência pública passiva nos municípios brasileiros. 2019. Revista de Administração Pública, 53(2), 415-431. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122019000200415. Acesso em 05 de dez de 2022

SOUSA, Paulo. F.; LIMA, Alexandre; NASCIMENTO, Cícero; PETER, Maria; MACHADO, Marcus; GOMES, Amanda. Desenvolvimento Municipal e Cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Uma Análise dos Municípios Brasileiros Utilizando Dados em Painel. Revista Evidenciação Contábil & Amp; Finanças, 1(1), 58–70. 2013. Disponível emhttps://periodicos.ufpb.br/index.php/recfin/article/view/16492. Acesso em 05 de dez de 2022

TAVARES, Paulino V.; Romão, Ana L. *Accountability* e a Importância do Controle Social na administração Pública: Uma Análise Qualitativa. Brazilian Journal of Business, 3(1), 236-254. 2021. Disponível em: https://www.brazilianjournals.com/index.php/BJB/article/view/23530/18908. Acesso em 20 de jan de 2021

TEIXEIRA, Alex F.; Gomes, Ricardo C. Governança pública: uma revisão conceitual. Revista do Serviço Público, 70(4), pp.519-550. 2019. Disponível em: https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4015. Acesso em 05 de dez de 2022

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PERNAMBUCO (TCE-PE). Índice de Transparência dos Municípios de Pernambuco (ITMPE). Disponível em: https://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/sobre-o-itmpe. Acesso em 14 de julho de 2021

Não basta legislar Políticas Públicas essenciais: a urgência de um sistema integrado financeiro e orçamentário frente à Lei Federal n° 14.214/2021

Karine Tomaz Veiga

RESUMO

O artigo visa a uma análise sistêmica e orçamentária da propositura, implementação e financiamento do Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual (PPPSM), criado a partir da Lei Federal n° 14.214, de 6 de outubro de 2021, observando-se, desde já, a suficiência, compatibilidade e adequação às peças orçamentárias. Justifica-se o estudo diante da necessidade de compreender quais são as exigências legais para a criação, expansão ou aperfeiçoamento de uma despesa pública. Conclui que a lógica sistemática das proposições legislativas carece de elementos fundantes que tornem exequíveis políticas públicas essenciais, em especial, pela ausência de rastreamento da origem das receitas.

Palavras-chave: Direito Financeiro. Controle Social. Política Pública Social. Precariedade Menstrual. Compatibilidade e adequação orçamentária e financeira.

ABSTRACT

The article aims at a systemic and budgetary analysis of the proposal, implementation and financing of the Menstrual Health Protection and Promotion Program (PPPSM), created from Federal Law n° 14.214/2021, already, the sufficiency, compatibility and adequacy to the budget pieces. The study is justified in view of the need to understand what are the legal requirements for the creation, expansion or improvement of public expenditure. It concludes that the systematic logic of the legislative proposals lacks foundational elements that make essential public policies feasible, in particular, due to the absence of tracking the origin of revenues.

Keywords: Financial Law. Social Control. Social Public Policy. Menstrual Precariousness. Budgetary and financial compatibility and adequacy.

1 INTRODUÇÃO

O conceito de pobreza menstrual advém da escassez de recursos que inviabiliza a compra de absorventes higiênicos femininos e da precarização do acesso a instalações sanitárias adequadas para a higiene menstrual, em escolas, penitenciárias femininas, espaços públicos ou em unidades de atendimento de medidas socioeducativas.

Diversos são os aspectos que envolvem o problema social da precariedade menstrual, com destaque para a desigualdade de gênero que acomete meninas, adolescentes e mulheres que precisam se afastar das suas rotinas, por não disporem de condições financeiras para adquirir absorventes higiênicos ou outros produtos similares. Muitas chegam a colocar em risco a sua saúde íntima, do sistema urinário ou reprodutivo, pelo uso de produtos inadequados que absorvam o fluxo menstrual.

Segundo levantamento da ONG Girl Up[1], das 60 milhões de brasileiras que menstruam, cerca de 25% não têm acesso à água tratada e 1,5 milhão vive em casas sem banheiros. Para o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), agência do Sistema Organização das Nações Unidas para assuntos relacionados à saúde sexual e reprodutiva, juventude, população e desenvolvimento, e igualdade de gênero, ao longo da vida[2], é possível calcular o tempo de três a oito anos de menstruação para cada mulher, sem contar o momento de sangramento durante a recuperação pós-parto. Nesse intervalo, situações de exclusão, negligência, discriminação ou vergonha podem ser frequentes e comuns, afetando diretamente a dignidade feminina.

Neste estudo exploratório, mediante levantamento bibliográfico e análise documental, para além das barreiras de desenvolvimento potencial das pessoas que menstruam, busca-se analisar a propositura, implementação e financiamento do Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual (PPPSM), criado a partir da Lei Federal n° 14.214, de 6 de outubro de 2021. Como justificativa, orienta-se para o fomento ao controle social, interpela-se a estruturação do processo legislativo e a adequação orçamentária e financeira de ações governamentais que acarretem aumento de despesa, além de trazer à baila a reflexão sobre a ordenação legítima de prioridades, em especial, àquela que reflita na dignidade da pessoa humana.

2 DAS PROPOSITURAS LEGISLATIVAS DO CONGRESSO NACIONAL

No cenário nacional, quatro foram os Projetos de Lei (PL) apresentados desde 2019 com o objetivo de combater a precariedade menstrual. O PL nº 4.968, que tramitou em 2019, da Deputada Marília Arraes (PT/PE); o PL nº 1.666, de 2021, do Senador Paulo Paim (PT/RS); o PL nº 2.400, de 2021, do Senador Jorge Kajuru (PODEMOS/GO); e o PL nº 2.992, de 2021, da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDHLP), todos com trâmite no Senado Federal.

Com a propositura do PL n° 4.968, de 11 de setembro 2019, buscou-se instituir o Programa de Fornecimento de Absorventes Higiênicos nas escolas públicas que ofertassem anos finais de ensino fundamental e ensino médio, alterado, posteriormente, para Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual. Na proposta originária, a autora mencionou, como incentivo, a Lei n° 6.603, de 3 de junho de 2019, do município do Rio de Janeiro, que dispõe sobre o fornecimento de absorventes higiênicos nas escolas públicas custeados com dotação própria (art. 4°), a fim de prevenir riscos, doenças e a evasão escolar. Como medida, máquinas de reposição seriam instaladas nos banheiros das escolas da Rede Pública Municipal, para fornecimento e distribuição de quantidade adequada às necessidades das estudantes. Novas leis, em outros estados[3], também foram aprovadas, em regra, custeadas com dotação própria e com o propósito de garantir dignidade menstrual.

---

[1] Disponível em: <https://livreparamenstruar.org/>. Acesso em: 20 out. 2022.

[2] Disponível em: <https://www.unfpa.org/menstruationfaq>. Acesso em: 20 out. 2022.

[3] Como exemplo, Belo Horizonte justificou a criação da política pública através dos dados do Sistema de Gestão Escolar da Secretaria Municipal de Educação que apontavam, na rede pública de ensino, 40.840 estudantes em fase reprodutiva que menstruavam. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-proposicoes/projeto-de-lei/196/2021>. Acesso em: 20 out. 2022.

De modo semelhante, o PL nº 1.666, de 2021, também objetivava assegurar o acesso gratuito a absorventes higiênicos às mulheres em idade reprodutiva, inscritas no Cadastro Único de Programas Sociais (CadÚnico), às mulheres em situação de rua e às mulheres sob custódia em estabelecimentos prisionais. No seu art. 2º, trouxe nos incisos I, II e III a forma como ocorreria o acesso a estes itens:

> I. por meio do Programa Farmácia Popular, para as mulheres inscritas no CadÚnico;
>
> II. por meio das equipes multiprofissionais que prestam atendimento à população de rua, no caso das mulheres em situação de rua, não inscritas no CadÚnico;
>
> III. por meio do juízo de execução penal, no caso das mulheres que estejam sob a custódia de estabelecimentos prisionais.

Quanto ao PL nº 2.400, de 2021 (Política Nacional de Combate e Erradicação da Pobreza Menstrual), o objetivo era distribuir absorventes higiênicos e produtos similares no âmbito da assistência farmacêutica integral prestada pelo Sistema Único de Saúde (SUS). Previa também a criação de programas específicos para ofertar absorventes a mulheres em situação de rua, em cumprimento de pena privativa de liberdade, com vistas à universalização do acesso a absorventes higiênicos e à preservação da autonomia e da dignidade das mulheres.

No âmbito do PL n° 2.992, de 2021, a CDHLP também pretendeu incluir os absorventes higiênicos entre os insumos dispensados no âmbito da assistência farmacêutica integral, prestada pelo SUS. Na ocasião, afirmou estarem atendidos os princípios e diretrizes da Lei n° 8.080/1990, inclusive o da universalidade, ao inserir as mulheres em situação de rua ou condenadas ao cumprimento de pena privativa de liberdade. Aliás, o § 1º do art. 1º inseriu, no conceito de absorventes higiênicos, as calcinhas absorventes, os absorventes externos e internos e os coletores menstruais, descartáveis ou não, desde que homologados pelo órgão competente.

Assim, em razão da semelhança da matéria, o Parecer do Senado Federal n° 192, de 2021, aprovou o PL n° 4.968, de 2019, sem levar em consideração as propostas de emendas sugeridas, sob a seguinte justificativa:

> Todas as emendas trazem aprimoramentos relevantes para o PL nº 4.968, de 2019. No entanto, dada a urgência do tema, entendemos que é importante aprovar o projeto com o texto vindo da Câmara dos Deputados, **de forma que ele vá à sanção presidencial sem precisar retornar à Casa de origem**. Exclusivamente por essa razão, não acataremos as emendas (SF/21972.43004-00, p.9) (GRIFO NOSSO).

Dentre as emendas sugeridas e dispensadas, relevante observar a Proposta de Emenda nº 6-PLEN, da Senadora Eliziane Gama, sobre a execução orçamentária das despesas decorrentes da proposição:

> Art. 6º As despesas com a execução das ações previstas nesta Lei correrão à conta das dotações orçamentárias, observados os limites de movimentação, empenho e pagamento da programação orçamentária e financeira anual disponibilizados, pela União:
>
> I – ao **SUS** para a **Atenção Primária à Saúde**, para as mulheres beneficiárias de trata o inciso II do art. 3º desta lei;
>
> II – ao **Sistema Penitenciário**, para as mulheres beneficiárias de trata os incisos III e IV do art. 3º desta Lei; e
>
> III – ao **Programa Dinheiro Direto na Escola** regulado pela Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para as beneficiárias de que trata o inciso I do art. 3º. (GRIFO NOSSO).

Portanto, considerando a natureza da matéria, os demais projetos de Lei nº 1.666, 2.400 e 2.992, de 2021, ficaram prejudicados.

De outro modo, na Câmara dos Deputados, de acordo com a Comissão Especial destinada a proferir parecer ao PL nº 4.968, de 2019, relevante observar que outras quatorze proposições, envolvendo a mesma temática, também foram relatadas. Em síntese, destaca-se:

1. PL nº 5.474/2019: de autoria da Deputada Marília Arraes, trata da oferta de absorventes higiênicos **em unidades da rede de atenção primária à saúde**, conforme delimitação a ser feita em regulamento.
2. PL nº 6.340/2019: de autoria do Deputado Boca Aberta, sugere o **fornecimento de absorventes higiênicos nas escolas públicas e nas unidades básicas de saúde** em âmbito nacional, a estudantes e mulheres de baixa renda, como forma de prevenir doenças e evitar evasão escolar.
3. PL nº 428/2020: de autoria da Deputada Tabata Amaral, tem maior amplitude que os anteriores, propõe a **distribuição de absorventes higiênicos em espaços públicos**, de acordo com as normas regulamentares, além de estímulo à "oferta de absorventes sustentáveis".
4. PL nº 1.547/2020: de autoria do Deputado Severino Pessoa, institui a obrigatoriedade do **fornecimento gratuito de absorventes higiênicos a pessoas em situação de vulnerabilidade econômica e social**, preferencialmente em unidades básicas de saúde, nos termos de regulamento.
5. PL nº 1.664/2021: de autoria da Deputada Geovânia de Sá, dispõe sobre a **concessão de incentivos financeiros, para que sejam dispensados, gratuitamente, absorventes higiênicos a mulheres inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico)**. Não exige a comprovação da inscrição no CadÚnico para a distribuição gratuita de absorventes às mulheres em situação de rua, a quem esses produtos deverão ser oferecidos pelas equipes multiprofissionais que prestam atendimento a essa população.
6. PL nº 1.807/2021: de autoria do Deputado Bira do Pindaré, dispõe sobre o **fornecimento de kit de saúde, que inclui os absorventes higiênicos íntimos para a mulher de baixa renda, em unidades básicas de saúde, unidades de pronto atendimento, farmácias populares e estabelecimentos prisionais**. As mulheres em situação de rua são beneficiárias e não precisam comprovar sua condição de baixa renda.
7. PL nº 2.092/2021: de autoria do Deputado Pinheirinho, altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a **distribuição gratuita de absorventes higiênicos para as mulheres em situação de vulnerabilidade social e jovens alunas do sistema educacional público**.
8. PL nº 391/2021: de autoria do Deputado Carlos Bezerra, altera a Consolidação das Leis do Trabalho para dispor sobre o **fornecimento de absorventes internos e externos pelas empresas**.
9. PL nº 61/2021: de autoria da Deputada Rejane Dias, altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a **distribuição gratuita de absorventes higiênicos para as mulheres em situação de vulnerabilidade social**.
10. PL nº 672/2021: de autoria da Deputada Lauriete, estabelece **fornecimento gratuito de absorventes e tampões higiênicos à família que se declarar hipossuficiente**, inclusive a **menores desacompanhadas que solicitem os referidos produtos**, devendo também ser oferecidos em todas as escolas e universidades públicas. O fornecimento dos produtos **independe de inscrição no CadÚnico, devendo ser disponibilizado da mesma forma que é feita a disponibilização de camisinhas**.
11. PL nº 1999/2021: de autoria da Deputada Tabata Amaral e dos Deputados Marcelo Ramos e Professor Israel, acrescenta parágrafo único ao Inciso VIII do Art. 70 da Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação. O objetivo do PL é **admitir as despesas com a aquisição de materiais necessários à limpeza e segurança sanitária dos ambientes escolares e à higiene pessoal dos alunos**, inclusive, quando for o caso, **papel higiênico, álcool líquido ou em gel, sabão e absorvente higiênico, como equiparadas com despesas destinadas à aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar** de que trata o referido inciso;
12. PL nº 2652/2021: de autoria do Deputado Helio Lopes, altera a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, para instituir o **direito ao recebimento de absorventes na cesta básica** por meio do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional – SISBAN;

13. PL nº 2653/2021: de autoria do Deputado Helio Lopes, que altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre o direito à saúde menstrual e inserir, no âmbito de competências do SUS, a adoção de ações direcionadas ao combate à pobreza menstrual. Esse combate deve envolver, dentre outras ações, a **distribuição gratuita de absorventes íntimos e coletores menstruais para as mulheres beneficiárias dos programas assistenciais criados e mantidos pelo Poder Público**;

14. PL nº 2780/2021: de autoria do Deputado Célio Studart, determina a **distribuição de absorventes higiênicos, e outros itens relacionados à higiene menstrual**, pelo Poder público, **em estabelecimentos como escolas, unidades básicas de saúde, farmácias populares, presídios e outros locais**, conforme regulamentação que, de acordo com o art. 2º, será feita pelos municípios e Distrito Federal, com os custos decorrentes das ações financiados pelo orçamento do SUS. (GRIFO NOSSO).

3 DA LEGISLAÇÃO QUE CRIOU O PPPSM

Desde a concepção do Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual, diversas foram as polêmicas envolvendo a criação da política pública de atendimento às necessidades de mulheres que sofrem de precariedade menstrual. Desde a autoralidade da medida, visto que o projeto inicialmente apresentado pela deputada Marília Arraes (PT-PE), em 2019, também foi defendido por outros parlamentares que declararam desconhecer a proposta entregue anteriormente[4], sem falar na inércia, por parte do governo federal em implantar ações necessárias para a posterior consecução do programa.

Fato é, o PL nº 4.968, de 2019, da Câmara dos Deputados, aprovado pela Lei Federal n° 14.214, de 6 de outubro de 2021, trouxe como proposta a criação de política que inseriu, no rol de insumos a serem adquiridos com recursos do SUS e dos direitos assegurados pelo Sistema Nacional de Segurança Alimentar (Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006), o fornecimento de absorvente higiênico, via Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual.

Com previsão de implementação de forma integrada em todos os entes federados, a política pública transversal, com atuação de diferentes funções de governo (Saúde, Assistência Social, Educação e Segurança Pública), assegurou a oferta gratuita e outros cuidados básicos de saúde menstrual.

Enquanto estratégia para promoção da saúde e atenção à higiene de mulheres brasileiras, o PPPSM visa combater a precariedade menstrual, identificada como a *falta de acesso* a produtos de higiene e a outros itens necessários ao período da menstruação feminina, ou, ainda, a *falta de recursos* que possibilitem a sua aquisição, bem como oferecer garantia de cuidados básicos e desenvolver meios para a inclusão das mulheres, em ações e programas de proteção à saúde menstrual (art. 2° da Lei n° 14.214/2021). Para isso, campanhas informativas sobre saúde menstrual e suas consequências, deverão ser realizadas pelo poder público.

Como beneficiárias do PPPSM estão as estudantes de baixa renda matriculadas em escolas da rede pública de ensino; as mulheres em situação de rua ou em situação de vulnerabilidade social extrema; as mulheres apreendidas e presidiárias, recolhidas em unidades do sistema penal; e as mulheres internadas em unidades para cumprimento de medida socioeducativa (art. 3° da Lei n° 14.214/2021).

No âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar, os itens deverão ser disponibilizados por meio da entrega de cestas básicas. Para isso, a Lei Federal n° 14.214/2021 inseriu o parágrafo único no art. 4º da Lei nº 11.346/2006:

> Art. 4º A segurança alimentar e nutricional abrange:
>
> [...] Parágrafo único. As cestas básicas entregues no âmbito do Sisan **deverão conter como item essencial o absorvente higiênico feminino**, conforme as determinações previstas na lei que institui o Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual. (Incluído pela Lei nº 14.214, de 2021) (GRIFO NOSSO).

[4] Disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/weintraub-chama-programa-de-distribuir-absorventes-de-chicobras-e-menstruabr/>. Acesso em: 20 out. 2022.

Também ficou definido que absorventes higiênicos femininos, feitos com materiais sustentáveis, terão preferência de aquisição, como critério de desempate a ser adotado pelos órgãos e pelas entidades responsáveis pela efetiva implementação do Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual, mantida a igualdade de condições.

Quanto aos aspectos orçamentários, destaca-se a previsão legal de financiamento pela fonte de recursos do Fundo Penitenciário Nacional (art. 3°, § 2º, da Lei n° 14.214/2021), quando entregues às mulheres apreendidas e presidiárias, recolhidas em unidades do sistema penal; pela União, mediante transferência ao SUS, quando destinado à política pública de atenção primária à saúde; e, de modo vago e impreciso, inseriu que "os gestores da área de educação ficam autorizados a realizar os gastos necessários para o atendimento do disposto nesta Lei" (art. 4°, § 2º, da Lei n° 14.214/2021).

Em destaque, enfatizou, no seu art. 6°, que as despesas realizadas pelo PPPSM deverão observar "os limites de movimentação, de empenho e de pagamento da programação orçamentária e financeira anual".

4 DOS VETOS DERRUBADOS DO PPPSM

Na ocasião do sancionamento, o poder público decidiu vetar parcialmente o PL n° 4.968, de 2019. Mediante fundamentação de contrariedade ao interesse público e inconstitucionalidades, a Mensagem n° 503, de 6 de outubro de 2021, apresentou as seguintes razões, organizadas no quadro abaixo, *in verbis*:

Quadro 1 – Razões dos vetos presidenciais ao PL n° 4.968/2019.

Dispositivo vetado: **Art. 1º do PL n° 4.968, de 2019**
Principais razões do veto: [...] embora meritória a iniciativa do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, uma vez que **não há compatibilidade com a autonomia das redes e estabelecimentos de ensino**. Ademais, **não indica a fonte de custeio ou medida compensatória**, em violação ao disposto nos art. 16, art. 17, art. 24 e art. 26 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, nos art. 125 e art. 126 da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020 - Lei de Diretrizes Orçamentárias 2021 e na Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020." Ouvidos: Ministério da Economia e o Ministério da Educação
Dispositivo vetado: § 2º do art. 3º do **PL n° 4.968, de 2019**
A proposição legislativa estabelece que, no âmbito do o Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual, os recursos financeiros **para o atendimento de mulheres apreendidas e presidiárias, recolhidas em unidades do sistema penal** seriam disponibilizados pelo Fundo Penitenciário Nacional. Entretanto, a despeito da meritória intenção do legislador, a proposição legislativa **contraria o interesse público e incorre em vício de inconstitucionalidade, uma vez que não indica a fonte de custeio ou medida compensatória**, em violação ao disposto nos art. 16, art. 17, art. 24 e art. 26 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, nos art. 125 e art. 126 da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020 - Lei de Diretrizes Orçamentárias 2021 e na Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, e em violação ao art. 167, I e II da Constituição. Ademais, a proposição legislativa também contraria o interesse público **ao determinar que o custeio do Programa, para uma categoria específica de beneficiárias, caberia a fundo público**, pois o art. 3º da Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, **não elenca o objeto do Programa no rol de aplicação de recursos do Fundo Penitenciário Nacional - Funpen**. Por fim, outras despesas decorrentes do mesmo Programa correriam à conta de dotações orçamentárias disponibilizadas ao SUS - SUS, para atenção primária à saúde, observados os limites de movimentação, empenho e pagamento da programação orçamentária e financeira anual. Ouvidos: Ministério da Economia e o Ministério da Educação
Dispositivo vetado: **Art. 5º do PL n° 4.968, de 2019**
[...] apesar de meritória a intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, uma vez que **não há compatibilidade com a autonomia das redes e estabelecimentos de ensino**. Ademais, **não indica a fonte de custeio ou medida compensatória**, em violação ao disposto nos art. 16, art. 17, art. 24 e art. 26 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, nos art. 125 e art. 126 da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020 - Lei de Diretrizes Orçamentárias 2021 e na Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020. Além disso, é importante considerar que **as ações para a oferta gratuita de absorventes higiênicos femininos não podem ser classificadas como Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS**, para fins do atendimento ao mínimo constitucional em saúde. Ouvidos: Ministério da Economia e o Ministério da Educação

Dispositivo vetado: **Art. 3º, caput e § 1º, do PL n° 4.968, de 2019**
[...] apesar de meritória a intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, uma vez que **não há compatibilidade com a autonomia das redes e estabelecimentos de ensino**. Ademais, **não indica a fonte de custeio ou medida compensatória**, em violação ao disposto nos art. 16, art. 17, art. 24 e art. 26 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, nos art. 125 e art. 126 da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020 - Lei de Diretrizes Orçamentárias 2021 e na Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020. Ainda, **o dispositivo não abarca especificamente os usuários do SUS de forma ampla ou relaciona a sua distribuição às ações ou serviços de saúde**, ao contrário restringe as beneficiárias. Assim, repise-se, contraria o disposto na Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, que determina que os recursos sejam destinados às ações e serviços públicos de saúde de **acesso universal, igualitário e gratuito**. Ouvido: Ministério da Educação
Dispositivo vetado: **Art. 6º do PL n° 4.968, de 2019**
Entretanto, apesar de meritória a intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, **uma vez que criaria despesa obrigatória de caráter continuado, sem haver possibilidade de se efetuar gasto público em saúde sem antes relacioná-lo ao respectivo programa**, **sem indicar a área responsável pelo custeio do insumo**, e **sem apontar a fonte de custeio ou medida compensatória e de compatibilidade com a autonomia das redes e dos estabelecimentos de ensino**, em violação ao disposto nos art. 16, art. 17, art. 24 e art. 26 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, nos art. 125 e art. 126 da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020 - Lei de Diretrizes Orçamentárias 2021 e na Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020. Ressalta-se que os **absorventes higiênicos não se enquadram nos insumos padronizados pelo SUS** -SUS, portanto não se encontram na Relação Nacional de Medicamentos Essenciais- RENAME, além disso, **ao estipular as beneficiárias específicas, a medida não se adequaria ao princípio da universalidade, da integralidade e da equidade no acesso à saúde** do SUS - SUS. Ademais, **as ações para oferta gratuita de absorventes higiênicos femininos não poderiam ser classificadas como Ações e Serviços Públicos de Saúde** - ASPS, para fins do atendimento do mínimo constitucional em saúde, vez que esta mesma proposição legislativa estabelece a quem os absorventes serão destinados, o que **restringe o público beneficiário** e **não atende as condições de acesso universal e igualitário** previstos na Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, e, portanto, **não poderiam ser custeados com recursos de transferências para a saúde**. Ouvidos: Ministério da Economia, da Saúde e da Educação.
Dispositivo vetado: **Art. 7º do PL n° 4.968, de 2019**
[...] apesar de meritória, **a proposição extrapolaria o âmbito de aplicação da Lei nº 11.346, de 2006, que dispõe sobre as definições, princípios, diretrizes, objetivos e composição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional** com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada. Nesse sentido, o PL introduziria uma questão de saúde pública em uma lei que dispõe sobre segurança alimentar e nutricional. Ademais, a proposição legislativa contraria o interesse público, uma vez que **não indica a fonte de custeio ou medida compensatória e de compatibilidade com a autonomia das redes e estabelecimentos de ensino**, em violação ao disposto nos art. 16, art. 17, art. 24 e art. 26 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, nos art. 125 e art. 126 da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020 - Lei de Diretrizes Orçamentárias 2021 e da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020. Ouvidos: Ministério da Economia, da Cidadania e da Educação.

Fonte: Adaptação própria da Mensagem da Presidência da República n° 503/2021.

Assim, sobre os vetos apresentados, reputa-se relevante discorrer, ainda que brevemente, sobre a argumentação de que falta fonte de custeio ou medida compensatória e de compatibilidade que assegure o custeio das despesas necessárias à aquisição dos absorventes higiênicos.

Com relevo, o governo se posiciona, alegando que estes itens não se enquadrariam nos insumos padronizados pelo SUS, visto que não se encontram na Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (Rename), mesmo sabendo que seria possível inseri-los. Além disso, pontua que "ao estipular as beneficiárias específicas, a medida não se adequaria ao princípio da universalidade, da integralidade e da equidade do SUS".

O Executivo defendeu a contrariedade ao interesse público, em razão da criação de despesa obrigatória de caráter continuado "sem indicar a área responsável pelo custeio do insumo" e "sem apontar a fonte de custeio ou medida compensatória e de compatibilidade com a autonomia das redes e dos estabelecimentos de ensino".

Sobre a questão da dotação suficiente e adequada para o atendimento das despesas relacionadas, convém evidenciar os benefícios recentemente concedidos por meio da Proposta de Emenda à Constituição n° 15/2022, mediante aumento do Auxílio Brasil (de R$ 400 para R$ 600), do Vale Gás, da Bolsa Caminhoneiro e do Auxílio-Táxi, sob a justificativa de estado emergencial, a fim de desvencilhar-se, claramente, do teto de gastos e respaldados pela alta dos combustíveis.

Logo, em um cenário de escassez de recursos, grave crise fiscal e concorrência de direitos, mais do que nunca se faz necessário observar de que forma as ordenações de despesas são procedidas. Há, efetivamente, critério de escolha sobre o que é prioridade, em especial, adequado à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)? Fato é que mulheres em situação de pobreza menstrual também se encontram em estado emergencial. Todavia, ainda que legalmente beneficiárias do Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual, continuam preteridas e com o direito negado de manutenção da sua dignidade feminina.

De modo correlato, o Ministério Público de Contas da União questionou a PEC n° 15/2022, devido a ofensa às normas orçamentárias e de responsabilidade fiscal, com suposto abuso do poder político e econômico, por meio da representação (TC-012.358/2022-3) ao Tribunal de Contas da União.

Quanto à necessidade de se instituir benefício em pecúnia com caráter alimentar (Auxílio Brasil), a Procuradora de Contas do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, também chamou atenção para os vetos impostos à Lei 14.284, de 29 de dezembro de 2021, que instituiu os Programas Auxílio Brasil e Alimenta Brasil. Para a procuradora, embora vetado o fim da fila de espera ao Auxílio Brasil, quanto às metas de redução das taxas de pobreza e de extrema pobreza, sob "falseados argumentos de intransponível restrição fiscal" (PINTO, 2022). Meses depois, invocou-se, pela terceira vez, regime excepcional de despesa para pagamento do auxílio alimentar aos vulneráveis. Ora, caso não tivessem sido vetados o caput do artigo 21 e o artigo 42 da Lei 14.284/2021, certamente não seria necessário aprovar, em 2022, nova medida financeira extraordinária. E mais, por que a mesma decisão não incluiu o financiamento necessário ao PPPSM?

Sobre a justificativa do veto adotada pela Presidência da República, em relação ao Capítulo III – Das Metas para Taxas de Pobreza, art. 42, do PL de Conversão nº 26, de 2021 (Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021), convertida na Lei n° 14.284/2021, relevante evidenciar o interesse do poder público de permanecer livre quanto à possibilidade de alocação discricionária do recurso público:

> A proposição legislativa estabelece metas para taxas de pobreza, observada a condução sustentável da política fiscal, direcionada a um ambiente macroeconômico estável compatível com a geração de empregos e de renda. Ademais, determina que, caso as metas de pobreza não fossem cumpridas, o Poder Executivo federal daria ampla divulgação às razões que teriam levado ao seu descumprimento e as informaria ao Congresso Nacional.
>
> Entretanto, a proposição legislativa contraria o interesse público, tendo em vista que o estabelecimento de metas resultaria em impacto na despesa pública diante do compromisso imposto ao Poder Executivo federal para o seu cumprimento, **sem a devida estimativa do seu impacto orçamentário e a medida de compensação correspondente**, na hipótese de haver aumento da despesa pública. Tal medida geraria ônus ao Poder Executivo federal, **o que impossibilitaria a alocação discricionária do recurso público de acordo com a disponibilidade orçamentária**, em alinhamento à gestão fiscal responsável, de que trata o § 1º do art. 1º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, diante das restrições impostas pelo atual cenário fiscal do País (BRASIL, MENSAGEM DE VETO Nº 743, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2021) (GRIFO NOSSO).

No veto do caput do art. 21, também argumenta que há insuficiência orçamentária:

> A proposição legislativa estabelece que as despesas do Programa Auxílio Brasil **correriam à conta das dotações orçamentárias alocadas ao Programa, que deveriam ser suficientes para atender a todas as famílias consideradas elegíveis** para o recebimento do **Benefício Primeira Infância**, do **Benefício Composição Familiar**, do **Benefício de Superação da Extrema Pobreza** e do **Benefício Compensatório de Transição**.
>
> Entretanto, a proposição legislativa contraria o interesse público, tendo em vista que a vinculação de atendimento de todas as famílias consideradas elegíveis alteraria a natureza da despesa do programa de transferência de renda do Governo federal e acarretaria, consequentemente, a ampliação das despesas com o Programa Auxílio Brasil, em desconformidade com o disposto nos art. 16, art. 17, art. 24 e art. 26 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, nos art. 125 e art. 126 da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020 - Lei de Diretrizes Orçamentárias 2021, no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e no art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020.

> Ademais, a proposição legislativa estaria **em divergência com o disposto em seu § 1º, o qual confere ao Poder Executivo federal a prerrogativa de compatibilizar a quantidade de beneficiários e de benefícios financeiros previstos com as dotações orçamentárias disponíveis**, o que afastaria a obrigatoriedade de atender, na integralidade, todas as famílias que cumprissem automaticamente os requisitos estabelecidos neste PL de Conversão. (BRASIL, MENSAGEM DE VETO Nº 743, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2021) (GRIFO NOSSO).

Diante do exposto, fica pendente de confirmação a declaração inicial sobre a ausência de recursos suficientes, adequados e compatíveis com o orçamento anual, em respeito ao princípio de sustentabilidade fiscal, considerando a disponibilidade via PEC na sequência.

Nesta medida, o controle orçamentário de políticas públicas se faz necessário, porque permite que direitos fundamentais possam ser garantidos à sociedade. Daí a importância do conhecimento sistêmico sobre todas as relações estabelecidas entre as engrenagens que fazem o sistema orçamentário funcionar, por sinal, desde a propositura legislativa.

Não há dúvidas de que é necessário compreender o comportamento dos números que envolvem o orçamento e o financeiro (aspectos distintos, mas complementares, para que o gasto público ocorra). Mas, se não há recursos, por que não há? O programa não tem previsão no Plano Plurianual (PPA) e na Lei Orçamentária Anual (LOA)? Tem financeiro, por meio de superávit apurado em determinada fonte de recursos, mas não houve PL específico que abrisse um crédito adicional especial? Por que não? De outro modo, teve excesso de arrecadação na correspondente fonte de recursos da política pública? É possível acompanhar a arrecadação das receitas de acordo com a sua origem e em tempo real, conforme preceitua o art. 48-A, inciso II, da Lei Complementar n° 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF))? Como controlar todas as descentralizações orçamentárias que acontecem ano após ano, esvaziando por completo ações governamentais que são essenciais? Veja que são muitas as inquietudes que fundamentam e justificam a emergência de se instituir um sistema integrado de responsabilidade financeira e orçamentária que resgate a credibilidade nas contas públicas e a confiança nas escolhas públicas.

5 DA REGULAMENTAÇÃO APROVADA PELO PODER EXECUTIVO

No Dia Internacional das Mulheres, em 2022, o Decreto n° 10.989/2022 regulamentou o Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual e definiu quais seriam as competências dos Ministérios da Saúde, da Justiça e Segurança Pública e da Educação.

Decretou, então, no seu art. 4°, que compete ao Ministério da Saúde definir ações de fortalecimento, promoção, prevenção e cuidado da saúde das mulheres em situação de precariedade menstrual. Além disso, possui o dever de articular, em parceria com outros setores, diferentes medidas para o enfrentamento às vulnerabilidades na área da saúde menstrual feminina, bem como promover ações de educação, de comunicação e *disponibilizar gratuitamente absorventes femininos para as mulheres em situação de precariedade menstrual*. Ademais, estabeleceu que o Ministério da Saúde definirá a forma como municípios e estados poderão aderir ao Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual, no âmbito do SUS.

Todavia, concluído o prazo de 120 dias para que a lei do PPPSM entrasse em vigor, até o momento em que se conclui este estudo, o Ministério da Saúde ainda não indicou como fará para distribuir os absorventes higiênicos femininos e outros cuidados básicos de saúde menstrual. De acordo com o órgão, o motivo do atraso se deve às restrições, quanto à transferência voluntária de recursos da União aos estados e municípios, em período eleitoral, além da necessidade de elaboração de portaria específica da pasta que contemple todas as informações necessárias e data de início dos repasses para a aquisição dos absorventes.

> Para a implementação eficiente das políticas e programas, deve-se considerar cada etapa do processo até a efetiva implantação das ações e serviços, a distribuição dos absorventes, como medida de combate à precariedade menstrual. Logo, no momento, não é possível apontar data para a publicação da portaria em comento, em que pese estejam sendo empregados todos os esforços necessários para que isso ocorra com a maior brevidade possível.

Para o Ministério da Justiça e Segurança Pública, coube fomentar a implementação de projetos, programas e ações voltados à *disponibilização de absorventes para mulheres privadas de liberdade*, recolhidas em unidades do sistema penal.

Por fim, de acordo com o regulamento, o Ministério da Educação deve promover, em regime de colaboração com os entes federativos, campanha informativa nas escolas da rede pública de ensino sobre a saúde menstrual e as suas consequências para a saúde da mulher, observadas as diretrizes definidas pelo Ministério da Saúde.

Posteriormente, conclui, no art. 7°, que a execução do PPPSM ficará condicionada à disponibilidade orçamentária e financeira.

Assim, com base na regulamentação, restou claro que só há referência ao dever de dispor de absorventes higiênicos às estruturas do Ministério da Saúde e da Justiça e Segurança Pública. Para o Ministério da Educação, de acordo com o normativo, deve haver apenas a conscientização de meninas, adolescentes e mulheres sobre os cuidados com a saúde menstrual.

6 DA COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

De acordo com a LRF, serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público despesas que não apresentem: i. estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, acompanhada de premissas e metodologia de cálculo empregada; ii. declaração do ordenador responsável de que o aumento da despesa tem adequação orçamentária e financeira com a LOA e compatibilidade com o PPA e com a LDO; iii. origem dos recursos para seu custeio; e a iv. comprovação de que a despesa, quando obrigatória de caráter continuado, não afetará as metas de resultados fiscais previstas na LDO, devendo haver prévia compensação com o aumento da receita ou redução da despesa, ambos de caráter permanente.

De fato, a finalidade contida na normatização exigida pela LRF objetiva o aperfeiçoamento da gestão dos recursos públicos e a responsabilidade pelos princípios da prossecução do interesse público, da equidade intergeracional, da boa gestão, da transparência, da seletividade da despesa pública, do Estado social (socialidade), da proporcionalidade e da estabilidade e sustentabilidade das contas públicas (ROCHA, 2019). O equilíbrio das contas, no decorrer do exercício orçamentário e em anos subsequentes, depende do cumprimento de todas as etapas envolvidas nos ciclos de políticas públicas e orçamentários, percebidos, juntos, enquanto um sistema integrado de responsabilidade financeira, com dimensões nos planos legislativo, político e social.

Assim, deve-se comprovar se o crédito que está presente no orçamento é suficiente para a cobertura da despesa que espera realizar, além de verificar as condições estabelecidas no estudo de impacto orçamentário-financeiro, quanto à responsabilidade pelo detentor do orçamento e responsável pela execução, dimensionando os limites da despesa criada ou ampliada. Somente mediante acompanhamento e monitoramento sistemático das informações financeiras presentes, nos estudos de impacto, será possível avaliar o cumprimento do que ficou definido para os períodos seguintes. O documento, além de servir como ponto de partida que confere exequibilidade para a política pública, é instrumento de controle e planejamento, subsidiando, inclusive, a elaboração dos próximos orçamentos.

Como se vê, para que uma ação governamental possa ocorrer de forma compatível e adequada, em termos orçamentários e financeiros, faz-se necessária a adoção de procedimentos por parte do ordenador da despesa (gestor público titular do orçamento da unidade requisitante, responsável pela autorização dos empenhos e pagamentos). Como principal e inicial medida, deve se certificar de que a ação governamental faz parte de programa de governo do PPA, que possui prioridade na LDO e não contraria nenhuma das suas disposições, além de estar autorizada na LOA ou em seus créditos adicionais. Portanto, para que uma despesa que não é prioridade possa ser realizada, é fundamental que todas as demais priorizadas já estejam em execução regular ou "em vias de". Por isso, cumpre estabelecer que a estimativa do impacto orçamentário-financeiro[5] deva ser demonstrada e instruída por autoridade técnica capaz de fornecer e validar os dados referentes, sob pena de descredibilizar o levantamento.

[5] Tomando por referência a IN 32 - 20/06/2012 – Guia de Preenchimento na Plataforma Prefeitura Ágil do Anexo I - "Estimativa do Impacto Orçamentário-Financeiro". Disponível em: <https://www.pjf.mg.gov.br/secretarias/cgm/ controle/ legislacao/ instrucoes.php>. Acesso em: 20 out. 2022.

Como elementos válidos e necessários para a formação de juízo, a estimativa deve conter:

i. *descrição da despesa*: especificação detalhada e em correlação com os programas de governo previstos no PPA e na respectiva LOA, levando em conta a obrigatoriedade da existência de dotação específica e suficiente para cumprimento anual (se for o caso), no programa de trabalho para o qual se está propondo a ampliação de gastos;

ii. *especificação dos itens que compõem a despesa*: sempre que for o caso, demonstrando as quantidades e os respectivos valores individualizados mês a mês;

iii. *fonte de recursos discriminada:* correspondente à previsão expressa na LOA para pagamento no exercício em que deva entrar em vigor e para os dois subsequentes;

iv. *crédito orçamentário*: classificação institucional, funcional, programática e da natureza da despesa no qual constará o empenhamento, a liquidação e os pagamentos;

v. *detalhamento da natureza da despesa*: classificação da despesa por categoria econômica, grupo da despesa, modalidade de aplicação, elemento e detalhamento (se houver);

vi. *tipo de ação governamental*: criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental e se há despesa corrente obrigatória de caráter continuado, primária ou resultante, decorrente de lei ou ato administrativo normativo;

vii. *especificação dos mecanismos de compensação da receita e da despesa*: demonstrada sempre que for o caso; e

viii. *autorização do ordenador da despesa*: titular do crédito orçamentário consignado para o custeio das despesas, referidas na respectiva estimativa, discriminado o ato de nomeação e delegação, se for o caso.

Ademais, deverão ser demonstradas, de forma clara, objetiva e específica, as premissas e metodologia de cálculo, sendo certo que, quanto maior o número de premissas, condições necessárias e tidas como "verdadeiras" e não apenas "admissíveis", menor será o risco de não implementação da ação governamental. A possibilidade de ausência de lastro futuro para honrar os compromissos assumidos, compromete o realismo orçamentário, distancia-se da realidade afeta a avaliação do impacto orçamentário-financeiro esperado.

Ainda, a programação dos pagamentos deve especificar o total a ser despendido, por mês, no exercício em que a despesa entrará em vigor e nos dois subsequentes, mediante conferência das informações pelo setor competente como, por exemplo, Recursos Humanos (quando referente a aumento de gastos com pessoal) ou Setor de Compras (quando para aquisição de insumos). Dessa forma, a caracterização da despesa e sua programação devem definir, em conjunto, a quantidade, especificação e o valor estimado de cada componente; o cronograma mensal de desembolso, quando ela for prevista de forma parcelada, ou a programação de pagamento à vista, quando prevista.

Importante destacar também que o processo de criação ou aumento de despesas não poderá ser executado, em nenhuma hipótese, antes de comprovado que o aumento ou a criação de despesas não afetará as metas da LDO. Os efeitos financeiros, nos períodos seguintes, e a compensação com o aumento permanente da receita ou a redução permanente da despesa também devem ser confirmados pelo órgão central de orçamento do ente público e não pelo Poder Legislativo. Tais medidas deveriam integrar, inclusive, o próprio PL, como condição para a aprovação da despesa. Em regra, o que se percebe com frequência são leis criadas a qualquer tempo que geram obrigação de fazer e dispêndio público, mas que não há cálculos nem projeções que definam a sua viabilidade, permanência e nem mesmo o impacto nas contas públicas. Sem a devida verificação da disponibilidade de lastro antes ou durante a votação, corre-se um enorme risco de termos mais uma lei, "para inglês ver", quando, talvez, o interessante fosse assegurar que aquelas já existentes fossem efetivamente cumpridas.

Aliás, sobre a necessidade de mudança do processo legislativo para a criação de políticas públicas, o PL do Senado n° 488, de 2017, propõe acrescentar dispositivos à Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, e prevê "a indicação da existência de prévia dotação orçamentária ou fonte de recursos, quando a proposta demandar despesas, e como a ação está enquadrada no PPA vigente" (art. 17-C, alínea "e").

Voltando ao PPPSM, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, arts. 32, X, "h", e 53, II) definiu que o exame de compatibilidade ou adequação far-se-á por meio da análise da conformidade da proposição com o PPA, a LDO e a LOA. Além disso, outras normas pertinentes à receita e despesa públicas também deverão ser consideradas, em especial, a Constituição Federal e a LRF. Todavia, em que pese o mérito, por ensejar aumento de despesa, para este caso não foram apresentadas as devidas estimativas de impacto.

A Comissão Especial destinada a proferir parecer sobre a viabilidade do PL nº 4.968, de 2019, concluiu "que tais óbices possam ser considerados superados a partir do Substitutivo que apresentamos e da respectiva estimativa de impacto do benefício". Mediante delimitação do público a ser atendido para 5.869.879 mulheres, o impacto anual calculado seria de R$ 84,5 milhões, conforme demonstrado abaixo:

Mulheres no ensino fundamental (4º a 9º ano e médio) e baixa renda, total de mulheres na prisão/ apreendidas e na rua				
Público alvo - Mulheres ensino fundamental/ médio e baixa renda e demais entre 12 e 51 anos	Total de mulheres	Valor unitário do absorvente*	Valor anual gasto/per capta	Impacto anual total da garantia do direito
Mulheres ensino fundamental e médio rede pública	5.802.605	0,15	14,40	R$ 83.557.516,11
Mulheres em situação de rua - total	22.986	0,15	14,40	R$ 330.998,40
Mulheres recolhidas à prisão	34.812	0,15	14,40	R$ 501.292,80
Adolescente cumprindo medidas socioeducativas em unidades de internação	9.476	0,15	14,40	R$ 136.454,40
Total	5.869.879			R$ 84.526.261,71

Fonte: Parecer CD PRLP n.3 (2021), p.9.

De acordo com a metodologia de cálculo adotada, considerou-se 50% do custo unitário de absorventes da marca Always, valores de 2019, calculados oito absorventes por mês, para doze meses no ano. Dessa forma, no total, cada mulher teria direito a noventa e seis absorventes, a um custo estimado de R$ 14,40 por ano. Mas quem forneceu esses números? Onde estão essas mulheres? Se a política ocorrerá mediante transferência fundo a fundo, é essencial que cada ente ateste as suas beneficiárias.

Sobre as medidas de compensação, enfatizou o parecer da comissão, quanto à natureza da despesa ligada à atenção básica da saúde:

> E, conforme o disposto no art. 110, inciso II, do ADCT, para o exercício de 2022, a aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde (ASPS) deve corresponder ao valor do mínimo calculado para 2021 corrigido em 8,35% (variação do IPCA no período de julho de 2020 a junho de 2021). Uma vez que o valor mínimo para 2021 alcançou R$ 123,8 bilhões, o orçamento para 2022 deve consignar recursos da ordem de, no mínimo, R$ 134,2 bilhões para ASPS, valor que excede em aproximadamente R$ 3 bilhões a dotação inicial consignada no Orçamento 2021 para ASPS, abrindo espaço no Orçamento 2022 para comportar as despesas decorrentes da aprovação desta proposição (PARECER CD PRLP N.3, 2021, P.9).

No parecer, não houve qualquer referência que validasse as Unidades Orçamentárias (UO) responsáveis, os programas de trabalho de cada Órgão, as fontes de recursos específicas e nem mesmo qualquer medida de compensação. Também não houve vinculação a programa de governo presente no PPA vigente, com término em 2023.

7 DOS ELEMENTOS ORÇAMENTÁRIOS DO PPPSM NA LOA 2022 E PLOA 2023

Mediante levantamento realizado na base de dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), por meio do painel do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), verificou-se a programação orçamentária da LOA de 2022 e a previsão já inserida no projeto de LOA para 2023.

Com o auxílio de busca por termos correlatos ao PPPSM, apenas a UO 30907 – Fundo Penitenciário Nacional, trouxe elementos que favorecem a realização da política pública em 2023. De acordo com o SIOP, o Plano Orçamentário 0004 – Repasses para Promoção da Saúde Menstrual, demonstrou as seguintes posições orçamentárias para cada ano avaliado:

2022	2023
Órgão Orçamentário: 30000 - Ministério da Justiça e Segurança Pública **Função de Governo:** 06 - Segurança Pública **Unidade Orçamentária:** 30907 - Fundo Penitenciário Nacional **Programa:** 5016 - Segurança Pública, Combate à Corrupção, ao Crime Organizado e ao Crime Violento **Ação:** 00R3 - Racionalização e Modernização do Sistema Penal **Plano Orçamentário:** 0004 - Repasses para Promoção da Saúde Menstrual **Grupo da Despesa:** 3 - Outras Despesas Correntes **Modalidade de Aplicação:** 31 - Transferências a Estados e ao Distrito Federal - Fundo a Fundo **Natureza da Despesa:** 33310000 - Transferências a Estados e ao Distrito Federal - Fundo a Fundo **Resultado Primário:** 1 - Primária obrigatória, considerada no cálculo do RP **Fonte:** 118 - Receitas de Concursos de Prognósticos **Subfunção:** 421 - Custódia e Reintegração Social **Objetivo:** 1206 - Fortalecer a prevenção e o enfrentamento à criminalidade com... **Projeto de LOA:** 0,00 **Dotação Inicial:** 0,00 **Dotação Atual:** 3.796.000,00 **Empenhado:** 0,00 **Liquidado:** 0,00 **Pago:** 0,00	Órgão Orçamentário: 30000 - Ministério da Justiça e Segurança Pública **Função de Governo:** 06 - Segurança Pública **Unidade Orçamentária:** 30907 - Fundo Penitenciário Nacional **Programa:** 5016 - Segurança Pública, Combate à Corrupção, ao Crime Organizado e ao Crime Violento **Ação:** 00R3 - Racionalização e Modernização do Sistema Penal **Plano Orçamentário:** 0004 - Repasses para Promoção da Saúde Menstrual **Grupo da Despesa:** 3 - Outras Despesas Correntes **Modalidade de Aplicação:** 31 - Transferências a Estados e ao Distrito Federal - Fundo a Fundo **Natureza da Despesa:** 33314100 - Contribuições **Resultado Primário:** 1 - Primária obrigatória, considerada no cálculo do RP **Fonte:** 1121 - Recursos Livres da UO, com Recursos de Superávit Financeiro Vinculados à Amortização e ao Pagamento do Serviço da Dívida Pública Federal **Subfunção:** 421 - Custódia e Reintegração Social **Objetivo:** 1206 - Fortalecer a prevenção e o enfrentamento à criminalidade com... **Projeto de LOA:** 2.614.649 **Dotação Inicial:** 0,00 **Dotação Atual:** 0,00 **Empenhado:** 0,00 **Liquidado:** 0,00 **Pago:** 0,00

Fonte: SIOP (2022), com dados referentes à base SIAFI de 26/10/2022.

Assim, em 2022 houve a abertura de crédito adicional no valor de R$ 3.796.000,00, na fonte de recursos "118 – Receitas de Concursos de Prognósticos", para a Ação 00R3 – Racionalização e Modernização do Sistema Penal, muito embora nenhum valor tenha sido realizado. Para 2023, de acordo com o Projeto de LOA, a programação prevista para o mesmo Plano Orçamentário foi de R$ 2.614.649, agora na fonte de recursos "1121 – Recursos Livres da UO, com Recursos de Superávit Financeiro Vinculados à Amortização e ao Pagamento do Serviço da Dívida Pública Federal". Sobre essa classificação, vale ressaltar a adequação à obrigatoriedade de padronização das fontes ou destinações de recursos[6], a partir de 2023, para todos os entes federativos.

Nenhum elemento orçamentário foi identificado nos dados extraídos do PLOA 2023, em referência ao PPPSM, para o Ministério da Educação ou da Saúde.

[6] Oriunda da Recomendação n° 13/2020 do Ministério Público Federal e do Ministério Público de Contas junto ao

8 DOS CRITÉRIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO PPPSM

Em requerimentos da Câmara dos Deputados[7] (RIC n° 427/2022, 428/2022, 429/2022, 547/2022, 589/2022 e 590/2022), diferentes questionamentos foram formulados aos Ministérios da Saúde, da Justiça e Segurança Pública e da Educação, quanto às providências adotadas, dotação orçamentária disponibilizada e responsabilização pela implementação ainda pendente.

Em resposta ao RIC n° 427/2022, a Coordenação-Geral de Orçamento e Finanças do MJSP informou que foi alocado R$ 3.796.000,00, em 2022, no Plano Orçamentário 0004 – Repasses para Promoção da Saúde Menstrual, sendo o Departamento Penitenciário Nacional responsável pela implementação do referido programa via UO 30907 – Fundo Penitenciário Nacional (Funpen).

Na ocasião, a Diretoria de Políticas Penitenciárias comunicou que o MJSP não distribuirá diretamente os absorventes para as unidades prisionais, mas sim via transferência fundo a fundo e convênios com os entes federativos. Também esclareceu que o PROCAP MULHERES, derivado do Projeto de Oficinas Produtivas Permanentes, viabilizaria a aquisição de insumos para a produção de absorventes.

Em resposta ao RIC n° 428/2022, o Ministério da Educação, por meio do OFÍCIO Nº 1513/2022/ASPAR/GM/GM-MEC, reafirmou que não possui a competência para aquisição dos absorventes higiênicos:

> Inicialmente, cabe informar que, quanto à organização dos sistemas de ensino, a Constituição Federal estabelece em seu art. 211, o regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, não havendo imposição de obrigações, nem transferência de encargos de uma instância federativa para outra. A Secretaria de Educação Básica (SEB) reconhece o mérito da proposta e sua adequação à oferta do serviço, nos estabelecimentos de ensino e ressalta a observância à autonomia das redes e estabelecimentos de ensino conferida pela Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB), conforme explicitado no § 2º, art. 8º e o inciso II, art. 12.

Sobre as ações de conscientização, informou que aguarda as diretrizes definidas pelo Ministério da Saúde (art. 6º, Decreto nº 10.989/2022), para articular com entes e instituições representativas das Secretarias de Educação Estaduais, Distrital e Municipais, a saber, Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime).

Em resposta ao RIC n° 547/2022 e 590/2022, manifestou-se o Ministério da Saúde, por meio do Departamento dos Ciclos da Vida da Secretaria de Atenção Primária à Saúde (DECIV/SAPS/MS), da Coordenação de Saúde da Mulher (COSMU/DECIV), que a portaria estava em andamento e que foi necessário elaborar Análise de Impacto Regulatório (AIR), acerca da forma de execução e monitoramento do programa na Atenção Primária; da dotação orçamentaria necessária; e da elaboração da minuta e Nota Técnica da área responsável pelo Programa, a fim de subsidiar a portaria.

Destacou o DECIV/SAPS/MS que a AIR é definida, nos termos do Decreto n° 10.411/2020, como procedimento exigido de avaliação prévia, devendo conter informações e dados sobre os prováveis efeitos, com o objetivo de verificar a razoabilidade do impacto e subsidiar a tomada de decisão.

> Consiste em um processo sistemático, partindo de um problema e dos objetivos a serem alcançados, a AIR identifica e avalia as alternativas decisórias normativas e não-normativas, bem como analisa sua efetividade para solucionar o problema e, de maneira ampla, suas potenciais consequências positivas e negativas.

Desse modo, esclareceu que o relatório foi submetido à apreciação, com sugestões consolidadas. Após a AIR, a minuta de portaria foi elaborada e a distribuição de absorventes foi atribuída a um indicador dos serviços de saúde, como ferramenta de monitoramento.

Tribunal de Contas da União. Na ocasião, determinou-se que a Secretaria do Tesouro Nacional adotasse medidas para garantir transparência e rastreabilidade dos recursos federais destinados aos Estados, Distrito Federal e Municípios para o enfrentamento da pandemia de Covid-19. Assim, de acordo com a Portaria Conjunta STN/SOF n° 20/2021, a fonte de recursos identificará a destinação e natureza da receita, além da origem dos recursos.

[7] Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2327454>. Acesso em: 20 out. 2022.

A Coordenação Setorial de Monitoramento e Avaliação da Atenção Primária à Saúde (COMAV) propôs como indicador o número de beneficiárias que receberam absorvente no quadrimestre. Em paralelo, a SAPS "articulava a disponibilidade orçamentária para a execução da ação e seu impacto na Ação Orçamentária 219A". Conforme verificado, via SIOP, este estudo não identificou vínculo do PPPSM à Ação 219A.

Sobre a execução dos recursos, em respeito à Lei nº 8.080/1990, que versa sobre as ações e serviços de saúde, executados isolada ou conjuntamente, em todo o território nacional, em caráter permanente ou eventual, por pessoas naturais ou jurídicas de direito público ou privado, em razão da pactuação tripartite, a SAPS tratará com o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS) e Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS) sobre as deliberações para adesão, após o Defeso Eleitoral, Lei nº 9.504/1997, art. 73, V e VI.

Por fim, tramita na Câmara dos Deputados o PL n° 3518/2021 que propõe a criação de Fundo para Promoção e Proteção da Saúde Menstrual, a ser mantido, em regra, por doações, e sobre esse tema, em razão da controvérsia acerca da vinculação de receitas a despesas e da especificidade dos Fundos Públicos, recomenda-se um novo estudo.

9 CONCLUSÃO

Ante as severas implicações da não implementação do Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual, resulta não ser legalmente justificado que, no exercício legítimo de programação do orçamento anual, a União não adote as medidas necessárias para viabilização de políticas públicas que possuem caráter essencial.

A depender das exigências impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez regulamentado o programa de governo, espera-se que todas as medidas sejam tomadas de forma tempestiva, com o propósito de tornar exequível a ação governamental sob a responsabilidade de cada Unidade Orçamentária competente. A alegação de que não há recursos e por isso não há direito, assim como qualquer outro ato administrativo, deveria ser motivada e comprovada pelas respectivas autoridades capazes, além de questionada durante o processo legislativo da política pública, sob pena de prejuízo direto aos direitos fundamental e demérito à dignidade feminina.

Ademais, o levantamento sobre a propositura, implementação e devido financiamento do PPPSM é só mais um exemplo do que acontece em diferentes entes federativos, com milhares de políticas públicas inexequíveis e existentes apenas no papel, válidas como um quadro na parede.

Frente ao exposto, torna-se inevitável refletir sobre a concepção de um sistema integrado de responsabilidade financeira e orçamentária, fundamentado na ordenação legítima de prioridades e na capacidade de cruzamento, verificação e validação dessas priorizações, por meio das informações que envolvem a elaboração do orçamento e o seu fluxo de caixa, em especial, com o devido detalhamento das receitas por origem. Medidas autorizativas de transfiguração do orçamento, em termos percentuais e sobre saldos, oportunizam, continuadamente, o total esvaziamento de ações governamentais que possuíam relevantes metas de entrega para aquela política pública.

Essa constatação, entretanto, não parece pôr fim ao debate acerca do dever de suficiência, adequação e compatibilidade das despesas públicas às peças orçamentárias. Enquanto o conhecimento ficar adstrito aos corpos técnicos e acadêmicos, sem que a sociedade possa interferir, questionar e cobrar pelas entregas que um dia ansiava receber, as inexecuções seguirão quase sempre com justificativas mornas, em conformidade com a reserva do possível, vazias de premissas, fundamentos e, portanto, incontestáveis.

10 REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei n° 14.214, de 6 de outubro de 2021**. Institui o Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual; e altera a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, para determinar que as cestas básicas entregues no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) deverão conter como item essencial o absorvente higiênico feminino. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil _03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14214.htm#promulga%C3% A7%C3%A3o>. Acesso em: 20 out. 2022.

_____. **Mensagem n° 503, de 6 de outubro de 2021**. Disponível em: <http://www.planalto .gov.br/ ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Msg/VEP/VEP-503.htm>. Acesso em: 20 out. 2022.

_____. **Decreto n° 10.989, de 8 de março de 2022**. Regulamenta a Lei nº 14.214, de 6 de outubro de 2021, que institui o Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual. Disponível em: <http:// www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D 10989. htm>. Acesso em: 20 out. 2022.

PINTO, Élida Graziane. Anterioridade eleitoral violada pelo abuso de créditos extraordinários. **Revista Consultor Jurídico**, 12 de julho de 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com .br/2022-jul-12/ contas-vista-anterioridade-violada-abuso-creditos-extraordinarios>. Acesso em: 10 out. 2022.

ROCHA, Joaquim Freitas da. A fundamentalidade dos esquemas responsivos em matéria financeira e a vocação principiológica do Tribunal de Contas. **Relevância e efetividade da Jurisdição Financeira no Século XXI**. Imprensa Nacional – Casa da Moeda. Lisboa, 2019.

Reforma do ensino médio no Ceará: percepção dos diretores

Priscila Lima de Castro, Jocyrrégia Maria Peixoto Alves
e Eloisa Maia Vidal

High school reform: principal's perception

RESUMO

O trabalho trata da implementação da reforma do ensino médio no estado do Ceará, por força da Lei nº 13.415/2017, e cujo limite estabelecido para início era 2022. Caracteriza o ensino médio no Ceará e traz o recorte de iniciativa coordenada pela Rede Integrar de Fiscalização de Políticas Públicas Descentralizadas, com a participação de 16 Tribunais de Contas, na realização de uma pesquisa quantitativa e qualitativa, com uso de metodologia mista. Realizou-se pesquisa documental e analisaram-se dados quantitativos, obtidos a partir das respostas de 115 diretores da rede estadual cearense. Foi demonstrado haver esforço por parte da Secretaria de Educação do estado em planejar e desenvolver iniciativas para a implementação da reforma. Cursos de formação, carga horária e conteúdo das formações continuadas dos professores têm ocorrido majoritariamente na modalidade híbrida, mas não têm conseguido atingir a todos.

Palavras-chave: Reforma do Ensino Médio; Secretaria de Educação do estado do Ceará; Diretores.

ABSTRACT

The work deals with the implementation of the high school reform in the state of Ceará, under the terms of Law 13.415/2017, and whose starting date was 2022. It characterizes high school in Ceará and outlines an initiative coordinated by Integrated Network for Supervision of Decentralized Public Policies, with the participation of 16 Courts of Auditors in carrying out quantitative and qualitative research, using mixed methodology. Documentary research was carried out and the quantitative data obtained from the responses of 115 principal's of the Ceará state network were analyzed. It was demonstrated that there was an effort on the part of the State Department of Education to plan and develop initiatives to implementation of the reform. The training courses, the workload and the continuing education actions for teachers have mostly taken place in the hybrid modality, but it has not been able to reach all of them.

Keywords: High school reform, Ceara State Educaction Secretary, Principals.

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho se propõe a caracterizar a rede escolar estadual e analisar dados coletados por meio de um questionário elaborado e aplicado, junto aos diretores das escolas de ensino médio do estado do Ceará, obtidos de uma pesquisa coordenada realizada em 15 estados da federação, por meio dos Tribunais de Contas Estaduais. Os objetivos desta pesquisa são apresentar a situação do ensino médio no estado do Ceará e investigar como a rede estadual está implementando a reforma do ensino médio proposta na Lei nº 13.415/2017, que define um conjunto de mudanças sobre a oferta dessa etapa da educação básica para as redes de ensino.

Fruto de uma medida provisória, sem consulta à comunidade escolar, a lei da reforma do ensino médio estabelece 5 anos para sua implantação, portanto, 2022 seria o último ano para entrar em vigência. Questionada por especialistas, a produção científica sobre essa reforma discute e problematiza desde a sua concepção, que se baseia numa visão neoliberal da formação do indivíduo para o mercado de trabalho, na perspectiva de desenvolvimento de competências e habilidades, perdendo de vista a concepção de educação omnilateral em que se busca a formação do indivíduo na sua plenitude, até o caráter prescritivo dos conteúdos curriculares, alinhados a uma Base Nacional Comum Curricular (BNCC), com forte articulação com as políticas de avaliação em larga escala que vem confirmando o caráter de Estado-avaliador e a criação de mecanismos de *accountability* que incidem fortemente sobre gestores e professores (CORRÊA, THIESEN, HENTZ, 2022).

A pesquisa realizada pela Rede Integrar consistiu de questionários aplicados aos dirigentes escolares, professores e órgãos regionais existentes nas diversas Secretarias de Educação dos estados, dentre outras técnicas de coleta e análise de dados. Este estudo é dedicado a analisar as respostas do questionário respondido pelos 115 diretores escolares da rede estadual do Ceará.

O texto está dividido em quatro seções, além das Considerações Finais. Aprimeira se trata desta introdução. Na seção, 2 é feita uma breve fundamentação teórica sobre o ensino médio brasileiro, desde a publicação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.393/96), até a Lei nº 13.415/2017, e o que aconteceu nesses 21 anos, no que tange a ampliação progressiva da oferta pública e as propostas curriculares. A terceira seção descreve a metodologia da pesquisa e os procedimentos adotados para tratamento dos dados. A quarta apresenta os resultados de como, no Ceará, o estado, por meio de adesão a programas federais e outras iniciativas vai forjando sua rede estadual de ensino e criando diversificação de ofertas desta etapa da educação básica, bem como os resultados decorrentes das respostas dos diretores escolares. Finalmente, as considerações finais apresentam uma síntese das contatações mais relevantes.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Segundo a Lei de Diretrizes e Bases (LDB), o ensino médio, etapa final da educação básica, com duração mínima de três anos, terá como finalidades:

> I. a consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, possibilitando o prosseguimento de estudos;
> II. a preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando, para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores;
> III. o aprimoramento do educando como pessoa humana, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico;
> IV. a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos, relacionando a teoria com a prática, no ensino de cada disciplina (BRASIL, LDB, 1996, art. 35).

A amplitude de finalidades atribuída a esta etapa da educação básica, desde seu caráter de terminalidade de um nível educacional, a preparação para o trabalho ou aperfeiçoamento posterior, o aprimoramento da pessoa humana, a aquisição de fundamentos científicos e tecnológicos necessários a uma sociedade do conhecimento, leva Carvalho, Darbilly e Castro (2018, p. 778) a considerarem que "esta etapa ainda titubeia em servir como 'trampolim' para o ensino superior, ou como objeto de

formação profissional para o mercado de trabalho", um dilema histórico na educação brasileira, muito discutido, mas até o presente, não superado.

No caso do ensino médio público, a incumbência prioritária de oferta é das unidades federadas estaduais, como estabelece o art. 10, inciso VI, da Lei nº 9.394/1996. Dessa forma, as políticas formuladas pela União, para esta etapa da educação básica, chegam aos estados, a quem cabe elaborar ou reelaborar e executá-las (BALL, MAGUIRE e BRAUN, 2016).

O ensino médio brasileiro, tal como passa a ser definido a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9394/96), estabelecia a "progressiva extensão da obrigatoriedade". Entre 1996 e 2000 seu crescimento foi de 43%, num momento marcado por agudas dificuldades de financiamento, considerando que o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) assegurava aporte financeiro apenas ao ensino fundamental. Pelo fato de o ensino médio ser responsabilidade dos estados, os insuficientes recursos do Tesouro Estadual procuravam atender as demandas por ampliação da oferta, mas pressupunha precárias condições de atendimento. O Governo Federal, por sua vez, apoia os estados com projetos e programas de financiamento, que, de vida curta e com recursos limitados e específicos, não atenderam de forma satisfatória à crescente demanda por matrículas, nesta etapa da educação básica (VIEIRA e VIDAL, 2016).

Esse cenário começa a mudar em 2007, com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que passa a incluir o financiamento do ensino médio e de forma mais intensa com a Emenda Constitucional nº 59/2009, que também estabelece um divisor de águas na oferta desta etapa da educação básica. O Fundeb inclui a complementação da União para os estados cujo fundo não atinja o valor mínimo de referência estabelecido anualmente em Portaria Interministerial, e vai representar a possibilidade desses estados conseguirem melhorar as condições de acesso e tratamento (CRAHAY, 2013) aos alunos dessa etapa da educação básica. No ano de criação do Fundeb, a situação de matrículas do ensino médio já se encontra em estabilidade, o que permite aos estados elaborarem e implementarem políticas próprias no que tange a diversificação da oferta.

Quando a Emenda Constitucional nº 59/2009 começa a vigorar, e a busca pela universalização desta etapa de ensino passa a ser um direito assegurado na legislação, as redes estaduais já estão vivendo um momento de melhoria dos indicadores educacionais, como as taxas de rendimento e a taxa de distorção idade-série, que corrigem o fluxo escolar fazendo com que a estabilidade do total de matrículas permaneça, com pequenas reduções nos últimos anos.

A ampliação do tempo de escolaridade obrigatória e da abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, incluída pela Emenda Constitucional nº 59/2009, representa uma inflexão na oferta de ensino médio. Além de um direito assegurado para todos os jovens que concluem o ensino fundamental, procura criar as condições de melhoria a que alude Crahay (2013, p. 13), quando destaca três concepções de igualdade na pedagogia: "igualdade de tratamento, igualdade de oportunidades e igualdade de resultados, ou melhor, de aquisição".

A primeira é assegurada quando todos os estudantes recebem a mesma qualidade e os mesmos conteúdos curriculares na escola; a segunda se efetiva quando se procura "dar a cada um a oportunidade para que alcance seu mais amplo progresso" (CRAHAY, 2013, p. 14); e a terceira considera "que é legítimo dar mais aos mais desfavorecidos no plano intelectual e cultural, a fim de criar uma nova situação na qual todos os indivíduos sejam dotados de competências consideradas fundamentais para se desenvolver na sociedade…" (CRAHAY, 2013, p. 13). Graças à ampliação dos programas suplementares, os alunos de ensino médio passam a ser beneficiários, entre outros, de três grandes programas do Ministério da Educação: o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), e o Programa Nacional de Transporte Escolar (PNATE).

No entanto, um ponto de insatisfação no ensino médio encontra-se no currículo. Os Parâmetros Curriculares Nacionais do Ensino Médio (PCNEM) vão encontrar dificuldades de implementação nas escolas, sendo considerados um tipo de documento de difícil entendimento, por não apresentar uma abordagem prescritiva do currículo nem das disciplinas. Embora iniciativas de formação continuada de professores tenham

acontecido em escala nacional, as perspectivas apontadas pela proposta curricular de interdisciplinaridade e contextualização enfrentaram dificuldades de viabilização por parte de professores cuja formação inicial ainda estava calcada num modelo hierárquico e segmentado que vigorava nas licenciaturas, cujas mudanças só começam a acontecer três ou quatro anos depois da publicação dos PCNEM. No intuito de ajudar a elucidar a nova proposta curricular, o Ministério da Educação publica, em 2002, um conjunto de documentos denominados "PCN+ Orientações Educacionais Complementares aos Parâmetros Curriculares Nacionais" e, em 2006, mais uma vez, produz "Orientações Curriculares para o Ensino Médio".

Os problemas vivenciados pelo ensino médio, nesses vinte anos (1998 – 2017), dizem respeito a vários fatores, sendo a face mais visível a estagnação dos indicadores de desempenho dos alunos no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), que em catorze anos cresce apenas 3,3% em Matemática e 9,4% em Língua Portuguesa, o que reverbera no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), que desde sua criação tem se mantido em valores inferiores a 4,0 numa escala de 0 a 10.

É nesse contexto que emerge a reforma do ensino médio. O novo ensino médio nasceu como uma proposta de diversificação curricular e integralização do ensino para os jovens brasileiros. Foi estabelecido pela Lei nº 13.415/ 2017, e define um conjunto de mudanças sobre a oferta dessa etapa da educação básica para as redes de ensino. Essa reforma, inicialmente aprovada por meio da Medida Provisória nº 746/2016, não passou pelo crivo da discussão pública com a sociedade civil e movimentos sociais, sendo inclusive considerada por Ramon Oliveira (2020) como uma contrarreforma. Souza (2021, p. 14) afirma que esta reforma "propõe alterações na organização curricular do Ensino Médio, na forma de oferta, na organização pedagógica e no financiamento".

Schütz e Cossetin (2019, p. 1), por sua vez, trazem à tona um aspecto de natureza ontológica que chama a atenção na Reforma do Ensino Médio, que consiste em "autorizar os adultos a se eximirem da formação das novas gerações, transferindo tal responsabilidade para as próprias crianças e jovens. O suposto é de que os alunos terão plenas condições emocionais e intelectuais para isso". O que parece liberdade de escolha e oportunidade de novas vivências para os jovens pode representar a desobrigação com o cuidado e atenção sobre as escolhas que a juventude precisa fazer, ainda sem a maturidade suficiente.

No contexto da aprovação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), em 2018, e da Reforma do Ensino Médio (Lei nº 13.415/2017), as iniciativas de políticas de ensino médio desenvolvidas pelos estados, nos últimos anos, precisam ser reconsideradas para se adequarem ao novo marco legal. No caso do Ceará, esse movimento interrompe um modelo em fase avançada de implementação e marca uma inflexão nos esforços que vinham sido empreendidos em torno da melhoria da qualidade e dos indicadores educacionais desta etapa da educação básica.

3 MÉTODO DE PESQUISA

O trabalho caracteriza-se como uma pesquisa de natureza qualitativa e quantitativa, com abordagem descritiva e explicativa (YIN, 2001; DALFOVO; LANA; SILVEIRA, 2008). Para o primeiro objetivo do trabalho foi realizada pesquisa documental e os dados quantitativos relativos a matrículas e a escolas foram obtidos na Célula de Informação, Indicadores Educacionais, Estudos e Pesquisas da Secretaria de Educação do estado do Ceará. Quanto ao segundo objetivo, os dados dos questionários aplicados a diretores foram oriundos de parte de uma pesquisa planejada de forma coordenada por 16 Tribunais de Contas no âmbito da Rede Integrar. A estruturação do modelo de coleta de dados junto aos diretores, as orientações sobre a amostra a ser pesquisada e as principais categorias de análises a serem consideradas foram definidas pelos membros do trabalho. A base de dados das respostas foi solicitada ao tribunal de contas no estado do Ceará para este fim.

Os dados sobre os diretores foram obtidos por meio de questionário online aplicado pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Apesar de todos os atores nesse cargo terem sido convidados a responder ao questionário, foram alcançados 115 diretores escolares da rede estadual cearense.

Composto de 23 questões fechadas, não havia condicionalidade de obrigatoriedade de respostas, o que possibilitou que muitos diretores se omitissem de responder algumas delas. Além das alternativas

apresentadas, também era permitido incluir algum tido de comentário num campo designado: outros. Em várias questões era permitido marcar mais de uma alternativa. Os dados foram compilados e tratados por meio de estatística descrita.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Esta seção encontra-se dividida em duas partes: a caracterização do ensino médio no estado do Ceará e os resultados obtidos da aplicação dos questionários juntos a diretores escolares da rede estadual, com respectivas análises.

4.1 O ensino médio no Ceará

A procura por ensino médio no Ceará se acelera a partir dos anos 2000, chegando ao seu ápice em 2006, portanto, antes da criação do Fundeb, em 2007. Essa fase é marcada por grandes dificuldades enfrentadas pelo Tesouro Estadual para responder à crescente demanda e por condições de precariedade da oferta.

As novas condições de financiamento possibilitam ao estado iniciar um movimento em torno da diversificação da oferta desta etapa da educação básica. Pela adesão ao Programa Brasil Profissionalizado, cria-se uma rede de Escolas de Ensino Médio Integrado à Educação Profissional (EEEP), chegando a 2022 com 131 escolas, em mais de 90 municípios, e 57.913 matrículas. Essas escolas oferecem 9 horas de aulas por dia e 45 horas por semana, incluindo a formação geral e formação técnica de nível médio; os alunos recebem três refeições diárias e a infraestrutura escolar é superior, em qualidade, aos prédios que ofertam o ensino médio regular de turno único.

Em 2016, o estado adere ao Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI), criado e financiado pelo Ministério da Educação, e que consiste na oferta de ampliação da jornada escolar, visando à formação integral e integrada do estudante da rede pública de ensino médio. Em 2022 esta oferta envolve 261 escolas e 105.450 alunos, que permanecem 7 horas por dia na escola, totalizando 35 horas semanais, com direito a três refeições e, além dos componentes curriculares desta etapa da educação básica, frequentam disciplinas eletivas.

A rede de Escolas Regulares (ER), que oferece um turno de aula de cinco horas por dia, portanto 25 horas por semana, é constituída de 266 estabelecimentos de ensino que atendem 174.855 alunos nos 184 municípios do estado. Os alunos que frequentam estas escolas cumprem um currículo que atende aos componentes curriculares do ensino médio e recebem apenas a merenda escolar. Pesquisa realizada por Vidal e Vieira (2016) conseguiu identificar no interior desta rede uma situação de oferta que diz respeito à existência de anexos escolares ou extensões de matrículas, que consiste na criação de turmas de ensino médio fora da sede da escola, nos distritos e comunidades rurais de muitos municípios, chegando, em 2022, a mais de 20.000 alunos.

Essa oferta atende estudantes que enfrentam barreiras geográficas para frequentar as escolas públicas situadas nas zonas urbanas das cidades; que moram distantes da sede do município, o que implica em consumir muito tempo no transporte escolar de ida e volta à escola; e que vivem em situação de grande vulnerabilidade social, filhos de famílias situadas nos limites da linha de pobreza, nas localidades rurais destes municípios, a maioria beneficiárias do Programa Bolsa Família. Essas turmas são registradas, para efeitos de Censo Escolar, como matrículas da escola-sede localizada na zona urbana, e por isso são 'invisíveis' nos registros oficiais. Os alunos que frequentam essas extensões de matrículas o fazem no horário noturno, com carga horária de cerca de 2,5 a 3 horas-aula por dia, muitas vezes sem acesso à merenda escolar e com precário atendimento por parte dos programas suplementares. Nesses casos, não há cumprimento nem carga horária mínima assegurada pela LDB que seria de 800 horas por ano.

Dados de 2022 mostram que a rede estadual de ensino é composta por um agrupamento de escolas, como mostra a Quadro 1.

Quadro 1 – Tipos de escola, quantidade e matrículas em 2022

Tipo de escola	**Número de Escolas**	**Matrículas 2021**
Escola do Campo	10	1.956
Instituto (cegos e surdos)	2	210
Escola Quilombola	2	153
Escola Família Agrícola	1	53
Escola Indígena	40	7.695
Escola Militar	5	5.353
Escola de Educação Profissional (EEEP)	131	57.913
Escola de Ensino Regular (ER)	266	174.855
Escola de Tempo Integral (EMTI)	261	105.450
Total	**718**	**353.638**

Fonte: Seduc, Célula de Informação, Indicadores Educacionais, Estudos e Pesquisas – CEIPE, 2022

Entre os tipos de escolas, três tipos – EEEP, ER e EMTI – são detentores das maiores quantidades de escolas sendo responsáveis por 95,6% do total de matrículas. No entanto, entre esses tipos de escolas se constatam agudas diferenças, no que diz respeito às condições de acesso e tratamento a que se refere Crahay (2013), num *continuum* que vai das escolas de ensino médio integrado à educação profissional, situadas como as melhores no que tange às condições de acesso e tratamento até as extensões de matrículas, situadas no extremo oposto, cujas condições de acesso e tratamento são extremamente precárias.

As duas primeiras ofertas, em tempo integral, atendem cerca de 46,2% dos alunos em escolas cujas condições de infraestrutura apresentam um bom padrão de funcionamento, tem entre 9 e 7 horas-aulas diárias, recebem três refeições, têm acesso a uma formação técnica de nível médio ou ao enriquecimento de seu percurso formativo com disciplinas eletivas. As escolas de ensino médio em tempo parcial que atendem a 49,4% dos alunos, possuem uma infraestrutura inferior às duas primeiras, os alunos têm cinco horas-aulas por dia e recebem apenas a merenda escolar. Incluída nas matrículas das escolas de tempo parcial, ainda se encontra uma subrede 'invisível' que atende cerca de 11% dos alunos, em extensões de matrículas, e o fazem em situação de precariedade de infraestrutura e dos programas suplementares e com carga horária diária de aulas que, muitas vezes, não atinge o mínimo estabelecido pela legislação educacional.

Essa organização da rede escolar, embora mostre situações agudas de desigualdades de atendimento, de acordo com Crahay (2013), vinha se estruturando e gerando certa organicidade à rede escolar como um todo. O maior desafio era ampliar, a cada ano, a carga horária para os alunos das escolas regulares em busca da universalização da escola de tempo integral, previsto e prometido, inclusive pelos dirigentes eleitos no último pleito.

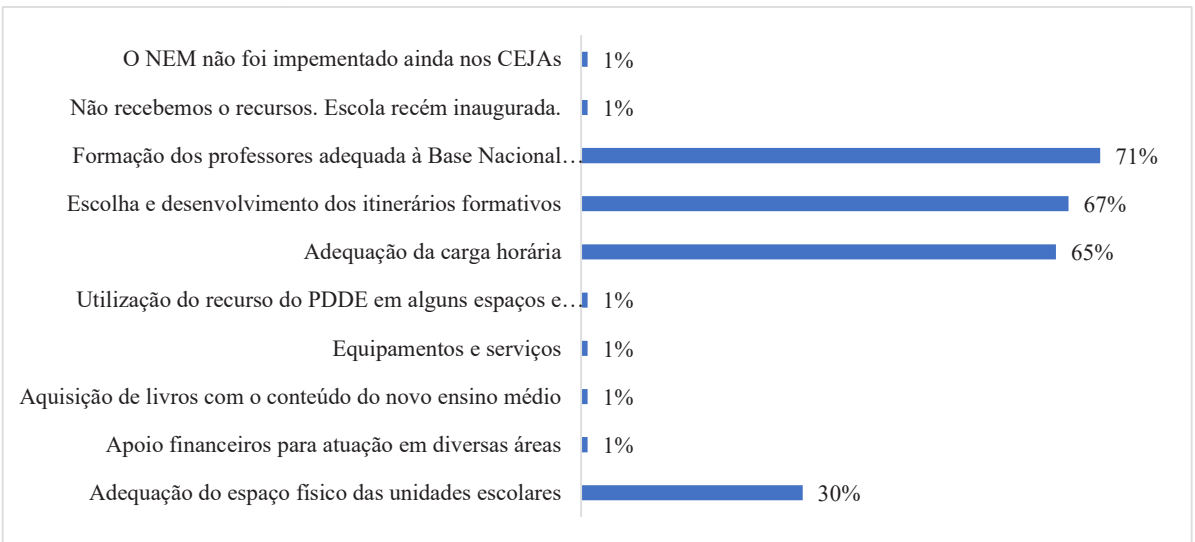
A reforma de ensino médio, apesar de também defender uma ampliação da carga horária, de 2400 para 3000 horas, faz à custa de sacrifícios de componentes curriculares ao propor no art. 35-A, § 5º, que "A carga horária destinada ao cumprimento da Base Nacional Comum Curricular não poderá ser superior a mil e oitocentas horas do total da carga horária do ensino médio, de acordo com a definição dos sistemas de ensino", o que pressupõe 600 horas por ano, reduzindo em pelo menos 200 horas por ano, o que vinha sendo assegurado pelas redes de ensino, na oferta propedêutica dos componentes curriculares. Nas situações em que o ensino médio era ofertado de forma integrada com educação profissional, eram asseguradas as 800 horas para os componentes curriculares previstos nas Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (DCNEM) e mais a carga horária destinada ao curso de formação técnica.

4.2 Análise dos dados do questionário do diretor

Dos 115 diretores que responderam ao questionário, 92% (n = 106) são de escolas estaduais urbanas e 8% (n = 9) de escolas rurais. Dados do Censo Escolar sobre o número de estabelecimentos de ensino estadual que ofertaram ensino médio, em 2021, mostram que apenas 12% são rurais (INEP, 2021), o que confirma a prevalência da rede estadual nas localidades urbanas. Quando perguntados se a unidade escolar recebeu algum apoio para a implementação do Novo Ensino Médio (NEM), 93% (n = 107), responderam sim e 7% (n = 8) não.

Indagados sobre o tipo de apoio recebido, essa pergunta permitia que o respondente marcasse mais de uma alternativa e os dados obtidos são apresentados no Gráfico 1.

Gráfico 1 – Tipo de apoio recebido, diretores das escolas do Ceará, 2022



Fonte: Elaborado pelas autoras com base no Questionário TCE-CE, 2022

Entre as alternativas, quatro delas se destacam como os apoios mais recorrentes: a) formação dos professores adequada à Base Nacional Comum Curricular (71%, n = 82); b) escolha e desenvolvimento dos itinerários formativos (67%, n = 77); c) adequação da carga horaria (65%, n = 75); e d) adequação do espaço físico das unidades escolares (30%, n = 35%).

Quando solicitados a informar as entidades que ofereceram o apoio, 89% (n = 102) declaram ter sido a Secretaria de Educação, 57% (n = 66) afirmam que foi a Coordenadoria de Desenvolvimento da Educação (Crede), órgão regional da Secretaria de Educação e 47% (n = 54) reportam o Ministério da Educação com a entidade que ofereceu apoio.

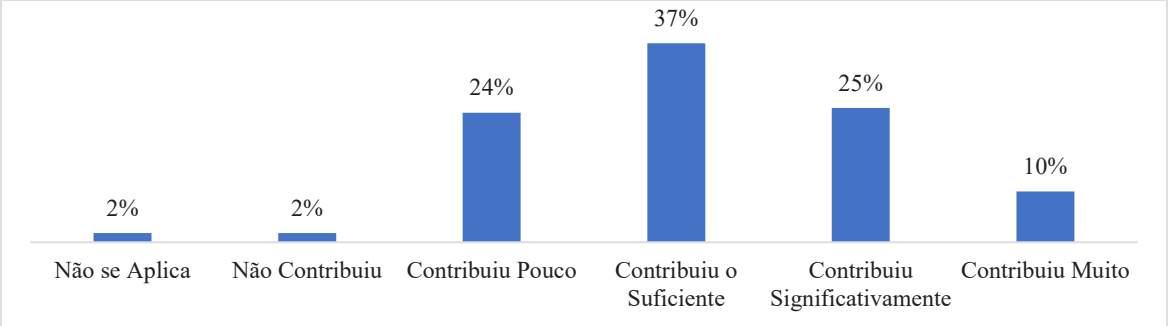
Perguntados se houve realização de oficinas/eventos de capacitação voltados ao NEM para os profissionais da educação, 86% (n = 99) responderam sim e 14% (n = 16) informaram não. Indagados sobre quem promoveu os eventos, 77% (n = 88) informaram ter sido a Secretaria de Educação, 63% (n = 72) afirmam que foi a Coordenadoria de Desenvolvimento da Educação (Crede), órgão regional da Secretaria de Educação e 57% (n = 65) afirmam ter sido a própria escola. Apenas 13% (n = 15) informaram que foi o Ministério da Educação.

Quando perguntados, se, na sua percepção, a carga horária das oficinas realizadas foi suficiente para efetiva capacitação dos gestores e coordenadores responsáveis pela implementação do NEM, 99 diretores responderam, dos quais 58% (n = 57) marcaram não e 39% (n = 39) consideram a carga horária suficiente.

Mais uma vez indagados sobre se o conteúdo das oficinas realizadas estava adequado as novas diretrizes do NEM, contribuindo para efetiva capacitação dos gestores e coordenadores responsáveis pela implementação do NEM, dos 99 respondentes, 83% (n = 82) concordaram e 16% (n = 16) discordaram.

Perguntados em que medida as atividades fomentadas pela Secretaria de Educação e/ou Dirigente Regional contribuíram para a efetiva implementação do NEM, os 115 diretores responderam como mostra o Gráfico 2.

Gráfico 2 – Na sua percepção, em que medida as atividades fomentadas pela Secretaria de Educação e/ ou Dirigente Regional contribuíram para a efetiva implementação do NEM?



Fonte: Elaborado pelas autoras com base no Questionário TCE-CE, 2022

Para 35% (n = 40) as atividades fomentadas pela Seduc contribuíram muito e significativamente para a efetiva implementação do NEM, para 37% (n = 43) contribuiu o suficiente e para 26% (n = 30) contribuiu pouco e não contribuiu.

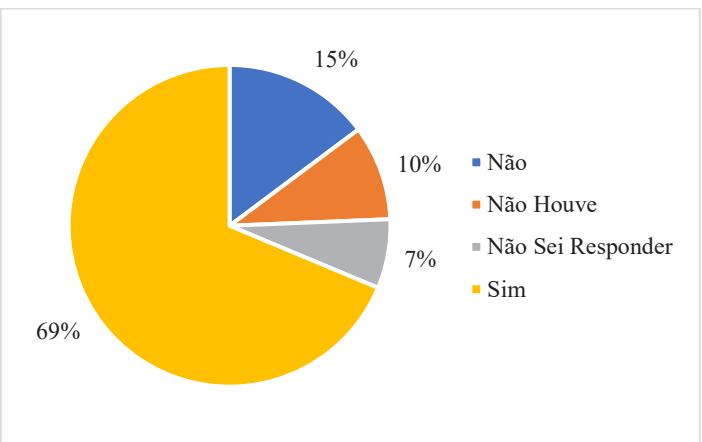
Uma das perguntas era se a Secretaria de Educação realizou consulta a sua unidade escolar quanto ao nível de conhecimento dos gestores, coordenadores e professores acerca da implantação do NEM e dos itinerários formativos, nas unidades escolares em que atuam, e 57% (n = 66) responderam que sim, mas 27% (n = 33) informaram que não, e 16% (n = 18) não souberam responder. Instigados a informar o meio de consulta, 109 diretores responderam e 52% (n = 60) marcaram reunião, 21% (n = 24) responderam questionário, e igual percentual informou e-mail.

Perguntados se na unidade escolar, há profissionais da educação contemplados com o Programa Pró-BNCC, 69% (n = 79) marcaram não, 21% (n = 24) não sabiam responder e apenas 10% (n = 12) marcaram sim.

Indagados se a unidade escolar recebeu algum cronograma de formação continuada, dos 115 diretores respondentes, 58% (n = 67) respondeu sim, 33% (n = 38) respondeu não e 9% (n = 10) não soube responder.

Quando perguntados se os docentes da sua unidade escolar participaram de formação continuada, voltada à oferta dos itinerários formativos, as respostas estão consolidas no Gráfico 3.

Gráfico 3 – Os docentes de sua unidade escolar participaram de formação continuada voltada à oferta dos itinerários formativos?



Fonte: Elaborado pelas autoras com base no Questionário TCE-CE, 2022

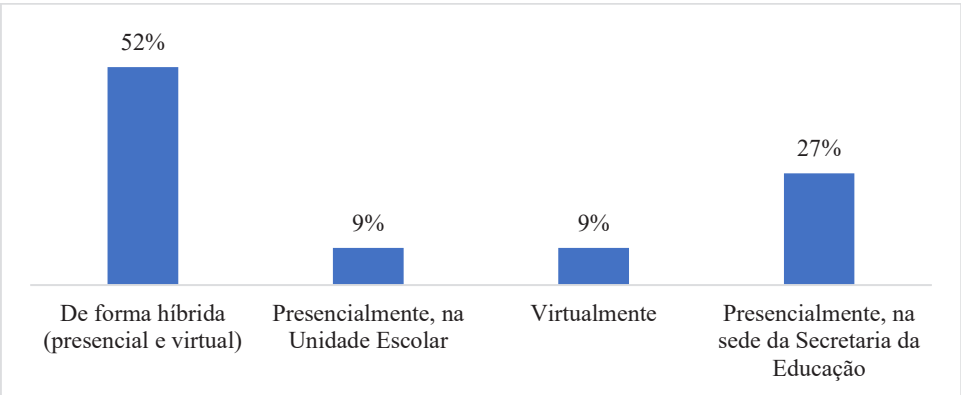
Para 69% (n = 79) dos diretores, os docentes de sua unidade escolar participaram de formação continuada voltada à oferta dos itinerários formativos, para 15% (n = 17), não, para 10% (n = 11) não houve formação para os docentes e 7% (n = 8) não sabiam responder.

Perguntados como é feito o controle de participação na formação continuada, apenas 79 diretores responderam e entre estes, prevalece a lista de presença em 75% das situações**.**

Uma pergunta indagava se a unidade escolar pôde avaliar a qualidade das formações continuadas ofertadas e apenas 79 diretores responderam a esta questão, sendo que 62% (n = 49) afirmou que sim, 24% (n = 19) marcou não e 14% (n = 11) optou por marcar não se aplica.

Quando perguntados como ocorreram as formações continuadas, as respostas dos 79 diretores encontram-se no Gráfico 4.

Gráfico 4 – Como ocorreram as formações continuadas?



Fonte: Elaborado pelas autoras com base no Questionário TCE-CE, 2022

Prevalece, entre as formações ofertadas, a modalidade hibrida (52%), seguida das ofertas presenciais na Secretaria de Educação (27%). Apenas 9% dos diretores informaram que as formações ocorreram na unidade escolar, uma evidente contradição com os 57% (n = 65) que afirmaram que a realização de oficinas/eventos de capacitação voltados ao NEM foram na própria escola.

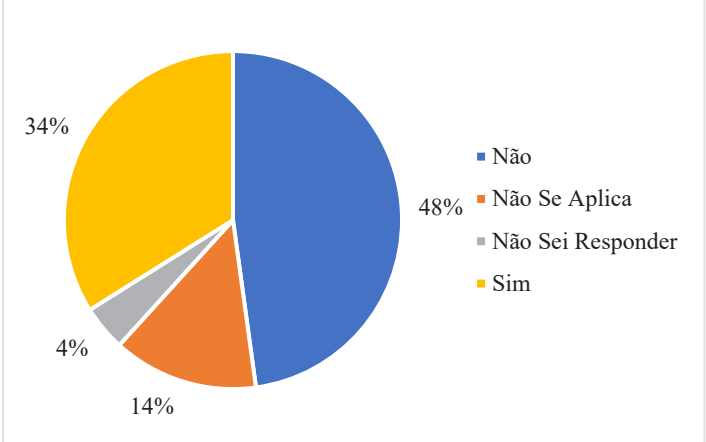
Perguntados qual a instituição que está ministrando as formações, 91 diretores responderam e confirmaram o predomínio da Secretaria de Educação, com 85% das respostas.

Indagados se o conteúdo da formação continuada tem atendido às demandas para o ensino das disciplinas dos itinerários formativos, os 79 diretores que responderam, dividem-se em parcialmente (77%) e totalmente (20%), com 3% marcando não se aplica.

Sobre a carga horária da formação continuada atender as necessidades dos professores, 77 diretores responderam e, para 68% deles, o atendimento é parcial, para 22%, é total e para 10%, não atende.

Perguntados se houve dificuldade dos professores na participação da formação continuada, os 115 diretores responderam conforme o Gráfico 5.

Gráfico 5 – Houve dificuldade dos professores na participação da formação continuada?



Fonte: Elaborado pelas autoras com base no Questionário TCE-CE, 2022

Segundo os diretores, para 48% dos professores, não houve dificuldade de participar da formação, para 34%, os professores tiveram dificuldades em participar, 14% marcaram que não se aplica, e 4% não soube responder.

A última pergunta solicitava que os diretores indicassem suas percepções acerca do NEM e permitia que assinalasse mais de uma resposta. Os dados obtidos no estado do Ceará encontram-se no Gráfico 6.

Gráfico 6 – Indique suas percepções acerca do NEM (pode assinalar mais de uma resposta):

Fonte: Elaborado pelas autoras com base no Questionário TCE-CE, 2022

Entre o conjunto de alternativas disponíveis, os diretores marcaram de forma mais recorrente: a) vai exigir mais atualização do professor para ministrar as aulas (73%); b) vai preparar melhor o estudante para a faculdade e para o mercado de trabalho (49%); c) pode dificultar para os estudantes que necessitam trabalhar em função do aumento da carga horária (43%); e d) vai aumentar o interesse do estudante em assistir as aulas (42%).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho objetivou compreender a situação da implementação da reforma do ensino médio no estado do Ceará. Por meio de pesquisa documental, foi realizada a caracterização do ensino médio na rede escolar cearense. Além da pesquisa documental, buscou-se a percepção de diretores escolares da etapa do ensino médio, dados estes coletados por pesquisa coordenada no âmbito da Rede Integrar, realizada por 16 tribunais de contas, dentre estes, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará, que disponibilizou as respostas, considerando o que dispõe a legislação.

No que diz respeito ao primeiro objetivo deste trabalho, pode-se verificar que a rede estadual de ensino é composta por um agrupamento de escolas, no qual 95,6% das matrículas estão concentradas em Escola de Ensino Regular (ER), Escola de Educação Profissional (EEEP) e Escola de Tempo Integral (EMTI). Nestas duas últimas, onde há a oferta em dois turnos de permanência, são matriculados 46,2% dos estudantes. Tal fato ainda evidencia uma oferta desigual entre os estudantes da rede, cuja situação

possivelmente não será solucionada pela reforma do ensino médio, considerando que há aspectos socioeconômicos, como as turmas que são atendidas em salas apartadas da escola sede, localizadas em distritos mais distantes, que tendem a inviabilizar a oferta do tempo integral.

Quanto ao segundo objetivo deste estudo, destaca-se a percepção dos diretores acerca do NEM, sobretudo quanto à reforma exigir mais atualização do professor para ministrar as aulas, mas vai preparar melhor o estudante para a faculdade e para o mercado de trabalho, ao tempo em que pode dificultar para os estudantes que necessitam trabalhar, em função do aumento da carga horária, mas também vai aumentar o interesse do estudante em assistir as aulas.

Além disso, a grande maioria dos diretores acredita que as atividades fomentadas pela Secretaria de Educação e/ou Dirigente Regional (Credes), contribuíram para a efetiva implementação do NEM. Ainda assim, quase um quarto dos diretores responderam que os docentes de sua unidade escolar não participaram de formação continuada voltada à oferta dos itinerários formativos, apesar de estas formações terem sido ofertadas, em sua maioria, de forma híbrida.

Tais resultados podem revelar que a rede de ensino estadual tem envidado esforços para adequar seus processos e estruturas para atender ao que dispõe a Lei nº 13.415/2017 do Novo Ensino Médio. Dos dados levantados, observa-se que grande parte da matrícula dos estudantes da rede estadual no Ceará já é destinada à oferta do ensino em tempo integral, que permite uma carga horária maior, no entanto, segundo foi notado da percepção dos diretores escolares, os docentes serão mais demandados, apontando para a necessidade de maior apoio e valorização dos professores, notadamente para a participação de formações continuadas.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 59 de 11 de novembro de 2009**. Brasília – DF, 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996**. Brasília: Senado Federal, 1996.

BRASIL. **Lei 13.415 de 16 de fevereiro de 2017**. Brasília – DF, 2017.

BRASIL. **Base Nacional Comum Curricular: Educação é a Base / Ensino Médio**. Ministério da Educação. Brasília, DF: MEC, 2018a.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução nº 3, de 21 de novembro de 2018**. Brasília, DF, 2018b.

BRASIL. **Portaria Nº 1.432 de 28 de dezembro de 2018.** Brasília – DF, 2018c. CORRÊA, Shirlei de Souza, THIESEN, Juares da Silva, HENTZ, Isabel Cristina. Contribuições para o estado da arte: O que apontam as pesquisas sobre a reforma do ensino médio? **Revista e-Curriculum,** São Paulo, v. 20, n. 4, p. 1574-1602, out./dez. 2022.

CRAHAY, Marcel. Como a escola pode ser mais justa e mais eficaz? **Cadernos Cenpec Nova séri***e,* v. 3, n. 1, 2013.

DALFOVO, Michael Samir; LANA, Rogério Adilson; SILVEIRA, Amélia. Métodos quantitativos e qualitativos: um resgate teórico. **Revista Interdisciplinar Científica Aplicada**, Blumenau, v. 2, n. 4, p. 01-13, Sem II. 2008.

INEP. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2021**. Brasília – DF. 2020.

OLIVEIRA, Ramon de. A Reforma do Ensino Médio como expressão da nova hegemonia neoliberal. **Educação Unisinos***,* Rio Grande do Sul, v. 24, p. 1-20, 2020.

SCHÜTZ, Jenerton Arlan; COSSETIN, Vânia Lisa Fischer. Orfandade instituída e legalmente amparada: reflexões críticas sobre o "novo" Ensino Médio brasileiro. **Educação Unisinos**, Rio Grande Sul, v. 23, n. 2, p. 209-224, 2019.

SOUZA, Fernanda de. Estado, Políticas Educacionais e a Contrarreforma na Educação: um olhar sobre a Reforma do Ensino Médio. **Anais** do Colóquio Internacional Educação e Contemporaneidade, vol. XV, n. 1, set. 2021.

VALLE, Ione Ribeiro. (In)Justiça escolar: estaria em xeque a concepção clássica de democratização da educação? **Educ. Pesqui**., São Paulo, v. 39, n. 3, p. 659-671, jul./set. 2013.

VIEIRA, Sofia Lerche; VIDAL, Eloisa Maia. Ensino médio no Ceará: igualdade versus qualidade na implementação do direito à educação. **Cadernos CENPEC**, São Paulo, v. 6. n. 2. p. 106-130. São Paulo, 2016.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Trad. Daniel Grassi. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

Controle externo e os benefícios fiscais do Estado do Ceará

Samuel Leite Castelo, Manuel Salgueiro Rodrigues Júnior e Hennya Nunes Lemos

External Control and the tax benefits of the state of Ceará.

RESUMO

O objetivo deste artigo é avaliar a política de renúncias de receitas voltadas para o desenvolvimento industrial do estado do Ceará. Foram realizadas entrevistas com gestores e o exame documental dos instrumentos de planejamento e de legislação correlata, bem como dos demonstrativos contábeis. O uso conjunto destas técnicas permite caracterizar esta pesquisa como um estudo de caso. Os resultados expressam a necessidade de melhorar os procedimentos sobre previsão, mensuração, controle, acompanhamento e monitoramento e transparência das renúncias de receitas; de elaborar um sistema de referência tributária; de se efetivar o controle contábil e administrativo das renúncias de receitas. Por fim, o Governo deverá planejar, administrar e controlar estes recursos, já que ostentam materialidade e importância, especialmente se confrontados com os dedicados a saúde, educação e segurança.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Benefícios Fiscais; Renúncias de Receitas; Controle.

ABSTRACT

This article aims to evaluate the policy of revenue waivers aimed at the industrial development of the state of Ceará. Interviews were conducted with managers and the documentary examination of planning instruments and related legislation, as well as accounting statements. The joint use of these techniques allows us to characterize this research as a case study. The results express the need to improve procedures for forecasting, measurement, control, monitoring, and monitoring transparency of revenue waivers; to develop a tax reference system, accounting, and administrative control of revenue waivers. Finally, the Government should plan, manage and control these resources, as they bear materiality and importance, especially if faced with those dedicated to health, education, and safety.

Keywords: Public policy; Tax benefits; revenue waivers; Control.

1 INTRODUÇÃO

As renúncias de receitas são consideradas meios de política pública e devem estar contidos em mecanismos de avaliação e controle. (CARVALHO JÚNIOR, 2019; BOTELHO; ABRANTES, 2020). Este fenômeno ocorre, quando o Estado decide, como agente regulador e normativo da atividade econômica, atuar, dispensando receitas em vez de intervir na realidade econômica ou social, por intermédio da arrecadação e utilização de receitas previstas em orçamento (GAO, 2012; MELLO, 2016; OLIVEIRA, 2020).

Conforme Corcelli (2021), as razões para a expansão das renúncias de receitas observada atualmente no setor econômico são inúmeras, tais como: i) o arrefecimento da capacidade de efetivação de investimentos públicos; ii) os efeitos perversos da complexidade e da regressividade da legislação tributária sobre a competitividade industrial; e iii) a promoção de políticas públicas industriais de incentivos de desonerações tributárias.

A política de renúncias de receitas do governo do Ceará manuseou, em 2009, o total de R$ 1.106 bilhões de reais e, em 2020, R$ 1.204 bilhões de reais. Estas importâncias estão baseadas na Lei Orçamentária do estado, sendo que, em 2019, o importe efetivamente renunciado foi de R$ 1.227 bilhões de reais. Estes valores se referem exclusivamente às renúncias realizadas no âmbito do Fundo de Desenvolvimento Industrial - FDI.

É tangível, no âmbito dos Estados, o fato de que há graves problemas com distribuição das receitas entre os Estados, com a "guerra fiscal" e a concentração da arrecadação em alguns setores econômicos - tais como energia elétrica, veículos, combustíveis e telecomunicações, oneração das exportações e incentivos às importações (BOLZAN& BIANCHI, 2017; PAES, 2019). Essa perda de arrecadação compõe exceção à norma (BOLZAN & BIANCHI, 2017).

O Tribunal de Contas da União - TCU (2018) assevera que os benefícios tributários, financeiros e creditícios, em geral, representam distorções ao livre mercado e resultam, de maneira indireta, em sobrecarga fiscal maior para atividades ou setores não beneficiados. Assim, em um ambiente de restrição fiscal, os valores relacionados a esses benefícios devem ser imputados com maior cautela, em virtude de seu impacto nas contas públicas (CORCELLI, 2021; TCU, 2014).

Ademais, as renúncias de receitas têm como finalidade: estimular e incentivar certas atividades ou setores, para promover o crescimento de regiões, bem assim contribuir para o equilíbrio econômico e social. Os recursos que deixam de ser arrecadados pelo Estado devem ser revertidos em formato de benefícios direcionados à sociedade (TRONQUINI & LIMBERGER, 2017; FMI, 2019; CORCELLI, 2021; CARVALHO JÚNIOR, 2019).

Na literatura o tema sobre avaliação de renúncias de receitas aborda várias perspectivas, tais como: Azevedo & Cabello (2020) sobre a transparência dos gastos tributários; Ahmed (2000), De Souza (2020), Pimentel (2019) acerca das perspectivas da eficácia, economicidade e eficiência; De Almeida (2020), Paes (2019) e Corcelli (2021) tratam do impacto fiscal, renúncia de receita e crescimento econômico; Do Nascimento (2013), Garcia e Leonetti (2021), abordando a promoção e avaliação de políticas públicas; Oliveira (2020) sobre o uso do referencial do "*Government Accountability Office (GAO)"*; Nelson (2019) destacando o conceito jurídico e outros temas.

Neste aspecto, o controle e a avaliação tornam-se objetos de trabalhos para fiscalização dos órgãos de controle, quanto à efetividade destas políticas fiscais (TCU, 2014; TCU, 2018; CORCELLI, 2021). A adequada supervisão dos recursos públicos demanda a consideração, não exclusivamente, dos gastos públicos explícitos, mas também daqueles realizados indiretamente pelas renúncias de receitas (ANDRADE, 2015; CARVALHO JÚNIOR, 2019; CORCELLI, 2021).

Destarte, os órgãos de controle, no cumprimento de suas competências constitucionais, comprometem-se a fiscalizar as renúncias de receitas concedidas pelos entes federativos, por meio de processos de auditorias contábeis, conformidade, financeiras e operacionais, dentre outros instrumentos de fiscalização (CARVALHO JÚNIOR, 2019; TCU, 2014; TCU, 2018).

Com suporte na literatura sobre renúncias de receitas, objetiva-se, neste artigo, avaliar a política de renúncias de receitas para promoção do desenvolvimento industrial do estado do Ceará. No âmbito

desse estudo, demanda-se alcançar estes objetivos específicos: a) descrever o marco conceitual sobre as renúncias de receitas e o seu sistema tributário de referência; b) caracterizar as renúncias de receitas sob a sujeição da Constituição Federal e da Lei de Responsabilidade Fiscal; e c) analisar os controles sobre a política de renúncias de receitas voltadas para a promoção do crescimento econômico do estado do Ceará.

A metodologia, a que se recorreu, consistiu num levantamento bibliográfico e documental da literatura e na legislação pertinente, aplicadas à espécie ora estudada. Com efeito, o estudo é classificado como descritivo e exploratório, com análise qualitativa e estudo de caso, por meio de análise documental das leis das diretrizes orçamentárias, das leis orçamentária e do balanço geral do Estado do Ceará, referentes aos anos de 2010, 2014, 2019 e 2020, combinada com entrevistas aos gestores.

As principais contribuições deste artigo abordam o papel crucial dos sistemas tributários de referência, que estabelece as normas gerais e diretrizes do "Estado" na propositura de definição, implementação, acompanhamento e monitoramento dos benefícios fiscais vigentes.

O estudo também contribui caracterizando o processo no âmbito federal, onde se encontra "maduro", e, no Estado do Ceará, constatando a sua incipiência.

As informações desta pesquisa permitem apontar que as renúncias de receitas, como uma política pública importante no processo de estímulos econômicos e que também agregam valor público à sociedade. Em relação ao Ceará, visivelmente se conjectura a obrigação de um aperfeiçoamento da política de benefícios fiscais.

Este artigo está organizado em quatro secções, inclusa a introdução ora relatada. Na seguinte, encontra-se a revisão de literatura. Na secção imediatamente posterior, é evidenciado o contexto do estudo, para, sequentemente, se apresentar a análise de estudo de caso. No último segmento, as considerações finais em que se evidenciam os principais resultados e as propostas para investigação futura.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Nessa secção apresenta-se a definição das Renúncias de Receitas, sua caracterização, os aspectos constitucionais e infraconstitucionais, as tipologias, a importância de controlar essas desonerações tributárias cujo cumprimento deve ser fiscalizado pela sociedade e pelos órgãos de controle.

2.1 O enquadramento conceituação das Renúncias de Receitas

O Estado é considerado como um agente normativo e regulador da economia de mercado, assim induz comportamentos dos agentes econômicos. Uma das formas dessa atuação é por meio de normativas aplicadas ao planejamento, ao orçamento e à gestão de renúncias de receitas como instrumento de impacto sobre setores da economia e sobre as finalidades típicas das políticas públicas (BOTELHO & ABRANTES, 2020; GARCIA & LEONETTI, 2021)

O orçamento sobre os gastos públicos contém disposições relativas às renúncias e aos controles orçamentários, representando reconhecimento concreto de que os subsídios fiscais são conformações de gastos do Governo e estão ligados a modos de assistência governamental (BOLZAN & BIANCHI, 2017).

O conceito de renúncias de receitas surgiu, em concomitância, nos Estados Unidos e na Alemanha, nos anos de 1960, sendo, na primeira nação, integrado na peça orçamentaria. Já na Alemanha, o Relatório de subsídios tributários e preferências descrevia a mensuração dos gastos tributários. Na América Latina, o Brasil foi pioneiro, em 1989, publicando seu primeiro relatório de gastos tributários, que estimulou a generalização e o aperfeiçoamento de medição das desonerações tributárias (CIAT, 2011).

Conforme Mello (2016), o debate internacional acerca do tema é crescente e, perante as organizações internacionais, como BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), FMI (Fundo Monetário Internacional) e OCDE (Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico) estimula os países que implementaram as renúncias de receitas a investirem em métodos adequados de identificação: i) dos estudos que precederam a sua elaboração; ii) da maneira como foram implementados; iii) da governança de cada um destes gastos tributários; e iv) da análise de eficiência e efetividade das respectivas políticas.

É mister que as renúncias de receitas reduzem os custos relacionados aos gastos públicos e promovem a participação do setor privado na economia, com a intenção de promover o crescimento econômico. Corrobora-se, no entanto, o fato de que existe uma perda de arrecadação, impactando na eficiência da alocação de recursos do Estado (GAO, 2005; OECD, 2010; TRONQUINI & LIMBERGER, 2017). Se mal realizadas e elaboradas, são suscetíveis de causar descontinuação das políticas públicas, confrontando direitos e garantias fundamentais (TRONQUINI & LIMBERGER, 2017).

De tal modo, há muito interesse em controlar e medir as renúncias de receitas, pois cada vez é mais difícil majorar as alíquotas dos tributos, em virtude da perda concedida para um determinado setor ou grupos de contribuintes (GAO, 2005; OECD, 2010; CIAT, 2011; TCU, 2014; TCU, 2018).

A despeito disso, a importância da medição das renúncias de receitas vai além da arrecadação, pois está também relacionada à transparência fiscal (GAO, 2005; FMI, 2008; BOLZAN & BIANCHI, 2017; DE AZEVEDO & CABELLO 2020). Assim, no momento da quantificação do gasto público, que atua através do sistema tributário, são criadas as condicionantes para considerar o real tamanho da ação do Governo (GAO, 2005; OECD, 2010).

Outrossim, com relação ao debate sobre a complexidade do sistema tributário, infere-se que a criação de renúncias de receitas, recorrentemente, é redutora da transparência, estando habilitada a ampliar os custos de administração e tornar o sistema mais complexo (GAO, 2005; TCU, 2014; TCU, 2018; OLIVEIRA, 2020).

Sendo assim, importante expressar que as despesas tributárias constituem uma modalidade atípica e invisível de gastos públicos, sempre realizada por meio dos dispositivos legais. Essa aplicação de recursos difere dos gastos realizados por meio de despesas orçamentárias, pois estas não transitam pelas etapas de execução orçamentária, tornando-se um tipo de gasto "extra orçamento". (AZEVEDO & CABELLO, 2020).

A ineficiência de controle sobre os recursos desse tipo de política pública, além de sua baixa transparência, é apontada em relatórios do Banco Mundial e por organizações como o "*International Budget Partnership"* (IBP), como algo relevante a ser considerado pelos governos (AZEVEDO & CABELLO, 2020; PIMENTEL, 2019). Em decorrência do seu baixo controle, por não estar associado aos controles orçamentários, também passou a receber a denominação de "gastos sombra". (HENRIQUES, 2009).

Ex expositi, o Centro Interamericano de Administração Tributária (CIAT), em 2011, realizou pesquisa em dez países da América Latina[1] e constatou que todos os Estados pesquisados têm práticas regulares.

No Brasil, a Receita Federal do Brasil - RFB, consoante o relatório denominado Demonstrativo dos Gastos Tributários, aponta que as renúncias de receitas são dispêndios indiretos do Governo, realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais, e configuram exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação potencial e, consequentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte (RFB, 2019).

As políticas de renúncias de receitas passaram a ser incentivadas em decorrência do entendimento da possibilidade de equidade tributária, redução de disparidades regionais, eficiência administrativa e beneficiamento econômico a setores não atendidos pelo Estado (BOTELHO & ABRANTES, 2020; PIMENTEL, 2019; RFB, 2019).

Consoante Mello (2016), dois enfoques são, em geral, aplicados: i) um de teor conceitual; e ii) um de conteúdo legal ou normativo. O enfoque conceitual considera estudos teóricos sobre definições de características dos tributos que compõem o sistema tributário de referência e se baseia nessas definições para dizer o que se afigura, ou não, como desvio-padrão. O enfoque legal, por sua vez, leva em conta dados da legislação tributária vigente como base para definir o sistema de referência, possibilitando a identificação das renúncias de receitas em comparação àquele.

Não há consonância em relação ao modo como o sistema de referência deve ser determinado, havendo, ao contrário, grande dificuldade em se chegar a uma referência totalmente aceita.

[1]Nota de rodapé 1 (deve conter a informação referente à América Latina)

2.2 Aspectos constitucionais e da Lei de responsabilidade fiscal sobre renúncias de receitas

A definição de renúncias de receitas envolve elevado grau de subjetividade, consequentemente, essa ausência de consenso faz surgir uma diversidade de termos utilizados como sinônimos (PUREZA, 2011; CORCELLI, 2021). Ademais, os autores divergem quanto à sua finalidade, bem como no que tange as suas possíveis consequências para as finanças públicas (BOLZAN & BIANCHI, 2017; CORCELLI, 2021).

Conforme a Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul (2018), no relatório denominado Demonstrativos das Desonerações Fiscais, as renúncias de receitas são conceituadas como disposições expressas na legislação tributária que reduzem a arrecadação potencial do imposto.

Segundo a RFB (2019), e consoante o STN (2020), as renúncias de receitas são todas as desonerações tributárias e quaisquer situações que promovam isenções, imunidades, anistias, reduções de alíquotas, deduções, créditos, diferimentos de obrigações de natureza tributária, regimes simplificados e devoluções ou restituições.

Corcelli (2021) e RFB (2018) apontam que as finalidades destas desonerações fiscais são: a) simplificar e/ou reduzir os custos da gestão; b) promover a equidade; c) ajustar desvios; d) compensar gastos realizados pelos contribuintes com serviços não realizados pelo Estado; e) contrapesar ações complementares às funções típicas de Estado desenvolvidas por entidades civis; f) equalizar as rendas entre regiões; e g) incentivar determinado setor da economia.

Azevedo & Cabelo (2020) e Henrique (2009) ressalvam a existência do objetivo no conceito de renúncias de receitas, classificando-as em: a) extrafiscais; (b) econômicas e sociais; (c) programáticas; e (d) alcançáveis por meio de gasto diretos.

Na perspectiva de Oliveira (2020), sob o ponto de vista normativo, destaca-se que a legislação brasileira não estabelece um conceito para renúncia de receita. A norma que chegou mais perto disso foi a Lei de Responsabilidade Fiscal, que exprime, no § 1º do art. 14, um rol exemplificativo de itens havidos como renúncia de receita para fins de aplicação da lei:

> "[...] anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado" (BRASIL, 2000).

O incentivo fiscal, todavia, somente será considerado renúncia de receita, para fins do art. 14 da LRF, quando ostentar caráter não geral, isso é, ficar restrito a determinada região do território da unidade federativa instituidora ou, ainda, destinar-se a certos contribuintes (MARTINS, 2013).

A legislação brasileira não explicita claramente o que é renúncia de receita, mas reforça o seu aspecto de tratamento diferenciado em detrimento da regra geral (OLIVEIRA, 2020). O normativo legal não concede ressalvas para anistias, remissões, subsídios e créditos presumidos, a isenção, entretanto, só é considerada renúncia de receita quando concedida em caráter não geral, assim como a alteração de alíquota ou a modificação de base de cálculo (TCE-BA, 2019).

O artigo 89, § 2°, da Lei Federal nº 12.465/2011, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária Federal de 2012, definiu as renúncias de receitas como:

> ... gastos governamentais indiretos decorrentes do sistema tributário que visem atender objetivos econômicos e sociais, que desonera o tributo, constituindo-se exceção ao sistema tributário de referência e que alcancem, tão somente, determinado grupo de contribuintes, produzindo a diminuição da arrecadação potencial e, em sequência, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte.

Verifica-se, na definição, a exigência de um caráter de exclusividade ou exceção na redução da arrecadação potencial, alcançando apenas um determinado grupo de contribuintes. Apreende-se, com efeito, que nem toda medida que reduza a arrecadação potencial implicará renúncia de receitas, mas somente aquelas que possuam um caráter de exceção ao sistema tributário de referência e alcancem, exclusivamente, determinado grupo de contribuintes (TCE-BA, 2019).

Por conseguinte, infere-se que as renúncias de receitas devem ser gerenciadas tão cuidadosamente quanto despesas orçamentárias, se os governos quiserem fazer uso eficiente de seus recursos financeiros limitados. Isso significa que o custo das renúncias de receitas deve ser identificado, medido e relatado, de maneira a permitir comparação do seu valor monetário com o das despesas orçamentárias (FMI, 2019; PIMENTEL 2019).

No Brasil, a quantificação da renúncia de receitas passou a ser estudada com bem mais afinco, a partir da promulgação da Constituição de 1988. Depois, desde a vigência da Lei da Responsabilidade Fiscal, o Governo Federal procede ao levantamento das renúncias de impostos federais, apresentando e publicando, juntamente com o orçamento, as devidas estimativas (BOLZAN & BIANCHI, 2017).

A LRF, aponta que, ao conceder incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as várias regiões do Brasil, faz-se necessário agir de maneira planejada e transparente, sob a qual se previnem os riscos e os desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Nesse contexto, a LRF legitimou a adoção de mecanismos que importem em renúncias fiscais, as quais têm sido utilizadas pelos governantes para incentivar melhorias no desenvolvimento de certas regiões ou de determinados setores da atividade produtiva, desde que esteja acompanhada de um minucioso estudo e planejamento que identifique as consequências imediatas e futuras sobre a arrecadação e as medidas de compensação cabíveis (BOLZAN & BIANCHI, 2017).

Na tentativa de neutralizar tais abusos, a LRF trouxe uma série de requisitos para validar a renúncia fiscal. Nesse sentido, o primeiro requisito para qualquer renúncia de receita é a edição de lei específica por parte da unidade federada que conceder o benefício. É o que preceitua o art. 150, §6º, combinado com o art. 167, II, ambos da CF/88 (MARTINS, 2013).

Como acentuam Martins (2013) e o art. 14 da LRF, são obrigatórios a observância e o atendimento dos requisitos especificados: i) realização de estimativa do impacto orçamentário-financeiro esperado pela renúncia no exercício em que deva iniciar sua vigência e, ainda, nos dos dois seguintes; ii) comprovação da renúncia pretendida em consonância com as disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias do renunciante; iii) demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita na LOA e, ainda, de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no Anexo de Metas Fiscais da LDO.

Nos termos da literatura e da legislação vigente, as estimativas de influxo orçamentário e financeiro instrumentalizam o controle fiscal necessário à sustentabilidade das contas públicas. Assim, faz-se necessário quantificar o impacto fiscal da mudança normativa proposta, para, então, delimitar a extensão requerida da respectiva medida compensatória, de modo a não prejudicar a trajetória fiscal previamente estabelecida. Portanto, as estimativas de renúncias de receitas ocupam posição chave na implementação de controles orçamentários obrigatórios. (CORCELLI, 2021).

Assim, a LRF, tratando especificamente das renúncias de receita tributária, destaca a exigência de a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, conter um demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita. Além disso, o seu artigo 14 prevê que toda medida que implique concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, da qual decorra renúncia de receita, deverá estar acompanhada de estimativa do choque orçamentário-financeiro (BRASIL, 2000; STN , 2020).

Como alternativa ao item acima, o Ente federativo está habilitado a adotar medidas de compensação, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. Neste caso, a renúncia perseguida somente entrará em vigor quando implementadas as medidas retro- referidas. É certo que tais requisitos visam a proteger o interesse público pela neutralização, ainda que parcial, de critérios predominantemente políticos na concessão de benefícios fiscais.

O texto da Carta Magna, em seu art. 165, § 6°, bem como a Constituição do Ceará, no inciso V, parágrafo 3º, do art. 203, determinam que o projeto de Lei Orçamentária esteja acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia (BRASIL, 1988; CEARÁ, 1989).

Em concordância com TCU (2018) e STN (2020), os benefícios de natureza financeira e creditícios estão relacionados com financiamentos concedidos por instituições financeiras com taxas e prazos mais favoráveis do que os praticados no mercado. De resto, na essência, se caracterizam pela perda de arrecadação decorrente de tratamento diferenciado na concessão de operações de crédito.

Já os benefícios de natureza tributária estão relacionados a condescendências decorrentes de afastamentos do chamado Sistema de Referência Tributária. Sendo assim, para discernir seu conceito, faz-se necessário compreender o significado de Sistema de Referência Tributária, que é um marco conceitual teórico sobre as renúncias de receitas (GAO, 2012; OLIVEIRA, 2020; BOTELHO & ABRANTES, 2020; STN, 2020).

Conforme a RFB, (2019) e o STN (2020), o Sistema de Referência Tributária é um enfoque normativo-legal, baseado na legislação tributária vigente, em normas contábeis, em princípios econômicos, em princípios tributários e na doutrina especializada, que permite identificar e classificar as renúncias de receitas.

Verifica-se que a importância em se identificar os efetivos gastos indiretos, do ponto de vista jurídico, está em fazer cumprir as determinações da Constituição Federal/88 em seus arts. 70, 150, §6º e 165, §6º, da Lei de Responsabilidade Fiscal em seu arts. 4º, §2º, inc. V, e 14; e o princípio da transparência nos gastos públicos (MELLO, 2016; STN, 2020).

As renúncias de receitas de caráter tributário são recursos não arrecadados pelo Estado pela existência de benefícios e incentivos que reduzem a carga tributária de certos contribuintes. Nestas circunstâncias, as renúncias de receitas afetam os recursos públicos porque deixam de ser arrecadados, os quais financiariam programas de gastos públicos explícitos em benefícios daqueles aos quais se reduz a carga tributária (CIAT, 2011; GAO, 2012).

Assim, na temática da avaliação de políticas públicas, as renúncias de receitas constituem-se como instrumentos entre variados meios de que os governos dispõem, que deveriam ser constantemente sujeitos à avaliação, tanto no que diz respeito à justificação de uma intervenção estatal determinada, quanto com relação à sua eficiência relativa, em comparação a outros expedientes disponíveis (AHMED, 2000; BID, 2009; PIMENTEL 2019).

Os estudos de Paes (2019) e Corcelli (2021) demonstram que foram estimados os efeitos da política de renúncias de receitas no crescimento econômico, produto, consumo, capital e emprego. Em decorrência desses fatos, surge o interesse de incluí-los na análise fiscal, ou seja, possuir um panorama completo dos gastos do setor público (GAO, 2012; OLIVEIRA, 2020).

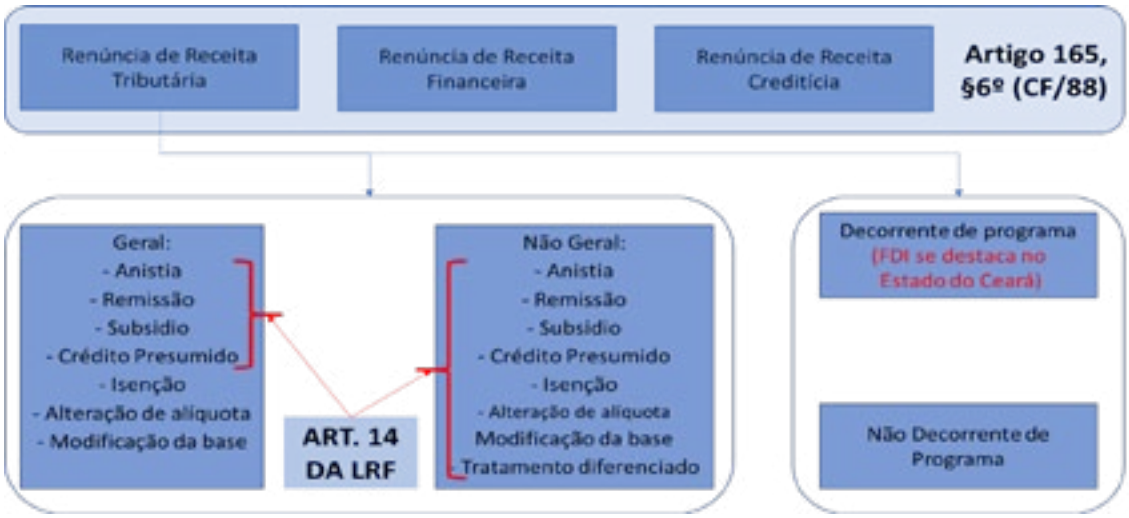
Noutra perspectiva, Carvalho Júnior (2019) aponta que as renúncias de receitas são divididas em duas partes: a decorrente de programas e a que não decorre de programas.

Em regra, as renúncias não decorrentes de programa não exigem contraprestação individual condicional, pois estes incentivos carregam na sua essência as dificuldades naturais de controle fiscal, diferentemente do que ocorre com os incentivos programáticos, os quais, por estarem vinculados a programas concretos, exprimem certa facilidade, se comparados aos incentivos não decorrentes de programas. As renúncias de receitas não decorrentes de programas necessitam de, pelo menos, dois tipos de controle: um sob o aspecto fiscal e outro no que concerne aos objetivos a serem alcançados. O primeiro controle (fiscal) é para aferir o montante da renúncia, e o segundo (objetivos) para avaliar o seu resultado socioeconômico.

As renúncias de receitas decorrentes de programas exigem uma contraprestação formal dos beneficiários. O controle dos incentivos fiscais é dividido em duas partes: o enquadramento técnico e o controle da execução dos programas.

Diante do exposto, a Figura 1, a seguir, consolida os conceitos apresentados neste tópico, buscando contribuir para sistematizar este conteúdo e aproximá-lo do ambiente em que será estudado nessa pesquisa, ou seja, o estado do Ceará.

Figura 1 - Esquema conceitual de renúncias de receitas



Fonte: Elaboração própria.

Nas próximas secções, observa-se que, no estudo de caso, os controles sobre as renúncias de receitas são predominantes em incentivos fiscais decorrentes de programa voltados para o desenvolvimento econômico no estado do Ceará.

3 MÉTODO DE PESQUISA

No quesito abordagem do problema, este estudo se classifica como qualitativo (RAUPP & BEUREN, 2013), visto que o objetivo é identificar os montantes e os controles referentes às políticas públicas sobre renúncias de receitas, praticadas pelo Governo do Estado do Ceará voltadas para a promoção do desenvolvimento industrial cearense.

Quanto ao objetivo, a pesquisa se classifica como descritiva e explicativa, porque busca identificar as renúncias de receitas propostas pela Secretaria da Fazenda – SEFAZ, Agência de Desenvolvimento do estado do Ceará – ADECE, e Secretaria de Desenvolvimento Econômico e do Trabalho - SEDET. A demanda ora realizada é descritiva, uma vez que há preocupação com registro, análise, classificação e interpretação dos dados, sem que neles existam quaisquer interferências. A pesquisa se caracteriza, também, como explicativa, pois se procurou identificar os fatores e os controles que influenciam para a ocorrência de acurado fenômeno (RAUPP & BEUREN, 2013).

No que se refere a procedimentos técnicos utilizados, esta pesquisa se instrumentaliza por meio de pesquisa documental, mediante o levantamento da legislação pertinente e de informações administrativas, operacionais, econômicas, orçamentárias e contábeis nos portais eletrônicos das supracitadas secretarias e no Portal da Transparência do Estado do Ceará.

O levantamento teórico foi realizado, visando a contextualizar a pesquisa por meio da identificação de conceitos sobre renúncias tributárias de um modo geral, utilizando-se a literatura disponibilizada. Efetuou-se, também, pesquisa com vistas a identificar conceitos e abordagens sobre renúncias tributárias nos sítios eletrônicos das seguintes instituições: Tribunal de Contas da União e cortes de contas dos Estados; Portal de Periódicos Capes, Google Acadêmico, Ipea, GAO e Receita Federal do Brasil.

Este estudo também configura uma procura exploratória de cunho bibliográfico e documental, baseada em dados secundários, cujo escopo é verificar as implicações das renúncias de receitas à luz da consecução da literatura e dispositivos infraconstitucionais aplicados as renúncias de receitas adotadas no Brasil e, especificamente, no Estado do Ceará.

A população-alvo do estudo é a do Estado do Ceará, na qualidade de componente da Federação Brasileira. Os instrumentos de coleta de dados a que se recorreu foram observação simples e pesquisa documental. Para seleção dos dados, foram empregados o portal da transparência e os portais eletrônicos da Secretaria do Planejamento e Gestão - SEPLAG, da Secretaria da Fazenda – SEFAZ, Secretaria de

Desenvolvimento Econômico e do Trabalho – SEDET, e da Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará - ADECE, onde foram selecionados os projetos de lei orçamentária, da Lei das Diretrizes Orçamentárias e do Balanço Geral do Estado do Ceará, do período de 2019 a 2020.

Ademais, também foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os gestores das aludidas instituições, com vistas a validar os dados coletados em seus portais e identificar-lhes a percepção sobre a análise realizada nessa pesquisa. A utilização conjugada destas técnicas de pesquisa, permite caracterizar este trabalho como um estudo de caso.

Com base no material coletado, empreendeu-se uma análise para identificar as principais características do modelo de políticas públicas de renúncias de receitas adotadas pelo Governo do Estado do Ceará. Ressalta-se que tais análises foram realizadas ao longo do segundo semestre de 2020.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O Ceará ocupa no Território Nacional uma área de 148,8 mil km², equivalente a 1,7%, a sua população foi estimada em 9,1 milhões de habitantes, em 2019, representando 4,3% do contingente brasileiro e 16% da população do Nordeste (IBGE, 2019). Em termos de densidade demográfica, obteve um indicador de 56,76 habitantes/km².

Em relação aos gastos públicos, em receitas realizadas, arrecadou o montante de R$ 28.4 bilhões de reais e as despesas foram o valor de R$ 24,6 bilhões de reais, em 2017, apresentando, aproximadamente, um superávit orçamentário de 4 bilhões de reais (IBGE, 2019).

Neste mesmo período, o Ceará, ocupou o 3° lugar no ranking, foi um dos estados que mais investiu em infraestrutura e em equipamentos públicos, aplicando quase 1 bilhão de reais (IBGE, 2019). Corroborando os dados expressos há pouco, em 2018, a Federação das Indústrias do Rio de Janeiro indicou o governo do Ceará com a melhor situação fiscal do Brasil.

O governo cearense percebeu a importância da relação entre eficiência do gasto público e PIB real per capita no Brasil, com resultados importantes para orientação de políticas públicas (MEDEIROS, 2019). A relação positiva entre gasto público e o crescimento econômico é evidenciada, principalmente, quando estes gastos foram relacionados à infraestrutura (por exemplo; ampliação do aeroporto de Fortaleza e a construção de outros dois aeroportos: Aracati e Jijoca de Jericoacoara, e ampliação e duplicação de rodovias estaduais; implementação da Zona de Processamento de Exportação (ZPE) e do Porto do Pecém; implantação da Companhia Siderúrgica do Pecém e outros mais investimentos públicos, denotando melhor resultado nos serviços públicos e maior eficiência do governo (MEDEIROS, 2019).

O PIB, em 2019, manteve o ritmo de crescimento iniciado no segundo trimestre de 2017. Verifica-se que o Ceará exibe taxas de crescimento do PIB superiores às do Brasil desde o terceiro trimestre de 2018 (CEARÁ, 2020). Em todos os setores econômicos, o Ceará demonstrou crescimento.

No que diz respeito à segurança, os homicídios caíram pela metade, no melhor resultado da década. A taxa, por 100 mil habitantes, que chegou a ser de 56,9 em 2017, caiu para 24,7 em 2019. Em Fortaleza, onde o problema da violência era ainda maior, a queda foi mais significativa, saindo de 78,1 homicídios por 100 mil habitantes, em 2013, para 24,8 (CEARÁ, 2020). Apesar da diminuição da taxa de homicídios, continuou ainda o alto grau de violência urbana no Estado, estando longe do ideal.

Em 2020, diante da grave crise econômica decorrente da pandemia do COVID-19, com intuito de garantir que os serviços essenciais à população não fossem comprometidos, e que o Estado continuasse cumprindo todas as suas obrigações, o Conselho de Governança Fiscal do Ceará revisou suas projeções orçamentárias, financeiras, econômicas e fiscais e deliberaram formas de redução das despesas de todos os órgãos do governo.

Em razão de tais impactos, saberemos num futuro próximo, quanto o governo será resiliente em seu aspecto financeiro, qual será sua capacidade de absorver e reagir aos choques da pandemia, (sendo entendida como uma combinação dinâmica de dimensões internas e externas, que incluem os choques financeiros e sociais, fatores de vulnerabilidade e a capacidade de enfrentamento à crise), em suas finanças ao longo do tempo (BATISTA & CRUZ, 2019).

Batista & Cruz (2019) afirmam que é nos momentos de crise que se abrem as possibilidades de realização de reformas mais profundas para aumentar a eficiência do setor público.

Quanto à política de incentivos fiscais, decorrentes de programa de desenvolvimento industrial, os pleitos iniciam-se com a seleção das atividades que se relacionam com as diretrizes e objetivos estratégicos do Estado. Essas opções se concretizam em legislação específica, determinando as características e os níveis de benefícios fiscais para cada atividade (CEARÁ, 2020).

A concessão segue fluxo processual, que vai desde a solicitação da empresa até a aprovação pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Industrial do Ceará - CEDIN, órgão máximo de deliberação superior, que tem a competência de deliberar acerca da política de desenvolvimento industrial e de incentivos do Estado, presidido pelo Governador do estado (CEARÁ, 2017).

Cabe salientar que a Comissão Técnica do Fundo de Desenvolvimento Industrial - FDI, órgão auxiliar do CEDIN, tem por finalidade proceder à avaliação econômica, financeira, operacional e tributária dos projetos apresentados pelas empresas interessadas em investir no Estado e gozar dos incentivos (CEARÁ, 2017). Em relação aos controles financeiros, um agente financeiro privado é contratado para executar esse controle.

O acompanhamento dos incentivos fiscais concedidos fica sob a responsabilidade da Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará – ADECE que faz o acompanhamento e monitoramento anualmente do programa por meio do nível de emprego, investimentos, aplicações em ações sociais e dos valores liberados.

Ainda sobre o monitoramento, os compromissos assumidos são avaliados para fazer jus aos incentivos. Se houver falha em seu cumprimento, são adotadas penalidades, que vão desde multa e correção de valores inadimplidos até a perda de benefícios gozados. Em última instância, é prevista a extinção de contratos celebrados, com os ressarcimentos de eventuais prejuízos ao Estado (CEARÁ, 2020).

No que é atinente à metodologia de avaliação da efetividade dos projetos que utilizam recursos renunciados, são efetuadas avaliações constantes, em todas as empresas beneficiadas, confrontando os níveis de incentivos concedidos com os benefícios gerados, tais como: número de empregos criados, investimentos realizados, aportes para cultura e esporte, além de investimentos em tecnologia (CEARÁ, 2017).

Comprova-se, no Decreto n° 32.438/2017, que a fruição desse benefício carece de enquadramento às regras predefinidas no programa fiscal ofertado, que exige uma contraprestação formal dos beneficiários.

No que tange ao aspecto orçamentário-financeiro dos gastos tributários, o Plano Plurianual - PPA de 2016/2019 exibe-os por meio do Programa de Desenvolvimento da Indústria Cearense, que apresentou um crédito orçamentário no valor de R$ 28.632.800,31 e empenhou somente R$ 5.500.000,00, obtendo uma execução orçamentária de 19,21% e com uma execução física de, somente, 52,99% (CEARÁ (b), 2019). Verifica-se, portanto, uma baixa eficiência e de resultados do programa de Desenvolvimento da Industria Cearense.

Demonstram-se, a seguir, os dados orçamentários e financeiros relativos aos incentivos fiscais concedidos pelo Governo do Ceará, com o objetivo de observar a sua evolução e o seu comportamento.

A Tabela 1 expressa a evolução da renúncia de receitas em relação às previsões da receita total, da receita tributária e ao PIB do Ceará, conforme os dados do Anuário do Estado do Ceará, obtidos no IPECE-data, e pelas leis orçamentárias no período de 2010, 2014, 2019 e 2020. É importante frisar que, para fins de elaboração da LOA, o governo considerou somente como renúncia de receita a decorrente do FDI.

Tabela 1 - Participação de renúncias de receitas em relação ao PIB, Receita Tributárias e Total
(R$ - Milhares de Reais)

Dados				Participação das Renúncias			
Período	PIB	Receita Tributária	Receita Total	Renúncias	% PIB	% Receita total	% Receita Tributária
2020	145.800.000	16.425.000	28.763.000	1.151.712	0,78%	4,00%	7,01%
2019	152.177.000	16.721.000	24.884.000	1.106.777	0,73%	4,45%	6,62%
2014	126.054.000	14.975.000	20.865.000	879.329	0,70%	4,21%	5,87%
2010	79.336.000	5.839.000	13.805.000	754.371	0,95%	5,46%	12,92%

Fonte: Elaboração própria.

A renúncia de receita foi estimada em R$ 754 milhões para o ano de 2010, representando 0,9% do Produto Interno Bruto, 5,46% das receitas administradas pelo Governo do Ceará e 12,92% das receitas tributárias.

Em 2014, a renúncia de receita foi estimada em R$ 879 milhões, representando 0,70% do Produto Interno Bruto, 4,21% das receitas administradas pelo Governo do Ceará e 5,87% das receitas tributárias. Observa-se que a participação da renúncia de receitas diminuiu em relação a 2010, apesar de sua evolução nominal de 16,5%.

Enquanto isso, em 2019, a renúncia de receita foi estimada em R$ 1,106 bilhão, representando 0,73% do Produto Interno Bruto, 4,45% das receitas administradas pelo Governo do Estado do Ceará e 6,62% das receitas tributárias. Esse valor representa uma elevação nominal de 26% em relação a 2014.

Por fim, a renúncia de receita foi estimada em R$ 1.151 bilhão para o ano de 2020, representando 0,78% do Produto Interno Bruto, 4% das receitas administradas pelo Governo do Ceará e 7,01% das receitas tributárias.

Já a receita tributária no valor de R$ 16.425 bilhões, referente ao exercício de 2020, indicou retração de 2,58%, em valores nominais, quando comparada ao desempenho de 2019.

A Tabela 2 apresenta a evolução percentual do montante das variáveis analisadas na Tabela 1, ao longo dos anos estudados, com especial ênfase para o último período estudado.

Tabela 2 - Evolução Δ % do PIB, das Receitas Total e Tributária em relação as Renúncias de Receitas

Dados	Δ% 2019/2014	Δ% 2014/2010
PIB	21%	58%
Receita Total	19%	51%
Receita Tributária	12%	156%
Renúncia de Receita	26%	16%

Fonte: Elaboração própria.

Percebe-se, na Tabela 2, que a expansão da renúncia de receita foi mais acentuada, evidenciando um comportamento inverso do que se esperava, porquanto a renúncia de receita deveria fomentar o incremento das demais variáveis analisadas.

Os indicadores expressos na Tabela 3 demonstram a participação da renúncia de receita em relação às despesas autorizadas, somente fonte tesouro, por função: saúde, educação e segurança pública.

Tabela 3 - Participação das despesas por Função em relação a renúncia de receita (R$ - Milhares de Reais)

Orçamento por Despesa por Função				Participação em termos %			
Período	Saúde	Educação	Segurança	Renúncias de receitas	% % Educ.	% % Saúde	% Seg.
2020	2.594.663	1.712.429	3.174.724	1.151.712	667%	444%	36%
2019	2.683.140	1.535.280	2.564.503	1.106.777	772%	441%	43%
2014	1.767.229	2.246.260	1.504.365	879.329	339%	550%	58%
2010	1.108.876	2.014.938	725.651	754.371	337%	668%	104%

Fonte: Elaboração própria.

A renúncia de receita para o ano de 2010 foi estimada em R$ 754 milhões, representando 37% da despesa com educação, 68% dos gastos com saúde e 104% dos dispêndios com segurança.

Destaca-se o fato de que os incentivos fiscais foram, em 2010, superiores às despesas destinadas à segurança pública (104%), aproximando-se dos gastos relativos à saúde (68%) e mais de um 1/3, aproximadamente, referentes aos valores despendidos com a educação.

Em 2014, a renúncia de receita foi estimada em R$ 879 milhões, representando 39% da despesa com educação, 50% das despesas com saúde e 58% das despesas com segurança (ver Tabela 3). No período de 2014/2010, constata-se que, percentualmente as renúncias de receitas cresceram 16%, valor percentual maior do que os gastos autorizados em educação = 11,5% (ver Tabela 4).

Relativamente a 2014, o valor dos incentivos fiscais, referentes aos gastos em educação aumentou, passando para 39%, porém, para as despesas com saúde e segurança, registou-se uma redução de percentual, 50% e 58%, respectivamente (ver Tabela 4).

Tabela 4 - Evolução Δ% das despesas, por funções, e da Renúncia de Receita Dados*

Dados*	Δ% 2019/2014	Δ% 2014/2010
Renúncia de Receita	26%	16%
Despesas saúde	52%	59%
Despesas educação	-32%	11,5%
Despesas segurança	70%	103%

Fonte: Elaboração própria

Legenda: * valores referentes somente à fonte Tesouro.

A renúncia de receita foi estimada em R$ 1,106 bilhão em 2019, representando 72% da despesa com educação, 41% das despesas ocorreram com saúde e 43% das despesas sucederam com a segurança (ver Tabela 3). Esse valor representa uma elevação de 26% em relação a 2014. É peculiar o fato de que os recursos direcionados para educação obtiveram uma redução de 32% (ver Tabela 4).

Por fim, a renúncia de receita foi estimada em R$ 1.151 bilhão para o ano de 2020, representando 67% da despesa com educação, 44% das despesas com saúde e 36% das despesas com segurança (ver Tabela 3).

Sob a óptica orçamentária, as renúncias de receitas significaram 16,32% das despesas totais. Neste interim, as três funções de governo (educação, segurança e saúde), em 2019, representaram 35% dos totais de recursos autorizados para o exercício (BGE, 2019).

No que se refere às formalidades contábeis, relacionadas ao processo de concessão e expansão, controle, acompanhamento, monitoramento e fiscalização das renúncias fiscais praticadas e vigentes no governo do Ceará, estão direcionadas a uma escrituração intempestiva, as dívidas ativas não estão sendo controladas de forma segregada, ou seja, separada de outras contas de dívidas ativas tributárias, por seguinte, evidencia a falta de controle e acompanhamento de débitos enviados para a Dívida Ativa, conforme se preceitua a Lei n° 4320/64 e o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Pública (2018). Por fim, faz-se necessário a reestruturação do plano de contas e de uma implementação de um sistema contábil informatizado e integrado que possa controlar essas atividades.

Por sequência, em relação às renúncias de receitas não decorrentes de programas, verificou-se a inexistência de controles para sua concessão, acompanhamento e monitoramento. Ademais, constatou-se a inexistência de modelo de Sistema de Referência Tributária, de metodologia para se estimar as renúncias de receitas e de estudo de impacto orçamentário-financeiro. Tais deficiências não se coadunam com as propostas de Corcelli (2021), GAO, (2012), Oliveira, (2020) e Paes (2019) que apontam da importância de se estimar, acompanhar e monitorar os efeitos da política de renúncias de receitas voltadas para o crescimento econômico e que sugerem uma análise fiscal completa sobre os gastos do setor público.

Constatou-se, também, pela análise dos sítios eletrônicos dos órgãos envolvidos pela condução das renúncias de receitas, a falta de transparência sobre informações e demonstrativos sobre os gastos tributários. Logo, esta fragilidade reflete os apontamentos do Banco Mundial e do "*International Budget Partnership"* (IBP) que evidencia esta ineficiência de controle nos governos e que também são relatados pelos autores Azevedo & Cabello (2020).

Por fim, cabe destacar que, ao longo das análises, os gestores responsáveis nos órgãos envolvidos foram comunicados sobre os resultados, tiveram oportunidade de se manifestar, contribuindo para o refinamento das análises e apontando a sua concordância.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando o objetivo deste trabalho, a avaliação da política pública, dirigida às renúncias de receitas do governo cearense, apresentou deficiências administrativas, operacionais e contábeis no cumprimento dos objetivos finalísticos do programa de desenvolvimento industrial.

De tal maneira, os efeitos da ausência de controle e acompanhamento dos benefícios fiscais, a falta de transparência da formulação das políticas públicas, o processo de decisão da alocação dos recursos públicos e a repartição da carga tributária, por setor e região, o que é passível de influenciar negativamente os resultados da economia cearense.

Na literatura apontada pelos autores Corcelli (2021), GAO, (2012), Oliveira, (2020) e Paes (2019), ratifica-se a importância de operacionalizar a política de renúncia de receitas por meio de metodologia de estimação dos benefícios fiscais e de aferir, por meio de estudo de impacto orçamentário-financeiro, a sua influência. Os supracitados autores são assertivos de que tais processos são capazes de estimar, acompanhar e monitorar os efeitos da política de renúncias de receitas voltadas para o desenvolvimento econômico e da efetividade dos gastos do setor público.

Outrossim, o não atendimento dos procedimentos fiscais e contábeis provocam informações e demonstrativos inconsistentes sobre as renúncias de receitas previstas nas Demonstrações Contábeis, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual, afrontando os aspectos previstos pela IPC 16, pelo MCASP (2018), pela Constituição Federal e LRF.

Identificou-se, também, haver fragilidade nos processos de publicização, de transparência e de divulgação dos valores dos benefícios estimados e concedidos, de seus resultados socioeconômicos e fiscais, sobre a política de atração e promoção da atividade industrial do governo do Ceará.

Como limitação desta pesquisa, tem-se a perspectiva do estudo sobre as renúncias de receitas ser em relação a uma unidade Federativa do Brasil e da região Nordeste, o que reduz a generalização dos resultados.

Outra limitação foi ter realizado um estudo de caso, com dados transversais, porquanto um desenho longitudinal seria desejável delinear, em virtude de que o impacto econômico e social produzido de uma política de incentivos fiscais é plurianual.

Estudos futuros são necessários para testar as proposições desenvolvidas neste artigo, fazendo-se indispensáveis, a fim de aprofundar a compreensão sobre os benefícios tributários. Preencheu-se a lacuna da literatura que aborda sobre os avaliação dos gastos tributários relacionados a política industrial.

Em relação às implicações práticas e para a sociedade, a correção das supracitadas fragilidades impactará na melhoria da confiabilidade dos dados nos demonstrativos fiscais e contábeis; haverá melhoria no fornecimento de informações fidedignas sobre as renúncias de receitas; haverá melhoria no acompanhamento e monitoramento de processos de concessão e expansão dos benefícios fiscais; e será possível incrementar a economia e a efetividade dos gastos do governo.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AHMED, Qazi Masood. A test of relative efficacy of tax expenditures and direct expenditures: A neo-classical approach. **Journal of development Economics**, v. 65, n. 2, p. 477-489, 2001.

DE ANDRADE, José Maria Arruda. A política econômica e a governança dos gastos tributários indiretos. 2015.

DE AZEVEDO, Ricardo Rocha; CABELLO, Otávio Gomes. Controle e transparência sobre os gastos tributários em municípios brasileiros. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, v. 15, n. 2, p. 83-99, 2020.

BATISTA, André Pereira; DA CRUZ, Claudia Ferreira. Resiliência Financeira Governamental: Evidências nos Estados Brasileiros. **Cadernos de Finanças Públicas**, v. 19, n. 3, 2019.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Estatísticas de Finanças Públicas e Conta Intermediária de Governo.* Ministerio da Economia: Coordenação de Contas Nacionais: nota técnica 84. Brasília: DF, 2020.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Estatísticas de Finanças Públicas e Conta Intermediária de Governo.* Ministerio da Economia: Coordenação de Contas Nacionais: nota técica 74. Brasília: DF, 2019.

BRASIL. *Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público*. 8ª edição.Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional; Subsecretaria de Contabilidade Pública; Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2018.

BRASIL. *Manual dos Demonstrativos Fiscais*. 8ª edição.Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional; Subsecretaria de Contabilidade Pública; Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2017.

BRASIL. *Lei nº 12.465*, de 12 de agosto de 2011. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2012. Brasília: Presidência da República, 2011. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12465.htm. Acesso em: 15 de dezembro de 2022.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Receitas Públicas*: manual de procedimentos. Brasília: STN/Coordenação-Geral de Contabilidade, p. 233, 2007.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Brasília, Presidência da República, 2000. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: inserir data de acesso em: 12 de dezembro de 2022.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 20 de dezembro de 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório Sobre Renúncia Fiscal*. **Brasília: TCU**, p.47, 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do Presidente da República (2017)*. **Brasília: TCU**, p.60, 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado da Bahia. *Auditoria Operacional:* renúncia de receita do Estado da Bahia – sumário executivo, **Bahia: TCE-BH**, 2019.

BOTELHO, Luciano Henrique Fialho; ABRANTES, Luiz Antônio. Desoneração tributária como fator de desenvolvimento socioeconômico das regiões brasileiras. **DRd-Desenvolvimento Regional em debate**, v. 10, p. 1258-1283, 2020.

BOLZAN, Giovana; BIANCHI, Márcia. Renúncia de Receitas: Estudo Dos Impactos Financeiros No Estado Do Rio Grande Do Sul No Período de 2003 a 2014. **RAC-Revista de Administração e Contabilidade**, v. 31, p. 48-70, 2017.

DE CARVALHO JÚNIOR, Jorge Pinto. Auditoria de renúncia de receitas: ampliação do escopo do controle externo exercido pelos tribunais de contas para além da despesa: Português. **Revista Controle: Doutrinas e artigos**, v. 16, n. 2, p. 324-348, 2018.CEARÁ. *Balanço Geral do Estado do Ceará*: ano 2020.

CEARÁ. *Balanço Geral do Estado do Ceará*: ano 2019a.

CEARÁ. *Relatório de Monitoramento do PPA 2016-2019*: Janeiro a Dezembro – 2019, Fortaleza: Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão do Estado do Ceará, 2019b.

CEARÁ. *Lei n° 17.161*, de 27 de dezembro de 2019. Estima a Receita e fixa a Despesa do Estado para o exercício financeiro de 2020, 2019c.

CEARÁ. *Lei nº 17.155*, 27 de dezembro de 2018. Estima a Receita e fixa a Despesa do Estado para o exercício financeiro de 2019, 2018.

CEARÁ. *Decreto n° 32.438/2017*, de 08 de dezembro de 2017. Dispões acerca do Programa do Fundo de Desenvolvimento Industrial e dá outras providências. Fortaleza: Secretaria de Desenvolvimento Econômico, 2017.

CEARÁ. *Lei nº 15.495*, de 27 de dezembro de 2013. Estima a Receita e fixa a Despesa do Estado para o exercício financeiro de 2014, 2013.

CEARÁ. *Lei nº14.608*, **de 06 de janeiro de 2010.** Estima a Receita e fixa a Despesa do Estado para o exercício financeiro de 2010, 2010.

CEARÁ. *Constituição do Estado do Ceará. Ceará,* Fortaleza: Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, 1989.

CIAT. Centro Interamericano das Administrações Tributárias. *Manual de Boas Práticas na Medição de* gastos tributários -Uma Experiência Ibero-Americana. Panamá: CIAT 2011.

CORCELLI, Caique. Gastos tributários e crescimento econômico no Brasil entre 2004 a 2015: uma avaliação empírica. **Caderno de Finanças Públicas**, v. 20, n. 3, 2020.

DE ALMEIDA, Dayson Pereira Bezerra. Alterações tributárias, impacto fiscal e crescimento econômico. **Caderno de Finanças Públicas**, Brasília, v. 20, n. 3, p. 1-38, jan. 2020.

DE AZEVEDO, Ricardo Rocha; CABELLO, Otávio Gomes. Controle e transparência sobre os gastos tributários em municípios brasileiros. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, v. 15, n. 2, p. 83-99, 2020.

DE SOUZA, Leticia Brechoti. Controle de Renúncia de Receitas da União à Luz do Princípio da Economicidade. **Revista Direito Tributário Atual**, n. 44, p. 232-249, 2020.

DO NASCIMENTO, Carlos Renato Vieira. Políticas públicas e incentivos fiscais. **Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento**, v. 1, n. 1, 2013.

GARCIA, Vinicius; LEONETTI, Carlos Araújo. O controle e a avaliação pelo Tribunal de Contas da União das políticas públicas implementadas por desonerações tributárias no Brasil. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 11, n. 1, 2021.

HENRIQUES, E. F. *O Gasto Tributário no Direito Brasileiro*. XIV Prêmio Tesouro Nacional, p.41–66, 2009.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (2008). Fiscal Transparency Guide.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. *Tax Expenditure Reporting and its use in fiscal management*: a guide for developing economies, 2019.

IPECE (2019). *Anuário do Ceará*: ano 2019.

IPECE (2014). *Anuário do Ceará*: ano 2014.

IPECE (2010). *Anuário do Ceará*: ano 2010.

MARTINS, M. G. Renúncia de receita como gasto tributário e a lei de responsabilidade fiscal. **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico**, 2(2), 51–69, 2013.

MEDEIROS, Frederico Felipe; BASTOS, Julio Cesar Albuquerque. Gasto público, eficiência e produto real per capita: uma análise dos estados brasileiros entre 2003 e 2014. **Cadernos de Finanças Públicas**, v. 19, n. 3, 2019.

MELLO, Henrique. Sobre o sistema tributário de referência para os gastos indiretos. **Interesse Público– IP,** Belo Horizonte, ano, v. 18, p. 137-150, 2016.

NELSON, Rocco Antonio Rangel Rosso. Estudo sobre a dogmática jurídica dos incentivos fiscais no sistema jurídico brasileiro. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, ano 5, nº 5, 1527-1566, 2019.

OECD. *Tax Policy Studies No. 19*: Choosing a broad base - low rate approach to taxation (Issue 19), 2010.

OLIVEIRA, Andreia Rocha Bello de. Controle Externo sobre renúncias de receitas: uma análise das abordagens do u.s. Government Accountability office para avaliação de gastos tributários. *Texto para discussão:* Instituto Serzedello Corrêa. **Brasília: ISC/TCU**, p. 1-77, 2020.

PAES, Nelson Leitão. Os efeitos econômicos da compensação integral do crédito do ICMS sobre o investimento no Brasil: o papel da União. **Nova Economia,** v.29 n.2 p.515-540, 2019.

PIMENTEL, Cacia Campos. A qualidade do gasto tributário e a utilização das políticas de renúncia fiscal na cultura. **Rei-revista estudos institucionais**, v. 5, n. 2, p. 486-507, 2019.

PUREZA, Maria Emília Miranda. Disciplinamento das renúncias de receitas federais: inconsistências no controle dos gastos tributários. ***Cadernos Aslegis***, v. 8, n. 29, 2011.

RAUPP, F. M. & Beuren, I. M. Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais. *In*: BEUREN, I. M. (org.). *Como elaborar trabalhos monográficos em Contabilidade*. **São Paulo: Atlas,** p.76-97, 2013.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. *Demonstrativo dos gastos governamentais indiretos de natureza tributária (gastos tributários)* – PLOA 2017, **Brasília: Receita Federal do Brasil**, 2017.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Carga Tributária no Brasil. *Análise por Tributos e Bases de Incidência.* **Brasília: Distrito Federal**, 2018.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. *Gasto Tributário* – Conceito e Critérios de Classificação (Vol. 01), **Brasília: Receita Federal do Brasil**, 2019.

SECRETARIA DA FAZENDA DO RIO GRANDE DO SUL. Demonstrativo das Desonerações Fiscais: *Nota Técnica*, Resultados em 2017 e retrospectiva histórica. **SEFAZ: março**, 2018.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL – STN. *Instruções de Procedimentos Contábeis – IPC 16* - Benefícios Fiscais, conforme § 6º do artigo165 da Constituição Federal de 1988 e artigo 14 LRF, p. 1-47, 2020.

TRONQUINI, Luiz Felipe Menezes; LIMBERGER, Têmis. Renúncia de receita tributária e cibertransparência: sobre a (in) disponibilização de informações pelos portais da transparência dos dez municípios com maior produo interno bruto (PIB) do estado do Rio Grande do Sul. **Revista de Direito Tributário e Financeiro**, v. 3, n. 2, p. 87-103, 2017.

U.S. GOVERNMENT AUDIT OFFICE. *Tax Expenditures*: Background and Evaluation. **Debate: Criteria and Questions,** 2012.

U.S. GOVERNMENT AUDIT OFFICE. Understanding the Tax Reform. **Debate: Background, Criteria, & Questions***, 2005.*

Desigualdade de acesso a alimentos no Brasil: a insegurança alimentar no campo

Thaís Gomes Abreu e Maria Goretti Dal Bosco

RESUMO

O direito à alimentação adequada, apesar de ser um direito universal e permanente, não abrange a todas as pessoas devido à desigualdade social presente na sociedade, refletindo diretamente na segurança alimentar. Nesse contexto, o presente artigo tem como objetivo compreender como o espectro da fome se materializa mais no campo do que nas cidades brasileiras, principalmente ao se considerar que no campo ocorre a produção de alimentos. O estudo ainda analisará as políticas públicas para agricultura familiar e os fatores que geram a desigualdade da fome no campo. Para tanto, como metodologia, utilizou-se a pesquisa quantitativa, com dados de entidades públicas e privadas sobre insegurança alimentar, Mapa da Fome e produção agrícola; a pesquisa bibliográfica, com uso do arcabouço normativo e doutrinário e o método, por sua vez, é hipotético-dedutivo que busca a eliminação dos erros a partir de uma hipótese, que será a restruturação de programas sociais direcionados à alimentação.

Palavras-chave: direito à alimentação; insegurança alimentar; agricultura familiar; produção agrícola.

ABSTRACT

The right to adequate food, despite being a universal and permanent right, does not cover all people due to the social inequality present in society, directly reflecting on food security. In this context, this article aims to understand how the spectrum of hunger materializes more in the countryside than in Brazilian cities, especially when considering that food production takes place in the countryside. The study will also analyze public policies for family farming and the factors that generated the inequality of hunger in the countryside. For this purpose, as a methodology, quantitative research was used, with data from public and private entities on food insecurity, the Hunger Map and agricultural production; the bibliographical research, using the normative and doctrinal framework and the method, in turn, is hypothetical-deductive that seeks to eliminate errors from a hypothesis, which will be the restructuring of social programs directed to food.

Keywords: right to food; food insecurity; family farming; Agricultural production.

1 INTRODUÇÃO

O direito à alimentação adequada, como direito humano, foi introduzido na Constituição Federal do Brasil, a partir de fevereiro de 2010, como previsão no artigo 6º. Apesar de ser um direito de suma importância, anteriormente, ele não possuía previsão na Carta Magna, de forma explícita, enquanto direito de natureza coletiva. A sua inclusão foi resultado da Campanha, "Alimentação — Direito de Todos", realizada por movimentos sociais, organizações e sociedade civil (CONSEA, 2011).

No entanto, a inclusão não foi o suficiente para garantir o acesso a uma alimentação adequada e saudável. Dados de 2020 demonstram que 58% da população no Brasil convive com algum grau de insegurança alimentar e 15% passa fome (FIOCRUZ, 2022).

Além disso, a insegurança alimentar grave atinge hoje 21,8% dos domicílios no campo, enquanto no meio urbano, 15% dos lares são afetados, segundo pesquisa realizada pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar – PENSSAN (2022). Parece contraditório, mas apesar de o país ser uns dos maiores produtores mundiais de alimentos, é também um dos países com maior desigualdade no mundo.

O país deixou de integrar o Mapa da Fome em 2014, com auxílio das políticas públicas de alimentação e nutrição, como o programa Fome Zero, que objetivou a superação da fome e da miséria, fornecendo incentivos à agricultura familiar e à alimentação escolar, juntamente com o Programa Bolsa Família, com intuito de transferência de renda para o combate à pobreza e de promoção da Segurança Alimentar e Nutricional — SAN (BRASIL, 2022).

O direito à alimentação e o direito à saúde, no ano de 2020, foram os mais afetados pela pandemia da COVID-19, revelando os graves problemas enfrentados pela população brasileira, dentre eles a fome, com o retorno do país ao Mapa da Fome (OPAS, 2021).

Isso se deu porque as condições econômicas da população de modo geral foram afetadas, logo, o poder de compra diminuiu significativamente e muitos não tiveram outra solução a não ser cortar ou diminuir expressivamente o consumo de alimentos saudáveis e nutritivos, devido ao elevado preço, substituindo-os por alimentos ultraprocessados e pouco nutritivos (OPAS, 2021).

Os efeitos da pandemia, no que se refere ao direito à alimentação, são ainda mais preocupantes quando se trata dos mais vulneráveis, mas não são os únicos responsáveis pelo aumento da fome, devendo ser considerados também a desigualdade social e o sucateamento das políticas públicas.

Os alimentos são essenciais para a vida humana, de modo que a sua falta ou escassez pode causar danos à saúde e comprometer a qualidade de vida. Nesse sentido, por ser uma fonte de energia vital, é preciso ter constantes renovações, já que faz parte da rotina diária dos indivíduos e famílias. Os aspectos alimentares ultrapassam as dimensões sociais, ambientais e culturais que estão presentes nas suas origens (MALUF, 2007).

Não há como mensurar os impactos da insegurança alimentar na vida humana. Nesta realidade, um direito social que deveria ser essencial se transforma em ostentação e luxo, englobando apenas uma parcela da sociedade – os que possuem condições financeiras para comprar alimentos com qualidade e quantidade suficientes. Ao voltar o olhar para o campo, a insegurança alimentar atinge principalmente as pessoas que ali residem e tentam tirar seu sustento.

A partir desse viés, é preciso entender as razões de a desigualdade de acesso aos alimentos se manifestar com maior força em domicílios rurais, mesmo sendo a agricultura familiar uma das maiores mantenedoras do mercado interno de alimentos.

Ainda que o direito à alimentação seja direito de todos, há muito o que fazer para o país erradicar a fome e garantir a sua efetividade. A fome ultrapassa hoje questões econômicas e se demonstra também na falta de informação para cidadãos e profissionais do direito, restrições ao acesso à terra, água e empregos, em especial para os mais pobres, e leis e projetos de leis que ameaçam o direito à alimentação.

Ao longo deste trabalho será abordado um breve histórico sobre o direito à alimentação adequada, bem como a importância da SAN e seus objetivos. Também o estudo tratará da desigualdade alimentar no campo e nos centros urbanos, com dados importantes de entidades públicas e privadas, e com abordagem de forma mais aprofundada aos programas sociais voltados para promoção do direito à alimentação e

suas atuais modificações. Por fim, buscará compreender os motivos que acarretam a desigualdade no acesso de alimentos no campo, apesar da produção agrícola.

2 DIREITO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA

O direito à alimentação foi promulgado pela Constituição Federal em 4 de fevereiro de 2003, por meio da Proposta de Emenda à Constituição, n.º 047, a qual foi aprovada pelo Congresso Nacional e integra o rol dos demais direitos sociais expressos no artigo 6º.

A alimentação, enquanto direito constitucional, foi uma conquista, visto que anteriormente não havia uma responsabilização do Estado pela alimentação. Contudo, a partir da emenda, o Estado passou a ser responsável pela alimentação da população e iniciou-se um processo de tornar mais frequentes as políticas públicas para esta causa (CFN, 2022).

O direito à alimentação é um direito humano básico, reconhecido pelo Pacto Internacional de Direito Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, do qual o Brasil é signatário. O Pacto estabelece que todos possuem direito de usufruir de um padrão de vida adequado, tendo acesso à moradia, vestuário e alimentação, entre outros direitos. Não há como desvincular o acesso à fruição dos demais direitos do direito de estar livre da fome e de ter uma alimentação adequada e saudável. O novo direito pressupõe que uma alimentação adequada faz parte da garantia da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN).

A construção da Segurança Alimentar Nutricional (SAN) inserida no campo do direito trata dos alimentos considerando dois aspectos: qualidade e quantidade. A qualidade abarca a prevenção dos males associados à alimentação, como o uso de agrotóxicos e de transgênicos e estado de conservação, além de considerar a adequação, conforme as circunstâncias sociais, ambientais e culturais. Já a quantidade abrange a suficiência, que visa à proteção contra fome e a desnutrição (VALENTE, 2002).

A SAN se concentra em (a) buscar expandir o acesso aos alimentos enquanto questiona os padrões de consumo alimentar; (b) propor formas mais equitativas e sustentáveis de produção e comercialização de alimentos; e (c) reclassificar os alimentos para grupos vulneráveis ou para dietas específicas. Essas três linhas de ação traduzem a busca da SAN nos parâmetros de uma estratégia nacional de desenvolvimento, assim como o desenvolvimento sustentável e a equidade social (MALUF, 2007).

Nesse viés, o acesso à alimentação inclui não só comer regularmente, mas comer bem, baseado em alimentos de qualidade culturalmente adequados e em práticas saudáveis que mantenham os prazeres associados à alimentação. Esse ponto também se aplica a indivíduos ou grupos com maior probabilidade de passar fome, pois não se trata apenas de garantir que eles tenham comida. Além disso, famílias ou grupos sociais podem ter acesso regular aos alimentos e evitar a fome e até a desnutrição, porém, se o custo dos alimentos prejudicar uma parcela significativa da renda da família, comprometendo o acesso a outros direitos básicos e impedir que outros grupos sociais tenham acesso aos alimentos, eles não estarão enquadrados na SAN. Posto isso, o acesso à alimentação não pode comprometer a dignidade de outros componentes da vida, como educação, saúde, moradia e lazer (MALUF, 2007).

Apesar de a segurança alimentar ter sido debatida pela sociedade por mais de uma década, ainda hoje milhares de pessoas passam fome pelo país, sendo as informações sobre o tema limitadas, de modo que não existem mecanismos eficientes para avaliação, monitoramento e solução do problema em questão (VAITSMAN; RODRIGUES; PAES-SOUSA, 2006).

A ineficiência desses mecanismos no direito à alimentação é um empecilho para a avaliação de dois fatores importantes nos indicadores: oferta e demanda. Na oferta tem-se a avaliação da quantidade, qualidade, composição nutricional, preço, comercialização e respeito às regulamentações. Já na demanda, é preciso avaliar a capacidade de autoconsumo, renda, preferências alimentares, restrições alimentares e conhecimento sobre alimentação de forma geral (CONAB, 2021).

Os indicadores demonstram a realidade da população e suas principais modificações de hábitos alimentares. Ressalta-se que o último Inquérito Nacional de Alimentação ocorreu de 2017 a 2018, considerando dados da Pesquisa de Orçamento Familiar, abrangendo o consumo alimentar individual e analisando o consumo de alimentos por sexo, faixa etária e outras variáveis, o que não ocorria antes de 2008 (RODRIGUES, 2022).

Apesar do seu grau de importância, o último indicador realizado pelo governo ocorreu há mais de quatro anos, o que implica dizer que após a pandemia, doença infecciosa causada pelo coronavírus SARS-CoV-2 (COVID-19), modificaram-se os aspectos econômicos e sociais da população, não houve informações disponíveis para traçar um diagnóstico abrangente das atuais condições da segurança alimentar no Brasil, e mais ainda, identificar tendências de evolução.

O Estado e a sociedade são responsáveis pelo direito à alimentação e por assegurá-la por meio de políticas de SAN para todos. No entanto, não existem mecanismos eficazes de promoção, monitoramento e responsabilização pelo cumprimento dessas obrigações, logo há limitações de várias naturezas nessa área (MALUF, 2007).

Portanto, entende-se que é necessário que o Estado estimule a soberania alimentar, sendo esse um dos principais caminhos para o combate à fome e à desnutrição, juntamente com a SAN. A soberania alimentar é o direito dos povos de desenvolver suas próprias políticas e estratégias sustentáveis para a produção, distribuição e consumo de alimentos, a fim de garantir o direito à alimentação para todos, com base na pequena e média produção, respeitando sua própria cultura, diversidade de culturas agrícolas, produção e comercialização (FÓRUM MUNDIAL SOBRE SOBERANIA ALIMENTAR, 2001).

Desse modo, uma alimentação é adequada quando, além de ser uma "ração nutricionalmente balanceada", ela contribui para o desenvolvimento de seres humanos saudáveis, conscientes de seus direitos e deveres e de suas responsabilidades para com meio ambiente e com a qualidade de vida para as futuras gerações (VALENTE, 2002).

Assim, diante de toda contextualização sobre o direito à alimentação adequada e a Segurança Alimentar e Nutricional, é preciso fazer a seguinte reflexão: embora o direito à alimentação seja um direito para todos, por qual razão uns são beneficiados e outros não?

3 COMPARAÇÃO DA DESIGUALDADE DO CAMPO E DOS CENTROS URBANOS

Pode-se dizer que grande parte do sofrimento enfrentado por uma parcela significativa da população mundial está relacionada a problemas alimentares e nutricionais, seja por falta de alimentação, alimentos de má qualidade ou condições de vida e saúde que a impeça de se locomover. As notícias constantes sobre o grande número de pessoas famintas e desnutridas ou sobre a escassez de alimentos no Brasil parecem se confirmar na pobreza e miséria que vemos diariamente nas praças e ruas de nossas cidades. No entanto, os altos índices de desnutrição infantil, a pobreza e o alto custo da alimentação, reflete de forma oculta principalmente no meio rural. (MALUF, 2007).

A vulnerabilidade à fome ou a exposição à insegurança alimentar e nutricional baseiam-se em situações de riscos a partir de indicadores indiretos (renda, faixa etária, grupos étnicos, entre outros) que demonstram as possíveis causas dessa condição, em contraponto aos indicadores diretos, que se baseiam em estado nutricional dos indivíduos em determinado momento. Segundo Maluf (2007), é pelo nível de renda familiar que se reflete a vulnerabilidade à fome, embora as duas não andem necessariamente juntas.

Não há como olhar para a pobreza econômica e material sem olhar para a exclusão e a carência de direitos presentes na sociedade. O cidadão não pode ser visto apenas como uma categoria política, é preciso que ele seja incluído e tenha acesso aos seus direitos dignamente (YAZBEK, 2006).

Essa carência de direito é demonstrada principalmente no meio rural, considerando uma combinação de diversos fatores, segundo o IICA (2012), como concentração fundiária, baixa renda e limitação dos recursos hídricos. Quando se fala em segurança alimentar, outros fatores devem ser considerados, como desemprego, seca sem precedentes e dificuldade de acesso às comunidades rurais.

Houve um agravamento dessa situação após o ano de 2016, com o desmonte de uma série de políticas públicas voltadas à segurança alimentar a ser tratada adiante. Desse modo, a pandemia e o desmonte de políticas públicas afetaram principalmente a renda dos pequenos produtores rurais, com diminuição de acesso aos mercados.

O sistema alimentar dominante no país, hoje, causa uma série de prejuízos para a população, como empobrecimento da alimentação, mudanças climáticas, modificações genéticas que colocam em risco a segurança alimentar e potencializam os problemas de saúde, entre outros (FIOCRUZ, 2022).

O atual modelo de sistema alimentar produz principalmente desigualdade, preocupa-se apenas com um agronegócio exportador e com a concentração da propriedade, excluindo ou deixando de lado as questões ambientais e sociais. Esse cenário, somado à pandemia da COVID-19, retrata as desigualdades e as vulnerabilidades sociais já existentes, que afetam principalmente certos grupos sociais, no caso em questão, aos moradores e trabalhadores do campo (FIOCRUZ, 2022).

Nesse sentido, o poder de compra das famílias foi brutalmente reduzido, além do que alimentos que antes eram consumidos com frequência agora são considerados um luxo em muitos casos. Aqui se pode citar o exemplo do arroz, do feijão e do gás, itens essenciais que encareceram de forma considerável na pandemia, segundo o IBGE (2021) e, em contraponto, houve um aumento das exportações para a China.

Ademais, não se pode deixar de considerar que esse modelo causa grande êxodo rural e faz parte da formação histórica da sociedade brasileira há muitas décadas. Não há uma preocupação em plantar para alimentar, pois a preocupação desse modelo econômico é plantar para garantir sempre maior lucro. O mundo nunca produziu alimentos em tamanha escala como atualmente, mas a fome continua e, todos os dias, faz parte da vida de milhões de pessoas.

O direito humano à alimentação não se limita à garantia de rendimento a longo prazo e ao acesso aos mercados, e só pode ser plenamente realizado quando as necessidades humanas são satisfeitas, ou seja, quando há quantidades suficientes de alimentos de boa qualidade.

O processo de se alimentar torna-se restrito quando não há consumo ou distribuição de alimentos e na separação do consumo e produção, quando a comida se apresenta como um ser estranho, alheio a quem a produz. A fome é uma manifestação de um problema social, até mesmo um problema estrutural do modo de produção, porque ela sempre existe, uma vez que a riqueza produzida é distribuída desigualmente (SILVA FILHO, 2022).

Dados gerais da PENSSAN (2022) mostram um levantamento sobre insegurança alimentar no ano de 2022. As pessoas em insegurança alimentar no país saltaram de 19 milhões para 33,1 milhões em um ano. No Brasil, potência agrícola do agronegócio, quase seis, em cada dez brasileiros (58,7% da população), sofrem com algum grau de insegurança alimentar (leve, moderada ou grave). Segundo o levantamento, o país regrediu a níveis comparáveis aos dos anos de 1990. Apenas quatro em cada dez agregados familiares mantêm acesso total aos alimentos, enquanto os outros seis representam pessoas que temem cronicamente não ter acesso aos alimentos. Em termos absolutos, 125,2 milhões de brasileiros vivenciam algum grau de insegurança alimentar, um aumento de 7,2% desde 2020, e um aumento de 60% em relação a 2018. Para piorar, até mesmo aqueles que produzem alimentos estão passando fome, a qual atingiu 21,8% dos agricultores familiares (PENSSAN, 2022).

Nesse sentido, percebe-se que o campo no Brasil vive uma contradição: segundo a Organização Mundial do Comércio, o Brasil é o segundo maior exportador de alimentos do mundo, enquanto na outra ponta tem-se três em quatro domicílios rurais (75,2%) em situação de insegurança alimentar, segundo estudos da Universidade Livre de Berlim (2020). Como o segundo maior país exportador de alimentos possui tantos domicílios rurais em situação de insegurança alimentar?

Como demonstrado anteriormente, a segurança alimentar visa à qualidade e à quantidade de alimentos. Quando falta um deles ou ambos os aspectos, tem-se a insegurança alimentar, que seria a má qualidade e a instabilidade no acesso aos alimentos, o que pode acarretar a fome.

Ainda segundo estudos da Universidade Livre de Berlim (2020), a insegurança alimentar na zona rural supera a zona urbana em 55,7% e, em uma comparação de nível nacional, chega a 59,4%. Ou seja, quem vive no campo está mais sujeito à insegurança alimentar grave do que quem vive nas cidades.

Outro dado relevante, segundo o estudo, é que 28% dos domicílios rurais estavam em insegurança alimentar leve, 19,9% estavam em insegurança moderada e 27,3% enfrentavam insegurança alimentar grave ao fim de 2020. Em comparação, nos domicílios urbanos a insegurança leve afetava 31,6%, enquanto a moderada afetava 11%, e 13,1% conviviam com insegurança alimentar grave. Ou seja, a zona rural sofre mais com a insegurança moderada e grave do que a zona urbana.

Dados do Censo Agropecuário de 2006 indicavam existir, no Brasil, cerca de 4,3 milhões de estabelecimentos familiares, 84,4% do total de estabelecimentos registrados. Em oposição a esses

dados, o Censo Agropecuário de 2017 indica que houve uma redução de 2,166 milhões no número de estabelecimentos familiares, passando de 84,4% para 77% (IBGE, 2019). Cabe ressaltar que o conceito de agricultura familiar, utilizado nos Censos Agropecuários, está previsto na Lei n.º 11.326, de 2006, que o delimita considerando aspectos como renda e predominância da mão de obra.

No Censo de 2006, os agricultores familiares ocupavam cerca de 80 milhões de hectares, ou seja, 24,3%. Já em relação aos dados do Censo de 2017, o número de ocupação chega a 80,9 milhões de hectares, representando 23%. Apesar de a agricultura familiar ser de suma importância para o mercado interno e responsável por boa parte da segurança alimentar, ainda há muita desigualdade no acesso à terra. Dados da Oxfam (2019) revelam que aproximadamente 1% dos estabelecimentos rurais dispõem aproximadamente 45% das terras usadas para produção agrícola no Brasil, mesmo após dez anos, a estrutura agrária é concentrada e ocupada por poucos.

Além dos problemas de concentração de terras, quem vive no campo convive com a fome. Nesse viés, apenas produzir em grande escala não é a solução: é preciso garantir o acesso aos alimentos produzidos, pois a fome resulta da falta de acesso, não da falta de produção. Segundo Josué de Castro (2005), a fome é uma questão política e não uma questão de mercado, já que o mercado vende para quem quer e pode comprar.

Muitas famílias que tiram seu sustento do campo, migram para as cidades e grandes centros urbanos, na esperança de ter vidas de qualidade e não passar fome, porque hoje muitos não conseguem produzir nem para sua própria subsistência. Nessa perspectiva, as políticas públicas são essenciais para modificar essa realidade, logo, criar programas que auxiliem no combate à fome é fundamental. Além disso, é preciso criar e reestruturar programas de apoio à agricultura familiar (PAULA; JÚNIOR, 2005).

A política pública voltada para a garantia da segurança alimentar deve ser respeitosa e atenciosa com seus destinatários, capaz de resistir à frustração e à dor e capaz de formar perspectivas informadas e de exercer a autonomia individual. O destinatário deve ser levado a sério, como um ser humano autônomo. Portanto, a política pública deve ser formulada por meio do diálogo. Para tanto, deve-se utilizar canais de comunicação que permitam que a dor e a frustração influenciem as ações institucionais (ROCHA, 2011).

As políticas públicas de combate à fome, segundo Rocha (2016), devem ser condizentes com os princípios constitucionais, respeitar a igualdade e a autonomia, não devendo em seu discurso de promoção reafirmar a exclusão social.

A exemplo de políticas públicas que tiveram importante papel na redução da pobreza e desigualdade, tem-se a de transferência de renda, que reduziu cerca de um quarto da desigualdade entre 1997 e 2004. Isso posto, mesmo representando menos de 2% da renda total, produziram reflexos significativos em regiões do país, como o Nordeste, além de reduzir, de 1998 a 2004, a desigualdade em quase 50% (HOFFMAN, 2006).

As políticas públicas possuem também papel fundamental no mercado de trabalho e na concentração da pobreza nas áreas rurais (QUADROS e MAIA, 2010). Nota-se essas mudanças principalmente em relação ao perfil dos trabalhadores rurais e urbanos, bem como, na redução da pobreza e da desigualdade (GASQUES et al., 2010).

Os trabalhadores rurais cada vez mais devolvem outras atividades sem ligação com a agricultura, com o intuito de gerar mais renda. Como resultado, há um processo de urbanização do campo e da própria estratégia de defesa à pobreza rural. Nessa mesma perspectiva, há a substituição do trabalhador braçal pelo operador de máquinas, em um processo de mecanização agrícola gradativa (CAMPOLINA et al. 2009).

4 POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO AO DIREITO À ALIMENTAÇÃO

Segundo Maluf (2007), a instituição da SAN visa promover ações e políticas públicas relacionadas especialmente aos alimentos e à alimentação, sejam de iniciativa governamental ou não-governamental. A construção dessas políticas públicas ligadas à SAN está associada à gestão das ações políticas com formulações, monitoramento e avaliação, com intuito de unificar o Estado e a participação social (MALUF, 2007).

Nesse viés de políticas públicas, em 2004, foi instituído, pela Lei 10.836, o Programa Bolsa Família, com objetivo de combater a pobreza e promover a segurança alimentar por meio da transferência de renda. Durante a pandemia do COVID-19, esse programa foi substituído pela criação do Auxílio Emergencial, que logo se transformou em Auxílio Brasil, substituindo o Programa Bolsa Família (GOVERNO FEDERAL, 2022).

Diferente do Bolsa Família, que possuía uma variação de valor considerando a renda per capita da família e os componentes do grupo familiar, o Auxílio Brasil fixou o valor de R$ 600,00 sem considerar esses fatores. No entanto, mesmo que o Governo Federal tenha padronizado esse valor, muitas famílias foram atingidas pela fome e o Brasil, que não estava no Mapa da Fome desde 2014, retornou ao ranking em 2019 (BRASIL, 2022). Importante ressalta, que apesar de o Programa Bolsa Família ter sido modificado no governo anterior (2018-2021) pelo Auxílio Brasil, o governo atual rebatizou novamente o programa e está reestruturando os dados das famílias para organizar a distribuição de renda.

Um dos objetivos do Mapa é a diminuição do número de pessoas com fome no mundo e a garantia ao acesso a alimentos seguros, nutritivos e suficientes (IPEA, 2003).

Para retirar o Brasil do Mapa da Fome, houve intensas políticas econômicas, sociais, de segurança alimentar e para a agricultura familiar, conhecidas também como estratégia de Fome Zero, implementada em 2003. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2013, após dez anos, o país atingiu os menores patamares de insegurança alimentar de sua história – 22,6%.

Nessa perspectiva, faz-se o seguinte questionamento: por que as políticas públicas de 2003 começaram a surtir efeito somente em 2013, dez anos depois? O processo de formulação, implementação e execução das políticas públicas demanda tempo, podendo ser de médio e longo prazo para surtir seus efeitos, pois é necessário considerar fatores como a região (TCU, 2021). Há políticas públicas em certas regiões que se desenvolvem a curto prazo, enquanto em outras esse processo é mais demorado (desenvolvendo-se a médio e longo prazos). Portanto, para considerar que uma política pública realmente está sendo eficaz, em todas as regiões do país, é preciso ter prazos razoáveis e indicadores sólidos.

Dentre os programas criados no Brasil com objetivo de combate à fome no país, pode-se citar o Programa Nacional de Merenda Escolar (PNAE); o Bolsa Família (atual Auxílio Brasil); o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA).

O CONSEA foi extinto no ano de 2019, e os programas Pronaf, PAA e o PNAE tiveram um desmantelamento pelo governo de Bolsonaro, com redução dos valores pagos e com a mudança de nome. O atual presidente da república (2023-2027) por meio do grupo de transição, estudam a retomada desses programas. As políticas de apoio à agricultura familiar e camponesa foram gravemente prejudicadas após a aprovação do teto constitucional de gastos públicos, em 2016. As crises econômicas e política presentes no Brasil se intensificaram, assim como seus retrocessos causados pelo atual governo, com o objetivo deliberado de destruir ou enfraquecer as políticas públicas voltadas para a segurança alimentar.

Após a pandemia, esse cenário de insegurança alimentar é ainda mais assustador, pois a perda do poder de compra afetou principalmente o acesso à alimentação, já que inúmeras famílias foram levadas à situação de extrema pobreza. Com menor poder aquisitivo, essas pessoas em situação de vulnerabilidade não têm acesso a quantidades suficientes de alimentos, bem como a qualidade também é afetada.

Apesar de o Brasil ser um dos maiores líderes mundiais no agronegócio e o terceiro maior exportador de alimentos do mundo (FAO, 2021), a comida produzida não permanece no país, e os grandes produtores optam por exportar boa parte de suas commodities (produtos de origem primária), devido à valorização do dólar em face do real. No final, esse sistema de mercado afeta toda população de forma geral, e as políticas econômicas erradas resultam a fome.

Nesse sentido, para amenizar o problema enfrentado pela população, seria necessária a criação de programas de fomento à erradicação da fome no país ou a manutenção dos já existentes. Isso porque para manter a população longe dos níveis de insegurança alimentar e nutricional, é preciso também tratar outros problemas relacionados à alimentação, como uso de agrotóxicos, que restringe o acesso a alimentos de qualidade.

5 PRODUÇÃO AGRÍCOLA FAMILIAR: OS MOTIVOS QUE ACARRETAM A DESIGUALDADE ALIMENTAR

Segundo dados do Censo de 2017, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a produção agrícola realizada pela agricultura familiar empregava, no Brasil, mais de dez milhões de pessoas, representando 67% do total de pessoas empregadas na agropecuária. Outro fator considerado pelo censo é que a agricultura familiar foi responsável por 23% do valor total da produção dos estabelecimentos agropecuários.

Com base na análise dos dados do IBGE (2017), 70% dos alimentos consumidos no país vêm da agricultura familiar, representando uma participação significativa de agricultores familiares na produção de alimentos que vão para a mesa dos brasileiros.

Nesse viés, surge o seguinte questionamento: apesar de a produção agrícola familiar ir para milhares de mesas brasileiras, por quais motivos a população rural está em um grupo com maior desigualdade alimentar?

São vários fatores para considerar, uma vez que produzir não é apenas o ato de plantar e colher, e o produtor (principalmente da agricultura familiar) não detém mecanismos adequados para enfrentar situações como a redução dos nutrientes do solo, ausência de recursos hídricos, redução da biodiversidade, queimadas provocadas por grandes produtores, ervas daninhas, entre outros danos (LAZZARI; SOUZA, 2017).

A verificação dos nutrientes do solo é um processo importante na produção, pois é por meio dela que são analisadas as condições de fertilidade do solo. No entanto, para fazer essa análise são necessários equipamentos capazes de avaliar as condições do solo e de um profissional habilitado, e em muitos casos os produtores da agricultura familiar não possuem condições econômicas para esse trabalho (TCU, 2019).

Somado a isso, a ausência de recursos hídricos é outro fator que influencia a produção agrícola e vem agravando a situação de insegurança alimentar da população rural, principalmente após a pandemia do COVID-19, quando a renda foi ainda mais afetada. A ausência de chuvas, por exemplo, além de impedir o plantio, dificulta a sobrevivência, já que ficar sem plantar é o mesmo que não ter renda.

A redução da biodiversidade e as queimadas realizadas por grandes produtores atingem diretamente os produtores rurais, especialmente se as propriedades forem limítrofes. Com a ausência da biodiversidade, consequentemente, a produção fica exposta para invasores como as ervas daninhas. Os grandes produtores "controlam" as ervas daninhas com uso de agrotóxicos, no entanto, o produtor que não opte por utilizar venenos acaba tendo sua produção contaminada pelo raio de alcance desse produto (ANDRADE et al., 2019).

Ainda em termos de desigualdade alimentar, não há como deixar de considerar a concentração de terras como um dos fatores para o problema. Isso porque a acumulação de terras, por apenas um determinado grupo, estimula apenas o agronegócio, negligenciando a agricultura familiar e inviabilizando a distribuição de terras (DAUFENBACK et al., 2020).

Não há como ocultar a desigualdade sofrida pelos produtores rurais em comparação com os grandes produtores, posto que além da desigualdade sofrida na produção, há ainda a desigualdade alimentar.

Logo, apesar de o direito à alimentação ser um direito de todos e para todos, não é assim que ocorre na prática. A ausência de políticas públicas nesse cenário faz total diferença. Segundo a ACT Promoção à Saúde (2021), muitas famílias rurais estão (sobre)vivendo apenas com a aposentadoria rural dos idosos, os quais recebem somente um salário-mínimo, além de doações de cestas básicas, distribuídas pela Comissão Pastoral da Terra, ou por tarefa diária em fazendas, nas quais os mais jovens conseguem ocasionalmente.

Outro fator que desencadeou uma maior desigualdade alimentar foi o desmonte de programas como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e as políticas de acesso ao crédito.

O PAA teve seu nome alterado no ano de 2021 para Alimentar Brasil, sem alteração das regras básicas. O objetivo desse programa é a promoção do acesso à alimentação e o incentivo à agricultura familiar. Para

alcançar essa meta, o programa compra os alimentos produzidos pela agricultura familiar sem a necessidade de licitação, destinando-os para pessoas em insegurança alimentar e vulnerabilidade social.

No entanto, nos últimos anos, como referido, vem ocorrendo o desmonte do PAA e de outros programas que beneficiam a agricultura familiar, com a modificação dos recursos destinados à compra de alimentos. Ou seja, há uma desvalorização dos alimentos produzidos pelos agricultores familiares.

Já o PNAE oferece alimentação para alunos matriculados em escolas públicas da educação básica, em instituições filantrópicas e entidades comunitárias conveniadas com o poder público. Os repasses dos valores são realizados pelo governo federal para os municípios, estados e escolas federais.

Esses valores variam conforme o nível escolar: para escolas de ensino fundamental e médio, é estimado R$ 0,36; nas escolas indígenas e quilombolas, é repassado R$ 0,64; na pré-escola, o valor é de R$ 0,53; e para Educação de Jovens e Adultos, a importância é de R$ 0,32, por aluno. Ou seja, são centavos diários destinados pelo governo para cada aluno se alimentar.

Do mesmo modo que houve uma diminuição nos repasses do PAA, houve com o PNAE, comprometendo a alimentação de milhares de alunos. Ressalta-se que, na zona rural, igualmente, os alunos de escolas públicas são beneficiados por este programa.

Já em relação à política de crédito, há o Pronaf, dividido em subprogramas, como o Pronaf Mais Alimentos. O objetivo desse programa é o aumento da produtividade e da renda das famílias rurais, por meio de financiamento destinado à agricultura e aos produtores rurais para investimento na produção e serviços. Nos últimos anos, os pequenos produtores tiveram mais dificuldades de conseguir este financiamento, por ter sido suspenso temporariamente o programa por falta de recursos.

A partir desses desmontes, a agricultura familiar se torna vulnerável, os pequenos produtores não conseguem vender nos mercados, de modo que seus negócios ficam prejudicados e se perde o que foi plantado. Tudo isso inviabiliza a produção para subsistência, gerando insegurança alimentar e social.

6 CONCLUSÃO

O direito à alimentação adequada, visa assegurar de forma plena e universal que todos tenham acesso a alimentos, respeitando a SAN. Expor questões sociais como a fome, faz-se necessário para erradicação desse problema que atinge milhares de pessoas, especialmente aquelas que vivem no campo.

A principal diferença entre a desigualdade presente no campo para a cidade, é que nas áreas rurais essa fome é oculta. Outro fator que diferencia essa realidade é que eles plantam para se alimentar, e quando não há produção surge à fome. A maior parte da renda dessas famílias vem da produção agrícola e por conseguinte dos programas de transferência de renda. Por isso, a importância das políticas sociais.

Há uma necessidade de reestruturação e criação de novos programas sociais para o combate à fome no país. Apesar de os programas criados anteriormente terem sido eficientes no combate à fome, a realidade do país mudou, principalmente após a pandemia do COVID-19, que deixou milhares de famílias vulneráveis.

O desmonte das políticas públicas para a agricultura familiar também prejudicou a renda de milhares de trabalhadores rurais. Isso se deu a partir da limitação dos repasses, a qual desvalorizou a produção da agricultura familiar, e a consequência dessas ações pelo governo federal reflete, hoje, também, na mesa do agricultor.

Observa-se que a pandemia do COVID-19 desmascarou questões sociais importantes, como a fome. O país que antes não estava no Mapa da Fome retorna, e isso é preocupante, pois mesmo com um Auxílio de seiscentos reais, há pessoas perecendo de fome.

Por fim, o direito à alimentação permanece sem universalização, ainda no século XXI. Indicadores demonstram que há um desequilíbrio entre oferta e demanda, além do que a ausência de renda e outros fatores dificultam a materialização do direito à alimentação.

Portanto, para o fim da insegurança alimentar, especialmente no campo, é preciso avanço da reforma agrária no Brasil, bem como investimento na agricultura familiar. Além disso, é necessário modificar o sistema de produção para democratizar a produção e o acesso aos alimentos.

7 REFERÊNCIAS

ACT PROMOÇÃO DA SAÚDE. Em meio à exportação recorde de alimentos, seca e pandemia agravam fome no campo. Brasília: **Uol**, 2021. Disponível em: https://actbr.org.br/post/em-meio-a-exportacao-recorde-de-alimentos-seca-e-pandemia-agravam-fome-no-campo/18918/#:~:text=%22No%20meio%20disso%2C%20teve%20o,%22%2C%20enumera%20o%20assessor%20t%C3%A9cnico. Acesso em: 12 dez. 2022.

ANDRADE, Vanessa de Jesus et al. OS DILEMAS DA AGRICULTURA FAMILIAR FRENTE AO USO DE AGROTÓXICOS EM ADUSTINA-BA. **Boletim DATALUTA**, [s. l.], n. 139, jul. 2019 2177-4463. Disponível em: https://www2.fct.unesp.br/nera/artigodomes/7artigodomes_2019.pdf. Acesso em: 15 dez. 2022.

BRASIL. Agência Senado. Retorno do Brasil ao Mapa da Fome da ONU preocupa senadores e estudiosos. Brasília: **Agência Senado**, 2022. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2022/10/retorno-do-brasil-ao-mapa-da-fome-da-onu-preocupa-senadores-e-estudiosos. Acesso em: 12 dez. 2022.

BRASIL. [Constituição (2005)]. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 47, DE 5 DE JULHO DE 2005**. Diário Oficial da União.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc47.htm. Acesso em: 2 dez. 2022.

BRASIL. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais nº 591, Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. **Diário Oficial da União.** Brasília, 19 nov. 1996.

CASTRO, Josué. **Geografia da Fome**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

CFN - CONSELHO FEDERAL DE NUTRICIONISTAS. Constituição assegura o direito humano à alimentação. Brasília: **CFN**, 2022. Disponível em: https://www.cfn.org.br/wp-content/uploads/repositorirob/arquivos/direito_humano_banner.pdf. Acesso em: 2 dez. 2022.

CONAB - Companhia Nacional de Abastecimento (org.). Boletim da Agricultura Familiar**.** Brasília: **Companhia Nacional de Abastecimento**, 2021. ISBN: 2763-7786. Disponível em: file:///C:/Users/Samsung/Downloads/Boletim-da-Agricultura-Familiar-Julho-2021.pdf. Acesso em: 10 dez. 2022.

DAUFENBACK, Vanessa et al. Desigualdade no acesso à terra e insegurança alimentar e nutricional: um olhar sobre os marcos políticos, legais e institucionais da segunda metade do Império até o primeiro governo de Getúlio Vargas (1850-1945). São Paulo: **Ingesta**, n. 1, v. 4, p. 96-117, set. 2020.

DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA – FAÇA VALER. 4ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**.** Brasília: **CONSEA**, 2011. Disponível em: http://www4.planalto.gov.br/consea/conferencia/documentos/folder-direito-humano-a-alimentacao-adequada. Acesso em: 12 dez. 2022.

FAO NO BRASIL. Organização das Nações Unidas para Alimentação e a agricultura. Brasil em resumo. Brasília: **FAO**, 2023. Disponível em: https://www.fao.org/brasil/fao-no-brasil/brasil-em-resumo/pt/. Acesso em: 6 nov. 2022.

FAO. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura. SOFI 2021: Relatório da ONU destaca impactos da pandemia no aumento da fome no mundo. Brasília: **FAO**, 2021. Disponível em: https://www.fao.org/brasil/noticias/detail-events/pt/c/1415747/. Acesso em: 10 jan. 2023.

FIOCRUZ - Fundação Oswaldo Cruz. Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca. Insegurança alimentar: "O número pode estar subestimado, porque é muito doloroso dizer que não tem o que comer". Brasília: **FIOCRUZ**, 2022. Disponível em: https://informe.ensp.fiocruz.br/noticias/53223. Acesso em: 12 dez. 2022.

FIOCRUZ. Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio. 'Não estaremos satisfeitos enquanto houver um brasileiro com situação de fome'. Brasília: **FIOCRUZ**, 2022. Disponível em: https://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/entrevista/nao-estaremos-satisfeitos-enquanto-houver-um-brasileiro-com-situacao-de-fome. Acesso em: 12 dez. 2022.

FORO MUNDIAL SOBRE SOBERANÍA ALIMENTARIA, 2001, Havana. **Declaración Final**: Por el derecho de los Pueblos a producir, a alimentarse y a ejercer su soberanía alimentaria. Havana, Cuba, 2001. Disponível em: Acesso em: 12 dez. 2022.

GALINDO, Eryka. et al. **Efeitos da pandemia na alimentação e na situação da segurança alimentar no Brasil**. Berlin, 2021. Disponível em: https://refubium.fu-berlin.de/bitstream/handle/fub188/29813/WP_%234_final_version.pdf?sequence=2&isAllowed=y. Acesso em: 15 de dez. de 2022.

GASQUES, José Garcia; VIERIA FILHO, José Eustáqui Ribeiro; NAVARRO, Zander. A agricultura brasileira: deságios e perspectivas. Brasília: IPEA, 2010.

GOVERNO FEDERAL. **Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome**. Campanha Auxílio Brasil, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/cidadania/pt-br/auxilio-brasil. Acesso em: 12 dez. 2022.

HOFFMANN, Rodolfo. Transferência de renda e a redução da desigualdade no Brasil em cinco regiões entre 1997 e 2004. **Econômica**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 55-82, 2006.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Agropecuário 2006 Segunda apuração. Brasília: **IBGE**, 2006. SIDRA. Disponível em: https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2006/segunda-apuracao. Acesso em: 5 jan. 2023.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Agência IBGE Notícias. Censo Agro 2017: população ocupada nos estabelecimentos agropecuários cai 8,8%. Brasília: **IBGE**, 2019. SIDRA. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/25789-censo-agro-2017-populacao-ocupada-nos-estabelecimentos-agropecuarios-cai-8-8. Acesso em: 10 jan. 2023.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Agro 2017. Brasília: **IBGE**, 2017. Disponível em: https://censoagro2017.ibge.gov.br/templates/censo_agro/resultadosagro/agricultura.html. Acesso em: 5 jan. 2023.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo. Brasília: **IBGE**, 2021. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=7236. Acesso em: 10 dez. 2022.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Brasília: **IBGE**, 2013. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9127-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios.html?edicao=18329&t=destaques. Acesso em: 12 jan. 2023.

IICA - INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA. A Nova Cara da Pobreza Rural: desafios para as políticas públicas. Brasília: **IICA**, v. 16, 2012. 541 p. ISBN: 978-92-9248-388-3. Disponível em: https://repositorio.iica.int/bitstream/handle/11324/6078/BVE17109290p.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 12 dez. 2022.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADAS. O Mapa da Fome: Subsídios à formulação de uma Política de Segurança Alimentar. Brasília: **BNDES**, 2003.

LAZZARI, Francini Meneghini; SOUZA, Andressa Silva. REVOLUÇÃO VERDE: IMPACTOS SOBRE OS CONHECIMENTOS TRADICIONAIS. **Anais do 4º Congresso Internacional de Direito e Contemporaneidade**: mídias e direitos da sociedade em rede, Santa Maria/RS, nov. 2017 2238-9121. Disponível em: http://coral.ufsm.br/congressodireito/anais/2017/4-3.pdf. Acesso em: 10 jan. 2023.

MAIA, Alexandre Gori; QUADROS, Waldir José de. Dinâmica das ocupações no Brasil em duas décadas de baixo crescimento econômico. **Revista da ABET**, v. 9, n. 2, p. 143-161, 2010.

MALUF, Renato S. Jamil. **Segurança Alimentar e Nutricional.** Petrópolis-RJ: Vozes, 2007. ISBN: 978-85-326-3446-7.

OPAS - ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. SOFI 2021: Relatório da ONU destaca os impactos da pandemia no aumento da fome no mundo. *[S.l.]*. **OPAS**, 2021. Disponível em: https://www.paho.org/pt/noticias/12-7-2021-sofi-2021-relatorio-da-onu-destaca-os-impactos-da-pandemia-no-aumento-da-fome-no. Acesso em: 1 dez. 2022.

OXFAM. Menos de 1% das propriedades agrícolas é dona de quase metade da área rural brasileira. São Paulo: **OXFAM Brasil**, 2019. Disponível em: https://www.oxfam.org.br/publicacao/menos-de-1-das-propriedades-agricolas-e-dona-de-quase-metade-da-area-rural-brasileira/. Acesso em: 10 dez. 2022.

PARISE, Giovanna. Nunca vi, nem comi, eu só ouço falar. Sextante 57: um país plural, 2021. Porto Alegre: **UFRGS.** Disponível em: https://www.ufrgs.br/sextante/de-que-forma-a-desigualdade-se-reflete-na-mesa-dos-brasileiros/. Acesso em: 10 set. 2022.

PAULA, Andréa Maria Narciso Rocha de; CLEPS JÚNIOR, João. AS MIGRAÇÕES CAMPO-CIDADE: OS DIFERENTES ENFOQUES INTERPRETATIVOS. **III Simpósio Nacional de Geografia Agrária**, Presidente Prudente, p. 1-10, 2005. Disponível em: http://www2.fct.unesp.br/nera/publicacoes/singa2005/Trabalhos/Artigos/Andrea%20Maria%20Narciso%20Rocha%20de%20Paula.pdf. Acesso em: 5 dez. 2022.

REDE PENSSAN. Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil**.** Brasília: **PENSSAN**, 2021. 66 p. ISBN: 9786587504193.

ROCHA, Eduardo Gonçalves. **Direito à alimentação**: teoria constitucional-democrática e políticas públicas. São Paulo: LTr, 2011.

RODRIGUES, Renata da Rocha Muniz. Inquérito Nacional de Alimentação de 2017-2018 no Brasil: implementação e análise. Orientador: Rosely Sichieri. 2022. 94 f. **Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, Universidade do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: https://www.bdtd.uerj.br:8443/bitstream/1/18259/2/Tese%20-%20Renata%20da%20Rocha%20Muniz%20Rodrigues%20-%202022%20-%20Completa.pdf. Acesso em: 5 dez. 2022.

SILVA FILHO, Olívio José da. Contribuições para o debate da comida no capitalismo contemporâneo. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 25, n. 3, ago./dez. 2022.

TCU - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. POLÍTICA PÚBLICA EM DEZ PASSOS. Brasília: **Brasil**, 2021. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/1E/D0/D4/DF/12F99710D5C6CE87F18818A8/Politica%20Publica%20em%20Dez%20Passos_web.pdf. Acesso em: 1 jan. 2023.

TCU - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Agricultura familiar carece de assistência técnica, crédito e comercialização. Brasília. **Secom TCU**, 2019. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/agricultura-familiar-carece-de-assistencia-tecnica-credito-e-comercializacao.htm. Acesso em: 2 jan. 2023.

VAITSMAN, Jeni; RODRIGUES, Roberto W. S.; PAES-SOUSA, Rômulo. O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil. Brasília: **Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura**, 2006.

VALENTE, Flavio Luiz Schieck. (org). **Direito humano à alimentação**: desafios e conquistas. São Paulo: Cortez, 2002.

YAZBEK, Maria Carmelita. **A assistência social na prática profissional**: história e perspectivas. In: Serviço Social & Sociedade, n. 85. São Paulo, Cortez, 2006.

O controle de legitimidade das Políticas Públicas na perspectiva dos Tribunais de Contas do Brasil: uma proposta metodológica à luz das suas atribuições constitucionais

Antônio Blecaute Costa Barbosa

RESUMO

Este trabalho analisa o controle de legitimidade das políticas públicas na perspectiva dos Tribunais de Contas do Brasil, observadas as suas competências constitucionais e legais, e propõe metodologia inovadora para a realização dessa atividade de fiscalização. Nesse sentido, o estudo examina diversas vertentes conceituais acerca da natureza e função das políticas públicas e apresenta, como corolário, proposta analítica tendente a sistematizar a forma de controle externo específico de legitimidade dos programas governamentais enquanto expressão das políticas públicas. A pesquisa, de caráter descritivo, exploratório e argumentativo, segue a abordagem qualitativa e utiliza a revisão bibliográfica e documental como técnica de investigação. Tem-se em consideração que o controle de legitimidade, enquanto princípio norteador e parte do sistema de freios e contrapesos entre os Poderes Públicos, ancorado em regras constitucionais e legais, sobretudo, o art. 70, *caput*, da Constituição Federal, exercido ao mesmo tempo pelo controle interno da Administração Pública e pelos Tribunais de Contas, com estrita obediência ao devido processo legal, constitui mecanismo capaz de propiciar a adequada concretização dos direitos fundamentais, especialmente os sociais. Espera-se, assim, que a melhor compreensão desse processo estatal de controle possa contribuir para a performance, em termos de *eficiência* e *equidade*, das políticas públicas no Brasil, notadamente nas suas fases de formulação e implementação.
Palavras-chave: Política pública; programa governamental; controle; legitimidade; Tribunal de Contas.

THE CONTROL OF LEGITIMACY OF PUBLIC POLICIES FROM THE PERSPECTIVE OF THE COURTS OF AUDITORS OF BRAZIL: a methodological proposal in light of their constitutional attributions

ABSTRACT

This paper analyzes the control of legitimacy of public policies from the perspective of the Courts of Auditors of Brazil, observing their constitutional and legal competencies, and proposes an innovative methodology for the realization of this inspection activity. In this sense, the study examines various conceptual aspects about the nature and function of public policies and presents as well as a corollary, an analytical proposal tending to systematize the form of specific external control of legitimacy of government programs as an expression of public policies. The research, of descriptive, exploratory and argumentative character, follows a qualitative approach and uses the bibliographic and documental review as a research technique. It is taken into consideration that the control of legitimacy, as a guiding principle and part of the system of checks and balances between the Public Authorities, anchored in constitutional and legal rules, especially article 70, caput of Constitution of the Federative Republic of Brazil, exercised simultaneously by the internal control of the Public Administration and by the Courts od Auditors, with strict obedience to due legal process, is a mechanism capable of providing the proper realization of fundamental rights, especially social rights. It is hoped that a better understanding of this state control process can contribute to the performance, in terms of efficiency and equity, of public policies in Brazil, notably in their formulation and implementation phases.
Keywords: Public policies; government program; control; legitimacy; Court of Auditors.

1 INTRODUÇÃO

"O Governo brasileiro gasta mais do que pode e, além disso, gasta mal". Esta é a principal conclusão do estudo produzido pela equipe de pesquisadores do Grupo Banco Mundial (2017, p. 7), a pedido do Ministério da Fazenda, denominado *Um Ajuste Justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil*, que analisa as raízes dos problemas fiscais recorrentes em nosso País e apresenta opções para sua solução.

Esse estudo, ao expor evidências de que o governo brasileiro gasta *mal*, quer sinalizar que as escolhas dos gastos governamentais, por aqui realizadas, no âmbito do sistema de planejamento e orçamento público, não estão sendo capazes de gerar eficiência e equidade. Está-se, por isso, diante de um problema de interesse público que demanda resposta institucional rápida e adequada.

O título do artigo que ora se inicia destaca variáveis relevantes que convergem para a oportunidade de verificar o modo como essas escolhas orçamentárias são realizadas pelos Poderes Públicos, em especial o Executivo e o Legislativo. Como se verá mais adiante em detalhe, o controle de legitimidade das políticas públicas materializadas no sistema de planejamento e orçamento governamental, mediado por metodologia adequada, pode contribuir para o aprimoramento do processo de decisão, administrativa e política, dessas instituições deliberativas, tendo os Tribunais de Contas do Brasil como responsáveis por essa atribuição constitucional fiscalizatória.

Traz-se à colação, como forma de ilustrar ainda mais esse quadro situacional, o resultado a que chegou a pesquisa de Barbosa (2018), segundo a qual, a fiscalização dos recursos orçamentários da União, quanto ao critério da legitimidade, desempenhada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), mediante controle externo, enfrenta desafios de ordem metodológica e operacional para a sua consecução e tem se mostrado aquém do esperado, nesse domínio, ainda que o marco constitucional-legal (e até regimental) vigente ofereça condições de possibilidades de a Corte Federal de Contas realizar o controle de legitimidade das políticas públicas da União.

O conteúdo das deliberações (Acórdãos), dos relatórios de fiscalização e dos Manuais de procedimentos de alguns dos demais Tribunais Contas do Brasil[1] nos últimos dez anos, escolhidos por amostragem intencional, reforça o cenário de inexistência de padrões normativos que estabeleçam algum marco conceitual e metodológico apto a orientar o controle da legitimidade das escolhas públicas em matéria orçamentária.

Sopesados a importância e o impacto das funções econômicas, sociais e políticas dos orçamentos governamentais, no pacto federativo brasileiro, a inexistência (ou mesmo a sua deficiência, se eventualmente existir) de um programa efetivo de controle que procure verificar o acerto (ou não) das escolhas orçamentárias, no sistema de planejamento e orçamento governamental, parece constituir um problema a ser enfrentado.

A par dessa contextualização, afigura-se apropriado colocar a seguinte questão de partida: *em que medida é possível o estabelecimento de um modelo de análise apto a verificar a condição de legitimidade dos programas governamentais enquanto expressão das políticas públicas, na perspectiva dos Tribunais de Contas do Brasil, observadas as suas competências constitucionais e legais e as diversas vertentes conceituais acerca da natureza e função das políticas públicas?*

A título de resposta provisória ao questionamento, sustenta-se como hipótese que o controle de legitimidade dos programas governamentais, enquanto princípio norteador e parte do sistema de freios e contrapesos entre os Poderes Públicos, ancorado em regras constitucionais e legais, sobretudo, o art. 70, *caput*, da Constituição Federal, exercido ao mesmo tempo pelo controle interno da Administração Pública e pelos Tribunais de Contas, com estrita obediência ao devido processo legal, é factível e constitui mecanismo capaz de propiciar a adequada concretização dos direitos fundamentais, especialmente os sociais; e a melhor compreensão desse processo estatal de controle externo contribui fortemente para a

[1] No Brasil, além do Tribunal de Contas da União (TCU), existem 26 Tribunais de Contas dos Estados (TCE's), 1 Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), 3 Tribunais de Contas dos Municípios (TC's dos municípios do Pará, da Bahia e do Goiás) e os 2 Tribunais de Contas com circunscrição apenas no município de São Paulo (TCMSP) e no município do Rio de Janeiro (TCMRJ).

performance, em termos de *eficiência* e *equidade*, das políticas públicas no Brasil, notadamente nas suas fases de formulação e implementação.

Assim, o presente trabalho busca analisar o controle de legitimidade das políticas públicas, na perspectiva dos Tribunais de Contas do Brasil, observadas as suas competências constitucionais e legais, e propor metodologia inovadora para a realização dessa atividade de fiscalização. Nesse sentido, o estudo examina diversas vertentes conceituais acerca da natureza e função das políticas públicas, além de trabalhos científicos sobre o fenômeno da legitimidade e seu controle, a fim de apresentar, como corolário, proposta analítica tendente a sistematizar a forma de controle externo específico de legitimidade dos programas governamentais na qualidade de expressão das políticas públicas.

A pesquisa, que é de caráter descritivo, exploratório e argumentativo, segue o método fenomenológico e a abordagem qualitativa e se utiliza da revisão bibliográfica e documental como técnica de investigação.

Para a revisão bibliográfica, procedeu-se análise sistemática das normas constitucionais e legais que circunscrevem o sistema de controle externo brasileiro e o sistema de planejamento e orçamento governamental, as destacadas vertentes doutrinárias que apresentam a política pública como conceito multifacetado, além da tese de doutoramento de Barbosa (2018), que serve de fonte para a construção da proposta metodológica de controle de legitimidade das políticas públicas.

O exame documental compreendeu deliberações (Acórdãos), relatórios de fiscalização e Manuais de procedimentos de alguns dos Tribunais Contas do Brasil, nos últimos dez anos, por amostragem intencional.

Ademais, este estudo faz uso de metodologia de pesquisa com foco profissional, porquanto atribui ênfase na solução de problemas, no presente caso, a formulação de modelo de análise destinado a aferir o grau de legitimidade das políticas públicas levadas a efeito pelos Poderes Públicos (MOTTA, 2017; MATTOS, 1997).

A disposição da estrutura deste artigo inclui a Introdução, o Desenvolvimento e a Conclusão, em consonância com a ABNT NBR 6022:2018, em sua segunda edição, datada de 16 maio de 2018, que especifica os princípios gerais para elaboração e apresentação de elementos que constituem artigos em um periódico técnico e/ou científico. Afora essa seção introdutória (1) e das considerações finais (6), o presente texto contempla em seu desenvolvimento - parte principal do artigo cuja inteligência do tema se faz ordenada e pormenorizada - os seguintes tópicos, a saber: O caráter multifacetado da política pública (2); O sistema de planejamento e orçamento governamental como expressão das políticas públicas (3); O controle de legitimidade enquanto princípio constitucional e mecanismo de *checks and balances* entre os Poderes Públicos (4) e; Proposta metodológica para o controle de legitimidade exercido pelos Tribunais de Contas do Brasil (5).

2 O CARÁTER MULTIFACETADO DA POLÍTICA PÚBLICA

A compreensão do caráter da política pública resulta das contribuições de alguns campos do conhecimento e o seu objeto de pertencimento tem por característica a influência de disciplinas das diversas áreas das ciências sociais.

Essa característica se constitui devido a sua natureza conceitual e porque a política pública vem acompanhada de uma série de fatores, questões e grupos de interesses em sua formação, constituindo um sistema com diversas áreas de atuação, desde a sua formulação, em seu processo de tomada de decisão e em sua avaliação de desempenho e de impacto, o que permite concluir que a política pública ramifica.

A ramificação da política pública é mais perceptível quando observamos seus conceitos de maneira concatenada e sistêmica, sem sua observação conceitual é deveras difícil entender este caráter multidisciplinar que tanto se relaciona com os mais diversos campos do conhecimento.

Palumbo (1994), para evidenciar um dos importantes conceitos da política pública, atribuiu significados, ponderando alguns importantes termos, como: funções de governo, políticas, agências, leis, regulamentos, decisões e programas. Atento a estes importantes termos destacados, arremata que o objeto nuclear da política pública se materializa no nosso cotidiano, envolvendo diversos níveis de

esferas da sociedade, tanto governamental quanto privada. Para esse pensador, a política pública é o princípio orientador por trás de regulamentos, leis e programas, e as suas manifestações visíveis são a estratégia adotada pelo governo para solucionar os problemas públicos. Embora o aparelho estatal governamental seja o principal executor da política estatal, é preciso considerar a importante influência nesse processo de concretização da política pública exercido pelas agências privadas, sendo que os atores envolvidos não se reduzem a somente atores governamentais.

Draibe (2001, p.17), por outro lado, ressalta que as políticas públicas "não se restringem, portanto, apenas às políticas estatais ou de governo, podendo abarcar, por exemplo, políticas de organizações privadas ou não governamentais de quaisquer tipos, sempre que preservado o caráter público".

Uma abordagem puramente teórica permite delinear o panorama do processo de constituição e aplicação de uma política pública, com isso evidenciando a necessidade de reconhecer a força de sua interação com a Ciência Política, Sociologia, Direito e a Administração, sendo aqui apenas uma ilustração, já que, a depender do aprofundamento conceitual, esta relação pode alcançar mais disciplinas.

Depreende-se melhor tal entendimento quando, extraído do ciclo da política pública a etapa de formulação, ficar percebido que esta ocorre no estágio em que os governos democráticos manifestam seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações para produção de resultados ou mudanças no cotidiano de seus cidadãos e empresas.

Fonseca (2013) ressalta que o conceito de política pública necessita de reflexão crítica com vistas a se ter exata noção acerca do que ela representa e qual seu papel e impacto na sociedade. Mesmo assim, indica, com base em argumentação firme, o que venha a ser política pública:

> pode-se dizer que *políticas públicas* podem ser caracterizadas como um processo de decisão política que se materializa em objetivos com resultados esperáveis, normalmente vinculados à transformação de uma dada realidade, com vetores distintos, e que envolvem: a) técnicos estatais e não governamentais, burocratas e políticos (tomadores de decisão); b) atores distintos (com *recursos de poder* assimétricos), cenários e conjunturas (por vezes voláteis); c) capacidade e viabilidade de o Estado disponibilizar recursos orçamentários, humanos, legais e logísticos; d) mecanismos de mensuração dos resultados. A teoria do *ciclo de políticas públicas* (agenda, formulação, implementação e avaliação) pode ser invocada para fins mais pedagógicos do que propriamente reais, uma vez que a realidade não apenas é mais complexa do que faz supor estas etapas, como também mais *confusa* (FONSECA (2013, p. 405, *grifo do autor*).

Para entender melhor esse caráter multifacetado da política pública, enquanto ciência, é oportuno trazer à luz o ensinamento de Cardoso (2006):

> A democracia tem um método próprio para definição de políticas públicas. As decisões resultam de uma adaptação negociada de interesses, de acordo com normas transparentes definidas no espaço público [...] as políticas não refletem a suposta onisciência de tecnocratas esclarecidos, mas representam a depuração de interesses legítimos, um concerto de vontades, entre elas a do próprio governo (CARDOSO, 2006, p. 2).

Os elementos revelados nesse conceito expressam nitidamente que o exercício continuado dos governos, para a consecução da política pública, exige arranjos institucionais complexos para colocar em funcionamento a máquina pública e promover as entregas que a sociedade e as empresas demandam do Estado. São várias as habilidades e talentos exigidos dos atores, formais e informais, que atuam nesse processo de formação da política governamental a ser empreendida. Essas habilidades e talentos decorrem de diversas formações acadêmicas e experiências profissionais adquiridas ao longo do tempo por esses agentes estatais e privados que participam dessa atividade. Esse quadro explica o caráter multifacetado da política pública.

3 O SISTEMA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO GOVERNAMENTAL COMO EXPRESSÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas constituem instrumentos de ação dos governos (COMPARATO, 1998). Em outros termos, compreende-se política pública como um programa ou quadro de ação governamental, consistente num conjunto de medidas articuladas que, ao movimentar o aparelho de governo, visa realizar os objetivos fundamentais da República Federativa do País, consoante estabelecido no art. 3º da Constituição Federal[2], e concretizar um direito, especialmente os sociais (BUCCI, 2006). Daí sua importância como campo de estudo e aplicação prática.

O processo das políticas públicas envolve as fases da agenda/identificação do problema a ser resolvido, o desenho da política, a escolha do curso de ação a seguir, a implementação e a avaliação/controle da política pública governamental. Vê-se que a avaliação é uma das etapas do ciclo de qualquer política pública. Essa segmentação em fases é meramente para efeitos didáticos. Na prática, a avaliação está presente em todo o processo de realização da ação governamental. Diz-se, por isso, que a avaliação pode ser antes (*ex-ante*), durante (concomitante) e após a implementação da política (*pós-facto*). Como metodologia de gestão, constitui técnica imprescindível para a melhoria das escolhas orçamentárias e, no limite, para o desempenho dos governos em quaisquer de suas esferas.

A relação entre política pública e o sistema de planejamento e orçamento governamental merece destaque especial, porquanto, o *orçamento público* é ao mesmo tempo uma política pública (política orçamentária) e o viabilizador financeiro-operacional das políticas públicas que compõem o seu quadro de programas (projetos, atividades e operações especiais). São, a rigor, os instrumentos de planejamento e orçamento - *Plano Plurianual PPA), Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA)* - que materializam as políticas públicas do ente federativo. A formação dessas leis orçamentárias ocorre também em um ciclo que compreende a proposta orçamentária, a deliberação, a implementação e a avaliação/controle do orçamento público. Esse processo envolve os Poderes Executivo e Legislativo, além dos órgãos de controle do Estado, especialmente os Tribunais de Contas.

O sistema de planejamento e orçamento governamental como expressão das políticas públicas está plenamente compreendido no contexto da técnica do orçamento-programa enquanto parâmetro para elaboração e execução das leis orçamentárias no País (PPA, LDO e LOA), instituída pela Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 (BRASIL, 1964), e complementada por normas posteriores, editadas pelo Poder Executivo Federal. Eis o que preceitua o Manual Técnico de Orçamento (MTO) (BRASIL, 2022), elaborado pela Secretaria de Orçamento Federal, com a finalidade de orientar metodologicamente a formação do orçamento anual da União (aplicável a todas as demais entidades federativas), valendo-se da técnica do orçamento-programa:

> O programa é o instrumento de organização da atuação governamental. Articula um conjunto de ações que concorrem para um objetivo comum preestabelecido, mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual, visando à solução de um problema ou o atendimento de uma necessidade ou demanda da sociedade. Toda a ação finalística do Governo Federal deverá ser estruturada em programas, orientados para consecução dos objetivos estratégicos definidos, para o período, no PPA. A ação finalística é a que proporciona bem ou serviço para atendimento direto às demandas da sociedade. Os programas de ações não finalísticas são programas constituídos predominantemente de ações continuadas, devendo conter metas de qualidade e produtividade a serem atingidas em prazo definido [...] A organização das ações do Governo sob a forma de programas visa proporcionar maior racionalidade e eficiência na Administração Pública e ampliar a visibilidade dos resultados e benefícios gerados para a sociedade, bem como elevar a transparência na aplicação dos recursos públicos [...] Cada programa deverá conter objetivo, órgão responsável, valor global, prazo de conclusão, fonte de financiamento, indicador que quantifique a situação que o programa tenha por fim modificar, metas correspondentes aos bens e serviços necessários para atingir o objetivo, ações necessárias à consecução do objetivo, regionalização das metas por Estado [...] Os programas serão formulados de modo a promover, sempre que possível, a descentralização, a integração com Estados e Municípios e a formação de parcerias com o setor privado (BRASIL, 2022).

[2] Vide a Nota de Rodapé nº 5 adiante.

Verifica-se que existe similitude e correlação existencial entre o ciclo orçamentário e o ciclo da política pública, evidenciando que a relação é quase de simbiose. Os imperativos de constituição e de permanência estão em plena intimidade ao ponto de se afirmar que jamais poderiam existir um sem o outro. Desse modo, políticas públicas e orçamento governamental não são temas distintos e distantes, sem qualquer interseccionalidade, ainda que em entendimentos conceituais preliminares possa ser afirmado que o orçamento público seja, antes de qualquer outra coisa, apenas meio de controle político, isto é, de fiscalização e controle do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo e suas despesas, sem apresentar muita preocupação com as consequências das despesas nele consignadas (GIACOMONI, 2010).

Resta patenteado, assim, a força sinérgica da integração entre o conceito e a dinâmica dos processos de formação e implementação orçamentária e das políticas públicas.

Pelo exposto, é possível inferir que quando se insere a técnica da avaliação, em quaisquer das suas modalidades e no tempo adequado, no contexto da formação das leis orçamentárias, está-se contribuindo fortemente para a melhoria da política pública, tanto no momento das escolhas orçamentárias quanto na sua implementação de acordo com os resultados almejados. O artigo 37, §16, da Constituição Federal (acrescentado pela EC nº 109, de 15 de março de 2021), estatui que os órgãos e entidades da Administração Pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados (BRASIL, 1988). O objetivo certamente é tornar o gasto público mais eficiente e justo.

O sistema de planejamento e orçamento governamental, pode-se afirmar de maneira categórica, constitui importante instrumento de ação política que consubstancia e legitima o processo de decisão de escolhas político-administrativas que se materializam em ofertas de serviços públicos demandados pela sociedade civil e pelo mercado.

Nessa linha de pensamento, Salamon (2002) defende que os instrumentos de ação pública, tais como as leis orçamentárias, constituídas sob a égide republicana, são condutores e catalizadores de interpretações sociais, e não mero sistema de regras formais, técnicas, métodos e dispositivos utilizados pelos governos para a regulação das interações dos atores sociais, porquanto, consubstanciam juízo de valoração no momento do processo de tomada de decisão.

Portanto, as leis orçamentárias incorporam um modelo mental de interpretar a realidade e de estruturar a ação pública. Eles têm, portanto, funções simbólicas de transmissão de valores e de reforço de poder, na visão de Lascoumes e Le Galès (2004).

Em síntese, a política pública, consolidada no bojo do sistema de planejamento e orçamento governamental, oportuniza controle efetivo, legitimo e desejável sobre as ações, objetivos, metas e resultados projetados pelo Estado em favor da sociedade e do mercado.

4 O CONTROLE DE LEGITIMIDADE ENQUANTO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL E MECANISMO DE *CHECKS AND BALANCES* ENTRE PODERES PÚBLICOS

De início, convém sustentar que o fenômeno da legitimidade tem caráter interdisciplinar e o seu significado é estudado no âmbito da Ciência Política, da Filosofia Política, da Sociologia, da Administração Pública e do Direito, dentre outros campos do conhecimento, o que permite inferir que o *controle de legitimidade da política pública* possa ser considerado, simultaneamente, como um fenômeno político, social, administrativo e jurídico.

A noção de legitimidade pode estar associada à ideia de *justificativa* de determinada ordem social (conceito) e de *discernimento* para avaliar e ponderar determinadas situações decorrentes da relação entre governantes e governados (critério), no ponto de vista de Ramos (2014, p. 43). Nessa dupla visão, é possível situar a essência do que venha a ser a legitimidade de uma política pública, qual seja a sua justificativa política e social (e até econômica), ancorada em algum fundamento moral, que funcione como discernimento para o efetivo controle externo.

Afigura-se pertinente, portanto, dizer que a legitimidade está relacionada à concepção de justificação, consentimento, aceitação voluntária, confiança, convicção, interesses e valores reconhecidos.

É nessa linha de pensamento que se vislumbra a crença de que somente pode se falar em política pública legitimada quando considerada justificada, consentida ou mesmo aceita, e as partes interessadas (*stakeholder*) estejam certas da validade e do acerto da escolha realizada.

É oportuno, neste ponto, abordar a questão da diferenciação entre a *legitimidade* e a *legalidade*, a fim de evitar equívocos na aplicação desses critérios nas atividades de fiscalização das políticas públicas. Em princípio, a compreensão desses vocábulos guarda sintonia com duas perguntas básicas: (1) *está de acordo com a lei*? Isso explica a legalidade enquanto conformação de um determinado ato aos comandos da lei, em seu amplo sentido; (2) *afora a lei, em que está fundado*? Essa indagação sugere que a legitimidade tem a ver com o fundamento moral no qual o mérito do ato está referenciado (BARBOSA, 2018).

Em harmonia com esses entendimentos, Wolkmer (1994, p. 184) ensina que "a legitimidade não se funda na legalidade positiva, mas resulta da consensualidade das práticas sociais instituintes e das necessidades reconhecidas como reais, justas e éticas". Dito de outra maneira, que "a legitimidade seja formada no justo consenso da comunidade e num sistema de valores aceitos e compartilhados por todos".

Agamben (2015, p. 10-12), na esfera da análise filosófica sobre o tema, oferece o caráter distintivo entre a legitimidade e a legalidade, aduzindo que, a rigor, cuida-se de princípios primordiais em relação aos quais as sociedades políticas aparentam não ter se dado conta da importância capital deles. A formulação do autor está assim resumida:

> se é tão profunda e grave a crise que nossa sociedade está atravessando, é porque ela não só questiona a *legalidade* das instituições, mas também sua *legitimidade*; não só, como se repete muito frequentemente, as regras e as modalidades do exercício do poder, mas o próprio princípio que o funda e o legitima. [...] Os poderes e as instituições não são hoje deslegitimados porque caíram na ilegalidade; é mais verdadeiro o contrário, ou seja, que a ilegalidade é difundida e generalizada porque os poderes perderam toda a consciência de sua legitimidade. A hipertrofia do direito, que tem a pretensão de legiferar sobretudo, revela, isso sim, através de um excesso de legalidade formal, a perda de toda *legitimidade substancial* [...] A tentativa moderna de fazer coincidir legalidade e legitimidade, procurando assegurar, através do direito positivo, a legitimidade do poder, é – como resulta do irrevogável processo de decadência em que ingressaram as instituições democráticas – totalmente insuficiente. As instituições de uma sociedade só continuarão vivas se ambos os princípios se mantiverem presentes e nelas agirem, sem nunca pretender que coincidam. [...] Todas as vezes que se evoca a distinção entre legitimidade e legalidade, é necessário precisar que não se entende, com isso [...], a legitimidade como princípio substancial hierarquicamente superior, do qual a legalidade jurídico-política não seria mais que um epifenômeno ou efeito. Ao contrário, entendemos que a legitimidade e legalidade são duas partes de uma única máquina política que não só nunca devem ser reduzidas uma à outra, mas devem permanecer sempre, de alguma forma, operantes para que a máquina funcione [...] se, como aconteceu nas democracias modernas, o princípio legitimador da soberania popular se reduz ao momento eleitoral e se restringe a regras procedimentais prefixadas juridicamente, a legitimidade corre o risco de desaparecer na legalidade e a máquina política fica igualmente paralisada. (AGAMBEN, 2015, p. 10, *grifo nosso*).

A reflexão de Agamben (2015) é digna de apreciação no presente estudo, porque projeta os dois elementos operacionais para a proposta de sistematização do controle externo da legitimidade das políticas públicas, objeto de apresentação no tópico 5 a seguir, quais sejam a *legitimidade substancial* (a dimensão material da política pública ou o seu mérito) e a *legitimidade procedimental* (o processo de formação da política pública que a legitima).

Voltando ao ponto central desta seção, que é o controle de legitimidade, enquanto princípio constitucional e mecanismo de *checks and balances* entre Poderes, faz-se necessário conferir o teor do artigo 70, *caput*, da Constituição Federal, que positiva a regra mediante a qual os Tribunais de Contas do Brasil, enquanto órgãos constitucionais de controle externo, exercem esse tipo especial de fiscalização das políticas públicas:

> A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, *operacional* e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, *legitimidade*, economicidade,

> aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. (BRASIL, 1988, *grifo nosso*).

O *critério da legitimidade* (ou *princípio da legitimidade*) figura como inovação institucional que não fazia parte do corpo normativo de nenhuma das constituições brasileiras anteriores *à de 1988* (1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1969) e somente poucos países fizeram constar, em suas Constituições, essa modalidade de controle (TORRES, 1994).

O reconhecimento de que o *controle de legitimidade da política pública* constitui mecanismo de freios e contrapesos (*checks and controls* ou *checks and balances*) entre os Poderes Públicos, especialmente entre o Legislativo e o Executivo, por terem a competência constitucional para conduzirem o processo formal de formulação e implementação do sistema de planejamento e orçamento público, deriva dos seguintes argumentos:

a) está pressuposto que a averiguação da legitimidade da política pública acontece mediante a análise da intimidade do processo decisório levado a cabo pelos detentores do Poder Público, sendo possível assim descobrir as motivações e aferir os resultados, o que abrange o mérito dos atos examinados (PEREIRA JÚNIOR,1989, p. 39). Em outros termos, o que ocorre é a verificação de como as escolhas públicas foram realizadas nas fases da elaboração e implementação de políticas públicas a fim de obter determinados fins.

b) O *controle de legitimidade da política pública* alçado à condição de regra constitucional, com esse escopo, expressa a opção do constituinte de 1987-1988 por municiar o Poder Legislativo e o Tribunal de Contas de mecanismo operacional que permite fiscalizar o mérito e a qualidade das políticas públicas por meio do fortalecimento do Poder Legislativo em face do Poder Executivo. Neste sentido, a par do constitucionalismo moderno e contemporâneo, está-se diante de um relacionamento institucional entre Poderes que constitui autêntica limitação do poder político, o que caracteriza a figura dos freios e contrapesos.

Resta, portanto, manifesto na Carta Política do País, a prescrição de um modelo institucional de contenção do poder político. Quer dizer, o Poder Executivo pode sofrer restrições, quanto ao mérito de suas escolhas políticas, nomeadamente no contexto da formação e da implementação de suas políticas públicas, quando acionado pelo controle da legitimidade.

5 PROPOSTA METODOLÓGICA PARA O CONTROLE DE LEGITIMIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EXERCIDO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL

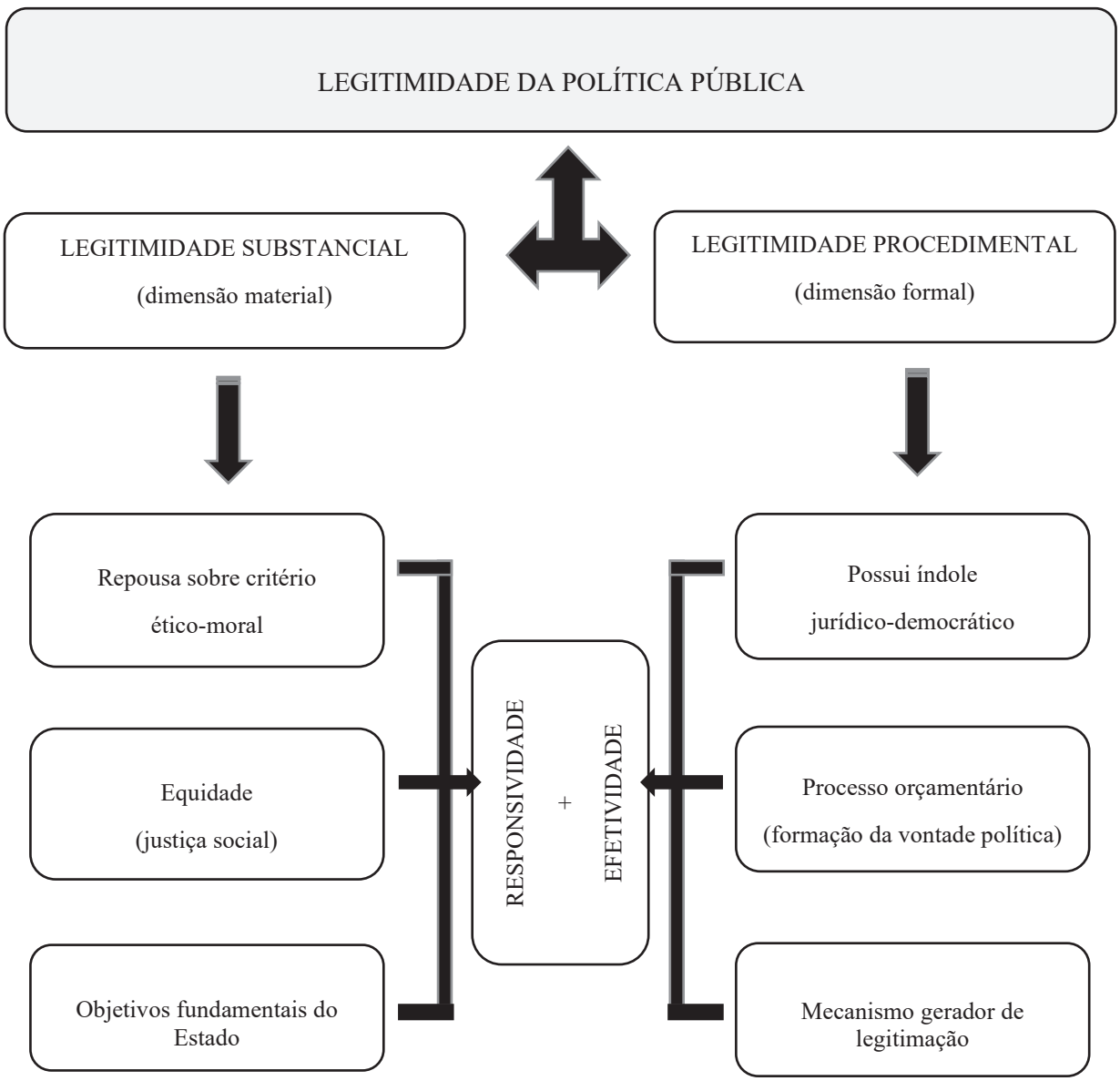
Após os estudos das diversas vertentes conceituais acerca da natureza e função das políticas públicas (o caráter multifacetado da política pública), do sistema de planejamento e orçamento governamental como expressão das políticas públicas e do fenômeno da legitimidade como princípio constitucional e mecanismo de freios e contrapesos entre os Poderes Públicos (*checks and controls* ou *checks and balances*), expostos nas seções 2, 3 e 4, respectivamente, é o momento de apresentar, como corolário da pesquisa, a proposta de modelo de análise destinada a apoiar a operacionalização do *controle externo de legitimidade das políticas públicas* (programas governamentais) pelos Tribunais de Contas do Brasil.

A proposta metodológica a seguir explicitada constitui uma adaptação do quadro de referências para análise da legitimidade do gasto público no Brasil, sistematizada na tese de doutorado de Barbosa (2018, p. 168-173). Trata-se de obra seminal sobre o tema no País que propõe parâmetros operacionais para a atividade de controle de legitimidade dos dispêndios governamentais pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

A tese defendida pelo autor preconiza que "o gasto público tende a se legitimar à medida que exprime a compatibilidade entre a sua finalidade e as preferências dos membros da sociedade; e a sua legitimação tem lugar no curso do processo de planejamento e orçamentação governamental" (BARBOSA, 2018, p. 168).

Essa hipótese de trabalho, alicerçada em sólidas teorias de base[3], e referenciada na tese de Barbosa (2018), está demonstrada no Fluxograma abaixo e tem a pretensão metodológica de sistematizar e oferecer as variáveis operacionais para a verificação prática da legitimidade das políticas públicas, enquanto procedimento de fiscalização, realizado no âmbito dos Tribunais de Contas do Brasil, o que abrange a delimitação dos conceitos, a identificação das suas dimensões e a indicação de possíveis indicadores.

Fluxograma – Quadro analítico para o controle de legitimidade da política pública



Fonte: adaptado de BARBOSA (2018, p. 169)

[3] As teorias de base utilizadas para fundamentar o modelo de análise são as formulações de John Rawls (1921-2002), acerca da teoria da justiça como equidade, de Ronald Dworkin (1931-2013), sobre justiça e valor, assim como as vertentes doutrinárias desenvolvidas por Jürgen Habermas (1929-), quanto à democracia deliberativa, e por Niklas Luhmann (1927-1998), em sua obra sobre a legitimação pelo procedimento.

O detalhamento original do Fluxograma está descrito a seguir, nas exatas palavras do autor, e permitirá aos futuros aplicadores do *modelo de análise*[4] a compreensão dos seus elementos estruturantes e o correto uso do método para atividade de aferição da legitimidade das políticas públicas.

> O quadro de referência acima procura ilustrar como o grau de legitimidade do gasto governamental pode ser avaliado mediante dois critérios conexos: *o material (ou substancial) e o formal (ou procedimental)*. O *critério substancial*, de caráter ético-moral (porque implica valores, fins, objetivos e propósitos), está associado ao conteúdo, à destinação e ao objeto da alocação dos recursos públicos. O *critério procedimental*, de índole jurídico-democrática, está relacionado ao modo como se forma a vontade política definidora das escolhas orçamentárias. No primeiro, indica-se o fundamento sobre o qual repousa a legitimidade do gasto público, qual seja, os objetivos fundamentais do Estado brasileiro, consubstanciados no artigo 3º da Constituição Federal[5]. No segundo, designa-se o processo de formação das leis orçamentárias, tal qual estabelecido na Carta Política e legislação complementar, como mecanismo apropriado para legitimar o gasto público. Em sua dimensão material, a legitimidade sustenta-se na pretensão de promover a equidade (ou justiça social) entre os membros da sociedade. Na dimensão formal, tem-se o processo de legitimação organizado para conectar, na formação do gasto governamental, o Estado (por seus Poderes constituídos), a sociedade civil e o mercado, em uma dinâmica argumentativo-racional que, ao gerar intersubjetividade, reúne as condições adequadas para produzir decisões válidas (justificadas). Esse modelo analítico ainda preconiza que a legitimidade do gasto governamental tende a ser assegurada na medida em que reverencia os princípios da *responsividade* e o da *efetividade*, considerando as suas duas dimensões (material e formal). O da responsividade, quando o fim do gasto do público corresponde ao que os cidadãos desejam, ou melhor, atende aos interesses da coletividade; o da efetividade, quando esse gasto público assim realizado, de fato, contribui para a modificação pretendida, seja ela social, cultural, ambiental, institucional ou econômica. O grau de legitimidade do gasto público pode ser avaliado por meio de indicadores, de fácil visualização e operacionalização, alguns já disponíveis para utilização. Do lado da *dimensão substancial*, podem ser úteis o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o Coeficiente de *Gini*, assim como a avaliação do *grau de satisfação da sociedade* quanto aos bens e serviços ofertados pelo Poder Público, conforme previsto no Decreto Federal nº 2.829, de 28 de outubro de 1998 (BRASIL, 1998), que fixa as normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, ainda pendente de desenvolvimento. Do lado da *dimensão procedimental*, dois indicadores poderiam ser desenvolvidos com proveito: um, destinado a aferir o cumprimento das etapas do processo de formação do gasto público; outro, com o fim de medir a funcionalidade do modelo processual orçamentário como meio institucionalizado para a obtenção de decisões legitimadas. A *avaliação de impacto*, ou mesmo a *auditoria operacional (de desempenho)*, constitui instrumento também adequado para verificar a responsividade e a efetividade dos programas governamentais, individualmente ou agrupados por função de governo, a fim de testar o nível da legitimidade dos gastos realizados. Idênticas alternativas de avaliação são aplicáveis para investigar a performance do processo orçamentário, tanto em seu aspecto formal quanto no funcional, como método idôneo para a legitimação das deliberações em matéria orçamentária (BARBOSA, 2018, p. 169-170).

O quadro de referências (modelo teórico) sistematizado para a análise da legitimidade das políticas públicas, conforme acima, está sustentado nas formulações de John Rawls (1921-2002), acerca da teoria da justiça como equidade, nas reflexões de Ronald Dworkin (1931-2013), sobre justiça e valor, assim como nas vertentes doutrinárias concebidas por Jürgen Habermas (1929-), quanto à democracia deliberativa, e Niklas Luhmann (1927-1998), em sua obra legitimação pelo procedimento[6].

Na *legitimidade material* (substancial), encontra-se o fundamento moral sobre o qual repousa a legitimidade da política pública, que são os objetivos fundamentais do Estado brasileiro, consubstanciados no artigo 3º da Constituição Federal (vide nota de rodapé nº 5). A compreensão dos objetivos fundamentais

[4] Quivy (2008) entende indispensável o arranjo de um *modelo de análise* para efeito de verificação da realidade.

[5] Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – *construir uma sociedade livre, justa e solidária*; II – *garantir o desenvolvimento nacional*; III – *erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais*; IV - *promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação* (BRASIL, 1988).

[6] Esse Marco Teórico constitui sumaríssimo recorte do que foi exaustivamente desenvolvido na tese de doutorado de Barbosa (2018).

da República Federativa do Brasil, como fundamento moral das escolhas orçamentárias, pode ser examinada à luz filosofia moral de John Rawls (1921-2002) e de Ronald Dworkin (1931-2013).

Em Rawls (1985; 2008; 2011, p. 345), as desigualdades sociais e econômicas devem satisfazer duas condições: a primeira é que devem estar vinculadas a cargos e posições abertos a todos, em condições de igualdade equitativa de oportunidades; a segunda é que devem redundar no maior benefício possível para os membros menos privilegiados da sociedade.

Para Dworkin (2011; 2014), a justiça social (justiça distributiva) somente é possível quando existir igualdade na distribuição dos recursos aos membros da sociedade, sendo que o princípio da diferença de Rawls constitui uma forma de interpretação da concepção da igualdade dos recursos.

Na *legitimidade formal* (procedimental), por outro lado, considera-se que o processo legislativo de formação das leis orçamentárias, expressão das políticas públicas, consoante estabelecido na Constituição Federal e legislação complementar, constitui o espaço político-institucional de legitimação dessas políticas governamentais, em razão de nele ocorrerem as articulações e as deliberações com vistas às escolhas orçamentárias.

Na teoria de Luhmann (1980, p. 7-8; 1985), os "procedimentos legalmente organizados podem contribuir ou mesmo levar à legitimação de opções obrigatórias do ponto de vista jurídico". Luhmann sugere que os mecanismos formais do processo decisório têm papel essencial na formação da vontade coletiva. Embora defenda que não existam verdades absolutas capazes de determinar a deliberação, o processo de comunicação instaurado para a decisão é a diretriz que serve de fio condutor nesse sentido. Esse processo de comunicação, quando efetivo e realizado mediante regras bem demarcadas (procedimentos), possibilita discussões racionalmente conduzidas e refletidas, que culminam na produção de deliberações materialmente fundamentadas e passíveis da aceitação de todos.

Habermas (2003; 2014; 2015), por sua vez, reconhece, em um rito procedimental formal, o possível instrumento racional para a validade de decisões e agrega a seu modelo analítico elementos como as regras e pressupostos de comunicação, o acordo entre livres e iguais e o consenso. O pensador, ao se alinhar à corrente de pensamento que adota o procedimento como caminho para a questão da legitimação, aduz que a centralidade na formação da vontade política está em saber por qual procedimento uma racionalidade moral pode ser estabelecida, o que significa submeter nossos pontos de vista, nossas preferências, nossos valores, pelo filtro de uma discussão argumentada.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pergunta de partida, que direcionou a presente investigação, buscou saber em que medida era possível o delineamento de um modelo de análise apto a verificar o grau de legitimidade das políticas públicas.

Fixou-se a hipótese inicial de que o controle de legitimidade dos programas governamentais, enquanto expressão das políticas públicas, é viável e constitui mecanismo capaz de propiciar a adequada concretização dos direitos fundamentais, especialmente os sociais. Além disso, vislumbrou-se que a razoável compreensão desse processo estatal de controle externo pode colaborar para a eficiência e equidade das políticas públicas no Brasil, especialmente em suas fases de formulação e implementação.

Como objetivo geral, o trabalho que ora se finaliza, procurou *analisar* o controle de legitimidade das políticas públicas na perspectiva do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas do Brasil, observadas as suas competências constitucionais e legais, e *propor* metodologia inovadora para a operacionalização dessa específica ação fiscalizatória.

A metodologia de pesquisa empregada - de caráter descritivo, exploratório e argumentativo, norteada pelo método fenomenológico, pela abordagem qualitativa e se utilizando da revisão bibliográfica e documental como técnicas – permitiu examinar diversas vertentes conceituais acerca da natureza e função das políticas públicas, além de obras científicas sobre o fenômeno da legitimidade e seu controle, com a finalidade de demonstrar a pertinência do modelo de análise estruturado para o controle externo específico de legitimidade dos programas governamentais, na qualidade de expressão das políticas públicas.

Os tópicos desenvolvidos no corpo do artigo - o caráter multifacetado da política pública (2); o sistema de planejamento e orçamento governamental como expressão das políticas públicas (30; o controle de legitimidade enquanto princípio constitucional e mecanismo de *checks and balances* entre Poderes (4) e; a proposta metodológica para o controle de legitimidade exercido pelos Tribunais de Contas do Brasil - , permitiram dar resposta à pergunta de partida, por meio de argumentos consistentes e referenciados, o que restou evidenciada a plausibilidade da formal e prática do controle de legitimidade das políticas públicas.

Verificou-se que o controle de legitimidade pode ser traduzido como princípio constitucional à luz do artigo 70, *caput*, da Constituição Federal, que positiva a regra segundo a qual os Tribunais de Contas do Brasil, enquanto órgãos constitucionais de controle externo, exercem essa modalidade de fiscalização das políticas públicas. Reconheceu-se igualmente que o mesmo controle de legitimidade da política pública constitui mecanismo de freios e contrapesos (*checks and controls* ou *checks and balances*) entre os Poderes Públicos, especialmente entre o Legislativo e o Executivo, tendo em vista adentrar na análise da intimidade do processo decisório levado a cabo por eles, o que faz descobrir as suas motivações e aferir os seus resultados, propriedades do *mérito* dos atos examinados, constituindo, assim, autêntica limitação do poder político.

Confirmando a hipótese inicial, demonstrou-se que é factível o controle de legitimidade das políticas públicas pelos Tribunais de Contas do Brasil, valendo-se do modelo de análise adaptado de Barbosa (2018), que está alicerçado em sólidas teorias de base. Esse quadro analítico de análise está ordenado em Fluxograma e oferece as variáveis operacionais para a verificação prática da legitimidade das políticas públicas, porquanto, delimita os conceitos, identifica as suas dimensões e aponta possíveis indicadores de aferição. Possibilita, portanto, verificar a plausibilidade da tese defendida pelo autor, quando preconiza que o gasto público tende a se legitimar, à medida que exprime a compatibilidade entre a sua finalidade e as preferências dos membros da sociedade; e a sua legitimação tem lugar no curso do processo de planejamento e orçamentação governamental.

Assim, ainda que a metodologia aplicada tenha propiciado o alcance dos objetivos visados, mas dado o traço exploratório da pesquisa, cabe dizer que o limitado espaço reservado para artigos dessa natureza e as poucas evidências sobre a matéria sensibilizaram os limites da investigação. O modelo teórico de análise ora lançado não quer se mostrar abrangente e pronto para os fins a que se destina. Outras investigações certamente trarão novas informações e outras variáveis capazes de aprimorar ou mesmo alterar a dinâmica do exercício do controle externo da Administração Pública pelos Tribunais de Contas do Brasil. A contribuição deste estudo, tanto para alargar o campo do conhecimento quanto para promover mudanças concretas no exercício desse controle externo, foi mostrar alternativa de atuação, ainda não explorada, e que pode favorecer escolhas orçamentárias tendentes a melhorar o grau de eficiência e justiça social das políticas públicas e, dessa forma, alcançarem o patamar de justificadas (legitimadas).

Por fim, discorrer sobre os novos papeis dos Tribunal de Contas do Brasil, em uma sociedade pós pandemia, permitiu a desconstrução de antigos conceitos sobre o controle da Administração Pública, antes muito reducionista de entendimento, que limitava a atuação das Corte de Contas à mera fiscalização de conformidade dos atos de gestão e das prestações de contas às leis. Com esse novo discernimento, os Tribunais de Contas tornam-se atores importantes no controle de legitimidade das políticas públicas, atuando de acordo as suas atribuições constitucionais e legais, já bem desenhadas no ordenamento jurídico pátrio.

7 REFERÊNCIAS

AGAMBEN, Giorgio. **O mistério do mal**: Bento XVI e o fim dos tempos. Tradução de Silvana de Gaspari e Patrícia Peterle. São Paulo: Boitempo Editorial; Florianópolis, SC: Editora da UFSC, 2015.

BARBOSA, Antonio Blecaute Costa. **A legitimidade do gasto governamental no Brasil**: as condições de possibilidade do controle externo pelo Tribunal de Contas da União após a Constituição Federal de 1988. 2018. 266 f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2018.BRASIL.

BRASIL. Congresso Nacional. 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil.** Poder Executivo. Brasília, DF, 23/mar.1964, retificada em 9 abr.1964 e em 3 jun.1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320compilado.htm#veto. Acesso em: 30 set. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 30 de jan.2023.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **MTO Manual Técnico de Orçamento** – Edição 2022 – Brasília, 2022. Disponível em: < 248 https://www1.siop.planejamento.gov.br/siopdoc/doku.php/mto:mto_versoes_anteriores>. Acesso em: 30 de jan. 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em Direito. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas Públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 1-23.

CARDOSO, Fernando Henrique. Discurso pronunciado na CEPAL em agosto de 2003. *In*: STEIN, Ernesto et al. (coord.). **A política das políticas públicas**: progresso econômico e social na América Latina. Relatório 2006. 2. ed. 2. reimp. Rio de Janeiro: Elsevier; Washington, DC: BID, 2007.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. **Revista de informação legislativa**, Brasília, DF, v. 35, n. 138, abr./jun. 1998, p. 39-48.

DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. *In*: BARREIRA, M. C. R. N; CARVALHO, M. C. B. (orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 13-42.

DWORKIN, Ronald. **A virtude soberana**: a teoria e a prática da igualdade. 2. ed. Tradução de Jussara Simões. Revisão técnica e da tradução Cícero Araújo e Luiz Moreira. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011.

DWORKIN, Ronald. **A raposa e o porco-espinho**: justiça e valor. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2014.

FONSECA, Francisco. Dimensões críticas das políticas públicas. *In*: **Cadernos EBAPE.BR**. Rio de Janeiro: v. 11, n. 3, artigo 5, set./nov. 2013. p. 402-418.

GERTLER, Paul J. *et al*. **Avaliação de Impacto na Prática**. 2. ed. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento e Banco Mundial (BIRD). Licença: Creative Commons Attribution. 2018.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 16. ed. Ampliada, revista e atualizada. Inclui capítulo sobre orçamento por resultados. São Paulo: Atlas, 2012.

GRUPO BANCO MUNDIAL. **Um Ajuste Justo**: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. Volume I: Síntese. [Washington, DC], 2017. Disponível em https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/publication/brazil-expenditure-review-report Acesso em: 27 de jan. 2023.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. 2. ed. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro vols. I e II, 2003.
HABERMAS, Jürgen. **Ética do Discurso**: obras escolhidas. Tradução de Lumir Nahodil e Revisão científica de João Tiago Proença. Lisboa, Portugal: Edições 70, Vol. III, 2014.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria Política**: obras escolhidas. Tradução de Lumir Nahodil e Revisão científica de João Tiago Proença. Lisboa, Portugal: Edições 70, 2015.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. **Gouverner par les instruments**. Paris: Presses de Sciences Politique, 2004, 370p. Disponível em https://doi.org/10.4000/sdt.27371. Acesso em: 30 de jan. 2023.

LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo procedimento**. Tradução de Maria da Conceição Côrte-Real. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1980.

LUHMANN, Niklas. Legitimidade. *In*: LUHMANN, Niklas. **Sociologia do Direito II**. Tradução de Gustavo Bayer. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1985, p. 61-70.

MATTOS, Pedro Lincoln. Dissertações não-acadêmicas em mestrados profissionais: isso é possível? **Revista de Administra Contemporanea (RAC)**, Rio de Janeiro, v.1, n.2, maio/ago. 1997: 153-171. Disponível em: http://www.anpad.org.br/rac. Acesso em: 10 jan. 2023.

MOTTA, Gustavo da Silva. Como Escrever um Bom Artigo Tecnológico? **Revista de Administra Contemporanea (RAC)**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 5, set./out., 2017. Disponível em: http://www.anpad.org.br/rac. Acesso em: 10 jan. 2023.

PALUMBO, D. J. A abordagem de política pública para o desenvolvimento político na América. *In*: **Política de capacitação dos profissionais da educação**. 2. ed. Tradução: de Adriana Farah. Harcourt Brace & Company. Belo Horizonte, MG: FAE/IRHJP, 1994. p. 35-61.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. O controle da Administração Pública na nova Constituição Brasileira. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, a. 26, n. 103, p. 27-46, jul./set. 1989.

QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc Van. **Manual de Investigação em ciências sociais**. Tradução de João Minhoto Marques, Maria Amália Mendes e Maria Carvalho. Revisão científica de Rui Santos. 5. ed. Lisboa, Portugal: Gradiva, 2008.

RAMOS, Paola Novaes. **A pertinência do conceito de legitimidade para organizações políticas**: perspectivas indígenas e modernas. Brasília: Editora UnB, 2014.

RAWLS, John. **Justice as Fairness**: Political not Metaphysical. Philosophy and Public Affairs, Princeton University Press, vol. 14, n. 3. 1985, pp. 223-251.
RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Tradução Jussara Simões. Revisão técnica e da tradução Álvaro de Vita. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

RAWLS, John. **O liberalismo político**. Tradução de Álvaro de Vita. ed. ampl. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

SALAMON, Lester M. (Editor). **The tools of government**: a guide to the new governance. With the special assistence of Odus V. Elliott. Nova York, USA: Oxford University Press, 2002.

TORRES, Ricardo Lobo. O Tribunal de Contas e o controle da legalidade, economicidade e legitimidade. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, DF: a.31, n. 121, p. 265-271, jan./mar. 1994.

WOLKMER, Antônio Carlos. Legitimidade e legalidade: uma distinção necessária. **Revista de Informação Legislativa,** Brasília, DF, a. 31, n. 124, p. 179-185, out. /dez. 1994.

Projeto Juntos Pela Educação e o fortalecimento do Controle Externo Educacional: experiência do Tribunal de Contas do Estado do Amapá

Carina Baia Rodrigues, Regiane Guedes Rodrigues, Márcio da Paixão Barros e Saulo Oliveira Miranda

Project Together for Education and the strengthening of External Educational Control: experience of the Court of Auditors of the State of Amapá

RESUMO

O presente artigo possui como objetivo apresentar o Projeto Juntos Pela Educação, desenvolvido pelo TCE/AP. Desse modo, serão expostos dados parciais referentes à gestão das secretarias e das escolas. O trabalho revela as primeiras impressões obtidas pelo TCE/AP quando da aplicação da metodologia em dois municípios do Estado. O estudo possui abordagem quantitativa e qualitativa e foi realizada por meio de pesquisa de campo. No bojo dos resultados parciais foi possível notar, por exemplo, que somente 18% das escolas adotam, como critério de seleção de diretores, a eleição ou por processo seletivo, 35% não realizam ações para melhoria da aprendizagem e 18% não possuem PPP. Os dados, além de servirem de instrumento que auxilia o TCE/AP, no acompanhamento e controle das políticas públicas, servem ao controle social e aos gestores educacionais do Estado do Amapá em seus planejamentos estratégicos.

Palavras-chave: Controle Externo Educacional. Projeto Juntos Pela Educação. TCE/AP.

ABSTRACT

This article aims to present the Project Together for Education, developed by TCE/AP. Thus, partial data regarding the management of departments and schools will be exposed. The work reveals the first impressions obtained by the TCE/AP when applying the methodology in two municipalities in the State. The study has a quantitative and qualitative approach and was carried out through field research. In the midst of partial results, it was possible to note, for example, that only 18% of schools adopt election or selection process as a criterion for selecting directors, 35% do not carry out actions to improve learning and 18% do not have PPP. The data, in addition to serving as an instrument that helps the TCE/AP in monitoring and controlling public policies, serves social control and educational managers in the State of Amapá in their strategic planning.

Keywords: External Educational Control. Together for Education Project. TCE/AP.

1 INTRODUÇÃO

O Tribunal de Contas do Estado do Amapá (TCE/AP) possui como missão institucional exercer a fiscalização da gestão pública em benefício da sociedade com independência, efetividade e transparência. Como parte das ações, fruto do Termo de Cooperação celebrado entre o TCE/AP e o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Amapá (TCM/PA), a Corte de Contas Amapaense pôde acompanhar, em agosto de 2021, por ocasião da aplicação dos questionários e visitação *in loco* às redes de ensino dos municípios paraenses de Afuá e Chaves, o desenvolvimento do projeto piloto Fortalecimento da Educação nos Municípios da Região do Arquipélago do Marajó, realizado pelo TCM/PA.

Assim, inspirado no projeto do TCM/PA, o TCE/AP designou, por meio da Portaria 593/2021-TCE/AP, equipe técnica para realizar um projeto próprio, denominado Projeto Juntos pela Educação. A primeira etapa de aplicação se deu nos municípios de Laranjal do Jari e Vitória do Jari, no momento da realização do III TCE na Comunidade[1], em novembro de 2021. As ações do Projeto foram realizadas sob a Coordenação Geral do Conselheiro Regildo Wanderley Salomão e da Conselheira Substituta Terezinha de Jesus Botelho.

O Projeto Juntos Pela Educação visa contribuir para o aprimoramento da qualidade da educação pública amapaense, para além das atividades rotineiras de fiscalização da aplicação dos recursos públicos, tendo como instrumentos: levantamentos, diagnósticos e proposição de medidas para o enfrentamento das fragilidades educacionais identificadas, com ênfase nos seguintes eixos: 1) gestão da secretaria e das escolas da rede estadual e da rede e municipal, destacando a organização pedagógica e as boas práticas educacionais das redes; 2) infraestrutura, com atenção para a acessibilidade e para os protocolos de biossegurança exigidos na ocasião da pandemia de Covid-19; 3) merenda escolar; 4) transporte escolar; e, 5) atuação dos Conselhos de Controle Social e Unidades Executoras.

Alguns dos eixos apresentados estão diretamente ligados aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis (ODS) definidos pela Agenda 2030, como exemplo pode-se mencionar: a) o eixo de gestão da secretaria de educação e das escolas que se atrela ao ODS 4 que trata da educação de qualidade; b) o eixo infraestrutura que se liga ao ODS 4, em sua meta 4.a que possui como proposta construir e melhorar instalações físicas para educação, apropriadas para crianças e sensíveis às deficiências, e que proporcionem ambientes de aprendizagem seguros e não violentos; ainda no eixo infraestrutura são contempladas análises relativas ao ODS 6 que trata da água potável e saneamento; e, c) no eixo merenda escolar, o projeto se relaciona com o ODS 2, relativo à fome zero e agricultura sustentável. Nesse sentido, a execução dos trabalhos também serve ao propósito de acompanhar e estimular o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no âmbito local.

Além disso, a implantação do Projeto Juntos Pela Educação materializa a missão do TCE/AP, vez que propicia uma ação mais direta, célere e contínua junto às secretarias de educação e suas respectivas unidades escolares, contribuindo para o aperfeiçoamento da gestão pública em educação, de forma preventiva e corretiva, por meio de orientações, recomendações e determinações, possibilitando o fortalecimento da gestão educacional. Espera-se, com a execução do referido projeto, contribuir para a melhoria dos índices educacionais e com a qualidade da educação no estado do Amapá.

Diante do exposto, o presente trabalho possui como objetivo geral apresentar, em linhas gerais, o Projeto Juntos Pela Educação, realizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Amapá. O estudo se propõe ainda a apresentar dados parciais referentes a um dos eixos do projeto, qual seja: gestão das secretarias e das escolas, revelando as primeiras impressões obtidas pela Corte de Contas quando da realização da metodologia em dois municípios do Estado do Amapá (Laranjal do Jari e Vitória do Jari). Trata-se de uma pesquisa com abordagem quantitativa e qualitativa e para a concretização do estudo, foi realizada uma pesquisa de campo. O artigo se estrutura em seções que apresentam o referencial teórico adotado, os procedimentos metodológicos, o detalhamento dos dados obtidos, a análise e discussão dos dados e as considerações finais.

[1] O TCE na comunidade é um grande projeto desenvolvido pelo TCE/AP que visa aproximar o Tribunal e demais órgãos parceiros da população dos municípios abrangidos no projeto, objetivando demonstrar a importância das atividades desenvolvidas no Tribunal para a sociedade, especialmente quanto ao estímulo ao controle social que deve ser efetivado através da fiscalização da boa aplicação de verbas públicas.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A educação, direito fundamental do ser humano, constitui a chave para um desenvolvimento sustentável, assim como para assegurar a paz e a estabilidade dentro de cada país (UNESCO, 2000). Contudo, o que se verifica é que milhares de crianças e jovens ainda se encontram fora da escola de maneira que, infelizmente, tal direito ainda é continuamente negado, mesmo na atualidade.

No ordenamento jurídico brasileiro a educação se refere a um direito social, nos termos do art. 6º da Constituição Federal (CF/1988). Tal direito é aplicável a todos, sendo dever do Estado e da família a sua realização. Ainda, de acordo com o texto constitucional, em seu art. 205, a educação deve ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, com vistas ao pleno desenvolvimento da pessoa, o seu preparo para o exercício da cidadania e a sua qualificação para o trabalho.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), por sua vez, dispõe que a educação, "inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho" (BRASIL, Lei n. 9.394/1996, art. 2º).

A Resolução n. 03/2015 da ATRICON (Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil) que aprova as Diretrizes de Controle Externo 3208/2015 e a atuação do Comitê Técnico de Educação do Instituto Rui Barbosa (CTE-IRB) representam importantes marcos na ampliação do olhar e dos pontos de atuação do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas na área da educação. Nesse contexto se verifica um crescente estímulo para a atuação dos Tribunais de Contas no acompanhamento e avaliação de políticas públicas educacionais.

O Tribunal de Contas da União (2016) aponta que o Brasil assumiu, perante o Fórum Mundial da Educação, realizado no ano de 2000, em Dakar-Senegal, o compromisso intitulado Educação para Todos (EPT), contendo objetivos a serem priorizados pelos países signatários. Educação na primeira infância; Educação primária universal; Paridade e igualdade de gênero; e Qualidade da educação são alguns desses objetivos. Esse pacto foi ratificado durante o Fórum Mundial da Educação, ocorrido na Coreia do Sul, em maio de 2015, oportunidade em que foi aprovada a Declaração de Incheon, que reforçou e ampliou a agenda anterior de compromissos da comunidade internacional com a Educação até 2030.

Além disso, a nova agenda demonstra clara preocupação com a educação de qualidade, inclusiva e equitativa. A plena realização do direito à educação, por vezes, mostra-se ameaçada, especialmente quando se verificam questões como a escassez dos recursos públicos destinados a este fim ou mesmo a má utilização daquilo que se encontra consignado nos orçamentos educacionais. Teixeira e Duarte (2017) expressam que, na década de 1950, já se verificavam estudos referentes ao financiamento da educação, nos quais se demonstravam a insuficiência dos recursos públicos aplicados ao direito à educação.

Os autores observam que novos estudos, afetos ao mesmo tema, realizados após a redemocratização do país e promulgação da CF/1988, trazem novamente à pauta política o tema da insuficiência de recursos financeiros estatais para a educação. De acordo com Cunda (2011), é no sentido de otimização dos recursos públicos, notadamente escassos, que os Tribunais de Contas devem agir com vistas a auxiliarem na concretização dos princípios e direitos fundamentais constantes, expressa e implicitamente, na CF/1988, dentre os quais se inclui o direito à educação.

No âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Amapá (TCE/AP), foi formalmente instituído um grupo de trabalho (GT) ligado à educação. O Tribunal designou o GT para acompanhamento dos Planos de Educação estadual e municipais e para a atuação nas ações da área de educação realizadas pelo Tribunal. O grupo, composto por 4 (quatro) servidores, realiza as ações de fiscalização na área educacional, executa os estudos nacionais requeridos pelo (CTE) IRB, em nível estadual, e orienta suas Secretarias de Educação jurisdicionadas visando à eficiência e o aprimoramento das ações desempenhadas por elas. Dentre tais trabalhos, destacam-se os projetos: "TCE nas Escolas", "A Educação Não Pode Esperar", "Permanência Escolar na Pandemia", além de outras atividades de orientação, como cursos e palestras, a exemplo do Seminário, "Atuação do TCE/AP no controle externo da educação", realizado pela Escola de Contas do TCE/AP em parceria com o GT Educação e o "Projeto Juntos pela Educação", objeto do presente estudo.

Destaca-se, por oportuno, que a gestão do TCE/AP, no cumprimento de sua missão institucional, teve papel relevante no sucesso do projeto, eis que prestou todo o suporte necessário à sua implementação.

3 MÉTODO DE PESQUISA

O presente trabalho teve suas etapas e produtos concebidos a partir do projeto Fortalecimento da Educação no Estado do Pará, bem como de um amplo processo de pesquisa, estudos e análises da legislação educacional, da literatura sobre o tema e trabalhos desenvolvidos pelos demais Tribunais de Contas brasileiros.

Na fase de planejamento, a equipe técnica da educação do TCE/AP realizou a elaboração do projeto, definindo as etapas, fases e metodologia considerando as peculiaridades locais, conforme as técnicas a seguir:

Adaptação de 6 (seis) modelos diferentes de questionários cujas questões incluem as dimensões estabelecidas no objetivo geral do projeto. Os questionários foram aplicados junto aos Secretários(as) de Educação, Gestores(as) Escolares, Professores(as) e Conselhos de Controle Social de Educação (CEE/CME, CACS-FUNDEB e CAE); elaboração de checklists objetivando a verificação de aspectos referentes à infraestrutura, acessibilidade, ambientes, segurança, alimentação, limpeza e higienização; e, seleção, por amostragem, das unidades escolares que compõem as redes estadual e municipais públicas de ensino e definição do tamanho das amostras para aplicação de questionários e checklists de infraestrutura.

Para que a análise se revelasse significativa, foram avaliadas ao menos 8 (oito) escolas, em cada um dos dois municípios (incluindo as redes estadual e municipal), e os estabelecimentos escolares foram selecionados entre a zona rural e urbana.

Na fase de execução, foram realizados os seguintes procedimentos em cada rede de ensino selecionada: 1) Reunião com o prefeito e secretaria de educação; 2) Reunião com vereadores; 3) Reunião com equipe técnica da Secretaria Municipal de Educação (SEMED); 4) Reunião com o Promotor de Justiça da Comarca; 5) Reunião com a comunidade escolar; 6) Visitas às escolas selecionadas e entrevistas junto aos diretores de escola, uma amostra de professores e conselheiros escolares; 7) Vistoria dos prédios, contando com a companhia de representante da unidade escolar, a fim de colher dados, por meio de preenchimento de formulários padronizados e de registro fotográfico, acerca das condições de infraestrutura, acessibilidade, limpeza e aspectos de biossegurança das escolas selecionadas; e, 8) Reunião com o Conselho Municipal de Educação (CME), com o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (CACS FUNDEB) e Conselho de Alimentação Escolar (CAE) para a aplicação de entrevistas junto aos conselheiros.

Com a conclusão da etapa de levantamento, a equipe técnica elaborou os diagnósticos das redes de ensino, cujas informações estão sintetizadas em relatório que mapeou as dificuldades detectadas e as boas práticas implementadas pelas redes estadual e municipais de ensino do Estado. O diagnóstico, apresentado em forma de relatório, subsidiará a elaboração do plano de ação que conterá as propostas de aperfeiçoamento que as redes de ensino deverão adotar com vistas à melhoria das fragilidades identificadas.

Importa mencionar que, diante das informações levantadas, os municípios receberam Relatórios Preliminares nos quais foram destacadas questões mais pontuais e que a comissão técnica julgou serem passíveis de solução a curto prazo. Paralelamente, foram expedidas pelo Pleno do TCE/AP as Recomendações por meio das quais o Tribunal aponta caminhos a serem adotados pelas redes na busca do aperfeiçoamento da promoção da educação pública de qualidade. Existe a previsão da realização de etapa de monitoramento que consiste na verificação do acatamento e execução das medidas sugeridas.

O projeto, que consiste em quatro etapas: levantamento, elaboração de diagnóstico, propostas de encaminhamentos e monitoramento das recomendações/determinações expedidas pelo TCE/AP, foi estruturado em fases, de maneira que se pretende, ao final delas, que todos os 16 (dezesseis) municípios do Estado do Amapá sejam objeto de estudo detalhado. As fases estão organizadas conforme exposto a seguir:

Tabela 1 – Fases do Projeto Juntos Pela Educação

Fase	Municípios abrangidos
1	Laranjal do Jari e Vitória do Jari
2	Cutias e Itaubal
3	Porto Grande e Ferreira Gomes
4	Macapá, Santana e Mazagão
5	Pedra Branca e Serra do Navio
6	Amapá, Tartarugalzinho e Pracuúba
7	Calçoene e Oiapoque

Fonte: Comissão de Levantamento - TCE/AP (nov/2021)

Para a primeira etapa de execução, cujos dados parciais constam no presente artigo, foram coletados, analisados e sistematizados dados relativos às redes públicas de ensino estadual e municipais de Laranjal do Jari e de Vitória do Jari (Fase 1). Os dois municípios, bem como os demais municípios do Estado do Amapá, revelam dificuldade no atingimento das metas projetadas para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)[2], nos anos iniciais do ensino fundamental.

Assim, aproveitando o momento de mobilização do Tribunal de Contas no Vale do Jari, para a realização do TCE na Comunidade, a primeira fase do projeto foi executada no mês de novembro de 2021, quando foram visitadas 17 (dezessete) escolas, conforme distribuição amostral expressa abaixo:

Tabela 2 – Municípios selecionados e distribuição da Amostra – Fase 1

Município	Amostragem – Fase 1			
Laranjal do Jari	Mun. Urbana 2	Mun. Rural 3	Est. Urbana 2	Est. Rural 2
Vitória do Jari	Mun. Urbana 3	Mun. Rural 3	Est. Urbana 2	Est. Rural 0

Fonte: Comissão de Levantamento - TCE/AP (nov/2021)

Para que a análise se revelasse expressiva foram selecionadas unidades pertencentes à zona urbana e à zona rural dos municípios mencionados. A análise abrangeu estabelecimentos de administração municipal e estadual, em cada uma das zonas (urbana e rural). Abaixo consta a listagem das escolas visitadas na primeira etapa do projeto:

Tabela 3 - Escolas visitadas – Fase 1

Laranjal do Jari			
Código INEP da Escola	**Administração**	**Zona**	**Data da visita**
16011392	Municipal	Urbana	24/11/2021
16009274	Municipal	Urbana	24/11/2021
16010558	Municipal	Rural	24/11/2021
16010558	Municipal	Rural	24/11/2021
16005201	Municipal	Rural	24/11/2021
16005007	Estadual	Urbana	24/11/2021
16004906	Estadual	Urbana	24/11/2021
16004930	Estadual	Rural	24/11/2021
16004990	Estadual	Rural	24/11/2021
Vitória do Jari			

[2] De acordo com as informações presentes no portal do Ideb http://ideb.inep.gov.br/ consulta em março de 2021.

Código INEP da Escola	Administração	Zona	Data da visita
16009436	Municipal	Urbana	25/11/2021
16006690	Municipal	Urbana	25/11/2021
16009444	Municipal	Urbana	25/11/2021
16008235	Municipal	Rural	26/11/2021
16007093	Municipal	Rural	26/11/2021
16010299	Municipal	Rural	26/11/2021
16004981	Estadual	Urbana	25/11/2021
16005023	Estadual	Urbana	25/11/2021

Fonte: Comissão de Levantamento - TCE/AP (nov/2021)

Ao todo foram visitadas (17) dezessete escolas, conforme distribuição expressa na Tabela 3. Como limitações ao trabalho, cabe mencionar a dificuldade de acesso a algumas escolas da Zona Rural e o curto espaço de tempo disponibilizado para a realização das visitas in loco, num lapso temporal de 3 (três) dias, o que implicou na impossibilidade de visitação de escolas rurais mais distantes, algumas exigiam o deslocamento de mais de 06 (seis) horas para se chegar ao local, por isso, foram visitadas as escolas rurais mais próximas dos municípios selecionados. Apesar disso, a amostra se revelou significativa e apresenta dados riquíssimos para a identificação do quadro educacional existente nas redes de ensino de Laranjal do Jari e de Vitória do Jari.

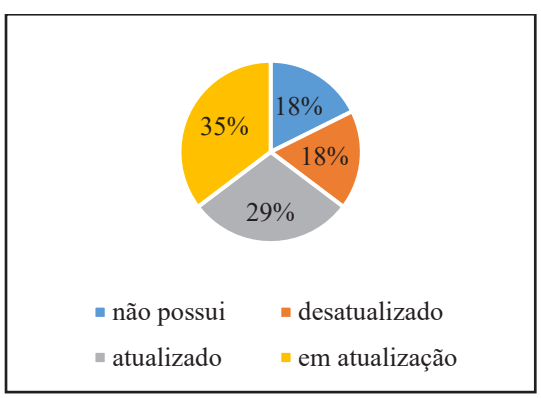
4 RESULTADOS DA PESQUISA

Conforme já mencionado, o projeto se utiliza de 4 (quatro) etapas, as quais consistem no levantamento, elaboração de diagnóstico, propostas de encaminhamentos e monitoramento das recomendações/determinações. Para a composição do Levantamento são tratadas informações referentes aos eixos: 1) gestão da Secretaria e das escolas da rede estadual e da rede e municipal; 2) infraestrutura, com atenção para a acessibilidade e para os protocolos de biossegurança exigidos na ocasião da pandemia de Covid-19; 3) merenda escolar; 4) transporte escolar; e, 5) atuação dos Conselhos de Controle Social e Unidades Executoras.

Considerando o breve espaço disponível para a apresentação e discussão dos dados, este artigo reflete somente os dados da primeira fase do Projeto Juntos Pela Educação, relativos ao eixo Gestão da Secretaria e das escolas da rede estadual e da rede municipal de ensino. O eixo está ligado ao ODS 4 que trata da educação de qualidade.

Para o eixo, o levantamento consultou a existência e situação de atualização dos Projetos Políticos Pedagógicos (PPP) das unidades escolares visitadas. Os dados revelam que dentre a amostra 18% das escolas não possui o instrumento e, em outras 18%, os PPPs estão desatualizados, conforme demonstra o Gráfico 1.

Gráfico 1 - Situação dos PPPs



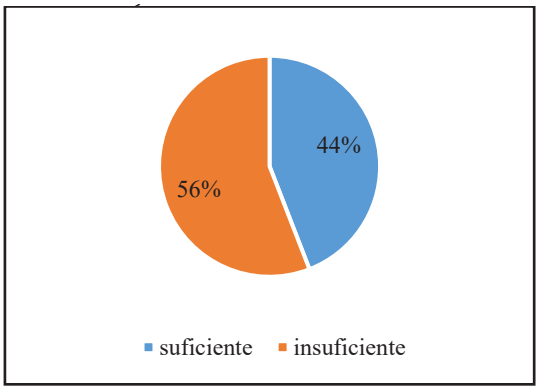
Fonte: Comissão de Levantamento - TCE/AP (nov/2021)

A comissão pesquisou a situação quanto ao fornecimento de materiais básicos, como pincéis,

papéis e apagadores para uso em sala de aula. Foram entrevistados 34 (trinta e quatro) professores e, por meio das entrevistas, foi possível verificar que para 55% da amostra o material de apoio recebido é insuficiente para a realização de uma boa atividade pedagógica. As visitas *in loco* revelaram que grande parte das escolas das redes de ensino estudadas não possui equipamentos de multimídia, como televisores, computadores e aparelhos de som, que poderiam ser empregados em aulas diferenciadas e em metodologias mais atrativas para os alunos.

O Gráfico 2 apresenta os dados quanto à suficiência de materiais de apoio:

Gráfico 2 - Condições de fornecimento de material de apoio

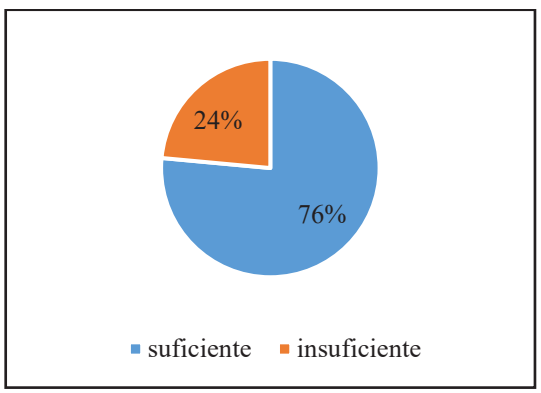


Fonte: Comissão de Levantamento - TCE/AP (nov/2021)

Em cada uma das escolas visitadas foram verificadas a existência e suficiência de livros didáticos para todos os alunos matriculados nas unidades escolares. Para a verificação, os professores foram consultados por meio de questão própria nas entrevistas. Em 24% da amostra foi evidenciada a insuficiência de livros didáticos.

O Gráfico 3 apresenta os dados relativos à suficiência de livros:

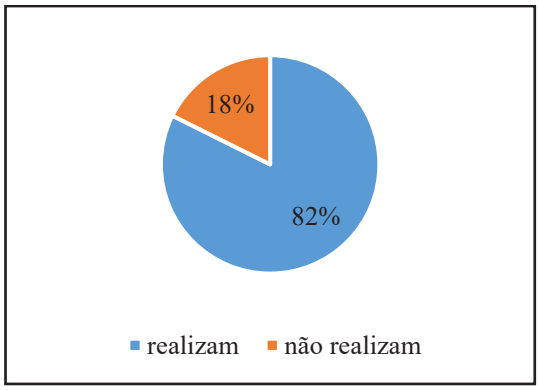
Gráfico 3 - Fornecimento de Livros Didáticos



Fonte: Comissão de Levantamento - TCE/AP (nov/2021)

As unidades escolares visitadas foram consultadas sobre a existência de Avaliações Diagnósticas para verificação do nível de aprendizagem dos alunos. Por meio desse instrumento, é possível perceber as fragilidades na aprendizagem, e, do diagnóstico oriundo das avaliações, as escolas podem definir estratégias para melhoria do ensino praticado. Foi identificado que 18% das escolas visitadas não realizam a avaliação diagnóstica de seus alunos, conforme demonstra o Gráfico 4:

Gráfico 4 - Realização de Avaliação Diagnóstica

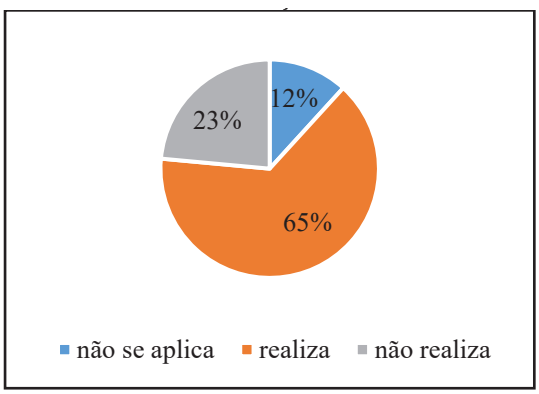


Fonte: Comissão de Levantamento - TCE/AP (nov/2021)

O levantamento verificou o uso de Simulados de exames nacionais, como a Prova Brasil e o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), como estratégia para a preparação dos alunos para a realização de tais exames. Extrai-se da pesquisa, que 23% das escolas visitadas não utilizam os simulados em sua prática pedagógica. Para 12% da amostra, o item não se aplica por se tratarem de creches.

O gráfico 5 revela o quadro identificado quanto ao quesito:

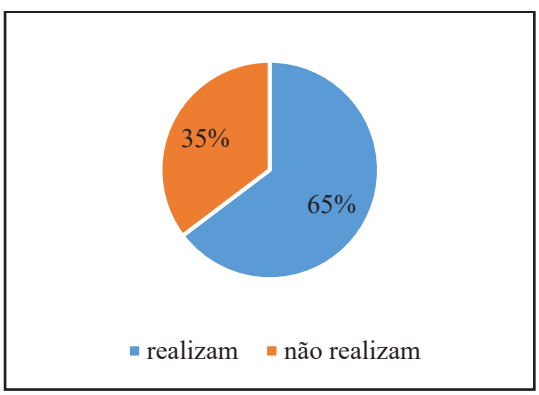
Gráfico 5 - Realização de Simulados



Fonte: Comissão de Levantamento - TCE/AP (nov/2021)

Além da verificação da realização de Avaliação Diagnóstica e de Simulados, o estudo buscou evidenciar a existência de ações para a melhoria de aprendizagem, tais como reforço escolar, projetos de leitura e de matemática, dentre outros. Foi verificado que em 35% das escolas não são realizadas ações com a referida finalidade. O gráfico 6 aponta para os percentuais amostrais das escolas que realizam e que não realizam os simulados:

Gráfico 6 - Realização de ações para melhoria da aprendizagem

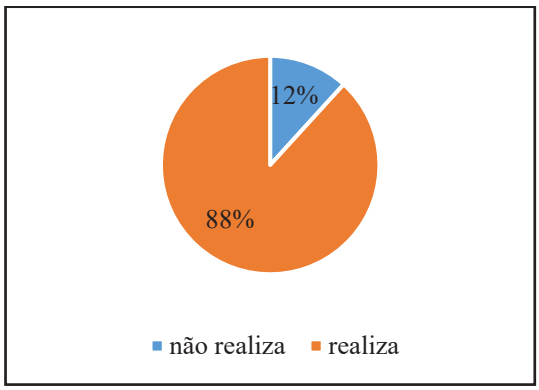


Fonte: Comissão de Levantamento - TCE/AP (nov/2021)

A Busca Ativa Escolar consiste em um conjunto de ações articuladas que visam resgatar os alunos que se encontram em situação de abandono ou evasão escolar. A busca se revela essencial para garantia da permanência escolar de alunos em situação de vulnerabilidade. O Projeto identificou que, em 11% das escolas, não se realiza a Busca Ativa Escolar.

O Gráfico 7 apresenta os dados relativos à Busca:

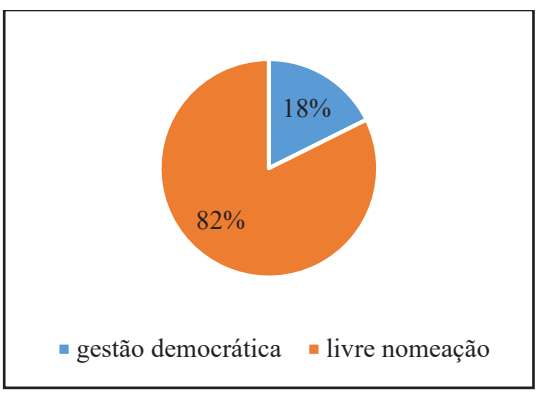
Gráfico 7 - Busca Ativa Escolar



Fonte: Comissão de Levantamento - TCE/AP (nov/2021)

Ainda, na análise do eixo gestão, a pesquisa verificou, junto a cada uma das unidades escolares visitadas, a maneira de seleção dos diretores (livre nomeação, eleição e gestão democrática). A consulta está alinhada com a meta 19 do Plano Nacional da Educação. Na verificação da Gestão democrática, foi identificado que 83% das escolas visitadas não adotam critérios alinhados à meta, conforme os dados organizados e expressos no Gráfico 8:

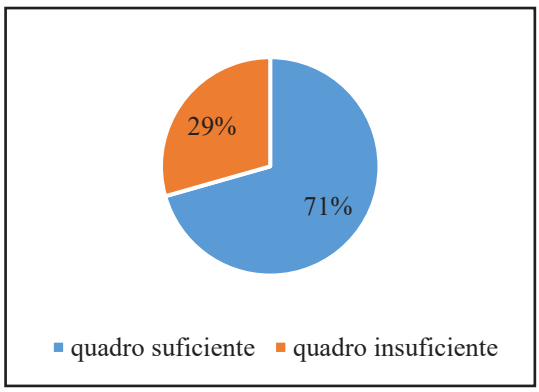
Gráfico 8 - Gestão democrática



Fonte: Comissão de Levantamento - TCE/AP (nov/2021)

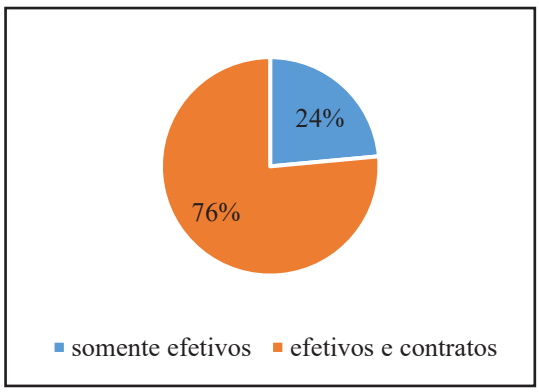
Outro item investigado foi a existência de Carência de professores. Os estudos revelaram que 22% das escolas visitadas possui carência e, em 76% das unidades escolares, o quadro é complementado por professores não efetivos (contrato administrativo). Os gráficos 8 e 9 apresentam os dados levantados:

Gráfico 9 - Suficiência do quadro



Fonte: Comissão de Levantamento - TCE/AP (nov/2021)

Gráfico 10 - Composição do quadro



Fonte: Comissão de Levantamento - TCE/AP (nov/2021)

É oportuno relembrar que as análises aqui apresentadas se referem a dados parciais, de maneira que o diagnóstico realizado pelo Projeto Juntos Pela Educação fornece informações quanto a cada um de seus eixos: 1) gestão da Secretaria e das escolas da rede estadual e da rede e municipal; 2) infraestrutura, com atenção para a acessibilidade e para os protocolos de biossegurança exigidos na ocasião da pandemia de Covid-19; 3) merenda escolar; 4) transporte escolar; e, 5) atuação dos Conselhos de Controle Social e Unidades Executoras. O Relatório Diagnóstico serve de importante ferramenta para o planejamento das políticas educacionais das redes de ensino visitadas e auxilia o TCE/AP no planejamento de ações de controle relativas à temática.

5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Extrai-se de Poliedro (2021), que o Projeto Político Pedagógico (PPP) consiste em um documento que contém todo o planejamento da escola, reunindo: objetivos, valores, metodologias de ensino e ações a serem praticadas no âmbito escolar. Funciona como uma ferramenta fundamental para orientar as atividades de uma instituição de ensino e sua gestão, servindo de direcionamento para a atuação dos professores e da equipe pedagógica.

O PPP é o documento responsável por sintetizar as atividades pedagógicas que a escola realizará, guiando a administração da instituição e a condução do aprendizado dos estudantes com base nos conteúdos previstos na Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Por essa razão, é importante que o instrumento se encontre atualizado e alinhado de acordo com a BNCC. Para a situação das unidades escolares visitada quanto à atualização do PPP, verificou-se que 18% das escolas visitadas não possuem PPP, e outros 18% estão com o instrumento desatualizado.

O achado pode implicar no desalinhamento de ações praticadas no âmbito da escola com sua missão, valores e objetivos, haja vista que a ausência desse instrumento, em alguns casos, incide na falta de direcionamento para a atuação dos professores e da equipe pedagógica da unidade escolar. Logo, conforme Ferreira (2009, p. 1), "fazer o PPP implica planejamento de todas as atividades no âmbito escolar, execução das ações previstas, avaliação do processo e retomada. Isso somente é possível se instituída a prática do registro e da reflexão sobre ele".

O art. 4º, da LDB, dispõe sobre o dever do Estado para com a educação, que inclui, no inciso IX, os padrões mínimos de qualidade do ensino, definidos como a variedade e a quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem, adequados à idade e às necessidades específicas de cada estudante, inclusive mediante a provisão de mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos apropriados.

Quanto ao suporte de material disponível nas unidades escolares, para melhor realização das atividades pedagógicas, o levantamento consultou a suficiência de material de apoio (pincel, apagador, etc.), suficiência e atualização dos livros didáticos, tendo sido identificado o seguinte: foi evidenciado

que, quanto ao fornecimento de materiais de apoio pedagógico às escolas, de 34 (trinta e quatro) professores ouvidos, 19 (dezenove) deles, 55% da amostra, registraram que o material de apoio recebido é insuficiente. Nas redes municipais foi declarada, com maior frequência, a insuficiência de materiais de apoio (pincel, apagador, etc.).

A insuficiência de material de apoio pedagógico pode exercer influência negativa no desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem adequado à idade e às necessidades específicas de cada estudante. Ao abordar a referida temática, Souza assevera que: "utilizar recursos didáticos no processo de ensino- aprendizagem é importante para que o aluno assimile o conteúdo trabalhado, desenvolvendo sua criatividade, coordenação motora e habilidade de manusear objetos diversos" (SOUZA, 2007, p.112-113).

O Sistema de ensino Saber, Agir e Evoluir - Sae (2022) define por avaliação diagnóstica uma ferramenta que traz informações sobre o quanto os estudantes dominam determinados conhecimentos, habilidades e competências. É possível, dessa maneira, mapear os pontos fortes e de dificuldade da turma e de cada aluno, em específico, o que funciona de fato como um diagnóstico. Dessa maneira, as dificuldades conhecidas podem ser trabalhadas para que futuramente sejam superadas.

Ao mapear a existência de práticas exitosas, o projeto Educação que faz a diferença, (2020) verificou que a rede de Anicus, em Goiás, realiza avaliação diagnóstica semestral, cujos resultados são tabulados pelos gestores da Secretaria e discutidos com os diretores e coordenadores pedagógicos de cada unidade de ensino. Quanto à realização de avaliações diagnósticas, identificou-se pelo levantamento que, das 17 (dezessete) escolas visitadas, somente em 3 (três), 18% da amostra, foi informada a não realização de avaliação diagnóstica do nível de aprendizagem dos alunos. As demais escolas a realizam no início do período letivo, no decorrer do período letivo ou no ingresso dos alunos, conforme organização pedagógica.

O estudo realizado pelo projeto Educação que faz a diferença (2020) também verificou elementos prioritários e chave, para redes de ensino de sucesso, tais elementos constam em verde na imagem abaixo. A avaliação de alunos, por meio de simulados, figura como elemento primordial para um bom desempenho das redes de ensino em seus resultados educacionais.

Figura 1 – Fatores identificados nas redes com bons resultados

Fonte: Educação que faz a diferença (2020, p. 46)[3].

No que concerne à realização de simulados, com conteúdos exigidos em avaliações nacionais, foi observado que das 17 (dezessete) escolas visitadas, em 4 (quatro) não se realizam simulados (23% da amostra), nas 2 (duas) creches não foi identificada a realização, visto que o quesito não se aplica para a educação infantil.

O Decreto n. 11.079, de 23 de maio de 2022, que institui a Política Nacional para Recuperação das Aprendizagens na Educação Básica, elenca dentre suas estratégias e objetivos o desenvolvimento e uso de estratégias que permitam o diagnóstico, o acompanhamento e a recuperação das aprendizagens, por

[3] Os itens em verde são elementos prioritários e chave, cuja presença simultânea está associada a bons resultados. Em azul constam os elementos complementares. Em laranja, elementos presentes na maioria dos municípios destacados com bom desempenho.

meio de intervenções pedagógicas que considerem o nível de aprendizagem dos discentes. O Decreto, publicado recentemente, não serviu de parâmetro de análise para o levantamento, mesmo assim, reforça a necessidade da realização de ações com a finalidade diagnóstica e de recomposição de aprendizagens.

Além de buscar identificar a existência da aplicação de provas diagnósticas e de simulados, as escolas visitadas também foram indagadas quanto à realização de outras ações, além das curriculares, com o intuito de melhorar a aprendizagem dos alunos. Foi possível verificar que das 17 (dezessete) escolas estudadas, 6 (seis) delas, 35% da amostra, não realizam ações com o intuito de melhorar a aprendizagem. E, dentre as que adotam ações com a finalidade referida, destacaram-se, como mais frequentes, o reforço escolar e os projetos de leitura.

Como efeito negativo, advém a ausência para tais escolas, de diagnóstico, acompanhamento e recuperação das aprendizagens, por meio de intervenções pedagógicas. Assim como a perda de oportunidade de familiarização dos educandos com os modelos de provas e de questões como as utilizadas pelo Sistema de avaliação da Educação Básica (Saeb).

O Plano Nacional da Educação (PNE) de 2014, Lei n. 13.005/2014, expressa como uma de suas diretrizes a promoção do princípio da gestão democrática. A Meta 19 consiste em assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.

O modelo de gestão democrática também foi previsto no Plano Estadual de Educação do Estado do Amapá, Lei. n. 1.907/2015, META 25: "Fortalecer a gestão democrática no sistema de ensino, observando ao disposto sobre o tema tanto na legislação federal quanto na do Estado, notadamente o previsto na Lei Estadual n. 1.503/2010".

É possível notar que, das 17 (dezessete) escolas visitadas (estaduais e municipais), somente 3 (três) adotam, como critério de seleção de diretores, a escolha por eleição ou por processo seletivo, o número representa 18% da amostragem. O indicador 19-A, da Meta 19 do Plano Nacional de Educação, avalia o percentual de escolas públicas que selecionam diretores por meio de processo seletivo qualificado e eleição com participação da comunidade escolar e tem como objetivo o alcance de 100% das escolas públicas até o final da vigência do Plano (2024).

Cabe destacar que, mesmo em âmbito nacional a meta possui baixo nível de implementação, tendo em vista que, até o ano de 2020, somente 6,6% das escolas públicas selecionavam seus diretores por meio de processo seletivo qualificado e eleição com participação da comunidade escolar (indicador 19-A). Abaixo encontra-se o quadro nacional do indicador debatido:

Figura 2 - Indicador 19-A PNE: percentual de escolas públicas que selecionam diretores por meio de processo seletivo qualificado e eleição com participação da comunidade escolar

Fonte: Painel de Monitoramento do PNE (2022).

A não adoção de critérios impessoais para a nomeação dos gestores escolares é, notadamente, a maior dificuldade de efetivação da meta 19 do Plano Nacional de Educação que trata da Gestão Democrática, do possível não atingimento da meta 25 do Plano Estadual de Educação, e da possível interferência na autonomia dos estabelecimentos de ensino na gestão administrativa, financeira e pedagógica.

Recentemente, foi celebrado Acordo de Cooperação Técnica 001/2022, entre a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), Dados para um Debate Democrático em Educação

(D3e) e tribunais de contas brasileiros, visando à realização de atividades de capacitação, intercâmbio e cooperação técnico científica, dentro do escopo do projeto "Seleção e Formação de Diretores no Brasil", com o objetivo de sistematizar e analisar os dados relativos à seleção e formação de diretores de escola no Brasil, com participação do TCE/AP.

Em relação à forma de acesso de diretores, a pesquisa demonstra que na região norte, por exemplo, 48% são realizadas mediante indicação, e nas demais regiões, nordeste, centro-oeste, sul e sudeste, a forma de acesso e seleção se dá de forma predominante entre eleição, plano de gestão e certificação.

Outro aspecto interessante da pesquisa destaca pontos vantagens e desvantagens das modalidades de seleção: na forma de indicação, cita como desvantagens: não há garantia de participação da comunidade escolar na gestão da escola, por vezes são escolas sem critérios técnicos, e há ainda o :risco de gestão autoritária; e como vantagens celeridade do processo, troca simples no caso de inadequação do gestor.

Ademais, o Conselho Nacional de Educação (CNE) aprovou em 2021, a Matriz Nacional Comum de Competências do Diretor Escolar, trata-se de um documento com propósito de ajudar as redes a buscarem coerência em suas políticas de formação, seleção e apoio aos diretores, dando clareza ao que se espera deles no exercício da função. O documento aprovado no CNE define uma matriz de dez competências gerais, que se desdobram em 17 competências específicas em quatro dimensões: político-institucional, pedagógica, administrativo-financeira, e pessoal e relacional.

Outro item avaliado pelo processo de levantamento e que influencia na qualidade da educação fornecida, refere-se à carência de profissionais de educação para o quadro docente das unidades de ensino visitadas. Os dados coletados apontam que existe uma carência considerável de profissionais docentes, tendo em vista que das 17 (dezessete) escolas visitadas, 5 (cinco) delas, 29% da amostra, apontaram a necessidade de mais professores para composição de seu quadro.

Quanto à origem de vínculo profissional dos docentes, cabe observar que das 17 (dezessete) escolas visitadas, 13 (treze) trabalham com profissionais efetivos e contrato administrativo, enquanto, somente em 4 (quatro) unidades escolares, todos os profissionais docentes são do quadro efetivo. As informações respeitantes à carência de profissionais, combinadas com a informação de utilização de profissionais do contrato administrativo, devem ser consideradas pelas redes de ensino para que avaliem a conveniência e oportunidade de realização de concurso público a curto, médio ou longo prazo, de acordo com a demanda identificada pela Administração.

Alguns dos efeitos da carência de professores, como a ausência de professores em sala, incide diretamente sobre a proficiência, competências e habilidades que não são desenvolvidas pelos educandos para as disciplinas em que o conteúdo não está sendo ofertado, existe, portanto, a possibilidade de interferência negativa na aprendizagem. Ao contrário, para que haja educação de qualidade, Biase (2009, p. 37) salienta que é de suma importância que se garanta também: "estabilidade do corpo docente, tempo para estudos e realização do trabalho coletivo, uma adequada relação entre o número de professores e o número de alunos, carreira, salários condizentes com a importância do trabalho".

Assim, para a questão da utilização de docentes não pertencentes ao quadro efetivo, existe a possibilidade de descontinuidade da prestação de serviços, perda de investimentos em capacitação e qualificação com profissionais que podem não permanecer por muito tempo no quadro. Há, também, a possibilidade de seleção de docentes com critérios menos rigorosos do que aqueles para a contratação via ordinária (concurso, em que são selecionados os profissionais com maior conhecimento e habilidade).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ressalta-se que constam no presente estudo apenas alguns dos dados da primeira fase do levantamento. O planejamento para o ano de 2022 e para 2023 previu a realização das fases seguintes nos demais municípios do estado do Amapá, visando acompanhar os dados relativos à estrutura de todas as redes públicas de ensino e seus principais indicadores. Nesse sentido, além de servir de instrumento importante para auxiliar o TCE/AP, no acompanhamento e controle das políticas públicas educacionais,

espera-se que as informações coletadas pelo Projeto possam servir também ao controle social e aos gestores da área da educação do estado do Amapá em seus planejamentos estratégicos.

Para as redes de ensino de Laranjal do Jari e de Vitória do Jari, municípios e Estado, já foram pontuadas algumas questões por meio do Relatório Preliminar elaborado por esta comissão. O objetivo foi o de oferecer informações iniciais atinentes, especialmente, às condições identificadas pela equipe quando da visita às escolas das redes de ensino, de maneira a proporcionar para os gestores um instrumento de planejamento a ser considerado na retomada das aulas para o ano de 2022 (1º bimestre). Dessa maneira, constaram naquele relatório temas mais pontuais e que, na visão da comissão encarregada pelo Projeto, eram passíveis de resolução em um prazo mais breve.

O deslocamento de membros e equipe técnica do TCE/AP, aos municípios visitados, possibilitou maior aproximação com as equipes gestoras da educação e deu continuidade a parcerias em prol da realização de uma educação pública de qualidade. Importa mencionar que parte da metodologia envolve a escuta da comunidade escolar em reuniões abertas à comunidade, além de reuniões institucionais com Ministério Público Estadual, Defensoria Pública, Conselho Tutelar, Câmara de Vereadores e Conselhos de Acompanhamento da Educação. Nas reuniões, são pensadas as principais estratégias para enfrentamento das fragilidades identificadas para as redes de ensino.

Por ocasião da elaboração deste trabalho, a execução do Projeto se encontrava em estado avançado, de maneira que dos 16 (dezesseis) municípios existentes no estado do Amapá, somente 2 (dois) estavam pendentes de realização da metodologia do levantamento. Diversos municípios visitados também já receberam recomendações emitidas pelo Plenário do Tribunal, indicando pontos sensíveis e que necessitam de atenção e atuação por parte da administração. Ademais, o Pleno também emitiu, no ano de 2022, Nota Técnica objetivando orientar os gestores estaduais e municipais e firmar entendimento quanto à relevância da implantação ou o reforço de estratégias de Busca Ativa Escolar, como mecanismo de enfrentamento da exclusão escolar, estratégias de avaliação diagnóstica e recuperação das aprendizagens na educação básica pública amapaense.

O Projeto Juntos Pela Educação, que se alinha com o exercício da função pedagógica e orientativa do TCE/AP, reforça a linha de atuação do Tribunal de Contas do Estado do Amapá no Controle Externo Educacional e visa contribuir com o aperfeiçoamento das ações e políticas públicas educacionais desenvolvidas pelos entes públicos. Além do Projeto, o TCE/AP executa, por meio de sua Coordenadoria da Educação e Grupo de Trabalho da Educação, diversos outros trabalhos como auditorias operacionais temáticas, levantamento e acompanhamento de dados educacionais, orientação de jurisdicionados, promoção de capacitações e acompanhamento das políticas públicas educacionais locais. O Tribunal mostra, portanto, uma preocupação crescente em desenvolver atuações por áreas temáticas, atendendo assim a parâmetros e tendências nacionais, além de aperfeiçoar sua atuação em prol da sociedade.

7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL, Lei n. 13.005 de 2014. **Plano Nacional de Educação**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em 15 jan. 2023.

BRASIL. ATRICON: **Resolução** Atricon 03/2015. Disponível em: https://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2015/09/Resolu%C3%A7%C3%A3o-Atricon-n.-03-diretrizes-educa%C3%A7%C3%A3o-%C3%BAltima-vers%C3%A3o.pdf**.** Acesso em 28 jan. 2023.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 20 jan. 2023.

BRASIL. Decreto n. 11.079/2022. Institui a **Política Nacional para Recuperação das Aprendizagens na Educação Básica**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D11079.htm. Acesso em: 25 jan. 2023.

BRASIL. Lei n. 9.394 de 1996. **Estabelece a lei de Diretrizes e bases da educação nacional.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm. Acesso em 26 jan. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Painel de monitoramento do PNE.** Disponível em: https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/inep-data/painel-de-monitoramento-do-pne. Acesso em 10 jan. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Auditoria Coordenada Internacional em indicadores educacionais, de 1 de novembro de 2016. Brasília: TCU, 2016. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-coordenadainternacional-em-indicadores-educacionais.htm. Acesso em: 28 jan. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Matriz Nacional Comum de Competências do Diretor Escolar. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=170531-texto-referencia-matriz-nacional-comum-de-competencias-do-diretor-escolar&category_slug=fevereiro-2021-pdf&Itemid=30192. Acesso em 29 jan. 2023.

BIASI, Simoni Viland de. O professor e qualidade de ensino: uma análise a partir dos resultados do Saeb na escola pública do Paraná. 2009. 9 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

CTE IRB, Comitê Técnico da Educação do Instituto Rui Barbosa. Educação que faz a diferença: boas práticas no ensino fundamental. Disponível em: https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2020/07/EQFD_final.pdf. Acesso em 22. Jan. 2023.

CUNDA, Daniela Zago Gonçalves. Controle de políticas públicas pelos Tribunais de Contas: tutela da efetividade dos direitos e deveres fundamentais. Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 1, n. 2, 2011, p. 111-147.

D3E, Dados para um debate democrático na educação. Seleção e Formação de Diretores: mapeamento de práticas em estados e capitais brasileiras. São Paulo, 2022.

ESTADO DO AMAPÁ. Lei n. 1.907/2015. Dispõe sobre o Plano Estadual de Educação - PEE, para o decênio 2015-2025, e dá outras providências. Disponível em: https://www.mpap.mp.br/menu-legislcao ?view=article&id=6685:lei-ap-1907-2015&catid=16. Acesso em 28 jan. 2023.

FERREIRA, I. Projeto político-pedagógico. Disponível em: <http://www.sed.sc.gov.br/secretaria/ppp>. Acesso em 26 jan. 2023.

INEP. Painel de monitoramento do PNE. Disponível em: https://www.gov.br/inep/ pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/inep-data/painel-de-monitoramento-dopne. Acesso em: 20 jan. 2023.

SABER, AGIR E EVOLUIR – SAE. Avaliação Diagnóstica: um importante investimento na formação dos alunos. Disponível em: https://sae.digital/avaliacao-diagnostica/#:~:text=Entende%2Dse%20por%20avalia%C3%A7%C3%A3o%20diagn%C3%B3stica,de%20fato%20como%20um%20diagn%C3%B3stico. Acesso em: 25 jan. 2023.

SISTEMA POLIEDRO. A importância de ter um Projeto Político Pedagógico (PPP) na sua escola. 27 de outubro de 2021. Disponível em: https://www.sistemapoliedro.com.br/blog/projeto-politico pedagogico/#:~:text=Qual%20a%20import%C3%A2ncia%20do%20Projeto,nos%20conte%C3%BAdos%20previstos%20na%20BNCC. Acesso em 11 de jan. de 2023.

SOUZA, S. E. O uso de recursos didáticos no ensino escolar. In: I ENCONTRO DE PESQUISA EM EDUCAÇAO, IV JORNADA DE PRÁTICA DE ENSINO, XIII SEMANA DE PEDAGOGIA DA UEM: "INFÂNCIA E PRÁTICAS EDUCATIVAS". Maringá,PR,2007.Disponível em:<http://www.pec.uem.br/pec_uem/revistas/arqmudi/volume_11/suplemento_02/artigos/019.pdf> . Acesso em: 14 jan. 2023.

TEIXEIRA, Glecenir; DUARTE, Marisa. Discussões sobre a participação do setor privado na educação pública no Brasil. In: ARAÚJO, Luiz; PINTO, José Marcelino (Orgs.). Público x Privado em tempos de golpe. São Paulo: Fundação Lauro Campos, 2017.

UNESCO. Declarações de Dakar. Disponível em: https://docplayer.com.br/194801780-Declaracao-de-dakar-o-marco-de-acao-de-dakar-educacao-para-todos.html. Acesso em 28 jan. 2023.

Integridade na Administração Pública: conceito axial para o desenvolvimento brasileiro

Durval Ângelo Andrade e João Pedro Braga de Carvalho

Compliance in Public Administration: an axial concept for Brazilian development

RESUMO

O presente trabalho pretende desenvolver o conceito de Integridade na Administração Pública sob a perspectiva histórica. Para tanto, é realizado um recolhido da experiência histórica do Estado de Direito, bem como dos momentos da Administração Pública, a saber, o patrimonialista, o burocrático e o gerencial, de forma a evidenciar o acúmulo de entendimentos que produziu o conceito de Integridade Pública. Além disso, é traçado em paralelo o desvelar da categoria da ética no setor público de modo a relacioná-la com o papel das instituições públicas democráticas, realizando o objetivo de retratar a necessidade de se harmonizar os avanços gerencialistas com os valores conquistados historicamente pela cidadania, sob pena de órgãos de controle perderem coerência com seu objetivo na estrutura constitucional republicana, afinal, a técnica deve ser norteada pelo desenvolvimento do Estado Ético.

Palavras-chave: Integridade Pública; Ética; Administração Pública; Estado de Direito.

ABSTRACT

This paper aims to develop the concept of Compliance in Public Administration from a historical perspective. To that end, the historical experience of the Rule of Law is collected, as well as the moments of Public Administration, namely, the patrimonialist, the bureaucratic, and the managerial, in order to highlight the accumulation of understandings that produced the concept of Public Compliance. In addition, it is traced in parallel the unveiling of the category of ethics in the public sector in order to relate it to the role of democratic public institutions, achieving the goal of portraying the need to harmonize the managerialist advances with the values historically achieved by citizenship, under penalty of control agencies lose coherence with their purpose in the republican constitutional structure, after all, the technique should be guided by the development of the Ethical State.

Keywords: Public Compliance; Ethics; Public Administration; Rule of Law.

1 INTRODUÇÃO

A partir da segunda década do século XXI, muito se utiliza falar em Integridade na Administração ou Gestão Pública, tal recorrência em se trabalhar essa temática talvez se explique devido ao constante e permanente esforço de combate à corrupção exercido por diversos atores sociais na contemporaneidade. Um dos exemplos desses agentes supervisores é o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, o qual, como Órgão de Controle Externo, fiscaliza todos os 853 munícipios mineiros, bem como o executivo estadual, mas não apenas no âmbito de contas, senão também no sentido de legalidade e qualidade das políticas públicas executadas tanto por técnicos quanto por políticos.

Nesse sentido, o envolvimento dos Tribunais de Contas nas discussões no entorno do conceito de Integridade Pública se justifica na medida em que o controle externo precisa refletir em seu funcionamento, em suas ações e em suas decisões a garantia dessa Integridade, sob pena de perder coerência com seu objetivo na estrutura constitucional republicana. Para tanto, é necessário, inclusive, refletir sobre a ética aplicada no serviço público, esta distinta daquilo que se compreende no setor privado, pois as regras de conduta, aplicadas no interior da administração do aparelho do Estado, apresentam-se intercaladas à legitimidade das instituições democráticas.

A título de exemplo, percebe-se que, atualmente, é simples pensar que determinado funcionário público necessita ser íntegro, pelo fato de se tratar de alguém que lida com os recursos de nossas cidades, e toma a decisão de qual caminho, enquanto sociedade, devemos — ou deveríamos — seguir. Assim, espera-se que um sujeito que detém tamanha responsabilidade seja um exemplo ético para todos aqueles que o elegeram para gerir o espaço público — a legitimidade da mediação da tomada de decisões entre governante e governados se constitui a partir do voto na democracia. No entanto, tais entendimentos, que se mostram na ordem do dia, não eram claros no passado, isto é, essa percepção frente ao funcionamento do setor público, especialmente ao que se refere à integridade, foi construída ao longo da história e possibilitada pelos acontecimentos políticos causadores de mudanças efetivas, com isso, não se caracterizam por meio de dogmas universais estabelecidos *a priori*. De fato, a Integridade Pública é algo recente na história da civilização ocidental e, principalmente, do Estado de Direito.

Especificamente ao que concerne o ordenamento jurídico brasileiro, a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, foi incluída na legislação nacional a partir do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que determinou como um dos princípios da governança pública, justamente, a integridade, esta também é compreendida, pelo mesmo decreto, como um dos mecanismos para o exercício daquela governança. Além disso, foi decretado que os órgãos e as entidades da administração direta, autárquica e fundacional instituirão programa de integridade, cujo objetivo é o combate à corrupção.

Nesse contexto normativo, diversos órgãos estatais levaram à tona a definição do conceito de integridade. Por sua vez, o Tribunal de Contas da União (2020), em seu *Referencial Básico de Governança Organizacional*, baseado na interpretação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), traz o seguinte entendimento de integridade:

> diz respeito às ações organizacionais e ao comportamento do agente público, referindo-se à adesão e alinhamento consistente aos valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados (OCDE, 2017). A OCDE (2018) sugere a adoção de políticas de integridade baseadas em contexto, evidências e riscos, evitando-se programas de conformidade excessivamente rígidos, pois tendem a ser limitados e falham como impedimento ao comportamento antiético. A estratégia de integridade pública deve ser fundamentada em três pilares (OCDE, 2017; 2020): implementar um sistema de integridade amplo e coerente; cultivar uma cultura de integridade pública; possibilitar a prestação de contas, a responsabilização e a transparência.

Em outra direção, vejamos o significado dado pela Controladoria-Geral da União (CGU) a esse conceito: “Integridade Pública é o conjunto de arranjos institucionais que visam a fazer com que a Administração Pública não se desvie de seu objetivo principal: entregar os resultados esperados pela

população de forma adequada, imparcial e eficiente." Ademais, nota-se que a cultura de integridade pública expande suas implicações em diferentes instâncias, por exemplo, na Resolução nº 22 de 26 de maio de 2022 do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais, que institui a Política de Integridade desse órgão, além de constituir uma comissão permanente responsável pela temática.[1]

Contudo, o conjunto dessas visões acerca da integridade aplicada, no serviço público, apresenta como pressupostos certas exigências e princípios constituídos ao longo do tempo. O que nos leva à questão: por que em certo ponto decidimos que a Administração pública deveria ser imparcial e eficiente? Ora, em tempos não tão distantes, os reis, os tiranos e os ditadores, por exemplo, foram todos parciais; o próprio serviço público tinha seus favoritos e seus evitados. A construção desse entendimento é fruto do acúmulo de experiências, positivas ou não, desenvolvido na medida em que o serviço público se manifestava. Por isso, é preciso dar um passo atrás para tentar descobrir a história da Administração Pública, que na atualidade exige de seus funcionários a integridade.

2 BREVE HISTÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Em busca da origem da ética, chegamos ao *ethos* grego, pelo qual poderemos verificar que a Grécia tratava o próprio *bem* numa dimensão diferente da atual, era algo além do sentido das virtudes cristãs que temos hoje. O *ethos* grego chega a ser um hábito, um dever dos cidadãos da *polis*, não apenas daqueles que ocupam um cargo público na sociedade, mas de todos os cidadãos da cidade.

Essa definição nos leva a compreender o agir ético como uma obrigação cotidiana da vida em sociedade, não exclusiva daqueles que estavam no poder. Assim, o *ethos* grego deveria ser um bom hábito de todos em suas ações humanas no relacionamento da polis, ou seja, ao contrário do que se verifica atualmente, a ética não era apenas lembrada em eventos e em dias comemorativos, mas se tratava de um compromisso constante e permanente. Esse comportamento estava intrínseco na vida diária e comum, especialmente, no caso de alguém que estivesse exercendo uma posição pública. Conforme ministra o jusfilósofo Joaquim Carlos Salgado (1998) sobre o *ethos*:

> há duas acepções no grego para essa palavra. São padrões de comportamento. Padrões que formam a ordem normativa de um povo (moral, religião, direito etc.). É o que organiza a cultura e ordena objetivamente, de modo racional, a conduta humana. É o *ethos* (com **h**, em grego) como costume (*mores*). Quando é interiorizado, temos o *ethos* (com **e**, em grego) como hábito. É criado pelo homem e, como tal, obedece a um princípio de racionalidade. O *ethos* existe do ponto de vista racional, é característica da liberdade do homem. Porque o homem é livre cria sua cultura e, nela, seu mundo ético, a sua ética. Não é determinado instintivamente a criar, por nada: cria a partir da razão. O conceito de ético e de liberdade implicam um no outro.

A liberdade, pensada em um sentido imanente, transparece a cultura e, por meio dela, o tempo ético. De acordo com Salgado, é a própria liberdade que oferece a noção de bem, pois apenas é possível encontrá-la no ser livre. Interessa notar a dupla intenção do ser humano de construir a liberdade, pois o faz tanto para si quanto para toda a sociedade; com esse movimento para o exterior os sujeitos fazem com que a liberdade ganhe objetividade como direito. Com efeito, "a liberdade objetivada, o *ethos* na sua forma e conteúdo mais elevados, é a ordenação jurídica, na medida em que garanta direitos subjetivos (quem não os tem, não tem liberdade)." (SALGADO, 1998).

Na Grécia, a cidadania era tão presente e a ética tão verdadeira que os cargos públicos eram escolhidos por sorteio:

> Em termos constitucionais mais convencionais, o povo não era só elegível para cargos públicos e possuía o direito de eleger administradores, mas também era seu direito de decidir quanto a todos os assuntos políticos e o direito de julgar, constituindo-se como tribunal, todos os casos importantes civis e criminais, públicos e privados. A concentração de autoridade na assembleia, a fragmentação e o rodízio dos cargos administrativos, a escolha por sorteio, a

[1] Todavia, até a escrita deste artigo, não foi publicado o prometido Programa de Integridade próprio do MPC/MG.

> ausência de uma burocracia remunerada, as cortes com júri popular, tudo isso servia para evitar a criação da máquina partidária e, portanto, de uma elite política. (FINLEY, 1988, p. 37)

Ou seja, todo o cidadão se habilitava a ser selecionado com a finalidade de trabalhar e se dedicar para a sua própria cidade: havia um amor pela cidade e pelo público. Como determinava Péricles, a Eclésia grega só poderia ter validade quando havia a presença de pelo menos 6000 cidadãos, assim, naquele tempo, uma grande proporção da população participava das decisões políticas de suas cidades, ocasionando quase uma democracia direta. (TUCÍDIDES, 1982).

Nesse sentido, o filósofo Aristóteles, apesar do acesso restrito a suas obras, escreveu um livro seminal acerca da temática originária da integridade: a **Ética a** *Nicômaco*, que sintetiza pensamentos dos outros grandes filósofos gregos a respeito desse assunto. Nessa obra, Aristóteles nos ensina que a ética é um processo do fazer humano, mas é antes de tudo um aprendizado (ARISTÓTELES, 1991, II, 1, 1103 a — 1103 b), conforme esclarece Nodari (1997):

> as virtudes éticas são aprendidas à semelhança do aprendizado das diferentes artes, que também são hábitos. Assim, construindo casas, tornamo-nos arquitetos, tocando cítara, tornamo-nos citaristas, realizando coisas justas, tornamo-nos justos, realizando coisas moderadas, tornamo-nos moderados, fazendo coisas corajosas, corajosos.

Portanto, esse agir ético constante, na prática cotidiana, faz com que os cidadãos se tornem éticos. Para Aristóteles, o fazer repetitivo dava sentido ao ser humano, a ação ética, porquanto ação livre, era definida para o filósofo pelo termo *pratein*, desse significado provém a razão prática. Nesse contexto, a educação torna-se fundamental para ensinar e formar o próprio cidadão dedicado a uma vida coerente ao *ethos*. O que nos leva a indagação: nos dias de hoje, nossa educação se preocupa e formar os cidadãos para vida na *polis*, na comunidade? Especialmente, no que se refere ao Estado, a formação exigida para os funcionários públicos se atenta à integridade e à ética?

Para Aristóteles, consequentemente, não basta ter consciência da virtude *per se*, mas, na verdade, é necessário possuí-la e colocá-la em prática. Assim, a ética deve ser interior, deve ser incorporada no espírito, no entanto, deve, sobretudo, ser colocada em prática nas atitudes cotidianas. A contemporaneidade, na qual a corrupção, o desvio, a vontade de levar vantagem em todos os âmbitos da vida está em pauta, impõe a necessidade de não apenas refletir sobre o que devemos fazer ou como devemos agir (*pratein*), mas especialmente praticar aquilo que defendemos como correto, como íntegro. Mais: a ação ética é prosseguida por uma deliberação (*proairesis*) no plano ético, consequentemente, o agir conflui em uma vontade que se objetiva em escolha. Sobre o assunto, Salgado (1998) evidencia e elucida o entorno da ação ética:

> Na ação de produzir tem-se o impulso de atuar sobre a coisa segundo uma necessidade, e o resultado desse atuar é o produto. Mediando esse momento inicial e o final está a habilidade de produzir, ou seja, o domínio da atividade sob regras dadas na experiência individual para atuar sobre as coisas, a técnica (*techné*), pela qual se sabe ***como*** se faz, mas não o ***porquê*** do que se faz. Essa atividade traz em si um elemento de racionalidade, pois não é um acaso, ou uma ação instintiva (*tyché*), mas se determina pela própria estrutura da coisa a que se dirige, de tal modo que há a técnica, a habilidade consciente das regras do fazer (*techné*) e o fazer como um todo, que resulta num produto (*poietiké*), mas que pode ser tão mecânico a ponto de aproximar-se de uma produção quase sem pensar. De qualquer modo, a ***coisa*** dirige a ação. Na ação ética não há a coisa determinando as regras técnicas; o bem é que dirige a ação segundo normas (*nomos*) do próprio sujeito, que é o fim absoluto da ação moral, a pessoa. O bem que se quer realiza-se não através de regras técnicas, mas pela mediação de leis éticas.

Quando questionado a respeito da teoria das ideias de Platão, Aristóteles, mesmo sendo seu discípulo, reconhece a importância dos sentidos em descobrir a verdade. Dessa forma, no momento em que se coloca na posição contrária ao seu próprio mestre é perguntado sobre esse enfrentamento e responde: “Embora ambos [Platão e a Verdade] nos sejam caros, o dever moral nos impõe preferir a verdade.” (ARISTÓTELES, 1991, VI). Essa visão considera que o agir do ser humano é sempre político, isto é, na vida em sociedade a pessoa se realiza, se faz e se concretiza; com isso, o objetivo

último da ética seria a própria felicidade, ligada à Eudaimonia. O objetivo da ética, dessa forma, não poderia ser outro senão o de "realizar as potencialidades do ser humano no sentido de realizar a sua perfeição de ser, física e intelectual, é o sentido da vida do homem, e isso só é possível no Estado, cuja finalidade é proporcionar que o indivíduo realize suas virtudes e natureza, com que adquire a felicidade." (SALGADO, 1998). Contudo, o cidadão grego deveria ser habitado por um gênio bom, um gênio ético; e seu agir precisava ser condizente com a noção de que a busca pela felicidade é o fundamento da vida na polis. Após a gênese da noção da ética grega podemos perceber que:

> Com a dissolução do Estado ético grego, que representa no aspecto político a unidade desses dois elementos no momento da imediatidade, ocorre uma cisão, que só no Estado Democrático contemporâneo se supera. É no Estado de Direito Democrático contemporâneo que surge a idéia de autonomia (Kant) privada e pública (participação na elaboração das leis que regem a própria conduta), na experiência da Revolução, com o que se põe em definitivo a unidade do poder e da liberdade. (SALGADO, 1998).

Com isso, na Modernidade, com o surgimento dos centros urbanos, emerge o Estado de Direito, que reflete, em sua estrutura e em seu *modus operandi,* a visão de mundo de seus cidadãos em seu respectivo tempo. Antes dele, na chamada Idade Média, o poder político se constituía por um Soberano, que por meio da legitimidade divina controlava e regia seu reino a partir de seus interesses privados: a vontade do soberano era a vontade de todos. Nesse período apenas alguns eram plenamente livres, a saber, o monarca e sua aristocracia. Ao manter seu poder político pela força, garantia a liberdade própria e de sua família e amigos, excluindo o restante da população. Essa manutenção do poder se dava a partir do patrimonialismo, no qual o aparelho do Estado funcionava como uma extensão do poder do soberano: essa era a *Administração Pública Patrimonialista*. Nela, o aparelho estatal se revelava não na direção do interesse público, mas como desmembramento da vontade privada do monarca, incentivando, inclusive, o clientelismo, por meio da troca de favores. Faoro (2012, p. 84) ministra:

> O patrimonialismo, organização política básica, fecha-se sobre si próprio com o estamento, de caráter marcadamente burocrático. Burocracia não no sentido moderno, com o aparelhamento racional, mas da apropriação do cargo – o cargo carregado de poder próprio, articulado com o príncipe, sem anulação da esfera própria de competência. O Estado ainda não é uma pirâmide autoritária, mas um feixe de cargos, reunidos por coordenação, com respeito à aristocracia do subordinado. A comercialização da economia, proporcionando ingressos em dinheiro e assegurando o pagamento periódico das despesas, permitiu a abertura do recrutamento, sem que ao funcionário incumbissem os gastos da burocracia, financiando os seus dependentes.

Esse momento da Administração Pública teve seu fim na Revolução Francesa de 1789, a qual representou a queda do Absolutismo pela Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, pois, com base, nesta todos eram livres e tinham consciência de sua liberdade. Leciona Salgado (1998):

> O que caracteriza o Estado de Direito a partir da Revolução Francesa é a legitimidade. O Estado ou o poder político legitima-se ou justifica-se pela sua **origem**, pela **técnica** com que o poder se exerce e pela **finalidade**. A origem legítima do poder não está em um ser transcendente ao homem, mas nele mesmo, na vontade do povo, pelo seu consentimento, pela técnica com que o poder se exerce segundo procedimentos pré-estabelecidos, com o voto popular, as regras de decisão da maioria e de respeito à minoria, e pela finalidade, que volta a ser ética: a declaração e realização dos direitos fundamentais. A finalidade do poder é realizar o direito no seu todo e a partir do momento da constituição e estruturação do poder, pela declaração e realização dos direitos fundamentais.

A institucionalização do poder agora regrado pela Liberdade representou o surgimento do Estado moderno, o dito *Estado Liberal de Direito*, que tinha em suas bases as garantias apenas dos direitos individuais dos cidadãos. Em reação a essa mudança de paradigma, emerge a *Administração Pública Burocrática*, como forma de combate à corrupção e ao nepotismo, características do modelo anterior

patrimonial. Constituem princípios orientadores do seu desenvolvimento a profissionalização, a ideia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, ou seja, o poder racional-legal. Trata-se aqui de evitar já nos controles administrativos a corrupção e o nepotismo, partindo de uma desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas.

Neste contexto burocrático, são sempre necessários controles rígidos dos processos. Assim o próprio controle, como garantia do poder do Estado, torna-se a essência do funcionalismo público. Devido aos traumas históricos, contidos nos excessos do absolutismo, a rigidez dos processos e do funcionamento do aparato estatal foi excessiva, o que ocasionou o fato do próprio Estado, como agente garantidor da liberdade de seus cidadãos, se voltasse demasiadamente para si mesmo. Houve uma subversão da essência do Estado de Direito, no qual a supremacia do interesse público foi posta de lado para que os abusos pessoais, ou seja, os interesses privados e a falta de integridade não afetassem seu papel político. No entanto, ao mesmo tempo que havia essa qualidade, também existia a falha da ineficiência de servir ao cidadão e garantir seus direitos básicos.

Ao passar do tempo, percebe-se que o Estado Liberal de Direito, ao garantir direitos individuais, não é mais suficiente, pois a desigualdade social apenas se potencializaria com a não interferência estatal em assuntos sociais. O interesse público do Estado Liberal de Direito era apenas garantir a liberdade do interesse privado, de certa forma uma corrupção do dever ser do Estado de Direito. Naquele momento os cidadãos reivindicavam os direitos sociais baseados no princípio da *Igualdade*, a qual deveria ser garantida pelo Estado, houve assim uma mudança de paradigma em que se emergiu o *Estado Social de Direito*, agora um poder político interventor das desigualdades e dos problemas sociais, com o objetivo de estabelecer a supremacia do interesse público e a garantia de direitos sociais. "O novo Estado é fruto do anseio de efetivação, não de mera declaração; é cada vez mais substancial e cada vez menos formal; ao menos em parte, vivifica-se no mundo do *ser*, emancipando-se do *dever ser*." (HORTA, 2011, p. 166) No Brasil, a administração pública burocrática esteve presente a partir da Revolução de 1930, a qual possibilitou, posteriormente, a criação do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), em 1936, sob governo varguista. Apesar das limitações da época, este novo órgão estatal trouxe como consequência a simplificação de processos, aquisição e padronização racional de materiais, bem como revisão de estruturas administrativas.

Novamente, devido aos traumas das lacunas perpetuadas no Estado Liberal, a intervenção estatal foi excessiva e possibilitou o surgimento de regimes totalitários, que corromperam os ideais do Estado Social, usando-o como ferramenta para alcançar os objetivos de interesse privado em nome do interesse público: o autoritarismo sob as vestes da justiça social permeou o mundo com violência nunca antes vista.

Em reação às atrocidades do Século XX, de fato um *dilúvio ético*, criou-se a Organização das Nações Unidas que, baseada no conceito de *Fraternidade*, universalizou a garantia da liberdade na forma dos direitos humanos. Estes são bem ilustrados por Andrade (2021, p. 32):

> Fonte primária de inspiração para a decretação dos demais direitos, os direitos humanos têm o papel de consagrar e garantir a existência digna da humanidade. [...] E mais: a observância dos direitos humanos é a salvaguarda dos valores democráticos, configurando impeditivo da subjugação da sociedade por domínios déspotas. Do que se conclui que as violações e os cerceamentos ao exercício desses direitos nos afastam
>
> da possibilidade da construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

A esse entendimento soma-se a compreensão de que a "fraternidade exige a universalização do Estado de Direito. (Não se trata de criar um Estado *universal* de Direito, mas um Estado *universalista* de Direito; cosmopolitismo e nacionalismo não podem ser contraditórios, já que é do patrimônio das culturas nacionais que se constrói o legado humano.)" (HORTA, 2011, p. 194) Assim, refletindo a mudança de paradigma, surge o *Estado Democrático de Direito*, que por meio do entendimento de uma comunidade global, proporcionou um equilíbrio entre o social e individual com a afirmação dos Direitos Humanos:

> O século XX que emerge do segundo pós-guerra é o século do medo, do risco e da desesperança. [...] Após as loucuras insanas e grotescas do antissemitismo, o fantasma das

> irresponsáveis bombas atômicas de Truman pairou sob o século, apavorando gerações; a proporção do crescimento global dos gastos militares faria com que Eisenhower afirmasse, ao final de seu governo, em 1961, que o mundo é governado pelo complexo industrial-militar. (HORTA, 2011, p. 169)

Neste cenário, emerge como mais uma demanda social a necessidade de a máquina estatal também ser gerenciada de forma eficiente. Surge, assim, a *Administração Pública Gerencial*, em resposta à expansão das funções socioeconômicas do Estado e à globalização da economia de Mercado, possibilitada pelo desenvolvimento tecnológico. O excesso de burocracia anterior deixou o aparato estatal moroso e ineficiente, era preciso um meio termo entre garantia do fim do patrimonialismo e uma maior eficiência dos serviços públicos. Nesse sentido, era necessário reduzir os custos e aumentar a qualidade dos serviços, assim a eficiência tornou-se conceito essencial para a administração pública gerencial, esta não negou completamente os princípios da burocrática, mas, ao contrário, nela se apoia e conserva, de maneira flexível, alguns dos seus principais fundamentos, como critérios de mérito, sistema estruturado de remuneração, carreiras e avaliação de desempenho. A diferença principal está na forma de controle, que deixa de focar-se nos processos para concentrar-se nos resultados. Além disso:

> A ideia principal desenvolvida por esse novo movimento é tentar conferir certa proximidade entre as organizações do setor público com as organizações do setor privado, a partir de uma estruturação progressiva com base na performance e nos resultados. Para o alcance desse objetivo é necessário proceder-se à transformação do padrão de incentivos, isto é, do conjunto das regras internas que organizam o funcionamento de cada instituição, revisando-se as normas internas relativas à licitação, aos contratos e ao regime jurídico dos servidores. A adoção de tais regras permitirá às instituições maior autonomia organizacional e a especialização, acarretando melhor utilização dos recursos e a agilidade no atendimento das demandas em relação a recursos humanos, bens e serviços. (COELHO, 2000).

Esse novo gerencialismo tinha como norte os seguintes vetores: o interesse público, a responsabilidade (*accountability*), a descentralização, a participação social (capital social), a transparência, a honestidade, a liderança e, finalmente, a eficiência (CAMPELO, 2010). O interesse público seria a finalidade da administração pública, tendo de ser alcançado por meio do princípio da impessoalidade. Por sua vez, a responsabilidade, cuja prestação é tanto ao Estado quanto à sociedade, demonstra a abertura à fiscalização e ao controle dos atos administrativos. Já a descentralização compreende a contribuição dos demais atores sociais nas tomadas de decisões do administrador público. A participação social impele formas de gestão participativa e, com isso, aproximação da decisão administrativa do seu destinatário final. A transparência reflete a possibilidade de acesso às informações, bem como a presença do contraditório e da participação popular na gerência do público. A honestidade, cuja essência estabelece uma relação direta com a integridade, impõe a necessidade da declaração de impedimento de determinado agente, para que seja garantida a impessoalidade da decisão. A liderança se manifesta no caminho da proatividade das ações públicas, não afastando seus procedimentos padrões, mas os utilizando agilmente em prol do interesse público. Por fim, a eficiência se trata do equilíbrio entre os custos e os benefícios da política pública, proporcionando a condição do Estado entregar o melhor resultado com o menor custo possível.

3 O CONCEITO DE INTEGRIDADE PÚBLICA

É nesse contexto da Administração Pública Gerencial que o conceito de *Integridade Pública* se torna relevante e recorrente. Já não basta a clássica concepção de que a simples condição de titular da prossecução do interesse público pode legitimar qualquer ato da Administração. Os métodos de gestão aplicada abrangem, inclusive, a forma como agem os próprios servidores públicos, a coerência na prática, e exigem por meio de fiscalização, não apenas conformidade com as leis, mas, inclusive, eficiência de serviço:

> A crise do modelo de Administração prestadora simbolizado pelo chamado Estado Providência levou à incorporação, pelo setor público, de preocupações antes próprias apenas do setor privado, como racionalização dos orçamentos, eficiência na alocação de recursos, controles de resultados, foco no "cliente". Um exemplo marcante desse fenômeno foi a experiência francesa de gerencialismo público, a partir dos anos 1960, até os anos 1980, por exemplo, com o chamado Relatório Nora sobre as empresas públicas. (BITENCOURT NETO, 2017).

Nesse sentido, o Direito Administrativo começa a perder sua concepção autoritária, cuja centralidade era na ideia de poder, de prerrogativas e de privilégios disponíveis pela máquina estatal em seu objetivo de concretizar o interesse público. Com bem mostrado por Adilson Abreu Dallari (1999), havia uma autotitulação de "poderes" administrativos, aos quais, mesmo apresentando limitações, "não lhes retiravam o caráter original, ensejando, na prática, abusos por parte das autoridades públicas e parcimônia ou timidez em seu controle pelo Poder Judiciário." O novo entendimento da Administração Pública possibilitou uma democratização do Direito Administrativo, tornando-o passível de fiscalização e controle, na mesma medida que as demais áreas jurídicas. Nesse novo estágio, a administração pública se estruturava por meio de "atos", paulatinamente, não mais com status de "poderes", sendo que tais atos apresentavam a abertura para exame de validade da conduta. Contudo, há de se colocar em termos claros que essa busca por equilíbrio dos atos administrativos não afasta a importância de garantir a supremacia do interesse público:

> O equilíbrio entre o público e o privado, entre a sociedade e o Estado, e entre o indivíduo e a coletividade está na colocação de diferentes pesos em todos os lados. Ao tempo em que resta claro que o interesse público deve ser predominante ao privado, também deve ser reconhecido que os direitos individuais, especialmente os fundamentais, estabelecem uma barreira importante para a atuação do Poder Público; o que não evita, por certo, a existência de casos concretos difíceis. Para estes cabe a ponderação jurídica (objetiva e dentro do sistema), que consiste numa maneira perfeitamente compatível com o princípio da supremacia do interesse público, inibindo qualquer tentativa de, pela negativa de sua incidência, ser preconizado o interesse privado. (GABARDO, 2017).

Cumpre, assim, definir os meandros da Integridade Pública no contexto gerencialista ora apresentado: a primeira seara em que a integridade se manifesta na Administração Pública é no compromisso com a promoção da ética, cujo objetivo é assegurar o comportamento virtuoso do agente público, incentivando seu progresso ético, com bases na consciência do próprio indivíduo, capaz de discernir e agir de forma correta. Esse comportamento deve ser orientado por valores e princípios, que precisam estar dispostos em códigos, transmitidos em treinamentos, incentivados pelos líderes exemplares. O segundo campo em que integridade aparece é na garantia do cumprimento das leis disponíveis ao agente público, o qual necessita receber incentivo pelo comportamento legalmente orientado, com capacidade de reconhecer as normas e procedimentos obrigatórios, sob pena de responsabilização.

Ainda assim, pode-se verificar que o conceito de integridade expressa a condição dos diversos órgãos estatais atuarem em conformidade com os princípios e normas que orientam a sua gestão. Assim, a promoção de uma cultura de integridade pública se revela requisito essencial para o aumento da confiança da sociedade no Estado e em suas instituições. Com efeito, a busca pela manutenção de um nível elevado de integridade pública e o desenvolvimento de uma cultura organizacional, baseada em elevados valores e padrões de conduta, torna-se uma política fundamental para o desenvolvimento de todo o Estado.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do recolhido pelo percurso do texto, tem-se como entendimento do conceito de Integridade Pública a noção de que ele é fruto de um avanço que resgata toda nossa experiência histórica, desde os gregos, passando pela Modernidade, até os dias atuais, num contexto em que o Estado do Brasil

busca pelo desenvolvimento nas mais diversas searas.[2] No entanto, ainda que a Administração Pública Gerencial seja palco de diversos avanços no funcionalismo público, sua adoção pelo Governo Federal, no *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988, teve como propósito ser o fundamento para o Estado Neoliberal que teve seu ápice entre 1995 e 2002 no Brasil. À época, o governo,

> gizado pela tendência ideológica neoliberal, procurou desenvolver transformações no aparato estatal que reduzissem o seu tamanho e que permitissem maior espaço para a atuação privada. Para tanto, procedeu à privatização de várias empresas estatais e desenvolveu diversos mecanismos (muitos mediante aprovação de diplomas legais que os contemplassem) de desenvolvimento de tarefas públicas pelo setor privado, como a terceirização, a concessão e permissão de serviços públicos, o fomento à atuação do terceiro setor, etc. Justificava suas medidas com as afirmações da pesada carga tributária que incidia sobre a população brasileira com o escopo de financiar a prestação direta de serviços públicos pelo Estado e com a ineficiência que matizava tais serviços. Neste contexto, a positivação do princípio da eficiência viria sustentar os argumentos trazidos a lume pela gestão pública da época: seria preciso diminuir a intervenção do Estado na sociedade para que, quando ele o fizesse, que fosse com maior eficiência. (DUARTE, 2012)

Nessa lógica, como sói ocorrer na história, o excesso das tratativas de eficiência da Administração Pública a permearam por uma lógica privada, assim, o Estado passou a tratar seus cidadãos como consumidores passivos aos serviços que deveriam apresentar o menor custo possível. Houve uma inversão: a sociedade não mais era regida pela política, senão pela lógica econômica e mercadológica ("poiética" e não mais ética). Isto corrompeu o Estado e seus serviços, que deixaram de se basear em um projeto cultural de nação, na busca pelos valores ocidentais da liberdade, da igualdade e da fraternidade, mas, na verdade, criou-se uma nova confusão entre interesses públicos e privados. Se o Mercado se coloca, pós século XX, como única lógica possível para o progresso "justo" de uma sociedade, a supremacia do interesse público torna-se a supremacia do interesse de Mercado, logo, privado.

> Cria-se, então, no Estado, um corpo burotecnocrata que passa a exercer a soberania, com total sujeição do político e do jurídico em nome do *corpus* econômico da sociedade civil. Não se nega que o técnico ou o cientista econômico sejam essenciais no Estado contemporâneo. Não, porém, o tecno-*crata*, detentor do poder de decisão política, que no Estado democrático não lhe pertence. Com o aparecimento desse aparelho, abre-se uma cisão no Estado: de um lado, a organização ética da sociedade em que as decisões de soberania se dirigem ao bem comum ou à realização de uma ordem social justa e, de outro, a burotecnocracia malabarista, que impõe o fazer do produto econômico sobre o interesse social e jurídico, procurando mostrá-lo, através de sua cartola e de sua hábil prestidigitação, como interesse público absolutamente sobrevalente. (SALGADO, 1998)

A lógica de Mercado não deve se sobrepor aos valores garantidos pelo Estado democrático de Direito, pois os objetivos almejados pelos cidadãos não são apenas econômicos, não se pode limitar o interesse público a ganhos econômicos baseados na eficiência. Nesse sentido, o próprio conceito de desenvolvimento se abriu a novos campos para além da economia, como o desenvolvimento cultural e, até mesmo, o desenvolvimento político. Com efeito, a supremacia do interesse público precisa ser tratada como fruto da construção histórico-cultural de um povo, é preciso que a eficiência sirva a cidadania, não ao contrário. Trata-se, portanto, de se utilizar da técnica para alcançar o desenvolvimento brasileiro, não como fim em si mesma. Nesse sentido, a Integridade Pública deve-se pautar nos mesmos valores constituídos e conquistados historicamente, pois a realização do Estado Ético, como objetivo da integridade, necessita da coerência e das práticas justas dos servidores públicos, sejam estritamente técnicos ou políticos.

[2] Um grande exemplo de incentivo à Integridade é o *Selo de Integridade* de Contagem, este município favorece aqueles que seguem as leis e vivem uma vida ética. O Selo de Integridade foi criado pelo Prefeitura de Contagem, por meio da Controladoria Geral do Município (CGM), com o objetivo de fomentar uma cultura de integridade, prevenir a corrupção e promover a ética nas relações com as empresas privadas. O Selo serve para antecipar e preparar as empresas de Contagem, ou de outro estado, para uma tendência do poder público, que consiste em atribuir pontuação ou benefícios nas licitações às empresas que possuem programas de integridade; e divulgar o nome das empresas que adotam voluntariamente as medidas de integridade. Tais esforços facilitam e garantem o desenvolvimento econômico e social da cidade de uma maneira inteligente e eficiente.

Frente a essa necessidade de se enquadrar a Integridade Pública como fator essencial ao Estado democrático de Direito que se quer desenvolvido, emergem os órgãos de controle como importantes contribuidores em potencial. Na medida em que essas instituições adotem uma postura pedagógica — assim como é feito no Tribunal de Contas de Minas Gerais, por meio de Auditorias Operacionais, Monitoramentos e Consultas, por exemplo — elas se tornem um motor de mudança de todo o funcionalismo público, especialmente pela adoção de práticas que fomentem a Integridade Pública, pois o custo com a profilaxia ética é bem menor do que as perdas causadas pela patologia da corrupção.

5 REFERÊNCIAS

ANDRADE, Durval Ângelo. **Democracia e direitos humanos em tempos de ovos de serpente**. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

ARISTÓTELES. ***Ética a* Nicômaco**. Tradução de Leonel Vallandro. 4. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1991. (Os pensadores; v. 2)

BITENCOURT NETO, Eurico. Transformações do Estado e a Administração Pública no século XXI. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 207-225, jan./abr. 2017. DOI: 10.5380/rinc.v4i1.49773

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU / Tribunal de Contas da União**. Edição 3 - Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SecexAdministração, 2020.

CAMPELO, Graham Stephan Bentzen. Administração pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. **Ci. & Tróp**., Recife, v.34, n. 2, p. 297-324, 2010.

COELHO, Daniela Mello. Elementos essenciais ao conceito de administração gerencial. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília a. 37 n. 147 jul./set. 2000.

DALLARI, Adilson Abreu. Os poderes administrativos e as relações jurídico-administrativas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 36 n. 141 jan./mar. 1999.

DUARTE, Luciana Gaspar Melquíades. Revisitando o regime jurídico de direito público. **Revista da Procuradoria-Geral do Município de Juiz de Fora – RPGMJF**, Belo Horizonte, ano 2, n. 2, p. 231-255, jan./dez. 2012.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 2012.

FINLEY, Moses. **Democracia Antiga e moderna**. Rio de Janeiro: Graal, 1988.

GABARDO, Emerson. O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado como fundamento do Direito Administrativo Social. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 4, n. 2, p. 95-130, maio/ago. 2017. DOI: 10.5380/rinc.v4i2.53437.

HORTA, José Luiz Borges. **História do Estado de Direito**. São Paulo: Alameda, 2011.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Os grandes desafios do controle da Administração Pública. **Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP**, Belo Horizonte, ano 9, n. 100, abr. 2010. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=66621>. Acesso em: 9 ago. 2016.

NODARI, Paulo Cesar. A ética aristotélica. **Síntese Nova Fase**, Belo Horizonte, v. 24, n. 78, 199, pp. 383-410.

SALGADO, Joaquim Carlos. O Estado ético e o Estado poiético. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, ed. 02, ano. XVI, 1-15, 1998.

TUCÍDIDES. **História da Guerra do Peloponeso**. Tradução Mário Gama Kury. Brasília: DUNB, 1982.

Controle e políticas públicas: Proposta de um indicador de corrupção no Brasil baseado em dados do Tribunal de Contas da União

Gilson Piqueras Garcia

Proposal for a corruption indicator in Brazil based on data from the Federal Court of Accounts

RESUMO

O objetivo deste trabalho é propor e construir um indicador brasileiro, objetivo e regional de corrupção com base no cadastro de contas julgadas irregulares do Tribunal de Contas da União (TCU). Para isto, inicialmente é feita uma revisão da literatura sobre o conceito de corrupção. O estudo é qualitativo e quantitativo, e utiliza a Jurimetria, que é a Estatística aplicada ao Direito. A pesquisa usa técnica documental, sendo que os documentos eletrônicos foram coletados no sítio eletrônico do TCU e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O trabalho se justifica na medida em que é necessário ter um indicador brasileiro, regional e objetivo para permitir comparações entre estados e, ao longo do tempo, para planejar, analisar e controlar políticas públicas de combate à corrupção. Ao final é proposto o CIPM (contas irregulares por milhão de habitantes) como indicador de corrução que atende às características almejadas.

Palavras Chave: Indicador de corrupção. Tribunal de Contas da União. Jurimetria. Contas Julgadas Irregulares. TCU.

ABSTRACT

The objective of this work is to propose and build a Brazilian, objective and regional corruption indicator based on the register of accounts judged irregular by the Federal Court of Accounts (TCU). To this end, a literature review on the concept of corruption is initially made. The study is qualitative and quantitative, and uses Jurimetrics, which is Statistics applied to Law. The research uses documentary technique, and the electronic documents were collected on the website of TCU and the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE). The work is justified insofar as it is necessary to have a Brazilian, regional and objective indicator to allow comparisons between states and over time, to plan, analyze and control public policies to combat corruption. In the end, CIPM (irregular accounts per million inhabitants) is proposed as an indicator of corruption that meets the desired characteristics.

Keywords: *Corruption indicator. Federal Court of Accounts. Jurimetrics. Accounts Judged Irregular. TCU.*

1 INTRODUÇÃO

A corrupção é um dos maiores problemas contemporâneos. Estudos mostram que ela reduz os investimentos públicos, provoca má alocação de recursos e tem um impacto negativo sobre a educação, a saúde e a renda. Para o seu controle é necessário planejamento, implementação, análise e monitoramento de políticas públicas de combate à corrupção. Não é possível executar um ciclo de políticas públicas sem indicadores adequados. Por isto é necessário dispor de um indicador de corrupção regional no Brasil objetivo, válido e confiável, entre outras propriedades desejáveis num indicador. O Índice de Percepção de Corrupção (IPC) da Transparência Internacional é o indicador de corrupção mais amplamente conhecido no mundo. Publicado desde 1995, o IPC teve o extraordinário mérito de colocar o problema da corrupção em destaque na agenda internacional. O IPC, porém, é inadequado para monitorar políticas públicas regionais de combate à corrupção. Primeiro porque, da mesma forma que outros índices, como por exemplo, o Controle da Corrupção (CC) do Banco Mundial, ele é um índice subjetivo. O IPC é construído a partir de pesquisas de opinião com especialistas de instituições de renome. Vários estudos demostram que a corrupção percebida pode ser bastante diferente da corrupção real, a depender de inúmeros fatores, como, por exemplo, o destaque dado ao tema pela imprensa. Isto faz com que o IPC tenha um problema de validade, se for utilizado como indicador da corrupção, pois ele mede na verdade a percepção da corrupção. Corrupção e percepção da corrupção são conceitos diferentes. Além disso, as fontes de pesquisa de opinião, utilizadas para construir o IPC, podem mudar de um ano para outro, o que faz com que o índice, apesar de adequado para fazer comparações entre países num mesmo ano, não tenha confiabilidade para fazer comparações ao longo do tempo. A própria Transparência Internacional não recomenda o uso do IPC para análise de séries temporais. Mais ainda, o IPC fornece anualmente um único valor para o Brasil, assim como para os outros países, e, portanto, não permite comparações entre estados, nem comparações para um mesmo estado, ao longo do tempo, o que o torna inadequado para o planejamento e controle de políticas públicas regionais de combate à corrupção.

Para superar este problema, diversos estudos propuseram índices de corrupção objetivos regionais, baseados, por exemplo, em experimentos, preços de contratos públicos e dados de órgãos de controle. No Brasil, vários indicadores de corrupção foram propostos a partir, principalmente, de dados de controladorias gerais e de tribunais de contas. Todavia, infelizmente, nenhum deles logrou conquistar uma continuidade de uso, provavelmente devido a problemas na sua construção. De fato, nenhum dos estudos brasileiros citados, traz uma discussão sobre propriedades desejáveis para indicadores de políticas públicas, e nem sobre a adequação dos indicadores propostos a estas propriedades, motivo pelo qual, supostamente, houveram limitações que resultaram na descontinuidade de sua utilização. Este trabalho propõe um indicador de corrupção brasileiro, objetivo e regional, que busca superar as limitações das propostas anteriores. Para tal, as escolhas metodológicas necessárias para a construção do indicador são detalhadas e justificadas, de modo a obter um indicador de corrupção com o maior número de propriedades desejáveis para um indicador de políticas públicas.

2 O CONCEITO DE CORRUPÇÃO

Segundo o Banco Mundial (WORLD BANK, 1997), corrupção é “o abuso de cargos públicos para ganhos privados”. A Transparência Internacional (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2021) conceitua corrupção de forma semelhante: “Definimos corrupção como o abuso do poder confiado para ganho privado”. Bobbio, Mateucci e Pasquino (1991, p. 292) definem corrupção: “Assim se designa o fenômeno pelo qual um funcionário público é levado a agir de modo diverso dos padrões normativos do sistema, favorecendo interesses particulares em troca de recompensa”. Para os autores, o conceito de corrupção não abrange considerações morais: “A Corrupção é considerada em termos de legalidade e ilegalidade e não de moralidade e imoralidade”. Também abrange apenas os agentes públicos, não se aplicando ao setor privado. Ainda: “Corrupção significa transação ou troca entre quem corrompe e quem se deixa corromper”. Nye (1967, p. 419) afirma que a definição de corrupção é problemática e

que existem amplas e variadas abordagens, muitas delas apropriadas para julgamentos morais. O autor usa uma definição mais focada e operacional para a análise política: "corrupção é o comportamento que se desvia dos deveres formais de uma função pública em razão de vantagens financeiras ou de status privadas (pessoais, familiares ou amigos)." Isto incluiria os seguintes comportamentos: "a) suborno (uso de recompensa para perverter o julgamento do ocupante de um cargo público); nepotismo (concessão de cargo público em razão de relacionamento em vez de mérito); peculato (apropriação ilegal de recursos públicos para uso privado)."

Segundo Silva (1994, p. 21), existem três correntes com relação à definição da corrupção: moralista, legalista e revisionista. Para os moralistas, a corrupção estaria ligada a uma questão ética. A desvantagem da definição ética é que ela careceria de uma fundamentação científica precisa, o que poderia levar a resultados duvidosos em trabalhos empíricos. Para os legalistas, a corrupção está ligada à ruptura das normas. Finalmente para os revisionistas, a corrupção pode ser um benefício, especialmente em países subdesenvolvidos, altamente burocratizados, e por isto, seria considerada um fator de desenvolvimento. Numa tentativa de unificar as três correntes, autor propõe uma definição funcional da corrupção: "desvio de um padrão de conduta institucionalizado que se caracteriza principalmente pela utilização do público pelo privado com um manifesto propósito de favorecimento pessoal ou grupal".

Brei (1996) divide as definições de corrupção em quatro grupos: definições com foco no mercado, no interesse público, em regulamentações formais e na opinião pública. As definições centradas no mercado, que teriam poucos adeptos, se baseiam em teorias econômicas. A corrupção é definida como um instrumento ilegal para influir sobre os atos da burocracia durante a formulação e implantação de políticas públicas. O agente público considera seu cargo um negócio e buscará maximizar sua renda (*rent seeking*), baseado apenas no mercado e desconsiderando questões éticas. Esta definição teve origem no modelo de Ackerman (1978), em que o burocrata é um ser racional que toma decisões considerando apenas as leis do mercado, oferta, demanda, receitas e custos. A grande crítica que se faz a esta definição é a despreocupação com os aspectos éticos. As definições centradas no interesse público se baseiam em questões morais e éticas. A corrupção é definida como um comportamento que se afasta das normas, uma não conformidade, motivada por obter ganhos privados ao custo do interesse público. No ato corrupto, cujas decisões públicas seriam compradas e vendidas, haveria ganho para o corrupto e o corruptor e perda para a sociedade. Estas definições receberam inúmeras críticas, em função da enorme dificuldade de definir interesse público. As diferentes partes interessadas, dentro da sociedade, discordariam entre si, por terem interesses conflitantes, o que impossibilita uma definição consensual de interesse público.

As definições centradas na lei estão próximas do proposto por Nye (1967). Para a linha dominante, a corrupção é definida como o abuso do poder público para obter ganhos privados através da transgressão das normas. Uma das críticas que se faz a esta definição é a insuficiência de parâmetros oferecidos pelas normas para cobrir todo o conceito de corrupção. Outra crítica é a possível falta de idoneidade de quem estabelece as normas que serão usadas como critério para julgamento de se um ato é corrupto ou não. As definições centradas na opinião pública são de natureza social. Nesta perspectiva, foram criados três tipos: a chamada corrupção negra seria aquela condenável pela maioria da elite e do público, que a desejariam ver punida. A corrupção branca seria considerada tolerável, e não haveria apoio firme para a necessidade de punição, enquanto a corrupção cinza seria uma categoria intermediária. O conceito de corrupção teria dimensões que poderiam ser analisadas à luz da opinião pública. A definição social da corrupção seria a que mais desafios traz para sua compreensão. Este tipo de abordagem pode elucidar a razão pela qual a corrupção é, em maior ou menor grau, aceita pela população. A definição social da corrupção teria grande dificuldade de operacionalização, tanto do ponto de vista teórico, quanto do ponto de vista prático. O autor conclui afirmando ser difícil estabelecer um consenso sobre a definição de corrupção. Esta dificuldade resultaria na necessidade de o pesquisador escolher entre uma definição mais estreita ou ampla do conceito de corrupção.

Segundo Tanzi (1997), corrupção é difícil definir e muitas vezes difícil de identificar e, embora haja diversas definições na literatura, nenhuma parece ser satisfatória. Para efeito de seu estudo, que analisa a relação entre corrupção, investimento público e crescimento, o autor define corrupção como

a não-adequação intencional ao princípio da igualdade de tratamento, pelo qual as relações pessoais ou familiares não devem interferir nas decisões econômicas tomadas por agentes econômicos. Para a corrupção ficar caracterizada seriam necessários alguns requisitos. Primeiro, que as regras que foram quebradas sejam precisas e claras. Segundo, que o agente público tenha recebido um benefício identificável. Finalmente, deve haver um nexo causal entre o benefício e a quebra da norma.

Conforme Filgueiras (2009), os primeiros conceitos sobre corrupção têm origem nos anos 50, a partir de uma abordagem funcionalista calcada na modernização e num modelo comparativo sobre o desenvolvimento. A corrupção estaria relacionada a práticas políticas típicas de sociedades tradicionais, como o clientelismo, a patronagem, o nepotismo e o fisiologismo. Para a abordagem funcionalista, a corrupção pode facilitar ou dificultar o desenvolvimento, ou seja, seria típica das sociedades subdesenvolvidas e teria um papel na modernização ao azeitar e agilizar a máquina burocrática, o que fomentaria o desenvolvimento econômico. O problema desta abordagem é que ela parte da hipótese de que as instituições dos países subdesenvolvidos seriam mais permeáveis à corrupção, mas, com o passar do tempo, elas imitariam as instituições dos países desenvolvidos, que supostamente seriam mais blindadas contra a corrupção. Nos anos 1970, a literatura colocou a cultura como determinante principal da corrupção. Nesta perspectiva, a cultura seria dominante em relação à política e a economia, ao definir os valores dentro de uma sociedade. O sistema de valores, além das normas, seria fundamental para incentivar ou bloquear a corrupção. A partir dos anos 1980, os estudos sobre a corrupção incorporaram a teoria econômica. Os custos da corrupção superariam os benefícios mencionados na abordagem funcionalista. Agentes racionais buscariam maximizar sua renda (*rent seeking*), através das análises de custos e benefícios da corrupção, e as estruturas de mercado (concorrência perfeita, monopólio etc.) teriam diferentes efeitos sobre o incentivo à corrupção. No mesmo sentido de Grei (1996), a grande crítica feita a este modelo é o fato dele se centrar exclusivamente na Economia. Segundo o autor, a corrupção deve ser analisada também como um fenômeno político, que deve permitir a reflexão sobre uma abordagem normativa do interesse público. Isto permitiria uma visão mais abrangente dos diferentes problemas que configuram a prática da corrupção e uma concepção mais ampla do controle da corrupção.

Miranda (2018, p. 239) afirma que existe quase um conceito de corrupção para cada estudioso do tema e defende a existência de quatro tipos de conceito de corrupção: O primeiro conceito é centrado na função pública: "existe corrupção quando há o desvio por parte de um funcionário público dos deveres formais do cargo devido à busca de recompensas para si ou para terceiros." Já o segundo conceito é centrado no mercado: "o cargo público é utilizado pelo seu ocupante como uma forma de maximizar sua renda pessoal." O terceiro conceito é centrado na ideia de bem público: "uma prática é considerada como corrupta quando o interesse comum, pensado como algo que tem existência e pode ser identificado, é violado em função da preocupação com ganhos particulares." Finalmente, o quarto conceito é baseado na opinião pública: "o conceito de corrupção tem dimensões definíveis que são bem reconhecidas pelo público." O autor propõe um novo conceito de corrupção, no qual haveria necessariamente uma transação ou troca entre o corrupto e o corruptor, e por isto o nepotismo e o peculato estariam excluídos. Por outro lado, a corrupção privada estaria incluída no conceito.

No conceito de corrupção a ser utilizado neste trabalho, um agente público deve participar do ato corruptivo. Estão fora deste conceito, portanto, os atos em que somente agentes privados participam. Para ficar caracterizada a corrupção, também é necessário que uma norma legal tenha sido rompida. Embora existam abordagens que caracterizem a corrupção como rompimento de normas morais ou desvios do interesse público, elas estão afastadas deste estudo, porque são pouco operacionais. Existe uma subjetividade inconveniente ao definir qual é a norma moral que será utilizada, e a definição de interesse público também é bastante controversa. Embora seja possível alegar que as normas legais não cobrem todo tipo de corrupção ou que podem ter sido produzidas por quem não tinha idoneidade para tal, a abordagem legalista é a mais objetiva para o conceito de corrupção. Finalmente, o agente público deve obter um ganho ou vantagem indevida em função do desvio da norma. Portanto, para este trabalho, o conceito de corrupção é o desvio da norma legal cometido por agente público para obter ganho ou vantagem indevida.

3 O CIPM

Para tentar superar as fraquezas dos indicadores propostos mencionados, é proposto neste estudo um indicador de corrupção brasileiro, objetivo e regional, o CIPM (contas irregulares por milhão de habitantes), que é o resultado da divisão da quantidade de contas do ente federativo julgadas irregulares pelo TCU pela população do ente. Segundo Jannuzzi (2005, p.138), "no campo aplicado das políticas públicas, os indicadores sociais são medidas usadas para permitir a operacionalização de um conceito abstrato ou de uma demanda de interesse programático". O conceito de corrupção que será utilizado neste trabalho é: corrupção é o desvio da norma legal cometido por agente público para obter ganho ou vantagem indevida. As estatísticas públicas que mais se aproximam deste conceito são os cadastros dos órgãos de controle: o controle interno (controladorias), o controle externo exercido pelos Tribunais de Contas e o Poder Judiciário. No Brasil, os orçamentos públicos são divididos pelos entes federativos. Assim temos a Lei Orçamentária Anual (LOA) da união, dos estados, do distrito federal e dos municípios. Estas são as principais fontes de recursos passíveis de desvio por atos de corrupção. O Quadro 4 apresenta os órgãos de controle dos entes da federação.

Quadro 4 - Entes federativos e órgãos de controle

	Interno	Externo	Judiciário
União	Controladoria Geral da União (CGU)	Tribunal de Contas da União (TCU)	Justiça Federal
Estados	Controladorias Gerais dos Estados (CGEs)	Tribunais de Contas Estaduais (TCEs)	Justiças Estaduais
Municípios	Controladorias Gerais dos Municípios (CGMs)	TCEs e Tribunais de Contas dos Municípios (TCMs-BA, GO, PA e municípios de Rio de Janeiro e São Paulo)	Justiças Estaduais
Distrito Federal	A Controladoria Geral do Distrito Federal (CGDF)	Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF)	Tribunal de Justiça do Distrito Federal (TJDF)

Fonte: do autor.

Apesar da grande contribuição e crescente valorização do papel das Controladorias Gerais, elas têm uma grande desvantagem, como base de dados, para a construção de um indicador de corrupção. Apesar de realizar auditorias, as Controladorias Gerais não têm poder judicante e, por isto, quando necessário, como pode ser observado no parágrafo quarto do artigo primeiro do Regimento Interno da CGU:"A CGU [...] provocará, sempre que necessário, a atuação do Tribunal de Contas da União – TCU [...] e, quando houver indícios de responsabilidade penal, do Departamento de Polícia Federal [...]e do Ministério Público"). (BRASIL, 2019).

Estudos mostram que o Poder Judiciário tem tido um baixo desempenho no controle da corrupção. A Associação de Magistrados Brasileiros (AMB, 2007) analisou os números das ações penais originárias junto ao Supremo Tribunal Federal (STF) e ao Supremo Tribunal de Justiça (STJ), entre 1989 e 2007. No STF nenhuma das 130 ações analisadas resultou em condenação. No STJ houveram apenas cinco condenações entre as 483 ações estudadas. Alencar e Gico Jr. (2011) analisaram uma amostra de funcionários públicos demitidos por corrupção dos principais ministérios brasileiros de 1993 a 2005.

A pesquisa identificou 441 servidores públicos federais demitidos por estarem envolvidos em práticas corruptas. Destes, 224 foram processados criminalmente, sendo que apenas 24 foram condenados, e 122 sofreram ações cíveis, havendo somente 13 condenações. Os autores concluíram que o Poder Judiciário é altamente ineficaz no combate à corrupção. Segundo Avritzer e Filgueiras (2011, p. 21), no Brasil, apesar do enorme aumento do controle administrativo-burocrático, poucas foram as condenações por corrupção pelo Poder Judiciário, apesar da grande atenção destinada pela imprensa ao tema. Devido à baixa efetividade na esfera cível, a atuação do Poder Judiciário se deslocou para a esfera criminal, com a ajuda do Ministério Público e da Polícia Federal, onde também há pouca eficácia por causa da baixa celeridade, da facilidade de interposição contínua de recursos, da prescrição dos crimes e da dificuldade para a produção de provas. Conforme Bezerra Filho (2020), a criação de varas especializadas das Justiças Federal e Estaduais aumentou a eficiência no combate à corrupção, com destaque para a Justiça Federal de Curitiba e a Operação Lava Jato. Estas varas especializadas estão localizadas em apenas alguns poucos pontos do território nacional, sendo que as Justiças Estaduais de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, que são os maiores estados brasileiros, não têm varas especializadas de combate à corrupção. Por isto não há uniformidade territorial na eficiência do combate à corrupção e também na facilidade da coleta de dados, o que representa uma enorme desvantagem na utilização dos registros do Poder Judiciário para construir indicadores de corrupção.

O Tribunal de Contas da União (TCU) tem a competência para julgar as contas dos agentes públicos conforme artigo 71, inciso II da Constituição Federal (CF). A Lei Orgânica do TCU (LOTCU) determina que as contas dos administradores serão submetidas a julgamento anual e serão julgadas irregulares quando se comprovar uma das seguintes situações (artigo 16):

> a) omissão no dever de prestar contas;
> b) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;
> c) dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico;
> d) desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos. (BRASIL, 1992).

Com base no artigo 71, II da CF e no artigo 16 da LOTCU, e considerando o fato dos Tribunais de Contas serem independentes, é possível afirmar que as contas julgadas irregulares pelo TCU são uma aproximação muito boa do conceito de corrupção utilizado neste trabalho. Para se obter uma cobertura completa dos casos de corrupção, baseados no controle externo, seria necessário, além do TCU, considerar também as contas julgadas irregulares pelos TCEs e TCMs, que controlam os recursos orçamentários dos estados e municípios. Isto dá origem a dois problemas. Primeiro, os Tribunais são independentes, cada um tem sua Lei Orgânica e Regimento Interno, e ritos processuais e decisórios diferentes. Utilizar os dados destes julgamentos, juntamente com os do TCU, para construir um indicador de corrupção, resultaria em baixa consistência para fazer comparações entre estados ou municípios, o que torna a utilização destes dados uma grande desvantagem para a construção de um indicador regional de corrupção. Segundo, em muitos TCEs e TCMs, é muito difícil a obtenção da base de dados de contas julgadas irregulares, o que representa uma dificuldade adicional. Por outro lado, a união transfere recursos de seu orçamento para as unidades da federação e municípios. Estes recursos são controlados pelo TCU, cuja jurisdição abrange a totalidade dos recursos orçamentários federais e a prestação ou tomada de contas é anual. Por isto, utilizar apenas as contas julgadas irregulares pelo TCU, e não as contas do TCEs e TCMs, é, muito provavelmente, uma boa aproximação da corrupção, uma vez que não é razoável esperar que os agentes públicos tenham diferentes propensões a cometer atos corruptos, a depender de o orçamento ser federal, estadual ou municipal. Ainda, a utilização apenas dos dados do TCU resulta também em uma maior consistência para comparações entre entes federativos, uma vez que todas as contas são julgadas pelas mesmas normas e pelo mesmo tribunal.

A quantidade de contas julgadas irregulares pelo TCU, por estado ou município e ano, é uma estatística que tem boa aproximação do conceito de corrupção e é de fácil obtenção, a partir da lista de responsáveis, com contas julgadas irregulares, que pode ser coletada no sítio eletrônico do TCU (BRASIL,

2021). Por isto optou-se por construir um indicador simples baseado na quantidade de contas julgadas irregulares por ente federativo. Como a Lei Orgânica do TCU é de 1992 e a Lei de Licitações e Contratos é de 1993, por uma questão de consistência, os dados para construção do indicador foram coletados a partir de 1994. A base de dados do TCU, sobre contas julgadas irregulares, tem o ano de abertura do processo e o ano do trânsito em julgado. Embora o ano de abertura do processo esteja mais próximo do ato de corrupção, ele tem uma grande desvantagem para ser adotado como ano base para o indicador de corrupção. Como a cada ano o TCU julga processos de diversos anos anteriores, se fosse adotado o ano do processo para o indicador, este indicador poderia ser modificado a cada sessão do TCU, durante vários anos, conforme apontado por Souza e Araújo (2017), o que descarta a possiblidade de seu uso. Uma outra possibilidade para tentar alcançar o ano de cometimento do ato de corrupção seria subtrair um número médio de anos (por exemplo 4 ou 5 anos) do ano do trânsito em julgado, mas este procedimento, além de arbitrário, retardaria a publicação do índice por este mesmo número de anos. Por isto julgou-se que a melhor solução é adotar o ano do trânsito em julgado como o ano base do indicador de corrupção.

As quantidades de contas julgadas irregulares não é um bom indicador regional de corrupção, porque os entes da federação têm diferentes tamanhos e, obviamente, espera-se que os entes maiores tenham mais contas irregulares, o que não significa, obrigatoriamente, que eles tenham maior nível de corrupção. Desse modo, optou-se por dividir as quantidades de contas pela população do ente federativo, uma estatística que representa o tamanho do ente federativo, é de fácil obtenção junto ao sítio do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2021), e as estimativas têm periodicidade anual, validade, consistência e segurança de continuidade de publicação. Propõe-se então, como indicador de corrupção brasileiro, objetivo e regional, o CIPM que é a quantidade de contas julgadas irregulares pelo TCU por milhão de habitantes. As Tabelas 1, 2 e 3 mostram o CIPM para as unidades da federação de 1994 a 2010.

Tabela 4 – CIPM de 1994 a 2000

UF	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
AC	2,2	2,2	6,2	10,0	7,8	0,0	3,6
AL	6,8	3,0	11,0	16,9	10,4	8,8	14,9
AM	5,3	6,0	7,1	9,3	19,8	13,6	22,8
AP	22,0	36,8	31,6	19,9	2,4	9,1	18,9
BA	6,9	5,4	10,4	10,5	11,3	7,0	13,2
CE	4,2	4,0	6,3	2,9	2,4	2,7	7,9
DF	66,8	9,8	6,6	18,6	19,8	14,2	16,1
ES	2,6	3,2	0,7	3,2	3,8	5,1	1,3
GO	10,6	3,7	7,1	11,9	17,9	12,0	11,4
MA	4,1	7,1	4,6	7,6	4,9	4,6	7,8
MG	1,5	1,8	3,0	2,1	0,6	2,0	3,9
MS	11,7	5,2	3,6	7,1	2,0	6,9	12,0
MT	1,8	3,5	4,5	5,2	3,4	8,4	6,4
PA	6,2	8,1	12,5	7,6	8,5	7,5	8,1
PB	6,7	6,0	10,0	9,0	4,2	7,1	29,6
PE	1,8	0,8	1,1	2,3	3,5	2,9	6,4
PI	4,1	2,9	4,1	6,3	2,9	5,5	8,8
PR	5,1	0,9	2,9	2,2	1,8	0,6	2,9
RJ	1,2	0,8	1,3	2,1	1,1	4,9	10,6
RN	4,7	1,5	7,4	5,4	5,7	3,8	8,3
RO	2,3	2,2	1,6	10,4	0,8	5,4	2,2
RR	0,0	22,9	12,1	19,6	3,8	11,2	15,4

Cont.

RS	4,9	1,0	1,8	3,6	2,4	1,6	2,9
SC	6,5	9,1	3,1	2,2	2,2	1,2	3,2
SE	10,8	10,0	11,1	7,2	5,9	8,8	8,4
SP	1,7	0,7	0,4	1,8	0,5	0,8	1,5
TO	9,1	2,0	8,6	11,1	9,0	12,3	23,3
Brasil	4,6	3,0	4,0	4,7	4,0	3,9	6,9

Fonte: do autor.

Tabela 5 – CIPM de 2001 a 2010

UF	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
AC	0,0	0,0	15,0	20,6	28,4	32,0	27,5	19,1	15,9	43,6
AL	15,1	13,9	11,7	14,1	7,0	11,5	8,2	15,7	6,7	9,9
AM	21,4	18,9	13,5	17,2	13,0	19,6	14,0	14,4	17,1	19,5
AP	14,0	31,0	48,6	62,1	55,5	74,7	34,1	37,5	49,5	86,6
BA	10,1	10,1	6,5	9,1	9,8	11,8	6,7	7,0	8,1	9,1
CE	8,2	8,2	5,8	6,8	6,8	7,7	7,0	5,8	3,5	6,6
DF	20,5	29,4	20,1	13,1	18,9	18,5	15,9	19,9	18,8	46,3
ES	4,8	5,9	7,4	9,2	7,0	6,1	8,1	6,1	4,0	10,5
GO	6,4	10,7	7,9	6,4	5,7	9,2	7,6	5,0	7,1	11,0
MA	8,4	8,4	11,6	10,5	17,2	26,2	13,1	21,1	32,4	35,7
MG	4,9	5,3	2,8	4,8	4,7	5,2	6,0	7,2	6,7	8,4
MS	30,8	17,8	11,1	6,7	6,6	9,6	8,8	5,6	15,3	9,4
MT	7,0	8,8	21,9	10,5	11,4	12,3	17,5	20,6	14,0	16,1
PA	5,7	6,7	7,1	11,2	9,8	8,9	9,9	10,7	8,5	11,9
PB	21,3	20,3	25,3	14,3	13,9	15,2	13,5	6,7	14,6	14,1
PE	9,2	7,7	8,3	5,4	7,3	7,5	10,8	7,4	6,6	8,5
PI	17,4	30,0	23,6	19,5	17,3	12,8	18,1	12,5	21,0	17,0
PR	3,3	2,4	2,5	2,7	4,9	5,3	5,6	3,9	4,7	4,7
RJ	15,1	6,1	10,9	7,6	3,4	5,1	4,3	7,4	5,1	7,1
RN	13,9	8,4	9,7	8,8	12,3	17,4	20,6	22,9	22,3	25,6
RO	7,1	9,1	1,4	9,6	9,1	19,2	18,6	15,4	21,9	13,4
RR	29,7	14,4	39,2	39,3	25,6	7,4	25,3	43,6	49,8	77,7
RS	2,3	2,6	3,4	2,1	3,0	2,2	2,2	2,2	1,8	3,6
SC	2,8	1,4	3,4	2,8	3,2	2,2	3,4	1,5	2,0	1,8
SE	6,6	3,3	2,7	9,3	19,3	20,0	17,0	27,5	13,4	19,3
SP	1,8	2,2	1,9	1,1	2,6	4,1	8,3	3,8	3,3	3,2
TO	18,6	18,2	15,4	23,0	33,7	31,5	28,1	25,0	25,5	54,2
Brasil	7,6	7,0	6,8	6,5	7,0	8,4	8,5	7,8	7,9	10,1

Fonte: do autor.

Tabela 6 – CIPM de 2011 a 2020 e média de 1994 a 2010 (27 anos)

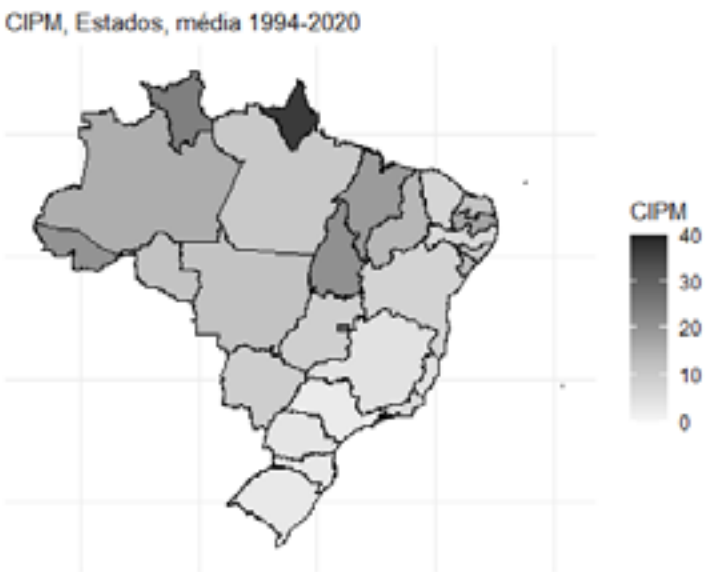
UF	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	média
AC	41,5	43,5	45,1	30,4	32,4	24,5	28,9	39,1	15,9	19,0	20,5
AL	7,0	5,4	6,1	6,0	6,6	15,2	16,6	18,7	12,0	12,2	10,8
AM	18,9	14,5	9,5	17,0	16,3	33,2	19,2	15,4	19,3	13,3	15,9

AP	38,0	50,1	34,0	32,0	48,3	35,8	30,1	36,2	27,2	26,7	36,8
BA	8,8	5,7	5,5	5,0	8,8	8,1	6,5	7,1	6,3	6,2	8,2
CE	8,6	4,5	7,2	10,6	13,8	11,9	14,0	16,7	11,9	11,3	7,7
DF	37,9	25,3	18,3	26,3	25,0	25,9	32,2	41,0	53,1	34,7	25,7
ES	12,1	8,7	3,6	5,9	1,5	4,5	3,7	2,8	3,7	2,5	5,1
GO	9,5	4,5	5,1	5,5	7,3	10,2	9,3	10,8	13,8	13,9	8,9
MA	28,0	15,9	21,3	32,1	45,8	22,0	32,4	45,2	26,1	23,2	19,2
MG	6,0	3,9	4,2	3,9	6,6	7,5	5,5	4,6	5,2	5,0	4,6
MS	16,1	9,2	7,7	5,0	9,4	5,6	8,8	4,7	8,7	2,8	9,2
MT	25,7	20,9	21,7	17,7	13,5	18,2	8,4	9,0	7,7	5,4	11,9
PA	7,7	9,3	11,2	9,8	11,5	19,3	17,6	16,9	13,4	14,3	10,4
PB	15,0	14,7	13,0	15,2	17,6	29,8	28,3	36,8	38,1	27,5	17,3
PE	10,0	7,6	9,9	6,9	7,7	10,9	10,3	8,8	9,1	9,6	7,0
PI	14,7	10,2	13,2	23,9	15,6	13,1	17,1	22,4	14,1	20,4	14,4
PR	4,9	5,4	6,3	3,4	4,0	3,6	5,5	3,7	9,0	7,1	4,0
RJ	8,7	5,7	6,2	10,0	13,1	9,8	9,2	6,2	4,0	5,4	6,4
RN	22,5	16,4	7,1	7,9	11,9	15,8	12,0	10,3	12,5	8,8	12,0
RO	19,0	24,5	13,3	19,4	19,8	26,9	18,8	12,5	9,6	10,6	12,0
RR	89,1	91,6	75,8	52,3	71,2	81,7	97,6	46,8	39,6	14,3	40,6
RS	3,2	2,9	1,3	4,6	3,6	5,0	5,0	5,2	3,3	3,9	3,0
SC	3,8	2,7	3,2	1,8	6,0	3,6	4,1	3,3	4,1	4,7	3,3
SE	17,2	18,9	23,7	11,7	14,3	22,5	15,3	19,8	13,9	11,6	13,7
SP	3,4	1,9	1,8	2,3	3,0	4,1	4,0	4,1	4,4	5,2	2,7
TO	25,7	14,8	18,3	22,0	16,5	29,4	33,5	24,4	22,9	15,7	21,2
Brasil	9,5	7,0	7,0	7,9	9,7	10,4	10,1	10,3	9,4	8,7	7,4

Fonte: do autor.

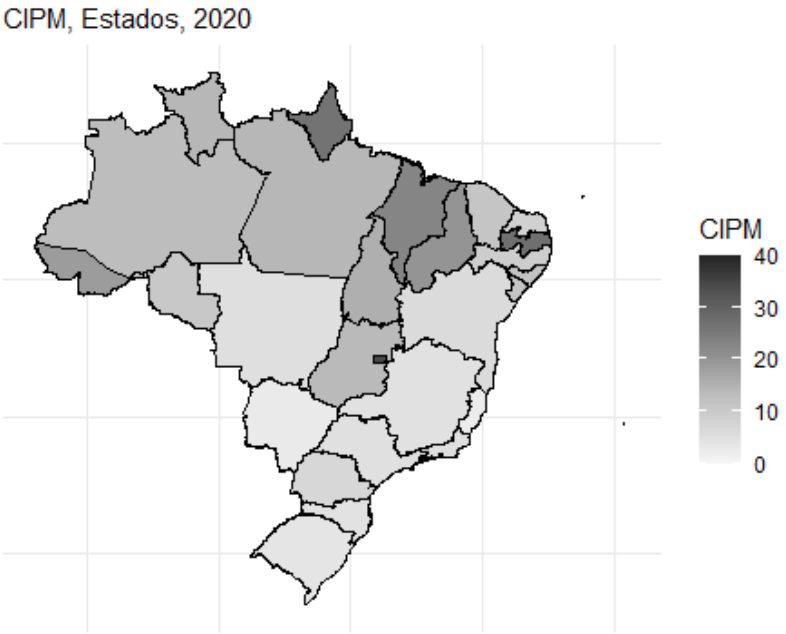
A Figura 1 apresenta o mapa da corrupção referente ao CIPM médio de 1994 a 2020 (27 anos). Quanto maior o CIPM médio mais alto o nível de corrupção. A Figura 2 mostra o mapa da corrupção para 2020.

Figura 1 – Mapa da corrupção entre 1994 e 2020



Fonte: do autor.

Figura 1 – Mapa da corrupção para 2020



Fonte: do autor.

4 PROPRIEDADES DO CIPM

Jannuzi (p. 139) lista as propriedades desejáveis para um indicador de políticas públicas: relevância para a agenda política e social, validade de representação do conceito, confiabilidade da medida, cobertura operacional, sensibilidade às ações previstas, especificidade ao programa, inteligibilidade de sua construção, comunicabilidade ao público, factibilidade operacional para sua construção, periodicidade na sua atualização, desagregabilidade territorial e comparabilidade da série histórica. A seguir passamos a analisar a aderência do CIPM a cada uma destas propriedades.

Considerando espaço que o tema corrupção tem ocupado na agenda nacional, pode-se considerar que a construção de um indicador objetivo e regional para medir a corrupção é altamente relevante. A validade se refere à proximidade entre o indicador e o conceito abstrato que ele mede. As contas julgadas irregulares pelo TCU estão bem próximas do conceito de corrupção definido para este trabalho, motivo pelo qual se pode afirmar que o indicador é válido. Confiabilidade é a capacidade de um indicador fazer medições consistentes através do espaço e no tempo. Como o TCU utiliza o mesmo critério (Lei Orgânica) para julgar os diferentes entes federativos e nos diferentes anos, é possível afirmar que o CIPM é confiável, para fazer comparações entre estados ou municípios ou ao longo do tempo. Conforme discutido anteriormente, isto não seria possível se fossem utilizados os dados dos TCES e TCMs. Cobertura operacional é a capacidade do indicador ser representativo do fenômeno que ele está medindo. O CIPM cobre somente os julgados do TCU, e não os acórdãos dos TCEs e dos TCMs, e destarte não tem uma cobertura total. No entanto, como foi mencionado, caso houvesse uma opção pela cobertura total, seria perdida a confiabilidade, que junta à validade são as duas propriedades mais importantes dos indicadores. Além disso, conforme foi discutido anteriormente, haveria a perda da factibilidade operacional da construção, outra importante propriedade. Logo, optou-se por reduzir a cobertura e garantir a confiabilidade e a factibilidade operacional.

Sensibilidade é a capacidade do indicador se alterar em função de políticas públicas. Os efeitos de ações e campanhas de combate à corrupção executadas, por exemplo, em determinado estado e ano, em que elevados valores do indicador foram atingidos, podem ser monitorados através da evolução dos indicadores no tempo e da comparação com outros estados. É muito provável que a quantidade de contas julgadas irregulares pelo TCU diminua em função de ações repressivas e educativas de combate à corrupção. Especificidade é a capacidade de detectar somente o fenômeno analisado. Poderia ser

questionado se, além de corrupção, as contas também não poderiam ser julgadas irregulares por desídia. No entanto, o TCU não julga essas contas irregulares, conforme expresso no artigo 16 da LOTCU: "As contas serão julgadas: [...] II - regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao Erário;" (BRASIL, 1992). O CIPM tem, portanto, boa especificidade. A especificidade é um critério especialmente crítico nos indicadores compostos, como, por exemplo, o Índice de Percepção da Corrupção (IPC) da Transparência Internacional, ou o indicador proposto por Boll (2010), um dos motivos pelos quais se preferiu propor um indicador simples, o CIPM, como medida objetiva da corrupção regional.

Inteligibilidade se refere à transparência da metodologia de construção do indicador. O CIPM é inteligível uma vez que sua a metodologia de construção foi explicada em detalhe, durante o texto, e as escolhas metodológicas foram suficientemente justificadas. Comunicabilidade é a facilidade de compreensão do indicador por parte da população, conselhos de controle social e demais agentes públicos. Ela tem por objetivo garantir a transparência das decisões técnicas. O indicador CIPM, contas julgadas irregulares por milhão de habitantes, é de mais fácil compreensão que, por exemplo, o Índice de Percepção da Corrupção, que é um indicador subjetivo composto. Factibilidade é a facilidade de obtenção do indicador a custos módicos e num tempo razoável. As estatísticas para construção do CIPM, o cadastro de contas irregulares, no sítio do TCU, e a população dos entes da federação, no sítio do IBGE, conforme discutido anteriormente, são de muito fácil obtenção.

A periodicidade do ICPM é anual, a mesma dos indicadores tradicionais como o IPC e o Barômetro Geral da Corrupção (BGC) da Transparência Internacional e o Controle da Corrupção (CC) do Banco Mundial. O cadastro de contas irregulares do TCU é atualizado semanalmente, a cada sessão, e o IBGE publica as estimativas da população anualmente. O ICPM possui boa desagregabilidade territorial, uma vez que é possível calculá-lo para unidades da federação e municípios. O ICPM permite a comparação de valores presentes em séries históricas de maneira confiável, uma vez que os julgamentos do TCU utilizam a mesma norma ao longo do tempo e para todos os entes da federação. O Quadro 5 mostra a aderência do CIPM às 12 propriedades desejáveis listadas por Jannuzi (2005, p. 139).

Quadro 5 – Propriedades do CIPM

Propriedade	Sim	não
Relevância para a agenda política e social	X	
Validade de representação do conceito	X	
Confiabilidade da medida	X	
Cobertura operacional		X
Sensibilidade às ações previstas	X	
Especificidade ao programa	X	
Inteligibilidade de sua construção	X	
Comunicabilidade ao público	X	
Factibilidade operacional para sua construção	X	
Periodicidade na sua atualização	X	
Desagregabilidade territorial	X	
Comparabilidade da série histórica	X	

Fonte: do autor.

Segundo Jannuzi (2001, p. 31), é muito raro um indicador atender a todas as propriedades desejáveis e, normalmente, é necessário fazer escolhas na sua construção, sendo as mais importantes a validade e a confiabilidade. Considerando que o CIPM tem estas duas propriedades e que apenas a cobertura operacional não foi atendida, para não sacrificar a confiabilidade e a factibilidade operacional de construção, é possível concluir que o CIPM é um bom indicador objetivo regional de corrupção.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do trabalho foi atingido, uma vez que foi proposto o CIPM, contas julgadas irregulares pelo TCU por milhão de habitantes. As propriedades do indicador foram analisadas e concluiu-se que o CIPM tem um bom conjunto de propriedades desejáveis. Todas as escolhas metodológicas foram consideradas e detalhadamente explicadas, para evitar incorrer em fraquezas de propostas anteriores. Foi feita a opção por um indicador simples, em vez dos indicadores compostos, predominantes tanto em indicadores subjetivos quanto objetivos de corrupção. Um indicador simples ou um conjunto de indicadores simples, conforme defende Jannuzi (2005), é mais adequado para políticas públicas, por ser mais facilmente compreendido por todos, do que indicadores compostos, como o Índice de Percepção da Corrupção (IPC) ou índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

Isto leva a uma primeira sugestão para trabalhos futuros que é a construção de outros indicadores simples objetivos e regionais de corrupção, para assim formar, juntamente com o CIPM, um conjunto de indicadores, que podem servir para planejar e controlar políticas públicas de combate à corrupção. Neste trabalho foram calculados valores do CIPM apenas para os estados. Trabalhos posteriores poderão calcular os valores para municípios, uma vez que a base de dados o permite, o que leva à segunda sugestão para estudos posteriores. Finalmente o CIPM poderá ser usado para testar hipóteses sobre causas e consequências da corrupção, ao relacioná-lo com indicadores, por exemplo, de saúde, educação ou renda, o que leva à terceira e última sugestão para trabalhos futuros.

6 REFERÊNCIAS

ACKERMAN, R. S. **The economics of corruption: an essay in political economy**. New York, Academie Press, 1978.

ALENCAR, C. H. R.; GICO Jr, I. Corrupção e judiciário: a (in)eficácia do sistema judicial no combate à corrupção. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 7, n.1, p. 075-098, 2011.

AMB. **Juízes contra a corrupção**. Brasília: Associação dos Magistrados Brasileiros, 2007.

AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, F. **Corrupção e controles democráticos no Brasil**, Texto para Discussão, No. 1550, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2011.

BEZERRA FILHO, A. **A especialização da justiça para repelir a corrupção e promover a defesa do meio ambiente**. Dissertação (mestrado) - Universidade Católica de Santos, Programa de Pós-Graduação stricto em Direito Internacional, 2020

BOBBIO, N.; MATEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. 11. ed. Distrito Federal: UnB/ Linha Gráfica Editora, 1998.

BOLL, J. L. S. **A corrupção governamental no brasil: construção de indicadores e análise da sua incidência relativa nos estados brasileiros**. Dissertação (Mestrado em Economia do Desenvolvimento). Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm. Acesso em: 17 out 2020.

BRASIL. **Portaria nº 3.553, de 12 de novembro de 2019**. Aprova o Regimento Interno e o Quadro Demonstrativo de Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Controladoria-Geral da União - CGU e dá outras providências. Controladoria-Geral da União, 2019.

BRASIL. **Lista de responsáveis com contas julgadas irregulares**. Tribunal de Contas da União. Disponível em: https://contasirregulares.tcu.gov.br/ordsext/f?p=105:1:::NO:2,3,4,5,6::. Acesso em: 18 fev 2021.

BRASIL. **População**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao.html. Acesso em: 19 fev 2021.

BREI, Z. A. Corrupção: dificuldades para definição e para um consenso. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro v. 30 n. 1. p. 64-77, 1996.

FILGUEIRAS, F. A tolerância à corrupção no Brasil. Uma antinomia entre normas morais e prática social. **Opinião Pública**, v. 15, n. 2, 2009.

JANNUZI, P. M. **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fonte de dados e aplicações**. Campinas: Alínea, 2001.

JANNUZI, P. M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.56, n.2, p.137-160, 2005.

MIRANDA, L. F. Unificando os conceitos de corrupção: uma abordagem através da nova metodologia dos conceitos. Revista Brasileira de Ciência Política, n. 25. Brasília, p. 237-272, 2018.

NYE, S. Corruption and political development: a coast-benefit analysis. **American Political Science Review**, v. 61, n. 2, p. 417-27, 1967.

SILVA, M. Corrupção: tentativa de uma definição funcional. **Revista de Administração Pública**. V. 28 n. 1, p. 18-23, 1994.

SOUZA, A. I.; ARAÚJO, M. P. Uma análise econômica da corrupção no Brasil a partir de indicadores objetivos e subjetivos 1998-2013. **Revista Espacios**. v. 38, n. 9, 2017.

TANZI, Vito. Corruption, Governmental Activities, and Markets. **IMF Working Paper**, 1994.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **What is corruption?** Disponível em: https://www.transparency.org/en/what-is-corruption#. Acesso em 06 jan. 2021. 2021.

WORLD BANK. **Helping countries combat corruption: the role of the World Bank**. Washington, 1997, p. 8. Disponível em: http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/corrptn.pdf. Acesso em: 06 jan. 2021.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar e a Agricultura Familiar: uma análise do papel e desafios dos Estados

Gustavo Henrique de Faria, Tassiana Soares Pimentel,
Maico Roris Severino, Edna de Araújo Andrade
e Isadora Ayres Arantes de Paiva

The National School Feeding Program and Family Farming: an analysis of the role and challenges of the States

RESUMO

A efetivação de políticas públicas depende de ampla articulação entre os atores governamentais, assim, o objetivo desta pesquisa foi analisar o papel e os desafios enfrentados pelos Estados para o desenvolvimento da Agricultura Familiar no âmbito do PNAE. Com uma abordagem qualitativa e análise exploratória, investigou-se os aspectos legais e organizacionais do programa, valendo-se também de fiscalizações dos Tribunais de Contas. Como resultado, apurou-se que, aos Estados, se reservam importantes prerrogativas de fortalecimento das políticas públicas descentralizadas e que, além das competências legais, se observou que estes entes assumem papel em outras etapas para a efetivação das diretrizes do PNAE. Este trabalho pode contribuir com o aprimoramento da gestão do PNAE no âmbito estadual para o alcance da segurança alimentar e do desenvolvimento sustentável no país.

Palavras-chave: Programa Nacional de Alimentação Escolar, Agricultura Familiar, Políticas Públicas, Operacionalização, Administração Pública.

ABSTRACT

The implementation of public policies depends on broad articulation between government actors, thus, the objective of this research was to identify the role and challenges faced by the States for the development of Family Agriculture within the scope of the PNAE. With a qualitative approach and exploratory analysis, the legal and organizational aspects of the program were investigated, also making use of inspections by the Courts of Accounts. As a result, it was found that the States reserve important prerogatives to strengthen decentralized public policies and that, in addition to legal competences, it was observed that these entities assume a role in other stages for the implementation of the PNAE guidelines. This work can contribute to the improvement of PNAE management at the state level to achieve food security and sustainable development in the country.

Keywords: National School Feeding Program, Family Farming, Public Policies, Operationalization, Public Administration.

1 INTRODUÇÃO

O Estado brasileiro tem sua organização político-administrativa estabelecida pela Constituição Federal de 1988, artigo 18, estruturando-se de forma autônoma na União, Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 1988). A Federação refere-se a uma forma de organização político-territorial baseada tanto no compartilhamento da legitimidade como das decisões coletivas entre mais de um nível de governo.

Como apontam Abrucio, Franzese e Sano (2013), a garantia do pacto federativo não ocorre somente pelos ditames da Constituição. As instituições federativas cumprem papéis de articulação entre os níveis de governo e de coordenação entre os entes, denotando que o sistema requer incentivos e fomento à cooperação e processos intergovernamentais.

Considerando estes aspectos, observa-se que o desempenho das políticas públicas na estrutura federativa brasileira depende da capacidade de implantar mecanismos de gestão conjunta, envolvendo a coexistência de diferentes unidades autônomas e interdependentes. A perspectiva federativa tem sido objeto de discussões e análises na produção científica, abordando a descentralização administrativa, suas implicações e fatores que afetam o formato e funcionamento das políticas públicas e de programas sociais.

Nesse cenário, insere-se o Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, um dos instrumentos do combate à fome no Brasil e que, em que pese ter sido concebido para suprir as necessidades nutricionais dos alunos durante o período escolar, se revela como fundamental para as crianças que encontram na merenda escolar a única alimentação do dia.

O Programa tem como uma de suas diretrizes o apoio ao desenvolvimento sustentável, fomentando a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela Agricultura Familiar e pelos empreendedores familiares rurais.

Pelo seu desenho e abrangência, o PNAE é referência para a Organização das Nações Unidas no quesito de boas práticas para o desenvolvimento, sendo parte da estratégia de segurança nutricional e alimentar do Brasil (CUNHA, FREITAS; SALGADO, 2017). Trata-se, portanto, de importante política pública brasileira alinhada à Agenda 2030 da ONU, especificamente em seu Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 2, que tem como norte erradicar a fome, alcançar a segurança alimentar, melhorar a nutrição e promover a agricultura sustentável.

Em razão de incluir todos os entes da Federação, União, Estados e Municípios, o PNAE apresenta suscetibilidade aos riscos para a entrega de uma política pública com qualidade e sem a ocorrência de desvios, inclusive, estudos apontaram obstáculos enfrentados por agricultores e gestores no processo. Além disso, a multiplicidade de atores envolvidos resulta em dificuldade de realização de fiscalização adequada e de qualidade por parte do órgão repassador e dos órgãos de controle (TCU, 2021).

Portanto, se por um lado o PNAE foi concebido de forma exitosa para fornecer alimentação escolar saudável, através de compras sustentáveis, por outro lado os entes federados precisam aprimorar e avançar no desenvolvimento do Programa, haja vista a existência de gargalos a serem superados na política pública (KROTH, GEREMIA; MUSSIO, 2020), especificamente relacionados à falta de efetivação da aquisição mínima de produtos da Agricultura Familiar nos Estados.

Neste cenário emblemático, este estudo tem como objetivo analisar o papel e desafios dos Estados para o desenvolvimento da Agricultura Familiar, conforme as diretrizes do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

De modo específico, busca-se evidenciar as atribuições e competências dos entes federativos para a consecução de políticas públicas, demonstrar as diretivas e componentes operacionais do Programa, bem como analisar a atuação e desafios dos Estados como agentes promotores da Agricultura Familiar, no contexto de políticas públicas.

O estudo em comento se mostra relevante dada a necessidade em se verificar o papel, desafios e barreiras de atuação de um dos operadores do PNAE, os Estados, enquanto importante interlocutor em sua esfera de atuação para se efetivarem as diretrizes propostas. Assim, este trabalho possui contribuição tanto de ordem teórica, ao estudar o papel dos Estados no desenvolvimento da Agricultura Familiar pelo PNAE, quanto gerencial, ao apresentar que muito embora o rol de competências dos Estados esteja

claramente definido em leis e normativos, ajustes na operacionalização são necessários para que o Programa atinja seus objetivos de forma integral.

Além desta Introdução, o presente artigo tem sua fundamentação teórica pautada no contexto dos entes federativos para a execução de políticas públicas e, posteriormente, adentra-se em especificidades do PNAE e da Agricultura Familiar. Posteriormente, é apresentada a metodologia empregada na pesquisa e, ato contínuo, revelam-se os resultados e discussões, bem como as considerações finais.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Nesta seção é apresentada discussão sobre a forma de execução das políticas públicas, especificamente de maneira descentralizada e que carece de articulação federativa. Além disso, o Programa Nacional de Alimentação Escolar é apresentado conforme sua evolução histórica e aspectos legais mais relevantes, de modo a se abarcar também o objetivo de fomento à Agricultura Familiar como prática de desenvolvimento regional e produção de alimentos nutricionalmente saudáveis.

2.1 OS ENTES FEDERATIVOS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DESCENTRALIZADAS: uma breve contextualização

Segundo Fagnani (1997), a centralização do processo decisório é traço estrutural da estratégia conservadora, cuja contrapartida é a ausência de controle social e exclusão da participação dos entes subnacionais. Desta forma, conforme apresentado por Graef (2014), a gestão pública, no período militar, foi marcada pela centralização política e administrativa no Poder central, acompanhada da perda de autonomia dos Estados e Municípios.

A centralização das políticas sociais foi concretizada por meio da criação de agências burocráticas federais dotadas de significativos recursos de poder, as quais atuavam na formulação, implementação e gestão das políticas setoriais de âmbito nacional, bem como o controle de vultosos fundos financeiros (FAGNANI, 1997).

Graef (2014) acrescenta que a superação do regime autoritário e centralizador, por meio do movimento de democratização em curso na década de 80, culminou na reconfiguração institucional do federalismo na Constituição de 1988, valorizando o poder local. A Constituição de 1988 deu forma ao projeto de democracia social para a construção de uma nova institucionalidade atrelada à justiça social.

Chaves e Gehlen (2019) destacam a organização da sociedade civil no processo de reivindicação e construção de sistemas de proteção social estruturados de forma descentralizada e participativa para o alcance da cidadania. Portanto, a provisão de serviços públicos passa a ocorrer mediante a interdependência política e financeira das esferas de governo brasileiro (SOUZA; CARVALHO, 1999).

Posteriormente, o processo de regulamentação e implementação das políticas estabeleceu uma divisão de atribuições entre os entes federativos notadamente compartilhada, sinalizando que o federalismo brasileiro seria cooperativo e não competitivo (SOUZA, 2001).

De forma similar, na concepção da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2019), a descentralização é materializada por meio da transferência de responsabilidades e recursos do governo central aos governos subnacionais que possuem algum grau de autonomia, como Estados ou Municípios.

Para Soares e Machado (2018), a descentralização opera como um mecanismo de melhoria dos níveis de eficiência e eficácia no desempenho por meio da transferência de competências ou funções para entes governamentais de níveis inferiores.

A literatura tem evidenciado um movimento recente de valorização desta coordenação federativa nas políticas sociais, resultante da multiplicação dos atores envolvidos nos processos decisórios e fragmentação institucional do poder (LOTTA; VAZ, 2015; SOARES; MACHADO, 2018). O governo federal atua como coordenador e indutor das políticas e diretrizes nacionais a serem implementadas pelos Municípios e Estados, seguindo a lógica dos padrões mínimos de atuação vinculados ao emprego de recursos com incentivos e induções.

Nessa seara, a forma como estão estruturadas as relações intergovernamentais, nas políticas específicas, impactam de sobremaneira as estratégias e o sucesso dos entes federativos (ARRETCHE, 2002). Em outras palavras, a concretização das políticas públicas descentralizadas depende da capacidade administrativa e financeira de cada ente federativo para definir, estruturar, implementar e monitorar as ações desenvolvidas, já que as decisões compartilhadas coexistem de forma autônoma.

Lotta e Vaz (2015) também abordam a correlação entre a elaboração de políticas públicas e o desenho institucional adotado, ressaltando que os fatores organizacionais impactam a ação estatal.

Entretanto, a articulação político-administrativa entre o governo federal, estadual e municipal não tem conseguido legitimar e fortalecer a relação entre os atores governamentais para formar uma agenda de estabelecimento de políticas públicas, conforme apontado por Procopiuk e Freder (2020). Ou seja, a fragmentação no compartilhamento de competências, marcada por culturas políticas diferenciadas e heterogêneas, tem gerado a indefinição de responsabilidades e conflitos entre atores (OCDE, 2020).

Reforça-se, então, os fatores pontuados por Lotta e Favareto (2016) como necessários à efetivação das ações governamentais descentralizadas, quais sejam: (i) a criação de estruturas e incentivos adequados à organização de atribuições e capacidades das três esferas de governo; (ii) a identificação de oportunidades de sinergia e integração de esforços; e (iii) a consideração das características e estruturas sociais territoriais, fazendo com que os Estados e Municípios atuem com base em suas particularidades.

É neste contexto que se insere o Programa Nacional de Alimentação Escolar, concebido em meados de 1950, em caráter centralizado e posteriormente descentralizado, de modo que, em 1994, o governo federal passou a atuar na transferência de recursos aos Estados e Municípios, objetivando a aquisição de gêneros alimentícios para a alimentação escolar. Esta descentralização permitiria a adequação da alimentação servida aos hábitos alimentares, levando-se em conta as particularidades regionais (OLIVEIRA; SIQUEIRA, 2020).

Portanto, infere-se que como os novos modelos de gestão compõem as capacidades técnicas e estratégicas para a efetivação das políticas públicas descentralizadas, os objetivos do PNAE seriam consolidados a partir da articulação dos entes para a formação de decisão conjunta, derivada da autonomia e do pacto federativo.

2.2 PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: objetivos e diretrizes

A atuação governamental na alimentação escolar no Brasil remonta-se ao Decreto-Lei nº 37.106/1955, ao instituir a Campanha da Merenda Escolar como mecanismo de permanência dos alunos nas escolas e redução da desnutrição infantil. A garantia da segurança alimentar e nutricional seria então alcançada a partir do fornecimento de alimentos para compor as necessidades alimentares básicas dos alunos pertencentes a instituições públicas de ensino (NERO, GARCIA; ALMASSY JÚNIOR, 2022).

Cunha, Freitas e Salgado (2017) destacam que as experiências na gestão e operacionalização da alimentação escolar no Brasil passaram por diversos estágios, abarcando características distintas de centralização, descentralização, universalização, financiamento público e privado. Entre 1955 e 1979, a estratégia pautava-se na necessidade de arrecadar recursos por meio de doações. Apenas em 1979, o governo passou a atuar na aquisição dos itens da merenda escolar. Mais tardiamente, em 1998, a política pública passou a ser gerenciada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE, 2022).

O Programa Nacional de Alimentação Escolar tem como objetivo contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricionais, e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo.

A operacionalização do PNAE ocorre de forma descentralizada, a partir da transferência financeira realizada pela União às entidades executoras, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Como evidenciam Nero, Garcia e Almassy Júnior (2022), esta sistemática possibilita a aplicação mais independente de recursos, fomentando a responsabilidade administrativa e a capacitação dos agentes públicos no gerenciamento das finanças e melhoria do programa.

O fortalecimento do PNAE materializou-se com a publicação da Lei nº 11.947, de 16 de junho

de 2009 (BRASIL, 2009), ao universalizar a merenda para toda educação básica, ou seja, da educação infantil ao ensino médio, além dos jovens e adultos. O artigo 3º desta lei incluiu a alimentação como um direito dos alunos e um dever do poder público (BRASIL, 2009).

Além disso, houve definição da educação alimentar e nutricional como eixo prioritário para o alcance dos objetivos do programa, bem como o fortalecimento da participação da comunidade no controle social e a formalização da garantia da alimentação aos alunos, mesmo quando houver suspensão do repasse dos recursos por eventuais irregularidades constatadas, segundo Santos, Costa e Bandeira (2016).

Estímulos para o controle social, por meio do pleno funcionamento do Conselho de Alimentação Escolar, normativas para as ações do nutricionista como Responsável Técnico e a instituição do Centro Colaboradores em Alimentação e Nutrição do Escolar – CECANE, representam incentivos técnicos e operacionais ocorridos nos últimos anos, visando maior flexibilidade, eficiência e eficácia na gestão do Programa. Soma-se a estes avanços a ampliação do PNAE, tanto em relação à alocação de recursos financeiros, quanto no aspecto de cobertura populacional (PEIXINHO, 2013).

Atualmente, com base no valor orçado pelo Ministério da Educação para o programa, o FNDE tem repassado aos Estados e Municípios cerca de R$ 4 bilhões ao ano, sendo que este montante representa quase 6% do orçamento destinado às despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, conforme dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN, 2022). Em termos de participação entre os entes subnacionais, a rede estadual de educação demanda aproximadamente 30% dos valores (FNDE, 2022).

Para o repasse de recursos do PNAE, realiza-se cálculo com base no número de alunos matriculados na educação básica pública de cada um dos entes governamentais, a partir dos dados oficiais de matrícula obtidos no censo escolar (BRASIL, 2009).

A verba é mantida em conta corrente exclusiva para este fim, sem necessidade de formalização na forma de convênio, ajuste, acordo, contrato ou qualquer outro instrumento. De acordo com Bezerra (2005), ao delegar a atribuição de aquisição dos gêneros alimentícios aos entes subnacionais, almejou-se fortalecer as economias locais e criar a possibilidade de uma gestão menos vulnerável ao clientelismo, à prática dos desvios de recursos e ao descompasso entre a merenda distribuída e a cultura alimentar de seus usuários.

No que se refere à forma de gestão dos recursos financeiros, esta também é classificada em centralizada ou descentralizada, cabendo aos Estados e Municípios a escolha. Santos, Costa e Bandeira (2016) descrevem a sistemática centralizada como aquela em que as Secretarias de Educação atuam no gerenciamento do recurso, planejamento orçamentário, elaboração dos cardápios, compra dos gêneros alimentícios, supervisão, armazenamento e distribuição dos alimentos. Neste modelo, não há a necessidade de um estoque significativo nas unidades escolares, evitando um possível desperdício e permitindo, em tese, a aquisição em preços mais vantajosos, devido ao grande volume comprado.

Como desvantagens, surgem implicações decorrentes do maior controle do armazenamento na unidade centralizadora, necessidade de equipe de pessoal habilitada e específica para esta atribuição e de um espaço físico suficiente para sua regular execução.

Já na modalidade descentralizada de gestão do recurso, o ente subnacional repassa os valores diretamente às escolas, as quais assumem as atividades gerenciais, tais como compra e planejamento sob a fiscalização da Secretaria de Educação. Para Santos, Costa e Bandeira (2016), a desvantagem deste modelo seria a ausência de equipe qualificada nas escolas que garanta a qualidade na execução, e, como ponto positivo, a possibilidade da contemplação efetiva dos alimentos regionais produzidos pela agricultura local.

Sobre este ponto, outro avanço promovido pela publicação da Lei nº 11.947/2009 foi estabelecer como diretriz da alimentação escolar o apoio ao desenvolvimento sustentável, uma vez que se procurou incentivar a aquisição de gêneros alimentícios produzidos em âmbito local e preferencialmente pela Agricultura Familiar.

2.3 A AGRICULTURA FAMILIAR NO ÂMBITO DO PNAE

A economia solidária, enquanto uma nova forma de organização econômica para o ajuste das desigualdades sociais, fundamenta-se na coletividade e solidariedade e, ao mesmo tempo, necessita manter a competitividade em relação às formas tradicionais de produção, conforme apontado por Ferraz et al. (2019). Ainda de acordo estes autores, o PNAE oportuniza o fortalecimento da Economia Solidária na Agricultura Familiar.

Segundo Elias et al. (2019), para que a Agricultura Familiar se consolide em uma alternativa de produção de alimentos, a sociedade civil, o Estado e os pesquisadores devem identificar no modelo uma forma de organização que contribui para a resolução de problemas ambientais, sociais e econômicos, uma vez ser a Agricultura Familiar o instrumento capaz de equilibrar o interesse individual com o coletivo.

Portanto, o PNAE é uma das respostas ao movimento de criação de novos espaços para que a Agricultura Familiar ocupe, ao viabilizar a demanda pública por alimentos, o desenvolvimento rural e a segurança alimentar. Machado et al. (2018) destacam que apesar de existirem programas de parceria entre alimentação escolar e o incentivo à produção local de alimentos em outros países, o Programa se destaca no Brasil pelo fato de ter caráter universal, enquanto as estratégias internacionais correspondem a projetos localizados em determinadas escolas, municípios e regiões.

Um dos principais benefícios na parceria entre pequenos agricultores e escolas públicas se refere ao fornecimento de alimentos saudáveis e à formação de hábitos alimentares mais adequados (FERIGOLLO et al., 2017; FERRAZ et al., 2019), o que indica a importância deste modelo de produção para a segurança alimentar.

O artigo 14 da Lei nº 11.947/2009 (BRASIL, 2009) determina que, do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, um mínimo de 30% deve ser utilizado na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da Agricultura Familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.

Ferigollo et al. (2017) pontuam que esta sistemática inova a legislação de aquisições públicas, ao dispensar o processo licitatório para o fornecedor, sendo utilizada a chamada pública para a compra de alimentos dos agricultores familiares.

3 METODOLOGIA

Inicialmente, para o atingimento dos objetivos deste trabalho foi realizada pesquisa exploratória. De acordo com Zikmund (2000), os estudos exploratórios são utilizados para diagnosticar situações, explorar alternativas ou descobrir novas ideias. Esses trabalhos são desenvolvidos durante o estágio inicial de um processo de pesquisa mais amplo, no qual se busca esclarecer e definir a natureza de um problema e gerar mais informações que possam ser obtidas para a realização de futuras pesquisas conclusivas.

No que se refere à abordagem, trata-se de estudo qualitativo. Para Gil (1999), o uso desta perspectiva possibilita o aprofundamento da investigação das questões relacionadas ao fenômeno em estudo e das suas relações, buscando-se o que era comum, mas permanecendo aberta para perceber a individualidade e os múltiplos significados.

No presente trabalho, tendo em vista o caráter abrangente e integrado da atuação dos entes governamentais, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar, a pesquisa bibliográfica e da legislação correlata foi delineada para conduzir as investigações e análises preliminares, de modo a propiciar uma visão geral do papel e desafios dos Estados no desenvolvimento da Agricultura Familiar.

A pesquisa bibliográfica é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído, principalmente, de livros e artigos científicos, sendo utilizada para o levantamento de informações básicas sobre os aspectos direta e indiretamente vinculados à temática em estudo A principal vantagem deste procedimento está relacionada ao fato de fornecer ao investigador um instrumental analítico para qualquer outro tipo de pesquisa, podendo também esgotar-se em si mesma (VERGARA, 2000).

A busca pelos artigos científicos, relacionados à efetivação de políticas públicas descentralizas e sobre o papel e desafios dos Estados na operacionalização do PNAE, ocorreu por meio da plataforma Periódicos CAPES, sendo utilizado como termo de busca as palavras/expressões "PNAE", "Alimentação Escolar", "PNAE e Estados", "PNAE e entes federados", "PNAE e Descentralização", "Agricultura Familiar e PNAE" e "Agricultura Familiar, PNAE e Estados".

Estes trabalhos foram tratados de modo a serem selecionados aqueles cuja publicação tenha ocorrido nos últimos 5 anos ou que tivessem mais de 5 citações por outros periódicos. Ato contínuo, foram então examinados o conteúdo dos artigos para fins de composição do material a ser apresentado no presente estudo, considerando aqueles cuja especificidade atendessem ao objetivo desta pesquisa.

Além disso, para a compreensão do papel jurídico dos Estados no PNAE, pesquisou-se a legislação aplicada, em especial os aspectos doutrinados na Lei nº 11.947/2009, bem como pesquisas nos portais do FNDE e da Secretaria de Estado da Educação para fins de verificação da existência de outros atos normativos, como resoluções e portarias, que disciplinem as atribuições dos entes com este Programa objeto da pesquisa.

Outrossim, foram analisados os portais do Tribunal de Contas da União e do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, no que concerne aos trabalhos de fiscalização realizados por ambas as Cortes de Contas nos últimos 4 anos. No âmbito do Estado de Goiás, foi então encontrada publicação de Acórdão relacionado à uma inspeção realizada pela Gerência de Fiscalização do TCE-GO, tendo como finalidade básica certificar o cumprimento das atribuições e competências do Conselho Alimentar Estadual, a eficiência na aplicação dos recursos financeiros e as condições estruturais e administrativas necessárias para prestação dos serviços.

No domínio do TCU, foram selecionados 2 Acórdãos que tiveram como escopo fiscalizações para avaliar a gestão e a transparência do Programa Nacional de Alimentação Escolar, bem como a identificação de disfunções na burocracia estatal com impactos negativos no ambiente de negócios e na competitividade dos agentes produtivos, em prejuízo do desenvolvimento nacional.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Aos Estados reservam-se importantes prerrogativas de fortalecimento das políticas públicas descentralizadas, já que a autonomia e discricionariedade permitem o desenvolvimento de ações complementares, como a alocação de receitas próprias nos programas, bem como atribuições de monitoramento, avaliação, capacitação, pactuação de estratégias e resultados (LICIO et al., 2021).

A Lei 11.947/2019 (BRASIL, 2009) estabelece o rol de competências das entidades públicas na promoção da educação alimentar e nutricional instituída pelo PNAE. No que cabe aos Estados, os artigos 17 e 18 estabelecem como competências legais dos Estados na condução da alimentação escolar o seguinte:

- Instituir o Conselho de Alimentação Escolar – CAE (art. 18);
- Ofertar alimentação em conformidade com as necessidades nutricionais (art. 17, I);
- Promover estudos e pesquisas (art. 17, II);
- Formar hábitos alimentares saudáveis (art. 17, III);
- Capacitar os recursos humanos envolvidos na operacionalização (art. 17, IV);
- Fornecer informações aos interessados (art. 17, V);
- Fornecer instalações físicas e recursos humanos (art. 17, VI).
- Promover e executar ações de saneamento básico (art. 17, VII);
- Divulgar informações sobre recursos financeiros recebidos (art. 17, VIII);
- Prestar contas dos recursos financeiros recebidos (art. 17, IX);
- Apresentar ao CAE o relatório anual de gestão (art. 17, X);

O CAE é um órgão colegiado, composto por representantes do Poder Executivo, trabalhadores da educação e discentes, entidades civis e pais de alunos, sendo que este Conselho zela pela concretização

da alimentação escolar de qualidade, fiscalizando os recursos públicos repassados (FNDE, 2022). Afora as atribuições anteriormente listadas, Silva et al. (2020) apontam como papel importante dos Estados a atuação nas atividades do censo escolar, pesquisa de preços, análise e seleção de propostas vencedoras e exame de amostra de controle de qualidade.

Para além da constituição do CAE, no âmbito de suas respectivas jurisdições, os Estados ainda se organizam internamente em estruturas administrativas e outros atores que permitem a execução de atividades necessárias à consolidação do PNAE. A Figura 1 seguinte ilustra os participantes da operacionalização, sendo elaborada com base em Silva et al. (2020) e nas informações disponibilizadas pela Secretaria de Estado da Educação (SEDUC/GO, 2022):

Figura 1 - Agentes envolvidos na operacionalização do PNAE nos Estados.

Fonte: elaboração própria, com base em Silva et al. (2020) e dados da Secretaria de Estado da Educação do Estado de Goiás (SEDUC/GO, 2022).

As Secretarias de Agricultura atuam em conjunto com a comunidade local, no mapeamento da produção da Agricultura Familiar, importante etapa para que o PNAE cumpra suas diretrizes. Nesta fase, segundo Silva et al. (2020), o Estado verifica as possibilidades de manter a escala produtiva, as dificuldades técnicas para a produção de alguns alimentos, as dificuldades em acessar o Programa, além do exame da sazonalidade e intempéries.

Já as Secretarias Estaduais de Educação e as Coordenações Regionais de Educação gerenciam a utilização dos recursos recebidos do FNDE, bem como fornecem a infraestrutura operacional e física nas unidades escolares para a prestação do serviço de merenda (SEDUC/GO, 2022).

Compete ainda a essas entidades, elaboração e acompanhamento dos cardápios escolares, monitoramento dos processos de licitação e chamada pública para compra de alimentos, formação dos Coordenadores Administrativos Financeiros das escolas na área da alimentação escolar, análise da prestação de contas e a elaboração do relatório anual de gestão a ser apreciado pelo CAE (SEDUC/GO, 2022).

Os Estados também dispõem de departamentos de Assistência Técnica e Extensão Rural que podem atuar em auxílio aos agricultores familiares quando da elaboração dos Projetos de Venda, que são as propostas de fornecimento de gêneros alimentícios. Esta atuação do ente público junto aos produtores rurais é fundamental para que eles ultrapassem as diferentes barreiras burocráticas impostas pelos editais (SILVA et al., 2020).

Em auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU, 2019), identificou-se correlação entre a expansão de programas como o PNAE e a prosperidade de agricultores familiares, em algumas regiões que fornecem alimento às escolas, materializada na forma de aquisição de maquinários e veículos por tais produtores.

Muito embora a ocorrência de resultados positivos e o incentivo criado na Lei nº 11.497/2009 para a aquisição de gêneros alimentícios diretamente da Agricultura Familiar, estudos evidenciaram também a dificuldade dos entes em cumprir na íntegra as diretrizes estabelecidas, especialmente a região centro-oeste, conforme detalhado por Saraiva et al. (2013) e Machado et al. (2018).

Severino e Silva (2019) destacam como alguns dos fatores que impedem a consolidação do PNAE em Goiás: (i) a falta de regularidade no programa, no que se refere a data de publicação dos editais, e na documentação requerida dos agricultores para elaboração de proposta de venda; (ii) a escassez de profissionais qualificados que atuam nas compras públicas; e (iii) a ausência de publicação de editais por algumas escolas. Estudos pretéritos também reportaram problemas na elaboração de editais públicos de chamada (SARAIVA et al., 2013; BEVILAQUA; TRICHES, 2014; BACCARIN et al., 2017), o que pode indicar um problema estrutural na condução do programa pelas esferas de governo.

O enfrentamento da problemática de falta de padronização das chamadas pelo poder público se mostra essencial para viabilizar a participação dos produtores, em sintonia com o identificado por Ferigollo et al. (2017), Machado et al. (2018) e Severino e Silva (2019).

De maneira complementar, podem ser citados, como entraves à efetivação do papel dos Estados na implementação da legislação do PNAE, a falta de capacitação gerencial dos atores envolvidos, a desconfiança dos agricultores em relação ao poder público e a falta de articulação entre gestores e fornecedores (FERIGOLLO et al., 2017; MOSSMANN et al., 2017; MACHADO et al, 2018). Acrescenta-se ainda neste rol a deficiência na infraestrutura administrativa e operacional das unidades escolares e a ausência de metodologia para análise das prestações de contas do programa (TCE/GO, 2021).

Apesar da importância da diligência do CAE no acompanhamento e fiscalização do PNAE, os autores Kroth, Geremia e Mussio (2020) relatam um quadro de atuação insuficiente por parte do Conselho, comprometendo a entrega dos resultados previstos. Em fiscalização realizada pelo Tribunal de Contas do Estado de Goiás, foram constatadas falhas, descumprimentos legais e ausência de fornecimento da estrutura necessária para melhor atuação do CAE naquele ente. Verificou-se a não realização de visitas suficientes do Conselho em todas as regiões, além de estar ausente o planejamento para definição das ações e metas (TCE/GO, 2021).

Apesar de a assistência técnica e a extensão rural ser também uma relevante etapa para a capacitação dos agricultores familiares na comercialização de alimentos aos mercados institucionais, Miranda et al. (2020) e Porrua et al. (2020) destacam em seus estudos problemas atrelados à falta de engajamento dos entes públicos na condução destas etapas no PNAE, bem como o excesso de exigências administrativas e assistência técnica deficitária.

Outras dificuldades relacionadas à gestão pública estadual na operacionalização do PNAE, conforme resultados encontrados por Baccarin et al. (2017), dizem respeito à rotatividade do quadro de funcionários dos entes, descontinuando a implementação de projetos de melhoria, falta de treinamento, falta de comunicação entre os órgãos e entidades envolvidos na operacionalização do programa, ausência de fiscalização regular nos produtos adquiridos, desinteresse dos gestores em participar de reuniões sobre a compra de alimentos e elevada burocracia e desmotivação das escolas.

Em análise ao estudo de Porrua et al. (2020), observou-se a existência de dificuldades do poder público em efetivar compras de agentes prioritários, como os assentados da reforma agrária ou aqueles que produzem de forma orgânica, em virtude da falta de clareza quanto aos critérios de priorização de fornecedores definidos em normativa, acarretando prejuízos e exclusão de produtores elencados no programa.

O Tribunal de Contas da União (TCU, 2019) também apontou que, embora as Secretarias Estaduais de Educação representem 0,5% das entidades executoras e recebam 30% dos valores transferidos pelo governo federal, elas compraram da Agricultura Familiar apenas 17% do total dos repasses, descumprindo assim o artigo 14 da Lei nº 11.947/2009 (BRASIL, 2009).

São possíveis causas do descumprimento do incentivo à participação da Agricultura Familiar no PNAE, a impossibilidade de emissão do documento fiscal, a inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios e as condições higiênico-sanitárias inadequadas (TCU, 2019; TCE/GO, 2021).

A partir das informações extraídas das pesquisas documental e bibliográfica realizadas neste estudo, foi possível analisar o papel e atribuições dos Estados no fomento da Agricultura Familiar no âmbito do PNAE, bem como os desafios para o efetivo atingimento dos objetivos e diretrizes desta política pública de alto impacto nas realidades locais.

A Lei nº 11.947/2009 (BRASIL, 2009) estabelece aos Estados o poder e o dever de fomentar atributos como transparência, capacitação de profissionais, fornecimento de instalações, relatórios de gestão, prestação de contas e instituição de Conselho de Alimentação Escolar. Para além das competências legais, observou-se que os Estados assumem papel em outras etapas para efetivação das diretrizes do PNAE, como o mapeamento da produção de agricultores familiares, elaboração de cardápios, pesquisa de preços, construção dos editais de chamadas públicas e seleção de propostas com base na priorização.

Os resultados demonstram que é bastante positivo o redirecionamento do recurso das compras de alimentos para as escolas em direção à Agricultura Familiar. Estes incentivos impulsionam a movimentação econômica nos locais de produção, incidindo fortemente sobre o emprego e a remuneração do trabalho (ELIAS et al., 2019; FERRAZ et al., 2019). A eliminação de intermediários gera incentivos à produção local, circulação de recursos, diversificação da produção e surgimento de pequenas cooperativas agroindustriais, bem como promoção de dieta equilibrada e mudança de hábitos alimentares.

Todavia, observou-se, em trabalhos acadêmicos e em fiscalizações dos Tribunais de Contas, a ocorrência de problemas sistêmicos que afetam a operacionalização do Programa Nacional de Alimentação Escolar no âmbito da administração pública estadual, ou seja, os Estados assumem papel fundamental na efetivação das diretrizes do PNAE e, muito embora o rol de competências esteja legalmente instituído, verificou-se, na presente pesquisa, as dificuldades na operacionalização, o que pode indicar barreiras ainda maiores nos Municípios, já que, em tese, as secretarias estaduais gozam de maior estrutura e corpo técnico mais qualificado para a execução das políticas públicas.

No que diz respeito ao cumprimento do artigo 14 da Lei 11.947/2009 (BRASIL, 2009), os desafios decorrem da execução descentralizada, cabendo às entidades executoras elaborarem chamadas públicas para atender o dispositivo da lei. Neste sentido, dificuldades relatadas envolvem a articulação entre os gestores, técnicos, entidades de assistência técnica e extensão rural, agricultores familiares e suas organizações.

Portanto, para além da descentralização dos recursos, o bom desempenho do PNAE não é alcançado meramente quando do recebimento de recursos financeiros pelas entidades e o simples estabelecimento de leis e atos normativos. Em linha com o disposto por Nero, Garcia e Almassy Júnior (2022) e Bicalho et al. (2022), este estudo evidenciou que o sucesso do PNAE no fomento à Agricultura Familiar depende da eficácia no atingimento das metas, efetividade das ações de operacionalização e eficiência no uso dos recursos financeiros empregados em suas finalidades.

O resultado é aderente à perspectiva apresentada por Lotta e Favareto (2016), no que diz respeito à dependência de criação de estruturas e incentivos adequados à organização de atribuições nas esferas de governo, bem como a observância de características e estruturas particulares nos Estados para a efetivação das ações governamentais descentralizadas, como é o caso do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou analisar o papel e desafios dos Estados para o desenvolvimento da Agricultura Familiar, conforme as diretrizes do PNAE. Os resultados obtidos mostraram que esta política pública foi reformulada em 2009 para atender à demanda institucional com a oferta de produtos de agricultores familiares para preparar refeições diárias em escolas públicas. Além disso, a iniciativa detém importante potencial de conectar a produção local ao consumo e, assim, contribuir para o desenvolvimento econômico dos pequenos agricultores e promover a alimentação saudável dos alunos de escolas públicas.

A atuação integrada dos múltiplos atores da administração pública estadual, em frentes de trabalho, como capacitação de corpo técnico, interlocução com os segmentos sociais envolvidos, revisão

de trâmites processuais, redução de burocracia, alocação de recursos próprios, fiscalização e a melhoria contínua, estratégias fundamentais para a consecução dos objetivos do programa.

Como limitantes às conclusões obtidas, menciona-se que a produção de pesquisas com enfoque no gerenciamento do PNAE efetuado pelos Estados é escassa e que, assim, os achados obtidos na literatura ainda carecem de maior comprovação empírica. Igualmente, as inferências realizadas podem não contemplar, de forma abrangente e substancial, a totalidade de desafios experimentados pelos Estados no fomento à Agricultura Familiar, conforme diretrizes do PNAE.

Estudos futuros podem avaliar a implementação de estratégias de fomento da Agricultura Familiar no âmbito do PNAE pelos Estados, a partir do estabelecimento de relação mais participativa com o produtor, e não apenas automática, para construção sólida dos mercados institucionais. Sugere-se também que pesquisas posteriores verifiquem a forma pela qual o poder público estadual acompanha o cumprimento das diretrizes do PNAE e quais as medidas adotadas nos casos de descumprimento, visando a melhoria contínua.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F.L.; FRANZESE, C.; SANO, H. Trajetória recente da cooperação e coordenação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. **In**: Cardoso Júnior JC, Bercovici, G, organizadores. República, Democracia e Desenvolvimento Brasília: IPEA; 2013. p. 129-160.

ARRETCHE, M. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 431-458, 2002.

BACCARIN, J.G.; TRICHES, R. M.; TEO, C.R.P.A.; SILVA, D.B.P. Indicadores de Avaliação das Compras da Agricultura Familiar para Alimentação Escolar no Paraná, Santa Catarina e São Paulo. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, Brasília/DF, v. 55, n.1, jan./mar. 2017.

BEVILAQUA, K.; TRICHES, R. M. Implicações da venda de gêneros alimentícios ao Programa de Alimentação Escolar nos aspectos de renda e organização dos agricultores familiares. **Segurança alimentar e nutricional**, Campinas/SP, v. 21, n. 2, p. 448-460. 2014.

BEZERRA, J.A.B. O estado da arte dos estudos sobre a merenda escolar no Brasil. In: BEZERRA, J.A.B.; CAVALCANTE, M.J.M (Org.), **História da educação: Instituições, protagonista e práticas**. Fortaleza: Editora da UFC, 2005.

BICALHO, D.; LIMA, T. M.; SANTOS, T. S. S.; SLATER, B. Desenvolvimento e validação de indicadores de desempenho da gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, Rio De Janeiro/RJ, v. 27, n. 1, p. 335-349, 2022.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). **Sobre o PNAE, 2022**. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae>. Acesso em: 21 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.947**, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica, e dá outras providências. Diário Oficial da União 2009; 17 jun. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm. Acesso em 22 jul. 2022.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional - STN. **RREO em Foco (União), 2022**. Anexo 8 - Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:42575>. Acesso em: 15 ago. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 687/2019. Plenário**. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Brasília, 27 de março de 2019. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2340550%22. Acesso em 08 ago. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2181/2021. Plenário**. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Brasília, 15 de setembro de 2021. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2497627%22. Acesso em 08 ago. 2022.

CHAVES, H.L.A.; GEHLEN, V.R.F. Estado, políticas sociais e direitos sociais: descompasso do tempo atual. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo/SP, v. 1, n. 135, p. 290-307, maio/ago. 2019.

CUNHA, W.A.; FREITAS, A.F.; SALGADO, R.J.S.F. Efeitos dos Programas Governamentais de Aquisição de Alimentos para a Agricultura Familiar em Espera Feliz, MG. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 55, n. 3, p. 427-444, 2017.

ELIAS, L.P.; BELIK, W.; CUNHA, M.P.; GUILHOTO, J.J.M. Impactos socioeconômicos do Programa Nacional de Alimentação Escolar na agricultura familiar de Santa Catarina. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília/DF, v. 57, n. 2, p. 215-233. 2019.

FAGNANI, E. Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964/92. **Economia e Sociedade**, Campinas/SP, v. 1, n. 8, p. 183-238, jun. 1997.

FERRAZ, D. et al. A eficiência de pequenos agricultores em Goiânia para Segurança Alimentar: uma análise pelo método *Data Envelopment Analysis*. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas/SP, v.26, p. 1-11, 2019.

FERIGOLLO, D.; KIRSTEN, V.R.; HECKLER, D.; FIGUEREDO, O.A.T.; PEREZ-CASSARINO, J.; TRICHES, R.M. *Products purchased from family farming for school meals in the cities of* Rio Grande do Sul. **Revista de saúde pública**, Curitiba/PR, v. 51, p. 6, 2017.

GIL, Antônio Carlos Gil. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOIÁS. SEDUC. Secretaria de Estado da Educação de Goiás. **Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE**, 2022. Disponível em: https://site.educacao.go.gov.br/programas-institucionais/alimentacao-escolar/programa-nacional-de-alimentacao-escolar-pnae.html. Acesso em: 04 ago. 2022.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás. **Acórdão nº 5528/2021. Plenário**. Relator: Conselheiro Sebastião Joaquim Pereira Neto Tejota. Goiânia, 28 de outubro de 2021. Disponível em: http://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso?proc=302315. Acesso em: 16 ago. 2022.

GRAEF, A. Articulação Federativa na Prestação de Serviços Sociais no Brasil. **Revista Do Serviço Público**, Brasília/DF, v. 61, n. 1, p. 35-66, 2014.

KROTH, D.C.; GEREMIA, D.S.; MUSSIO, B.R. Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma política pública saudável. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro/RJ, v. 25, n. 10, p. 4065-4076, 2020.

LICIO, E.C.; PALOTTI, P.; MENESES, A. F. P.; PONTES, P.A.M.M. Governos Estaduais na Execução das Políticas Sociais: saindo de cena? **Ipea**: Boletim de Análise Político-Institucional, n. 30, nov. 2021. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10933/1/bapi_30_governos_estaduais.pdf> Acesso em: 16 ago. 2022.

LOTTA, G. S.; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba/PR, v. 24, n. 57, p. 49-65, mar. 2016.

LOTTA, G. S., VAZ, J. C. Arranjos Institucionais de Políticas Públicas: aprendizados a partir de casos do Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília/DF, v. 66, n. 2, p. 171 - 194. 2015.

MACHADO, P. M. O.; SCHMITZ, B.A.S., GONZALES-CHICA, D.A.G.; CORSO, A.C.T.; VASCONCELOS, F.A.G.; GABRIEL, C.G. Compra de alimentos da agricultura familiar pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): estudo transversal com o universo de municípios brasileiros. **Revista Ciência saúde coletiva**, Rio de Janeiro/RJ, vol.23, n.12, p.4153-4164. 2018.

MIRANDA, M. R. S.; OLIVEIRA, A.C.; MERINO, J.C.A.; SEVERINO, M.R. Ensaio sobre as dificuldades e os desafios na operacionalização do PNAE como mecanismo de fortalecimento da economia solidária no campo. In: SEVERINO, M. R.; LOPES, T. C.; BARTHOLO, F. A. F. (Orgs.). **Economia solidária em debate: relatos do Encontro Goiano de Economia Solidária (EGESOL)**. 1. ed. Goiânia: Gráfica UFG, 2020 – Capítulo V. Disponível em: <https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/688/o/economia_solidaria_3-compactado.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2022.

MOSSMANN, M. P.; TEO, C.R.P.A.; BUSATO, M.A.; TRICHES, R.M. *Interface Between Family Farming and School Feeding: barriers and coping mechanisms from the perspective of different social actors in Southern Brazil*. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília/DF, v. 55, n. 2, p. 325-342, 2017.

NERO, D. S. M.; GARCIA, R. P. M.; ALMASSY JUNIOR, A. A. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) a partir da sua gestão de descentralização. **Ensaio**: Avaliação e Políticas Públicas em Educação. Rio de Janeiro. 2022. Disponível em: < https://revistas.cesgranrio.org.br/index.php/ensaio/article/view/3056> Acesso em: 15 ago. 2022.

OCDE. *Making decentralization work: a handbook for policy-makers*, OECD *Publishing*, Paris, 2019. Disponível em: < https://www.oecd.org/cfe/making-decentralisation-work-g2g9faa7-en.htm>. Acesso em: 16 ago. 2022.

OCDE. Auditoria de políticas públicas descentralizadas no Brasil: abordagens colaborativas e baseadas em evidências para melhores resultados. OECD Publishing, Paris, 2020. DOI: https://doi.org/10.1787/f02bdf5e-pt.

OLIVEIRA, A. M. S.; SIQUEIRA, L. S. A importância da descentralização do PNAE para a efetivação de suas propostas. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba/PR, v. 6, n. 3, p 13872-13880. 2020.

PEIXINHO, A. M. L. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, São Paulo/SP, v. 18, n. 4, p. 909-916, abr. 2013.

PORRUA, P.; KAZAMA, D.C.S.; GABRIEL, C.G.; ROCKENBACH, G.; CALVO, M.C.M.; MACHADO, P.O.; NEVES, J.; WEISS, R. Avaliação da Gestão do Programa Nacional de Alimentação

Escolar sob a ótica do fomento da agricultura familiar. **Cadernos Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro/RJ, v. 28, n. 3, p. 426-437. 2020.

PROCOPIUCK, M.; FREDER, S. M. *Public policies and multilevel governance to promote the creative economy from the cultural field: inter-federative support for Curitiba's policy*. **Revista Nova Economia**, Belo Horizonte/MG, v. 30, n. 2, p. 383-405. 2020.

SANTOS, S. R.; COSTA, M. B. S.; BANDEIRA, G. T. P. As formas de gestão do programa nacional de alimentação escolar (PNAE). **Revista de Salud Pública**, Bogotá D.C., Colômbia, v. 18, n. 2, p. 311-322. 2016.

SARAIVA, E. B.; SILVA, A.P.F.; SOUSA, A.A; CERQUEIRA, G.F.; CHAGAS, C.M.S.; TORAL, N. Panorama da compra de alimentos da Agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, São Paulo/SP, vol. 18, n. 4, p. 927-935. 2013.

SILVA, I. R.; SEIXAS, I.B.L.; OLIVEIRA FILHO, A.C.; SEVERINO, M.R. Identificação dos desafios de operacionalização do PNAE por meio do desenvolvimento de uma tecnologia social. **In: Anais** da 72ª Reunião Anual da SBPC – 2020. Natal: SBPC, 2020 Disponível em: <https://reunioes.sbpcnet.org.br/natal/inscritos/resumos/1285_16e4c84de9a19688d8d7731ff9347bab6.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2022.

SEVERINO, M. R.; SILVA, I. R. . Um debate sobre a consolidação do PNAE em Goiás e Distrito Federal. **In**: II Encontro Goiano de Estudos em Engenharia de Produção (EGOEEP), 2019, Aparecida de Goiânia. **Anais** do II Encontro Goiano de Estudos em Engenharia de Produção (EGOEEP). Aparecida de Goiânia: UFG, 2019. v. 1. p. 1-2. Disponível em: <https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/1088/o/ivan_-_egoeep_2019.pdf?1645811659>. Acesso em: 15 ago. 2022.

SOARES, M. M.; MACHADO, J. A. Federalismo e Políticas Públicas. Coleção Governo e Políticas Públicas. Brasília: Enap, 2018. Disponível em: http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3331. Acesso em: 13 ago. 2022.

SOUZA, Celina. Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processo Decisório, Conflitos e Alianças. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro/RJ, vol. 44, n. 3, p. 513-560. 2001.

SOUZA, C.; CARVALHO, I. M. M. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. **Lua Nova – Revista de Cultura e Política**, São Paulo/SP, v.1, n. 48, p. 187-212. 1999.

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

ZIKMUND, Wi. ***Business research methods***. 5.ed. Fort Worth, TX: Dryden, 2000.

Divulgação e transparência da avaliação de Políticas Públicas – um estudo de caso dos portais de transparência dos municípios rondonienses

José Fernando Domiciano

DISCLOSURE AND TRANSPARENCY OF THE EVALUATION OF PUBLIC POLICIES – a case study of the Transparency Portals of the municipalities of Rondônia.

RESUMO

A presente pesquisa teve como propósito investigar o nível de divulgação da avaliação das políticas públicas pelos municípios rondonienses. A metodologia consistiu no exame de dados secundários, obtidos por meio de levantamento junto aos Portais de Transparência dos 52 (cinquenta e dois) municípios do estado de Rondônia. O estudo evidenciou que os Portais de Transparência dos municípios rondonienses não divulgam nenhum documento sobre a avaliação de suas políticas públicas e tampouco o tema "avaliação de políticas públicas" foi considerado expressamente pelo TCERO nos pareceres prévios. Assim, há uma enorme oportunidade de melhoria a ser implementada pelos municípios rondonienses no que tange à transparência na avaliação e na divulgação de suas políticas públicas.

Palavras-chave: Políticas públicas; avaliação; Rondônia; municípios.

ABSTRACT

The purpose of this research was to investigate the level of dissemination of the evaluation of public policies by the municipalities of Rondônia. The methodology consisted of examining secondary data, obtained through a survey at the Transparency Portals of the 52 (fifty-two) municipalities in the state of Rondônia. The study showed that the Transparency Portals of the municipalities in Rondônia do not disclose any document on the evaluation of their public policies, nor was the theme "evaluation of public policies" expressly considered by the TCERO in the previous opinions. Thus, there is a huge opportunity for improvement to be implemented by the municipalities of Rondônia regarding transparency in the evaluation and dissemination of their public policies.

Keywords: Public policies; evaluation; Rondônia; counties.

1 INTRODUÇÃO

O bem-estar social, sobretudo, das camadas sociais menos favorecidas, depende, em grande medida, da qualidade das políticas públicas, as quais devem ser transparentes e focadas em resultados e, para tanto, demandam avaliações constantes (ARCOVERDE, 2021).

Avaliar políticas públicas, visando a promoção e o aprimoramento do desenho e da implementação, tem sido um grande desafio para os gestores e órgãos de controles no âmbito da administração pública brasileira (FARIA, 2012).

No Brasil, a avaliação das políticas públicas vem sendo desenvolvida por exigência de organismos financiadores, principalmente, de organismos internacionais, desde a década de 1980 (TEJADAS, 2020). Esse aumento da necessidade de analisar e avaliar as políticas públicas, experimentado na década de 1980, também foi impactado pela transição democrática (TREVISAN & BELLEN, 2008). A decadência do Estado do Bem-Estar Social também constitui elemento impulsionador da avaliação de políticas públicas (CZELUSNIAK, RIBEIRO e DERGINT, 2014).

Arcoverde (2021) ressalta que apesar da literatura evidenciar, há bastante tempo, a importância da avaliação das políticas públicas, a realidade prática, no âmbito da administração pública brasileira, mostra que essa avaliação ainda está em uma fase muito incipiente. Tanto é verdade que o legislador constituinte reformador, recentemente, entendeu por bem alçar à constituição o dever dos órgãos e entidades públicos avaliarem as políticas públicas (§ 16, art. 37, CF/88, incluído pela EC n. 109/21).

Importante destacar que participação social e a transparência no tocante a avaliação de políticas públicas são variáveis importantes para estreitar a relação da administração pública com os administrados, ampliando a relação de transparência e *accountability* no setor público (CZELUSNIAK, RIBEIRO e DERGINT, 2014).

Czelusniak, Ribeiro e Dergint (2014), reforçam que as dimensões da avaliação de políticas públicas constituem importante ferramenta de transparência dos atos públicos e de controle dos gestores públicos e das organizações governamentais. Porém, se não houver a divulgação tempestiva das informações à sociedade em geral, resta comprometida a transparência e, consequentemente, o controle social. Nesse sentido, a Internet tem se revelado um importante instrumento de divulgação das ações governamentais, sobretudo, por meio dos Portais de Transparência (ARCOVERDE, 2021).

Nesse contexto, é importante lembrar que "política pública" é uma diretriz estabelecida para dar resposta a um problema relevante que aflige a coletividade. Ou seja, é, em síntese, uma ação ou inação deliberada do estado diante de uma questão coletiva relevante (SECCHI, COELHO E PIRES, 2019).

Assim, para que uma política pública possa modificar a realidade a que se destina, é fundamental que seja avaliada em toda sua extensão, desde a formulação até a extinção, pois só assim poderá haver maior assertividade na definição das prioridades públicas e na alocação dos recursos orçamentários (SILVA, 2017).

Cunha (2018), ensina que a avaliação de políticas e de programas governamentais é crucial para subsidiar as funções de formulação e planejamento de políticas públicas e de gestão governamental, permitindo tomar decisões mais assertivas sobre a manutenção, reformulação ou cessação de determinadas ações de governo, gerando, assim, conhecimento para retroalimentar o ciclo das políticas públicas.

De modo semelhante, o planejamento orçamentário é um instrumento de gestão que tem como finalidade precípua alocar de forma racional e eficiente os recursos públicos para a concretização de políticas públicas (HORA, 2017).

Nesse sentido, a sociedade brasileira, cada vez mais organizada e consciente, vem exigindo dos governantes formulação e implementação de políticas públicas transparentes e focadas em resultados (CASTRO & CASTRO, 2021). Decorre daí a necessidade constante de avaliação das políticas públicas, desde sua formulação até sua cessação (SILVA, 2017).

Silva (2017) destaca que a implementação e a avaliação das políticas devem se dar por meio de uma postura dialógica, envolvendo os gestores da coisa pública, os órgãos de controle e a própria sociedade. Ou seja, a partir de uma construção coletiva e da convergência de interesses, pois, em última

análise, o que se busca é a eficiência e a efetividade da gestão pública, por meio da racionalização da alocação dos recursos.

Um aspecto relevante da avaliação das políticas públicas é a geração de conhecimento, que, em médio e longo prazos, resulta formulação e implementação de políticas públicas mais assertivas e efetivas, proporcionando um círculo virtuoso em benefício do bem coletivo (CASTRO & CASTRO, 2021).

Nesse sentido, o controle, seja ele interno, externo ou mesmo social, não pode se quedar inerte sobre a avaliação de políticas públicas, demandando e exigindo dos agentes envolvidos que formulem, implementem, monitorem e avaliem as políticas públicas com base em evidências e sempre focados em transparência e nos resultados em benefício da sociedade (CUNHA, 2018).

É nesse contexto que nasceu a ideia de, nesta pesquisa, investigar qual é o nível de transparência na divulgação, nos portais de transparência municipais, de informações relativas a avaliação de políticas públicas pelos municípios rondonienses.

O objetivo dessa investigação acadêmica é identificar e analisar se os municípios rondonienses divulgam a avaliação das políticas públicas por eles implementadas em seus Portais de Transparência e aferir se o tema "avaliação de políticas públicas" foi considerado pelo TCERO, nos pareceres prévios de apreciação das contas de governo municipais do exercício financeiro de 2020.

O pressuposto básico é que, se o município formula, implementa e avalia suas políticas públicas baseado em evidências, teria um repositório de dados e informações que permitiriam um planejamento mais assertivo, com maior racionalidade na definição de prioridades e alocação de recursos e que essas informações estariam amplamente divulgadas no Portal de Transparência, acarretando, inclusive, maior probabilidade do TCERO apresentar parecer prévio favorável à aprovação das contas de governos de municípios.

Destaca-se que alguns pesquisadores brasileiros (Freire, 2014; Czelusniak, Ribeiro e Dergint, 2014; Daher, 2017; Oliveira, 2018; Cardoso et al, 2018) têm estudado o nível de divulgação de informações públicas nos Portais de Transparência do país.

Todavia, não se identificou, na literatura consultada, estudos que se propuseram a investigar especificamente o nível de divulgação de informações acerca da avaliação das políticas públicas por parte dos governos municipais, e, tampouco, se o tema, avaliação de políticas públicas, tem sido considerado pelos Tribunais de Contas na apreciação das contas anuais de governos municipais. Assim, existe uma lacuna a ser explorada na compreensão da matéria.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Política pública é uma diretriz estabelecida para dar resposta a um problema relevante que aflige a coletividade. Ou seja, é, em síntese, uma ação ou inação deliberada do estado diante de uma questão coletiva relevante (SECCHI, COELHO E PIRES, 2019).

Para o Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU (2020), são consideradas políticas públicas *"o conjunto de intervenções e diretrizes emanadas de atores governamentais, que visam tratar, ou não, problemas públicos e que requerem, utilizam ou afetam recursos públicos*".

Políticas públicas também podem ser entendidas como "*um conjunto de programas ou ações governamentais necessárias e suficientes, integradas e articuladas para a provisão de bens ou serviços à sociedade, financiadas por recursos orçamentários ou por benefícios de natureza tributária, creditícia e financeira*" (AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: guia prático de análise ex post, volume 2. Casa Civil da Presidência da República. Brasília, 2018).

Já a NBASP 9020 preceitua que a "*avaliação de políticas públicas é um exame que objetiva a avaliar a sua utilidade e relevância*" (NBASP 9020 – Avaliação de Políticas públicas: IRB, 2021).

Czelusniak, Ribeiro e Dergint (2014) ensinam que *"avaliação de política pública é um dos estágios do ciclo das políticas públicas. Integra-se ao ciclo como atividade permanente que acompanha todas as fases da política pública, desde a identificação do problema até a análise das mudanças sociais advindas da intervenção pública*".

No entanto, a avaliação de políticas públicas, no Brasil, em regra, não tem se revelado eficaz, nos moldes desejados pela sociedade (FARIA et al, 2012). Tanto é assim, que o legislador reformador constituinte entendeu por bem alçar para o texto da Constituição de 1988 a obrigação dos órgãos e entidades da administração pública realizar avaliação das políticas públicas (§ 16, do art. 37, da CF/88, inserido pela EC n. 109/2021).

Nesse contexto, para que a avaliação das políticas públicas possa ser efetiva, deve abranger o diagnóstico, a formulação, a implementação e o impacto. Além disso, deve focar na verificação da relevância, da eficiência, da eficácia, da efetividade e da sustentabilidade da política pública (SECCHI, COELHO & PIRES, 2019).

Contudo, Branco (2005) ensina que é necessário conceber o termo "avaliação" numa acepção ampliada do termo "controle", ao afirmar que:

> Considerar avaliação apenas como um controle é um desvio conceitual, uma vez que controle envolve fiscalização, obrigação de fazer, cumprimento de regras estabelecido, sem acrescentar ou possibilitar diálogo, aperfeiçoamento, mudança de rumo, ou seja, ideia contraditória aos ideários da avaliação (BRANCO, 2005).

Dessa maneira, para que uma política pública possa ampliar a probabilidade de ser exitosa e, de fato, modificar positivamente a realidade, o processo de formulação, implementação e avaliação deve ser regido por evidências. Ou seja, realizado a partir de conhecimento organizado, geralmente produzido no mundo acadêmico, conforme padrões científicos testados e comprovados (FRENCH apud FARIA et al, 2012).

Nessa senda, é relevante destacar que um dos fatores relevantes na avaliação de políticas públicas é a utilização de indicadores de desempenho, como ferramenta útil para capturar e mensurar os aspectos qualitativos e quantitativos do desempenho das ações desenvolvidas no bojo da política pública e o seu impacto na realidade que a intervenção estatal pretende modificar (CZELUSNIAK, RIBEIRO e DERGINT, 2014).

Branco (2015) leciona que os indicadores, como ferramentas para facilitar o controle, o monitoramento e a avaliação, são largamente empregados nos diferentes estágios das políticas públicas: na identificação do problema, na formação da agenda, na formulação das propostas, na tomada de decisão, na implementação, na avaliação e, até mesmo, na cessação da intervenção. Isto é, os indicadores têm sua utilidade prática em todo ciclo das políticas públicas.

O Tribunal de Contas da União (TCU) conceitua indicador de desempenho como sendo "*um número, percentagem ou razão que mede um aspecto do desempenho, com o objetivo de comparar esta medida com metas preestabelecidas*" (Técnica de Auditoria/Indicadores de Desempenho e Mapa de Produtos: TCU, 2000).

Nesse sentido, o TCU ressalta que os indicadores de desempenho "*quase sempre são compostos por variáveis provenientes de um dos seguintes grupos: custo, tempo, quantidade e qualidade*". E os resultados podem ser medidos conforme as seguintes dimensões: *economicidade, eficiência, eficácia e efetividade*" (Técnica de Auditoria/Indicadores de Desempenho e Mapa de Produtos: TCU, 2000).

Nesse diapasão, o TCU delineia os principais atributos que os indicadores devem possuir, elencando: *representatividade, homogeneidade, praticidade, validade, independência, confiabilidade, seletividade, simplicidade, cobertura, economicidade, acessibilidade e estabilidade* (Técnica de Auditoria/Indicadores de Desempenho e Mapa de Produtos: TCU, 2000).

Além disso, o TCU ressalva que os indicadores, apesar da sua utilidade na avaliação do desempenho, são apenas aproximações da realidade, e alerta:

> Informações sobre desempenho são essencialmente comparativas. Um conjunto de dados isolado mostrando os resultados atingidos por uma instituição não diz nada a respeito do desempenho da mesma, a menos que seja confrontado com metas ou padrões preestabelecidos, ou realizada uma comparação com os resultados atingidos em períodos anteriores, obtendo-se assim uma série histórica para análise (Técnica de Auditoria/Indicadores de Desempenho e Mapa de Produtos, TCU: 2000).

Outro fator de destaque no processo de avaliação das políticas públicas, que pode redundar em entregas mais efetivas à coletividade, é a participação popular. Para isso, a transparência e a disponibilização tempestiva das informações são cruciais (FRANÇA, 2015).

Outro aspecto relevante no aperfeiçoamento e na condução das políticas públicas, é o exercício permanente do controle, seja o controle formal interno ou externo ou, ainda, o controle social (FARIA et al, 2012).

Secchin (2008), preceitua que por meio do controle social é possível atingir conquistas e benefícios sociais importantes, sendo a transparência e o acesso à informação cruciais nesse processo.

Além disso, não se pode olvidar que a própria Constituição Federal de 1988, assegura a participação social nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação das políticas públicas (Parágrafo Único, art. 193, CF/88).

Nessa senda, para que o controle social das políticas públicas seja mais efetivo, é necessário que haja elevado nível de comunicação e transparência, estabelecendo e/ou ampliando o diálogo entre o poder público e os cidadãos (ROTHBERG & LIBERATO).

Assim, a publicização da avaliação das políticas públicas, por parte dos gestores públicos, indicando a interferência estatal, por meio da alocação dos recursos orçamentários, e os resultados obtidos, é uma das formas de fomentar e tornar o controle social mais efetivo e participativo (BRANCO, 2005).

A participação da sociedade na gestão da cosia pública, deve se materializar no estabelecimento de diretrizes, na avaliação dos gestores, no acompanhamento e avaliação das políticas públicas, ou seja, na participação da sociedade em todos os aspectos que afetam o interesse coletivo (SECCHIN, 2008).

A possibilidade de participação direta da sociedade na fiscalização das atividades estatais exige maior nível de transparência dos atos governamentais (FRANÇA, 2015). O maior nível de transparência da gestão pública vivenciado no Brasil, nos últimos tempos, é decorrente do fortalecimento do regime democrático, que permitiu avanços na legislação, assegurando ao cidadão amplo acesso às informações de interesse da coletividade, aprimorando, assim, os mecanismos de controle social (PINHEIRO FILHO, 2016).

Porém, para que haja efetividade do controle social é necessária a ampliação da transparência por parte dos organismos governamentais, fornecendo e facilitando o acesso da população às informações relacionadas a gestão da coisa pública. Para isso, os Portais de Transparência dos governos têm papel relevante, sobretudo, na divulgação da avaliação das políticas públicas (FREIRE, 2014).

Além disso, os órgãos de controle formais, sobretudo, os tribunais de contas, no cumprimento de suas atribuições de controle externo, têm papel relevante, não só de aferir se a administração pública está, de fato, avaliando suas políticas públicas, mas o próprio órgão de controle deve avaliar o desempenho das políticas públicas formuladas e implementadas pelos governos (CASTRO & CASTRO, 2021).

No Brasil, por força de mandamentos constitucionais (BRASIL, 1988) e legais (Lei Federal n. 4.320/1964, Lei Complementar n. 101/2000 – LRF -, dentre outros diplomas legais), o controle dos entes e dos órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo é exercido basicamente em três dimensões distintas, mas que, para maior efetividade, devem atuar de forma integrada e cooperativa (PEREIRA, 2015).

Nesse sentido, Pereira (2015) estabelece a seguinte distinção: (a) controle externo, a cargo do Poder Legislativo e exercido com auxílio dos Tribunais de Contas; (b) controle interno, exercido por meio de um sistema de controle estruturado no âmbito de cada ente e/ou órgão (controladoria, auditoria interna e controle interno); e (c) controle social, executado pela própria sociedade sobre as ações da Administração Pública.

Nesse contexto, é relevante compreender que a ação de controlar não se resume em oferecer suporte ao processo decisório com informações, vai muito além, na medida em que oferece um cabedal de apoio à gestão, contemplando desde a salvaguarda do patrimônio até assegurar o cumprimento das diretrizes estratégicas que levam a entidade a alcançar seus objetivos operacionais e financeiros (BORINELLI, 2006).

A Gestão Pública diferencia-se do setor privado em razão da necessidade da observância rígida dos princípios constitucionais básicos da legalidade, moralidade, impessoalidade ou finalidade,

publicidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, transparência, motivação e supremacia do interesse público (CAVALHEIRO E FLORES, 2007).

Cavalheiro e Flores (2007), argumentam que para que esses princípios sejam, de fato, observados pelos gestores públicos, é necessário que haja permanente vigilância por parte do sistema de controle. Assim, quanto maior o controle, menor são os riscos de que a gestão não cumpra os princípios constitucionais e legais estabelecidos (MARTINS, 2015).

A busca pelo controle e eficiência das ações do poder público foi reforçada, no Brasil, pela edição da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (CRUZ et al, 2012). A LRF está alicerçada no planejamento, na transparência, no controle e na responsabilização (BRASIL, 2000). Portanto, o estabelecimento de objetivos e metas; a prestação de contas e sua divulgação para a sociedade; o monitoramento pelo sistema de controle interno e externo e pela própria sociedade; e aplicações das sanções aos responsáveis por malversação dos recursos públicos, são princípios que norteiam a responsabilidade fiscal (MILANEZI, 2016).

Nessa senda, é relevante destacar que a Norma Brasileira de Auditoria do Setor Público – NBASP 01, estabelece que os "*Tribunais de Contas devem avaliar o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados, assim como o dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade dos atos praticados*" (Item 22 da NBASP 01).

No caso específico do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia – TCERO, há comando normativo específico exigindo que, na apreciação das contas de governo, seja avaliado o desempenho das políticas públicas. Vejamos:

> *(...)*
>
> *Art. 11. Para a emissão da conclusão do parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo serão consideradas as opiniões sobre:*
>
> *I - os balanços gerais do ente;*
>
> *II - a execução orçamentária, a gestão dos recursos públicos; e*
>
> ***III - o desempenho das políticas públicas*** *(RESOLUÇÃO N. 278/2019/TCE-RO).* Grifamos.
>
> *(...)*

De mais a mais, é importante destacar que a avaliação das políticas públicas é decorrência direta do dever de prestar contas, cuja origem positivada remonta a 1789, com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, que, em seu art. 15 estabelece que "A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração" (CUNHA, 2018).

Quanto à transparência no âmbito do estado de Rondônia, em 2017, o TCERO editou a Instrução Normativa n. 52/2017/TCE-RO, estabelecendo os requisitos a serem obedecidos e os elementos a serem disponibilizados nos Portais de Transparência de todas as entidades, órgãos e Poderes submetidos ao controle do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, cujo § 1º, art. 1º preceitua que a "t*ransparência da gestão pública contempla tanto aspectos da gestão fiscal quanto aspectos relativos ao acesso a informações de interesse público ou geral geradas ou custodiadas pela unidade controlada*" (IN n. 52/2017/TCE-RO).

Destaca-se que uma das diretrizes da avaliação da Transparência Pública, no âmbito do estado de Rondônia, estabelecida no inciso VI, § 3º, art. 1º da referida instrução normativa, é o "*desenvolvimento do controle social da administração pública*" (IN n. 52/2017/TCE-RO).

Porém, a literatura especializada adverte que não há efetivo exercício do controle social sem que haja efetiva transparência e facilidade de acesso às informações acerca de gestão pública para a população em geral, ainda mais no que se refere a avaliação de políticas públicas (OLIVEIRA, 2018).

Nesse contexto, não se pode olvidar que as políticas públicas são, em regra, elaboradas para alterar a realidade e produzir resultados positivos para a sociedade, como por exemplo: aumentar a renda, melhorar o aprendizado ou reduzir doenças (GERTLER et al, 2015).

GERTLER et al (2015) preconizam que aferir se as mudanças desejadas foram, de fato, alcançadas e em que medida podem ser atribuídas à política pública implementada é crucial para uma gestão pública eficiente e eficaz

Todavia, essa aferição, normalmente, não é executada de forma sistemática e contínua. Gestores de programas e formuladores de políticas públicas, geralmente, costumam focar em controlar e mensurar insumos e produtos imediatos, sem uma visão global dos impactos da política pública em médio e longo prazos (GERTLER et al, 2015).

Ademais, Secchi, Coelho e Pires, (2019), ensinam que a avaliação de políticas públicas, basicamente, deve focar em dois tipos: (a) avaliação ex-ant, executada no início da formulação da política pública, buscando antecipar as variáveis relevantes no processo de tomada de decisão; e (b) avaliação ex-pos, ocorre no decorrer da implementação da política pública (basicamente, foca no monitoramento dos processos) e na avaliação do impacto pós implementação (com foco na efetividade da política pública).

Assim, avaliar políticas públicas, em sentido mais amplo, implica pensar nas atividades de controle, como missão imposta pela própria constituição brasileira (Art. 70 e 74, da CF/88).

De acordo com Cavalcante, Peter e Machado (2011), no Brasil, a Constituição Federal estabelece dois tipos de controle: o controle interno, realizado no âmbito do próprio ente ou órgão, e o controle externo, executado por agentes alheios ao ente ou órgãos controlados. A Constituição Federal também reconhece e incentiva o denominado controle social, efetuado pela própria sociedade ou individualmente pelo cidadão.

Cavalcante, Peter e Machado (2011) afirmam que o controle é uma atividade que mede, avalia e indica, caso necessário, a correção dos rumos buscando o atingimento dos objetivos e dos planos de negócios. Portanto, tem papel importante na avaliação das políticas públicas.

O controle, em sentido amplo, é o mesmo que a ação de dominar, regular, estabelecer diretrizes e monitorar, comparando o que é com o que deveria ser. É realizado para assegurar que não haja desvio entre a situação fática e os padrões e normas preestabelecidas, impactando, dessa maneira, a efetividade das políticas públicas (CAVALCANTE, PETER e MACHADO, 2011).

Neste contexto, o planejamento, a coordenação e o controle são importantes para a gestão pública, sobretudo, no tocante às políticas públicas, porque possibilita maior racionalização na utilização dos recursos, quase sempre escassos, diante das inúmeras necessidades e demandas sociais (SILVA, et al, 2007).

Ribeiro Filho et al (2008), ensina que o controle externo é exercido, no âmbito da União, pelo Tribunal de Contas da União – TCU. No caso dos demais entes federados, o controle externo cabe aos respectivos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios, quando for o caso, em suas respectivas esferas de atuação. Tem-se, assim, que o controle externo possui estrutura e corpo funcional próprio, com autonomia orçamentária, financeira, patrimonial e funcional, possibilitando a execução de auditoria externa junto aos entes e órgãos jurisdicionados de forma independente e imparcial.

De igual modo, no âmbito do Estado de Rondônia, é dever do chefe do Poder Executivo remeter anualmente a prestação de contas de governo para análise do TCERO; competindo a este apreciá-las e emitir o parecer prévio. Já o julgamento é de competência do Poder Legislativo local (BRASIL, LEI COMPLEMENTAR N. 154/1996).

3 METODOLOGIA

Lemos (2008) leciona que o delineamento de uma pesquisa implica a definição da metodologia a ser adotada para a coleta e análise de dados, em consonância com as finalidades e com os meios a serem utilizados.

Assim, considerando os objetivos para este trabalho acadêmico, esta pesquisa se materializou no tipo quali-quantitativa, de caráter descritivo.

Quanto ao método de coleta dos dados, foi utilizada a técnica de obtenção de dados secundários, por meio de levantamento junto aos Portais de Transparência dos 52 (cinquenta e dois) municípios do estado de Rondônia e da análise documental (pareceres prévios acerca da apreciação das prestações de contas dos governos municipais, referentes ao exercício de 2020, por meio de levantamento no sistema PCe).

Quanto ao tratamento, os dados obtidos foram analisados por meio da estatística descritiva, com o propósito de sintetizar os valores de mesma natureza e proporcionar uma visão geral da variação dos dados levantados.

O critério de coleta de dados eleito, para o desenvolvimento desta pesquisa, levou em consideração a possibilidade de acesso, via Portais de Transparência, das informações relativas à gestão municipal, e de acesso aos pareceres prévios sobre a apreciação das contas de governo municipal pelo TCERO, no sistema de processo eletrônico do Tribunal de Contas – PCe/TCERO.

A população, objeto desta pesquisa, foram os Portais de Transparência dos 52 (cinquenta e dois) municípios do estado de Rondônia e os pareceres prévios prolatados pelo TCERO sobre a apreciação das respectivas prestações de contas anuais dos municípios do exercício de 2020.

O levantamento dos dados junto aos Portais de Transparência ocorreu no período de 30.05.2022 a 16.06.2022. Já o levantamento acerca do conteúdo dos pareceres prévios prolatados pelo TCERO, sobre a apreciação das respectivas prestações de contas anuais dos municípios do exercício de 2020, ocorreu no período de 10.05.2022 a 30.06.2022.

Assim, visando cumprir o objetivo deste trabalho acadêmico, a investigação junto aos Portais de Transparência municipais se deu por meio do acesso ao respectivo portal, sendo realizada uma leitura na página inicial ou no mapa do site (quando existente), buscando identificar "abas", "links" ou "hiperlinks", relacionados às palavras-chave elencadas no quadro abaixo, na ordem em que aparecem:

Quadro 1 – Palavras-chave da busca

PALAVRAS-CHAVE DA BUSCA
Avaliação de políticas públicas
Avaliação de Programas
Avaliação do PPA
Avaliação de atividades
Avaliação de ações
Avaliação da LOA
Avaliação
Avaliações
Políticas públicas

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quando não identificado na página inicial ou no mapa do site "abas" "links" ou "hiperlinks" relacionados com essas palavras-chave, a investigação consistiu em digitar essas palavras nos ícones de busca interna do site (quando existente), tais como: "pesquise aqui", "encontre aqui", "busque aqui" etc.

Destaca-se que quando encontrado ("abas", "links" ou "hiperlinks"), o respectivo documento era aberto e seu conteúdo examinado, visando, principalmente, identificar o nível de avaliação de políticas públicas implementadas, a qualidade dos indicadores e a facilidade de acesso a tais informações.

A consulta aos Portais de Transparência permitiu conhecer o nível de divulgação da avaliação das políticas públicas implementadas pelos municípios, conforme será demonstrado na seção "resultado da pesquisa".

De igual modo, visando identificar se o tema "avaliação de políticas públicas" foi considerado pelo TCERO na apreciação das contas anuais de governo municipal, exercício de 2020, recorreu-se aos Pareceres Prévios, insertos nos respectivos processos eletrônicos, disponíveis no sistema PCe do TCERO.

Salienta-se que os Pareceres Prévios são disponibilizados nos respectivos processos eletrônicos em arquivos PDF. Assim, a busca consistiu em acessar o respectivo processo, localizar e abrir o arquivo e, utilizando a tecla "Ctrl" + "f" do teclado, digitar, na ordem que aparecem, as palavras-chave mencionadas no quadro 1 acima.

Assim, quando identificada alguma das palavras-chave procuradas, era realizada a leitura do referido parecer prévio, visando identificar se o tema "avaliação de políticas públicas" foi considerado na apreciação da respectiva prestação de contas anual de governo municipal.

Além disso, buscou-se identificar, nos textos dos pareceres prévios consultados, os principais fatores considerados pelo TCERO para motivar a apreciação das prestações de contas anual de governo municipal, relativas ao exercício financeiro de 2020.

Salienta-se que, nos casos em que a prestação de contas ainda não havia sido apreciada pelo TCERO, buscou-se avaliar o teor do "Parecer Ministerial", exarado pelo Ministério Público de Contas. Quando não existente, o exame se deu no "Relatório Técnico Conclusivo", elaborado pelo Corpo Técnico vinculado à Secretaria Geral de Controle Externo.

Assim, o exame documental dos processos de contas possibilitou coletar dados sobre se o tema "avaliação de políticas públicas" vem sendo abordado nos pareceres prévios emitidos pelo TCERO.

Por fim, esclarece-se que os dados coletados foram tabulados e apresentados em "quadros" e/ou em "tabelas" e analisados por meio da estatística descritiva.

4 RESULTADO DA PESQUISA

Nesta seção serão apresentados os resultados da pesquisa, consubstanciada na busca de resposta a seguinte indagação: qual é o nível de divulgação da avaliação das políticas públicas, nos Portais de Transparência, por parte dos municípios rondonienses?

Preliminarmente, apresenta-se a Quadro 2 abaixo que evidencia um panorama geral dos dados coletados nos Portais de Transparência dos municípios, referente a divulgação da avaliação das políticas públicas:

Quadro 2 - Dados coletados nos Portais de Transparência dos municípios.

AVALIAÇÃO	PPA (2018-2021)	AV (%)	LOA (2021)	AV (%)	POLÍTICAS PÚBLICAS	AV (%)
SIM	14	26,92	-	-	-	-
NÃO	38	73,08	52	100,00	52	100,00
TOTAL	**52**	**100,00**	**52**	100,00	**52**	**100,00**

Fonte: Elaborado pelo autor.

Os dados do quadro acima revelam que 100% dos municípios rondonienses não divulgam, em seus Portais de Transparência, informações relacionadas a avaliação de políticas públicas e tampouco sobre a avaliação da execução da Lei Orçamentária Anual – LOA.

Portanto, as evidências obtidas é de que o nível de divulgação da avaliação das políticas públicas, nos Portais de Transparência, por parte dos municípios rondonienses, é inexistente.

Esse fato sugere que o controle social da avaliação de políticas públicas, no âmbito dos municípios rondonienses, resta prejudicado, visto que a transparência das informações é condição *sine qua non* para a efetivação desse controle por parte da sociedade.

Ressalva-se que isso não significa necessariamente que os municípios rondonienses não avaliam suas políticas públicas implementadas, mas sim que, se essa avaliação é realizada, não está sendo divulgada nos respectivos Portais de Transparência.

Isso evidencia, no entanto, que, no aspecto da divulgação da avaliação das políticas públicas, por parte dos municípios rondonienses, existe uma vasta oportunidade de melhoria.

Esse achado da pesquisa está consistente com outros trabalhos acadêmicos que analisaram a qualidade das informações divulgadas nos Portais de Transparência, embora não se ocupando

especificamente da divulgação de avaliação das políticas públicas, tais como: Freire, 2014; Czelusniak, Ribeiro e Dergint, 2014; Daher, 2017; Oliveira, 2018; Cardoso et al, 2018. Todos esses trabalhos, embora abordando aspectos diferentes, em linhas gerais, concluíram existir espaço para aprimoramento dos Portais de Transparência brasileiros.

Ademais, é importante notar que dos 52 (cinquenta e dois) Portais de Transferência municipais consultados, no período de 30.05.2022 a 16.06.2022, apenas 14 (quatorze) portais, representando 26,92% do universo analisado, apresentaram links que remetem a documento de divulgação sobre a avaliação da execução dos programas inseridos no Plano Plurianual - PPA (2018-2021).

Acrescenta-se que desses 14 portais, 2 (dois) apresentaram o referido link, porém, quando acionado, não remeteu a nenhum documento. Ou seja, apenas 10 (dez) municípios, representando 19,23% dos portais consultados, de fato, divulgaram informações acerca da avaliação dos programas e ações prioritárias insertas no PPA (2018-2021).

Destaca-se que ao examinar os respectivos documentos relativos à avaliação do PPA, constatou-se que, em 100% dos casos, a avaliação se limitou a apresentar uma análise relativa à execução orçamentária e financeira das ações programadas. E apenas 78,56% dos documentos examinados apresentavam algum indicador em relação ao atingimento das metas físicas estabelecidas.

Ademais, a qualidade dos indicadores insertos nos documentos examinados, à luz dos atributos qualitativos indicados pelo TCU (Técnica de Auditoria/Indicadores de Desempenho e Mapa de Produtos: TCU, 2000), restou deficiente, porque limitada a mensurar os aspectos relacionados à execução orçamentária e financeira.

Quanto ao conteúdo dos Pareceres Prévios do TCERO, acerca da apreciação das prestações de contas de governo municipais do exercício de 2020, o quadro 3 apresenta uma síntese do que fora constatado nos levantamentos executados:

Quadro 3 - Situação da apreciação das contas anuais de governo – exercício 2020.

SITUAÇÃO DA APRECIAÇÃO DAS CONTAS ANUAIS DE GOVERNO MUNICIPAIS	2020	
	Quant.	(%)
Aprovada	44	84,62
Não apreciada	8	15,38
TOTAL	52	100,00

Fonte: Elaborado pelos autores.

Os dados do Quadro 3 revelam que, dos 52 processos de prestação de contas de governos municipais, do exercício de 2020, até 30.06.2022 (data final dos levantamentos realizados no PCe), 44 contas, representando 84,62% do universo examinado, já haviam sido apreciadas pelo TCERO, sendo 100% dessas contas aprovadas.

Destaca-se que dos 52 processos de prestação de contas de governos municipais do exercício de 2020, até a data final do levantamento de dados no PCe, apenas 8 processos, representando 15,38% do total avaliado, ainda não haviam sido apreciados pela Corte de Contas.

Assim, foram examinados 44 Pareceres Prévios acerca da apreciação das contas de governo municipal, do exercício de 2020, pelo TCERO.

O quadro 4 abaixo apresenta os principais fatores, expressos nos Pareceres Prévios, que motivaram a apreciação das prestações de contas de governo municipais, do exercício de 2020, pelo TCERO:

Quadro 4 - Principais fatores considerados pelo TCERO na apreciação das contas de governo municipais – exercício 2020.

CONSIDERAÇÕES NA APRECIAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS
Observância dos princípios constitucionais e legais.
Adequação constitucional e legal da execução do orçamento e da gestão fiscal do Município.
Representação adequada da situação patrimonial nas demonstrações contábeis consolidadas no Balanço Geral do Município.
Cumprimento da aplicação dos limites legais e constitucionais da Saúde; da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino; do FUNDEB; do Repasses ao Legislativo; e da Despesas com Pessoal.
Observância do princípio do equilíbrio das contas públicas, nos termos do art. 1º, §1º da LC nº 101/2000 c/c art. 48, "b" da Lei Federal nº 4.320/64.
Adequação das alterações orçamentárias.
Atingimento das metas de resultados primário e nominal, em conformidade com os respectivos anexos da LDO.
Conformidade na execução do orçamento de capital e a preservação do patrimônio público, em observância ao disposto no Artigo 167, inciso III da Constituição Federal.
Cumprimento ao disposto no Art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal, relativamente a regra de fim de mandato.
Cumprimento das determinações expedidas pelo Tribunal de Contas em exercícios anteriores.
Arrecadação da dívida ativa.
Adequação do município quanto à gestão previdenciária do RPPS, em atenção às regras do art. 40, da Constituição Federal de 1988.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Os dados do quadro acima revelam que 100% dos Pareceres Prévios avaliados não apresentam qualquer menção acerca do tema avaliação de políticas públicas.

Relevante mencionar que em relação às 8 prestações de contas que, até o dia 30.06.2022, se encontravam no PCe, sem apreciação pelo TCERO, o exame se concentrou nos textos dos Pareceres Ministeriais exarados pelo MPC, sendo constatado que em apenas 2 casos, o MPC opinou pela não aprovação das contas e, em um deles, não houve opinião conclusiva quanto ao mérito, recomendando complementação da instrução técnica.

Além disso, na totalidade dos casos (8 Pareceres Ministeriais analisados) não houve qualquer menção expressa ao tema avaliação de políticas públicas.

Portanto, as evidências coletadas levam à conclusão de que, na apreciação das prestações de governo municipais do exercício de 2020, o TCERO não considerou a avaliação das políticas públicas.

Assim, do mesmo modo que os municípios rondonienses não estão divulgando, nos Portais de Transparência, informações relacionadas à avaliação das políticas públicas, o TCERO também, pelo menos foi o que restou evidenciado em relação ao exercício de 2020, não está considerando esse tema na apreciação das contas de governo dos municípios.

Nesse contexto, e importante notar que Instrução Normativa n. 52/2017/TCE-RO, que dispôs sobre os requisitos a serem obedecidos e os elementos a serem disponibilizados nos Portais de Transparência de todas as entidades, órgãos e Poderes submetidos ao controle do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em que pese ter dispensado elevado esforço para estabelecer as diretrizes de transparência, no âmbito do estado de Rondônia, não dedicou nenhum dispositivo específico sobre a divulgação da avaliação das políticas públicas por parte das unidades jurisdicionadas ao TCERO.

Desse modo, é possível que esse fato seja um dos fatores que explicam a não divulgação, até o momento desta pesquisa, dessas informações nos Portais de Transparência municipais no âmbito do Estado de Rondônia.

Outro fator que pode estar contribuindo pela não divulgação, acerca da avaliação das políticas públicas nos Portais de Transparência municipais no âmbito do Estado de Rondônia, é o fato dessa matéria não ser considerada pelo TCERO, nos pareceres prévios sobre a apreciação das prestações de contas anuais de governos, contrariando, inclusive, o que estabelece o inciso III, art. 11, da RESOLUÇÃO N. 278/2019/TCE-RO.

Some-se a tudo isso, o fato de que o § 16, do art. 37, da CF/88, inserido pela EC n. 109/2021, que estabeleceu a obrigação dos órgãos e entidades da administração pública realizar avaliação das políticas públicas, ser uma norma constitucional de eficácia limitada, dependendo de regulamentação para que possa produzir os efeitos concretos desejados pelo legislador reformador.

Portanto, há uma grande oportunidade de melhoria, tanto para os municípios rondonienses aprimorar o nível de divulgação da avaliação das políticas públicas nos Portais de Transparência, quanto para o TCERO em abordar o tema na apreciação das contas de governo municipais, inclusive induzindo maior transparência sobre a matéria.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo principal identificar e analisar se os municípios rondonienses divulgam a avaliação das políticas públicas por eles implementadas, em seus Portais de Transparência.

As evidências coletadas revelaram que 100% dos municípios rondonienses não divulgam informações específicas sobre a avaliação das políticas públicas em seus Portais de Transparência.

Ressalva-se que isso não significa necessariamente que os municípios rondonienses não avaliam suas políticas públicas implementadas, mas sim que, se essa avaliação é realizada, não está sendo divulgada nos respectivos Portais de Transparência.

Contudo, restou evidente que, no aspecto da divulgação da avaliação das políticas públicas por parte dos municípios rondonienses, existe uma vasta oportunidade de melhoria.

Esse fato sugere que o controle social da avaliação de políticas públicas no âmbito dos municípios rondonienses resta prejudicado, pois a transparência das informações é condição imprescindível para a efetivação desse controle por parte da sociedade.

Ademais, restou demonstrado que em apenas 19,23% dos portais consultados, havia algum tipo de informações acerca da avaliação dos programas e ações prioritárias insertas no PPA (2018-2021).

Todavia, constatou-se que, em 100% dos casos, a avaliação do PPA se limitou a apresentar uma análise relativa à execução orçamentária e financeira das ações programadas. E apenas 78,56% dos documentos examinados apresentavam algum indicador em relação ao atingimento das metas físicas estabelecidas.

Ademais, restou evidente que a qualidade dos indicadores insertos nos documentos examinados, à luz dos atributos qualitativos indicados pelo TCU (Técnica de Auditoria/Indicadores de Desempenho e Mapa de Produtos: TCU, 2000), restou deficiente, porque limitada a mensurar os aspectos relacionados à execução orçamentária e financeira.

Outro ponto relevante, demonstrado na presente pesquisa, foi o fato de que nos Pareceres Prévios acerca da apreciação de contas de governos municipais, do exercício de 2020, o TCERO não considerou expressamente, em seus Pareceres Prévios, o tema avaliação de políticas públicas.

Assim, é possível que esse seja um dos fatores que explica a não divulgação nos Portais de Transparência municipais, no âmbito do estado de Rondônia, de informações pertinentes ao tema avaliação de políticas públicas.

Outra evidência que pode estar contribuindo pela não divulgação de informações relacionadas à avaliação das políticas públicas pelos municípios, é o fato da Instrução Normativa n. 52/2017/TCE-RO, que dispôs sobre os requisitos a serem obedecidos e os elementos a serem disponibilizados nos Portais de Transparência, ser silente acerca do tema.

Por fim, é importante acrescentar aos fatores que podem explicar a não divulgação de informações relacionadas à avaliação das políticas públicas pelo municípios rondonienses, o fato de que o § 16, do

art. 37, da CF/88, inserido pela EC n. 109/2021, que estabeleceu a obrigação dos órgãos e entidades da administração pública realizar avaliação das políticas públicas, ser uma norma constitucional de eficácia limitada, dependendo de regulamentação para que possa produzir os efeitos concretos desejados pelo legislador reformador.

De resto, é importante mencionar que a presente pesquisa deixou evidente uma grande oportunidade de melhoria, tanto para os municípios rondonienses aprimorar o nível de divulgação da avaliação das políticas públicas nos Portais de Transparência, quanto para o TCERO em abordar o tema na apreciação das contas de governo municipais, inclusive induzindo maior transparência sobre a matéria.

Para futuras pesquisas, sugere-se verificar se os municípios rondonienses formulam, implementam e avaliam suas políticas públicas baseados em evidências.

De resto, outro ponto que merece investigação futura é identificar, quando o TCERO estiver considerando efetivamente o tema "avaliação de políticas públicas" na apreciação das contas de governo, se o índice de Pareceres Prévios pela aprovação das contas de governo municipais sofrerá impacto positivo ou negativo.

6 REFERÊNCIAS

ARCOVERDE, Ana Cristina Brito. Avaliação de políticas públicas no Nordeste: o que procuramos? Revista Aval, Vol. 5, n. 19, jan/jun, 2021. Disponível em <https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/63402/1/2021_art_acrarcoverde.pdf>. Acesso: 30/05/2022.

BORINELLI, Márcio Luiz. Estrutura conceitual básica de controladoria: sistematização à luz da teoria e da práxis. Tese de doutorado em Ciências Contábeis, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil, 2006.

BRANCO, Noemi Nascimento. O desafio de avaliar políticas públicas: conhecer, julgar, "publicizar" e aprimorar. Dissertação (mestrado). Fortaleza: UFC, 2005.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988.

___. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante, volume 1. Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2018.

___. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex post*, volume 2. Casa Civil da Presidência da República. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018.

___. Normas brasileiras de auditoria do setor público NBASP: nível 1 – princípios basilares e pré-requisitos para o funcionamento dos tribunais de contas brasileiros. Instituto Rui Barbosa. Belo Horizonte, 2015.

___. NBASP 9020 – Avaliação de Políticas públicas: IRB, 2021.

___. Técnica de Auditoria/Indicadores de Desempenho e Mapa de Produtos: TCU, 2000.

___. Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providencias.

___. Lei Complementar n. 154, 26 de julho de 1996. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, e dá outras providências.

___. Instrução Normativa n. 52/TCER-2017. Dispõe sobre os requisitos a serem obedecidos e elementos a serem disponibilizados nos Portais de Transparência de todas as entidades, órgãos e Poderes submetidos ao controle do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia.

___. Resolução n. 278/2019/TCE-RO, estabelece normas e procedimentos relativos ao processo de apreciação das contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo e à emissão de parecer prévio pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia.

CARDOSO, Luan Lopes; PFITSCHER, Elisete Dahmer; ROSA, Fabricia Silva da; CARDOSO, Thuine Lopes; COSTA, Camila Brehm da. Transparência Pública: Análise em Portais de Transparência do Poder Executivo Municipal do Brasil. Meta: Avaliação, v. 10, n. 29, p. 443-472, maio/ago/2018. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://revistas.cesgranrio.org.br/index.php/metaavaliacao/article/view/1583/pdf>. Acesso: 06/06/2022.

CASTRO, S. H. R. de; CASTRO, R. R. de. Avaliação de políticas públicas: uma nova fronteira para o Controle Externo e pilar estruturante da democracia. Rev. Controle, Fortaleza, v. 19, n.1, p. 21-38, jan./jun. 2021.

CAVALCANTE, D. S.; PETER, M. da G. A.; MACHADO, M. V. V. Organização dos órgãos de controle interno municipal no estado do ceará: um estudo na região metropolitana de fortaleza. Advances in Scientific and Applied Accounting. São Paulo, v. 4, n. 1, p. 24-43, 2011.

CRUZ, Cláudia Ferreira; FERREIRA; Aracéli Cristina de Sousa; SILVA, Lino Martins da; MACEDO; Marcelo Álvaro da Silva. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro 46 (1):153-76, jan./fev. 2012.

CUNHA,C.G.S.da.AVALIAÇÃODEPOLÍTICASPÚBLICASEPROGRAMASGOVERNAMENTAIS: tendências recentes e experiências no Brasil. Revista Estudos de Planejamento – Edição n. 12, dez. 2018.

CZELUSNIAK, Vivian Amaro; RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; DERGINT, Dario Eduardo Amaral. Participação, transparência e avaliação de políticas públicas. Revista de Direitos Fundamentais e Democracia, Curitiba, v. 15, n. 15, p. 82-100, janeiro/junho de 2014. Disponível em <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/509>. Acesso em 24.6.2022.

DAHER, Paola Cals de Albuquerque. A institucionalização dos portais de transparência pública dos municípios paraenses. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade da Amazônia, Programa de Pós-Graduação em Administração, Belém, 2017. Disponível em: <https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=6183664>. Acesso: 06/06/2022.

FILHO, Antônio José. A importância do controle interno na administração pública. Diversa: Ano I - nº 1, p. 85-99, jan./jun. 2008.

FARIA, C. A. P. de (Organizador). Implementação de políticas públicas: teoria e prática. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

FRANÇA, João Marcos Machado de. Práticas de governança eletrônica dos municípios do Estado de Rondônia. Dissertação (Mestrado em Administração) - Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR. Porto Velho, 2015.

FREIRE, Felipe Ribeiro. DESAFIOS PARA A TRANSPARÊNCIA PÚBLICA: Um estudo com os usuários do Portal da Transparência do Governo Federal. Dissertação (mestrado) – Universidade de Brasília. Brasília, 2014. Disponível em <https://repositorio.unb.br/handle/10482/17107>. Acesso: 06/06/2022.

GERTLER, P. J.; MARTINEZ, S.; PREMAND, P.; RAWLINGS, L. B.; e VERMEERSCH, C. M. J. Avaliação de Impacto na Prática. Banco Mundial: Washington, D.C., 2015.

HORA, E. da S. Integração a execução orçamentária com o planejamento institucional e sua influência nos resultados da gestão pública do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia

(IFBA). Dissertação apresentada ao Programa de PósGraduação em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia. Cruz das Almas – BA, 2017.

LEMOS, Carlos Eduardo Henriques Feio de. Controle social exercido através da denúncia no âmbito do TCE-RJ. Dissertação apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas para Obtenção do Grau de Mestre em Administração Pública – FGV. Rio de Janeiro, 2008.

MARTINS, Giana Patrícia Sobreira de Carvalho. Controle interno: ferramenta essencial na gestão de um órgão público. Universidade Estadual da Paraíba: Campina Grande, 2015.

MILANEZI, Angelo Ricardo. O efeito da utilização de créditos adicionais suplementares na rejeição das contas anuais: uma análise nos municípios capixabas entre 2008 e 2011. Dissertação de Mestrado do Programa do Curso Mestrado Profissional em Ciências Contábeis, da Fundação Instituto Capixaba de Pesquisas em Contabilidade, Economia e Finanças (FUCAPE). Vitória – ES, 2016.

OLIVEIRA, Gilmar Castelo Branco de. A importância do controle interno nas finanças públicas. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia) - Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

PEREIRA, Renato Monteiro. Análise do sistema de controle interno no Brasil: objetivos, importância e barreiras para sua implantação. Revista Contemporânea de Contabilidade [online]. Nov. 2015, Disponível em <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=76238832008> . Acesso em 16 de nov. 2015.

PINHEIRO FILHO, Clodoaldo. *Disclosure* informacional dos Tribunais de Contas Estaduais: abordagem à prestação de contas, transparência e interação social. Dissertação (Mestrado em Administração) - Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR. Porto Velho, 2016.

ROTHBERG, Danilo; LIBERATO, Fabiola de Paula. Comunicação pública, transparência e políticas públicas: avaliação de informações em portais brasileiros de governo. Revista Internacional De Relaciones Públicas, n. 6, VOL. III (2013). Disponível em <https://riuma.uma.es/xmlui/bitstream/handle/10630/6840/5.%20rothberg.pdf?sequence=1> Acesso: 30/05/2022.

SECCHI, L; COELHO, F. de S.; PIRES, V. Políticas públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos. 3 ed. São Paulo: Cengage, 2019.

SECCHIN, Lenise Barcellos de Mello. Controle Social: transparência das políticas públicas e fomento ao exercício de cidadania. Revista da CGU, ano III, n. 5, dezembro de 2008. Brasília: CGU, 2008. Disponível em <https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/256>. Acesso: 30/05/2022.

SILVA, K. C. da. Indicadores de avaliação de políticas públicas para EAD. Redin - Revista Educacional Interdisciplinar - v. 6, n. 1, 2017.

SILVA, R. A. da; SOTA SILVA, E. P.; ADRIANO, N. de A.; GALAZZI, G. A. A Contabilidade governamental e os sistemas de Informações gerenciais do Governo Federal Brasileiro como instrumentos de controle social: A disponibilização das Informações orçamentárias e financeiras pela Internet. Revista Universo Contábil, Blumenau, v. 3, n. 2, p. 73-86, mai./ago. 2007.

TEJADAS, S. da S. Avaliação de políticas públicas e garantias de direitos. São Paulo: Cortez, 2020.

TREVISAN, Andrei Pittol; BELLEN, Hans Michael van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. RAP – Rio de Janeiro 42(3):529-50, maio/jun. 2008. Disponível em <https://www.scielo.br/j/rap/a/bCWckwnwwrvF8Pb9kDtjDgy/?format=pdf&lang=pt>. Acesso: 30/05/2022.

Compras públicas municipais e desenvolvimento sustentável

Luzilea Brito de Oliveira e Juliano Santos da Silva

MUNICIPAL PUBLIC PURCHASES AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT

RESUMO

Essa pesquisa tem como objetivo verificar quantos editais de licitação na área de Educação, nos munícipios com maior PIB Municipal na Bahia, preveem aspectos relacionados a "compras sustentáveis", "compras públicas sustentáveis", "sustentabilidade", "avaliação de ciclo de vida" e "ACV". A revisão bibliográfica sistemática obedeceu a ordem de publicação mais recente. Com uso do e-TCM-consulta pública, os processos licitatórios homologados foram pesquisados. Os Resultados mostram que alguns dos municípios sequer menciona qualquer um dos termos buscados. Apresenta-se, então, um passo a passo básico para realização de compras sustentáveis. Ademais, intenciona-se despertar os órgãos públicos para discussão e aprimoramento de suas ações com foco no desenvolvimento nacional sustentável.

PALAVRAS-CHAVE: compras sustentáveis, compras públicas sustentáveis, sustentabilidade, avaliação de ciclo de vida, ACV.

ABSTRACT

This research aims to verify how many bidding documents in the area of Education, in municipalities with the highest Municipal GDP in Bahia, provide for aspects related to "sustainable purchases", "sustainable public purchases", "sustainability", "assessment of the life cycle". life" and "ACV". The systematic bibliographic review obeyed the most recent publication order. Using the e-TCM-public consultation, the approved bidding processes were researched. The results show that some of the municipalities do not even mention any of the searched terms. A basic step-by-step guide for carrying out sustainable purchases is then presented. Furthermore, it is intended to awaken public bodies to discuss and improve their actions with a focus on sustainable national development.

KEYWORDS: sustainable procurement, sustainable public procurement, sustainability, life cycle assessment, LCA.

1 INTRODUÇÃO

Compras Públicas, como o próprio nome sugere, são as compras realizadas pelos órgãos públicos ou governamentais. Tratando-se de um país tão grande como o Brasil, de dimensões continentais, tais compras assumem uma magnitude que, na maioria das vezes, conduz a tomada de decisão apenas sob a ótica da economicidade.

No entanto, cada vez mais se discute, no mundo e no Brasil, a necessidade de desenvolvimento com foco em sustentabilidade a longo prazo, visto a diminuição e escassez de recursos naturais, além da degradação promovida pelos modos de produção atualmente em operação.

Em dezembro de 2010, o Art. 3º, da Lei 8.666/93, passou a vigorar trazendo em sua redação aspectos voltados a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, conforme transcrito a seguir:

> Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (FERREIRA, 2012).

O Art.3º, da Lei 8.666/93, traz os três motivos que legitimam a adoção de licitação:

(i) garantia de tratamento isonômico a ser conferido aos licitantes;
(ii) necessidade de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública e para a coletividade;
(iii) promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

Observando esses três motivos apresentados, percebe-se um claro chamamento para o desenvolvimento sustentável nacional, abrangendo as esferas federais, estaduais e municipais.

O termo desenvolvimento sustentável é compreendido como aquele que atende às necessidades presentes sem comprometer a possibilidade de que as gerações futuras satisfaçam as suas próprias necessidades (Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento – CMMAD, 1991).

De acordo com o Relatório de *Brundtland*, desenvolvimento sustentável significa possibilitar que as pessoas, agora e no futuro, atinjam um nível satisfatório de desenvolvimento social e econômico e de realização humana e cultural, fazendo, ao mesmo tempo, um uso razoável dos recursos da terra e preservando as espécies e os habitats naturais.

Diante do exposto, percebe-se o quanto compras públicas sustentáveis ocupa um papel relevante no processo de produção e consumo no país. Alem et al. (2015), argumenta que a interação entre compras e sustentabilidade, a partir da lei que rege as licitações públicas no Brasil, propõe novas percepções: de preço para custo, pois devem ser considerados os impactos decorrentes da contratação; de prazo para razoabilidade de tempo de entrega, logística de transporte etc.; e de qualidade para qualidade integrada a aspectos socioambientais.

Desse modo percebe-se a complexidade de tomar decisões que envolvem aspectos ambientais, sociais e econômicos que devem ser considerados quando se visa promover o desenvolvimento sustentável, e isso perpassa também pela decisão no momento de licitar e comprar.

As contratações governamentais de bens e serviços têm sua importância demonstrada especialmente pelo montante envolvido. No Brasil, os números apresentados pelo Painel de Compras do Governo Federal, somando-se as contratações realizadas por Estados, Distrito Federal e Municípios, são estimadas em mais de 12,5% do produto interno bruto (PIB) brasileiro em 2021. Os dados referentes às aquisições registradas apenas pelo Governo Federal mostram que, nesse mesmo ano, mais de R$219 bilhões em bens e serviços foram adquiridos. As compras e contratações do governo do Estado da Bahia no exercício de 2021, representaram 0,31% do PIB nacional, o que corresponde a 8,06% do PIB estadual, em reais, R$ 28,05 bilhões.

Justificada a relevância do tema dessa pesquisa, o objetivo centra-se em verificar quantos editais de licitação na área de Educação, nos munícipios do Estado da Bahia, com maior PIB Municipal, no

período de 2020 e 2019, preveem aspectos relacionados a "compras sustentáveis", "compras públicas sustentáveis", "sustentabilidade", "avaliação de ciclo de vida" e "ACV", entendendo que esses elementos estão diretamente relacionados ao termo *Environmental, Social and Governance* (ESG – sigla em inglês) ou Ambiental, Social e Governança (ASG — em português).

Entende-se aqui que os aspectos ambiental, social e de governança estão relacionados ao desenvolvimento, sustentabilidade e controle em favor da cidadania. Desse modo apresenta-se os três pilares do ESG, são eles:

1. *Environmental* ou Ambiental: refere-se às práticas voltadas ao meio ambiente e aos impactos causados, tais como: poluição do ar, água e solo, desmatamento, gestão de resíduos, aquecimento global, emissão de gases do efeito estufa (GEE), dentro outros;
2. Social: está relacionado a questões sociais, impactos na sociedade, direitos humanos, condições de trabalho, leis trabalhistas, inclusão, segurança no trabalho, proteção de dados e privacidade, dentre outros;
3. Governance ou Governança: responsável por estabelecer a direção a ser tomada, com fundamento em evidências e levando em conta os interesses da sociedade e das partes interessadas, ou seja, todos os *stakeholderes.* Está ligada às políticas de gestão e conduta, composição do conselho, práticas anticorrupção, existência de um canal de denúncias, auditorias, dentre outros.

Para abordagem do tema apresenta-se a seguir alguns conceitos essenciais para boa compreensão do que será discutido, porém não profundamente explorados, já que não é o objetivo desse artigo.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

De acordo com Sachs (2009), a sustentabilidade apresenta as seguintes dimensões: (i) social, (ii) ambiental, (iii) territorial, (iv) econômica e (v) política, a seguir brevemente apresentadas:

1. Sustentabilidade social - Está atrelada às relações do homem com o meio em que vive, de modo que viabilize uma sociedade mais justa e includente, capaz de reduzir o grande espaço que separa a maioria pobre e a minoria rica, como a capacidade de exercício das atividades econômicas da comunidade, a manutenção das suas relações sociais no meio em que convive.
2. Sustentabilidade ambiental - Está relacionada com a harmonização entre o aproveitamento e a conservação dos recursos naturais, ou seja, o uso racional e equilibrado do meio ambiente às reais necessidades dos povos, como o uso limitado dos recursos não renováveis e o aumento no uso dos recursos renováveis, diminuição da poluição, promoção da conscientização dos indivíduos para a produção e consumo moderados, entre outros
3. Sustentabilidade territorial - É a distribuição espacial dos recursos, das atividades e das pessoas, de modo a encurtar o espaço entre zona urbana e rural, entre pobres e ricos.
4. Sustentabilidade econômica - É a destinação e o gerenciamento eficientes dos recursos a partir de uma avaliação macrossocial, ou seja, que abranja grande parte da população, e não apenas as grandes empresas.
5. Sustentabilidade política - Está atrelada à necessidade de um governo democrático, consubstanciado no princípio da liberdade e no exercício dos direitos, de modo que permita aos indivíduos serem verdadeiros agentes ativos no processo de desenvolvimento e não apenas destinatários passivos dos benefícios do sistema.

Compreendendo que a sustentabilidade, para ser alcançada, perpassa por questões de busca pelo equilíbrio (i) social, (ii) ambiental, (iii) territorial, (iv) econômica e (v) política, percebe-se o quão relevante é o papel do setor público, especialmente como promotor e regulador das operações que envolvem recursos públicos, tais como os processos licitatórios para compras e contrações.

O conceito de compra, está disposto no inciso X, art. 6º da nova Lei Licitatória, Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021, como sendo a aquisição remunerada de bens para o fornecimento de uma só vez ou parceladamente. Para Justen Filho (2019), compra é qualquer espécie de contrato através do qual a Administração, mediante pagamento, adquire a propriedade do bem.

De acordo com Mendonça Pinto (2022), as compras públicas sustentáveis empregam requisitos, critérios, diretrizes que são capazes de estimular direta ou indiretamente as formas como são produzidos, utilizados e descartados os bens, em favor da proteção dos recursos ambientais.

Em 2002, na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, realizada em Joanesburgo, surgiu o conceito de compras verdes, como o objetivo de "promover políticas de contratação pública que favoreçam o desenvolvimento e a difusão de mercadorias e serviços favoráveis ao meio ambiente" (UNITED NATIONS, 2022).

Para Betiol (2012), o conceito e objetivo do que se entende sobre compras verdes, ampliou-se em virtude da necessidade de se levar em consideração aspectos sociais e financeiros, já que estes são diretamente impactados, alcançando, então, a chamada compras públicas sustentáveis.

Dessa forma entende-se que as compras sustentáveis devem ocupar-se da avaliação dos impactos ambientais, uso dos recursos, respeito aos direitos humanos e aos direitos trabalhistas, melhor qualidade, eficiência, ciclo de vida, dentre outros aspectos que podem envolver a sustentabilidade, tais como: racionalização econômica, ecológica e social, buscando priorizar o emprego dos "5Rs" (recusar, reduzir, reutilizar, reaproveitar e reciclar), cujo objetivo é o direcionamento apropriado dos resíduos, redução do consumo e o combate ao desperdício.

De acordo com a nova lei de licitações, Lei nº 14.133/2021, art. 18, § 1º, inciso XII, na fase preparatória, em que ocorre o planejamento do certame, deve ser elaborado estudo técnico contendo os possíveis impactos ambientais, medidas mitigadoras, inclusão de requisitos para diminuição do consumo energético, bem como a previsão da logística reversa, quando aplicável. Ainda de acordo com a mesma lei, a ausência desses elementos no edital/termo de referência deve ser tecnicamente justificada.

A Lei nº 14.133, de 2021, em seu artigo 28, estabelece cinco modalidades de compras públicas, são elas: (i) pregão (eletrônico e presencial), (ii) concorrência, (iii) concurso, (iv) leilão e (iv) diálogo competitivo, todas elas definidas pela natureza do objeto e não pelo valor, o que, talvez, posso sinalizar pela busca do desenvolvimento sustentável, ainda que implicitamente colocado.

No setor público as compras são realizadas, em geral, por meio de editais públicos de licitação. De acordo com o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis da Advocacia-Geral da União– AGU (BRASIL, 2019), licitação sustentável tem como enfoque principal os três pilares básicos da sustentabilidade, que significam, nesse contexto, ambientalmente correto, ou seja, menos impacto ao meio ambiente, socialmente justo e economicamente viável.

Para Birderman (2008), a compra sustentável acontece quando se avalia a real necessidade da aquisição, sobre as condições em que o produto foi fabricado e sobre o comportamento da sua vida útil e disposição final, este útil, pensamento na avaliação de ciclo de vida. Assim sendo, a fase de planejamento da compra é fundamental. Antes da aquisição, deve-se haver um estudo prioritário, analisando a real necessidade e a possibilidade de redução da quantidade do que será adquirido, aliado a isso a eficácia, eficiência e efetividade dos itens já adquiridos. Então, depois de confirmada a necessidade da compra, segue-se para estudos de avaliação dos impactos socioambientais das diversas ofertas de objetos de compra que atenderão a demanda existente. Assim, evidencia-se também, o bom uso do recurso público já que passa pela análise da inevitabilidade do gasto.

Alem et al. (2015) sugerem passos para realização de uma compra sustentável, são eles:

1. Verificação das necessidades e objetivos
   - visualizar e rever os objetivos, a função e os benefícios do produto ou serviço a ser licitado;
   - analisar se a aquisição do produto pode ser substituída pela contratação de um serviço;
   - avaliar se a compra é realmente necessária, considerando especificações prévias que melhor atendam ao que a instituição precisa.
2. Mapeamento dos impactos socioambientais e elaboração de atributos de compras
   - analisar o bem ou serviço a partir de seu ciclo de vida, considerando os impactos ambientais e sociais;
   - analisar legislação e autorregulação para compreender as práticas de compras sustentáveis inerentes àquele produto;

- estruturar as especificações técnicas desejadas respondendo perguntas como:
- Quais os atributos ou características do produto?
- Quais os níveis mínimos de desempenho desejado?
- Quais os processos de produção?
- Como é fornecido? dentre outros.
- desenhar a especificação técnica, tais como: atributos ou características do produto, os níveis mínimos de desempenho, processos de produção, logística de fornecimento etc.

3. Consulta ao mercado
   - verificar se há fornecedores para responder à demanda por produtos menos impactantes;
   - realizar audiências ou consultas públicas para comunicar o mercado as exigências acerca dos aspectos relacionados a sustentabilidade;
   - publicar editais que sinalizem o interesse em produtos, serviços e obras com atributos de sustentabilidade.
4. Efetivação da compra
   - transformar atributos de sustentabilidade, que considerem impactos e riscos socioambientais do ciclo de vida do produto, em especificação técnica para incluir na elaboração do edital, na homologação e habilitação do fornecedor e nas obrigações contratuais;
   - buscar o melhor preço e não exclusivamente o menor preço.
   - Ressalta-se que é uma proposição inicial, logo, é necessário adaptação a cada realidade, preservando os elementos essenciais a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

Apresentada essa proposta, para realização de uma compra sustentável, percebe-se o quanto os elementos socioambientais assumem papel de destaque e, para avaliação dos impactos ambientais associados a um produto, diversas metodologias podem ser utilizadas. Nessa pesquisa o apontamento se dá pela aplicação da metodologia Avaliação de Ciclo de Vida (ACV), tendo em vista que esta mostra-se mais abrangente em uma perspectiva temporal.

A ACV é uma ferramenta/metodologia criada para computar entradas e saídas de um sistema de produção, com o objetivo de avaliar o desempenho ambiental dos produtos durante as diversas etapas do seu ciclo de vida. Embora à primeira vista pareça ter foco apenas em impactos ambientais, entende-se que, direta ou indiretamente, ocorrerão implicações sociais e econômicas e, portanto, mostra-se como metodologia possível para definição de compras e contratações sustentáveis, considerando o ciclo de vida, ou seja, desde a produção da matéria-prima até o descartável final do produto, com a possibilidade de combinar variáveis como “melhor preço” em função dos impactos evitados.

De acordo com a ISO 14040:2006 (2006), a ACV é uma técnica para avaliar aspectos ambientais e impactos potenciais associados a um produto mediante: (i) a compilação de um inventário de entradas e saídas pertinentes de um sistema de produção; (ii) a avaliação dos impactos ambientais potenciais associados a essas entradas e saídas e (iii) a interpretação dos resultados das fases de análise de inventário e de avaliação de impactos em relação aos objetivos dos estudos.

A aplicação da ACV, para Zanghelini et al. (2016), deve-se em grande parte a algumas de suas características tais como: abordagem sistêmica para a tomada de decisão e quantificação de informações relacionadas a impactos ambientais. Entendendo que os impactos ambientais promoverão impactos sociais, compreende-se que a ACV contribui para o mapeamento dos impactos socioambientais de um produto, ao longo do seu ciclo de vida, logo, consegue contemplar dois dos elementos do tripé da sustentabilidade: social e ambiental.

No Brasil, a ACV tem sido aplicada em vários setores econômicos a exemplo da indústria de biocombustíveis, agricultura e pecuária, construção civil, indústria do aço, dentre outros (Cherubini e Ribeiro 2015; Zanghelini et al. 2014), o que demonstra a relevância do método para avaliação de impactos socioambientais.

A seguir serão apresentadas as etapas metodológicas utilizadas nessa investigação, resultados, discussões e considerações finais.

3 METODOLOGIA

Essa pesquisa caracteriza-se como revisão sistemática, diferencia-se da revisão tradicional, porque foca especificamente no objetivo da investigação. Dessa forma, o planejamento e execução devem seguir critérios rigorosos a fim de assegurar a confiabilidade dos dados (DE-LA-TORRE-UGARTE-GUANILO et al., 2011), e assim foi feito conforme apresentado no Quadro 01 – Fluxograma das etapas da pesquisa.

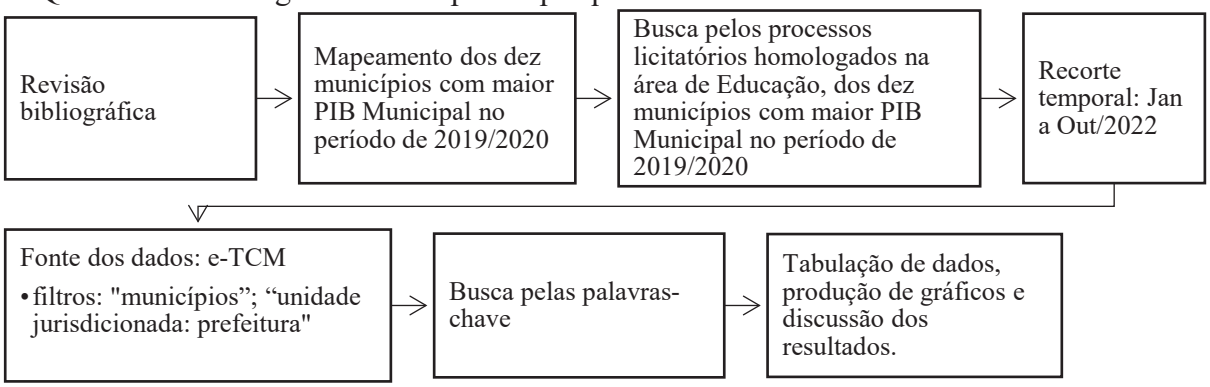
Foi realizada uma revisão bibliográfica com base em artigos selecionados no Google Acadêmico, organizando-os por ordem de publicação mais recente.

Para delimitação dos processos licitatórios que seriam investigados optou-se pela seleção dos 10 (dez) primeiros munícipios com maior PIB Municipal no período 2020 e 2019, são eles, nesta ordem: (i) Salvador, (ii) Camaçari, (iii) Feira de Santana, (iv) São Francisco do Conde, (v) Vitória da Conquista, (vi) Luís Eduardo Magalhães, (vii) Lauro de Freitas, (viii) Barreiras (iv) Simões Filhos e (x) Candeias.

A delimitação pela área de Educação se deu em virtude de entender que toda mudança de comportamento se dá pelo processo educacional, e desses órgãos públicos devem partir uma conduta comprometida com a sustentabilidade e o incentivo à produção e ao consumo consciente.

Com uso da ferramenta e-TCM-consulta pública, foram selecionados os processos licitatórios homologados, na área de Educação, no período de janeiro a outubro de 2022, dos 10 (dez) primeiros munícipios com maior PIB Municipal, na Bahia, no período 2020 e 2019, utilizando os filtros: "municípios" e "unidade jurisdicionada: prefeitura". A partir daí, em todos os processos licitatórios foram buscadas as palavras-chave: (i) "compras sustentáveis", (i) "compras públicas sustentáveis", (iii) "sustentabilidade", (iii) "avaliação de ciclo de vida" e (iv) "ACV, tabulados os dados, gerados gráficos e discutidos os resultados que serão apresentados no tópico específico.

Quadro 01 - Fluxograma das etapas da pesquisa.



Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

Na etapa de coleta e tabulação de dados utilizou-se um formulário eletrônico *Microsoft Excel* para triangulação dos dados, métricas e elaboração dos gráficos.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

O Estado da Bahia apresenta uma configuração composta por 417 (quatrocentos e dezessete) municípios e para delimitação dos processos licitatórios que seriam investigados, optou-se pela seleção dos 10 (dez) primeiros munícipios, com maior PIB Municipal, no período 2020 e 2019, conforme apresentados no Quadro 02.

Quadro 02 - PIB Municipal, 10 (dez) maiores municípios da Bahia, 2020 e 2019.

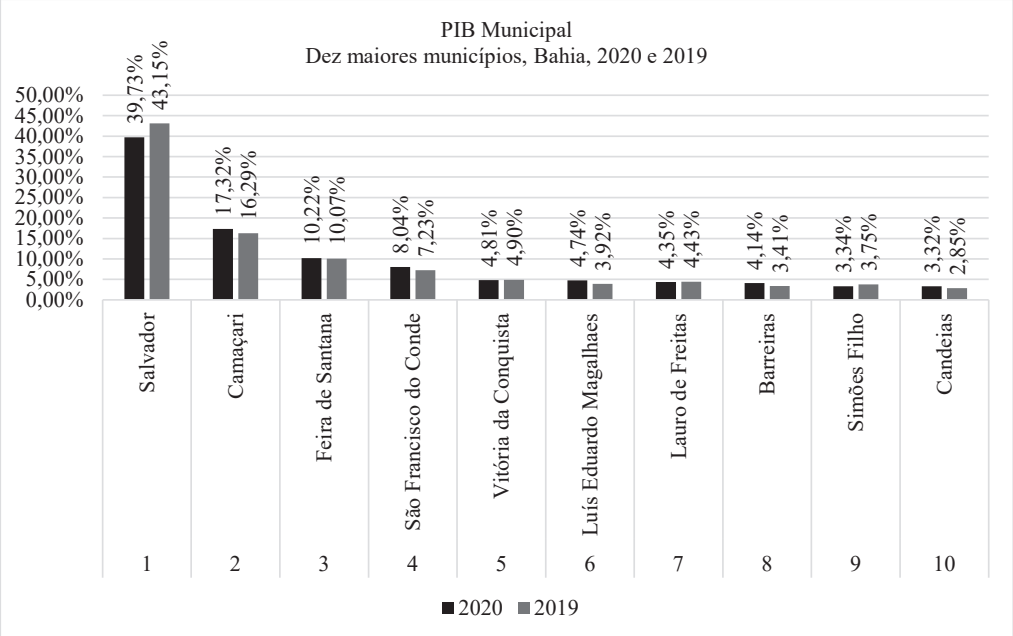
PIB Total (em milhões)					
		2020		2019	
	Estado	R$ 305.320,81		R$ 293.240,50	
	Município*	R$ 148.341,83	48,59%	R$ 148.104,97	50,51%
1	Salvador	R$ 58.938,12		R$ 63.902,29	
2	Camaçari	R$ 25.697,27		R$ 24.120,94	
3	Feira de Santana	R$ 15.153,24		R$ 14.916,46	
4	São Francisco do Conde	R$ 11.926,91		R$ 10.714,39	
5	Vitória da Conquista	R$ 7.131,57		R$ 7.263,72	
6	Luís Eduardo Magalhaes	R$ 7.026,84		R$ 5.803,72	
7	Lauro de Freitas	R$ 6.452,77		R$ 6.553,83	
8	Barreiras	R$ 6.137,20		R$ 5.055,22	
9	Simões Filho	R$ 4.956,14		R$ 5.556,73	
10	Candeias	R$ 4.921,77		R$ 4.217,67	
	Total*	R$ 148.341,83		R$ 148.104,97	

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2020), SEI/DISTAT/COREF/Equipe PIB Municipal (2022), adaptado pelos autores (2022).

Tendo como base os dados apresentados no Quadro 02, observa-se que os dez municípios representaram 48,59 % e 50,51% do PIB Municipal, da Bahia, no período de 2020 e 2019, respectivamente.

O PIB Municipal é um indicador que consolida as informações da atividade econômica dos municípios e tem como principal objetivo demonstrar a dinâmica e a performance econômica, a partir da combinação de um conjunto de informações relativas a todos os segmentos produtivos. Nota-se uma variação negativa em alguns dos municípios (Salvador, Vitória da Conquista, Lauro de Freitas e Simões Filho), quando comparado o período de 2019 ao período de 2020, conforme apresentado no Gráfico 01, provavelmente, em virtude da pandemia do COVID 19 que desacelerou alguns setores da economia no Brasil e no mundo.

Gráfico 01 – Contribuição percentual de cada um dos dez maiores PIB Municipais do Estado da Bahia no período de 2020 e //2019.



Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

Com uso da ferramenta e-TCM-consulta pública, foram selecionados os processos licitatórios homologados utilizando os filtros: "municípios" e "unidade jurisdicionada: prefeitura", buscadas as palavras-chave (i) "compras sustentáveis", (ii) "compras públicas sustentáveis", (iii) "sustentabilidade", (iv) "avaliação de ciclo de vida" e (iv) "ACV", nos editais públicos da área de Educação, no período de janeiro a outubro de 2022, dos 10 (dez) maiores PIB municipais da Bahia nos anos de 2020 e 2019. A busca apresentou como resultado 207 (duzentos e sete) processos licitatórios na área de Educação, homologados no período compreendido entre janeiro e outubro de 2022, numericamente e percentualmente apresentados na Tabela 01, Gráfico 02, por município.

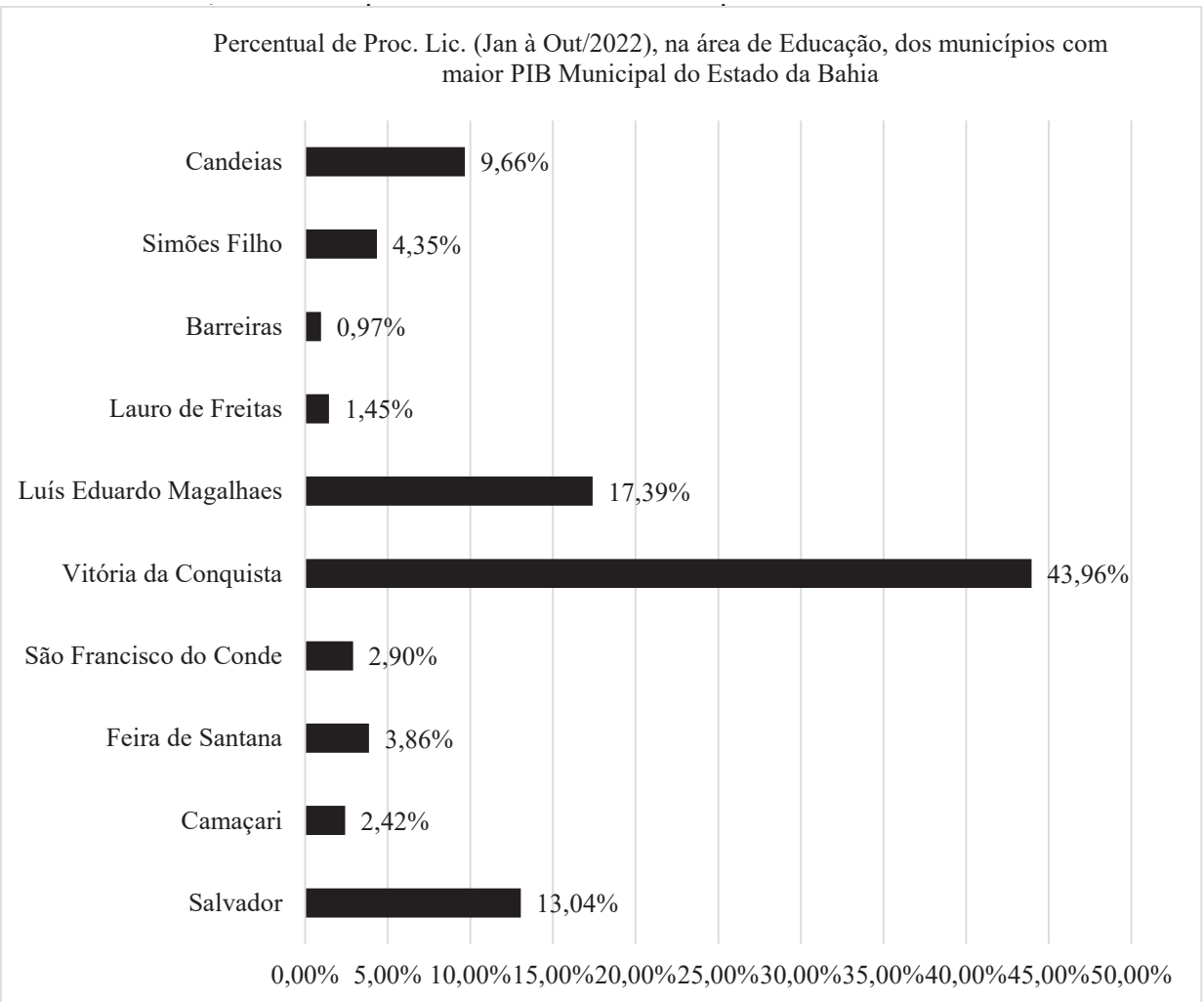
Tabela 01 – Número e percentual de processos licitatórios homologados, entre janeiro e outubro de 2020, na área de Educação, dos 10 municípios com maior PIB Municipal, na Bahia.

	Município	Número de Processos Licitatórios na área de Educação (jan a out/2022)	%
1	Salvador	27	13,04%
2	Camaçari	5	2,42%
3	Feira de Santana	8	3,86%
4	São Francisco do Conde	6	2,90%
5	Vitória da Conquista	91	43,96%
6	Luís Eduardo Magalhaes	36	17,39%
7	Lauro de Freitas	3	1,45%
8	Barreiras	2	0,97%
9	Simões Filho	9	4,35%
10	Candeias	20	9,66%
		207	100,00%

Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

O Gráfico 02 apresenta o percentual de processos licitatórios homologados, na área de Educação, no período de janeiro a outubro de 2022, dos municípios com maior PIB Municipal do Estado da Bahia. Cabe observar que outros processos licitatórios foram utilizados para realização das aquisições nesse período (2022), mas tiveram homologação em períodos anteriores ao recorte desta pesquisa.

Gráfico 02 – Percentual de processos licitatórios, na área de educação, no período de janeiro a outubro de 2022, dos municípios com maior PIB Municipal do Estado da Bahia



Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

A Tabela 02 apresenta as palavras-chave encontradas nos processos licitatórios homologados dos respectivos municípios, na área de Educação, no período de janeiro a outubro de 2022 e quantas vezes elas se repetiram.

A palavra-chave "compras públicas sustentáveis" foi mencionada uma única vez, "sustentabilidade" aparece em 5 (cinco) processos no município de Salvador, 5 (cinco) no município de São Francisco do Conde, 5 (cinco) no município de Vitória da Conquista, 8 (oito) no município de Luís Eduardo Magalhães, 2 (duas) no município de Simões Filho e 4 (quatro) no município de Candeias, embora nenhum dos editais tenha trazido em seu bojo exigências de estudos de sustentabilidade e/ou avaliação de impactos, o que confirma a ausência dos termos "Avaliação de ciclo de vida" e "ACV".

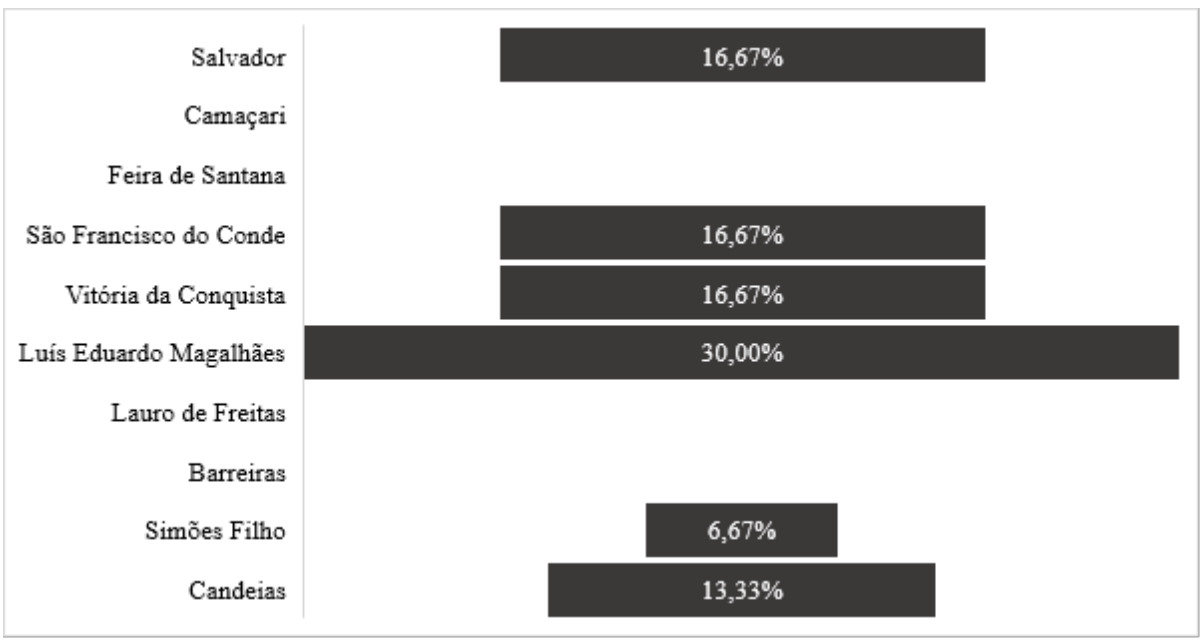
Tabela 02 – Palavras-chaves da pesquisa encontradas nos processos licitatórios, no período de janeiro a outubro de 2022, da área de Educação, dos 10 municípios com maior PIB Municipal no Estado da Bahia no período de 2020 e 2019.

Palavras-chave	Nº de vezes que a palavra apareceu	
Compras sustentáveis	0	0,00%
Compras públicas sustentáveis	1	3,33%
Sustentabilidade	29	96,67%
Avaliação de ciclo de vida	0	0,00%
ACV	0	0,00%
	30	100,00%

Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

O Gráfico 03 (três), percentualmente, evidencia a incidência de qualquer uma das palavras chaves eleitas nessa pesquisa, como indícios de atenção aos aspectos de sustentabilidade, nos processos licitatórios da área de Educação, dos 10 (dez) municípios do Estado da Bahia com maior PIB Municipal.

Gráfico 03 – Percentual de incidência de qualquer uma das palavras chaves eleitas nessa pesquisa, nos processos licitatórios da área de Educação, de janeiro a outubro de 2022, dos 10 (dez) municípios do Estado da Bahia com maior PIB Municipal.



Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

Com base nos dados apresentados no Gráfico 03, percebe-se que alguns dos municípios sequer menciona qualquer um dos termos (i) “compras sustentáveis”, (i) “compras públicas sustentáveis”, (iii) “sustentabilidade”, (iii) “avaliação de ciclo de vida” ou (iv) “ACV, o que pode ser um indicativo que aspectos de desenvolvimento sustentável nacional não têm sido prioridade, conforme determina as Leis nºs 8.666/93, redação dada pela Lei nº 12.349/10 e a Lei nº 14.133 de 2021.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo como temática compras públicas municipais e desenvolvimento sustentável, essa pesquisa buscou verificar quantos editais de licitação na área de educação, nos munícipios do Estado da Bahia, com maior PIB Municipal, previam aspectos relacionados a "compras sustentáveis", "compras públicas sustentáveis", "sustentabilidade", "avaliação de ciclo de vida" e "ACV", no período de janeiro a outubro de 2022, entendendo que esses elementos estão diretamente relacionados ao termo *Environmental, Social and Governance* (ESG – sigla em inglês) ou Ambiental, Social e Governança (ASG — em português).

Os resultados encontrados mostraram que ainda é pequena a movimentação dos municípios do Estado da Bahia para opção por compras públicas sustentáveis, buscando combinar melhor preço e desenvolvimento sustentável, ressalta-se que isso foi observado nos 10 (dez) municípios do Estado da Bahia com maior PIB Municipal, nos anos de 2020 e 2019, e de janeiro a outubro de 2022.

Entende-se que o escopo dessa pesquisa deve ser ampliado, que os resultados e discussões não estão esgotadas e sugere-se grande difusão acerca da relevância do tema compras públicas sustentáveis para aprimoramento e promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEM, Gabriela et al. **Compras sustentáveis & grandes eventos: a avaliação do ciclo de vida como ferramenta para decisões de consumo**. 2015. Acesso em: 24 dez 2022.

BETIOL, Luciana S. *et al*. **Compra sustentável**: a força do consumo público e empresarial para uma economia verde e inclusiva. São Paulo: Editora FGV, 2012. Acesso em: 23 dez 2022.

BIRDERMAN, Rachel *et al*. **Guia de compras públicas sustentáveis:** uso do poder de compra do governo para promoção do desenvolvimento sustentável. 2. ed. Rio de Janeiro: ICLEI/FGV, 2008. Acesso em: 22 dez 2022.

BRASIL. Advocacia-Geral da União (AGU). Consultoria-Geral da União. **Guia Nacional de Contratações Sustentáveis**. 2ª edição. Brasília: AGU, 2019. 10 p. Acesso em: 19 dez 2022.

BRASIL, I. B. G. E. Instituto Brasileiro de geografia e Estatística. **Censo demográfico**, v. 2010, p. 11, 2010. Acesso em: 06 dez 2022.

BRASIL. **Lei 8.666**, de 21 de junho de 1993 e suas alterações. Regulamenta as Licitações e Contratos Administrativos no âmbito da Administração Pública. Acesso em: 01 dez 2022.

BRASIL. **Lei 14.133**, de 1º de abril de 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 01dez 2022.

BRUNDTLAND, Gro Harlem; COMUM, Nosso Futuro. Relatório Brundtland. **Our Common Future: United Nations**, 1987. Acesso em: 13 dez 2022.

CHERUBINI, E., RIBEIRO, P.T., 2015. **Diálogos Setoriais Brasil e União Europeia:** desafios e soluções para o fortalecimento da ACV no Brasil. Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia-IBICT, Brasília. Acesso em: 14 dez 2022.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO - CMMAD. **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

DE-LA-TORRE-UGARTE-GUANILO et al. 2011. Revisão sistemática: noções gerais. **Rev Esc Enferm USP 2011**; 45(5):1260-6 www.ee.usp.br/reeusp/ Disponível em <(32)908.indd (scielo.br)>. Acesso: 20 dez.2022.

e-TCMBA. Disponível em: https://e.tcm.ba.gov.br/epp/ConsultaPublica/listView.seam. Acesso em: 19 dez 2022.

FERREIRA, Daniel. **A licitação pública no Brasil e sua nova finalidade legal:** a promoção do desenvolvimento nacional sustentável. Belo Horizonte: Fórum, 2012. Acesso: 20 dez.2022.

ISO - International Organization for Standardization, 2006. **ISO 14040** - Environmental Management - Life Cycle Assessment - Principles and Framework, ISO, Geneva. Acesso em: 12 dez. 2022.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**: Lei nº 8.666/1993. 18ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. Acesso em: 11 dez. 2022.

MENDONÇA PINTO, Ana Paula. **Compras públicas sustentáveis:** uma análise sobre a possível limitação aos princípios da isonomia e da competitividade em face da promoção do desenvolvimento nacional sustentável. 2022. Acesso em: 07 dez. 2022.

Painel de Compras, Ministério da Economia do Brasil. Disponível em: http://paineldecompras.economia.gov.br/. Acesso em: 19 dez 2022.

SACHS, Ignacy. **A Saída da Crise:** Novas Tarefas para RTS− Tecnologia Social, Sustentabilidade e Cidadania. Rede de Tecnologia Social. Tecnologias Sociais Caminhos para a sustentabilidade. Brasília, 2009. Acesso em: 08 dez. 2022.

SICONFI, Secretaria do Tesouro Nacional: Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro**.** Contas anuais. **Receitas orçamentárias realizadas (Anexo I-C) 2017 e Despesas orçamentárias empenhadas (Anexo I-D), 2017**. In: Brasília, DF, Brasil [2018]. Disponível em: https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf. Acesso em: 02 dez. 2022.

UNITED NATIONS. **Report of the World Summit on Sustainable Development, Johannesburg, South Africa,** 26 August-4 September 2002. Disponível em: https://digitallibrary.un.org/record/478154#record-filescollapse-header. Acesso em: 08 dez. 2022.

ZANGHELINI, G.M., SOUZA JUNIOR, H.R.A., KULAY, L., CHERUBINI, E., RIBEIRO, P.T., Soares, S.R., 2016. A bibliometric overview of Brazilian LCA research. **The International Journal of Life Cycle Assessment**, 21(12), 1759-1775. https://doi.org/10.1007/s11367-016-1132-7. Acesso em: 07 dez. 2022.

ZANGHELINI, G., CHERUBINI, E., GALINDRO, B., ALVARENGA, R.A.F., SOARES, S., 2014. A Aplicação da Avaliação do Ciclo de Vida no Brasil na Última Década. In: **IV Congresso Brasileiro sobre Gestão pelo Ciclo de Vida**. São Bernardo do Campo. SP. 10.13140/2.1.4672.1601. Acesso em: 07 dez. 2022.

A Experiência do Tribunal de Contas do Estado do Ceará como indutor de ações de sustentabilidade

Tatyanne Cavalcante Pimenta

The Experience of the Court of Auditors of the State of Ceará as an inducer of sustainability actions

RESUMO

O presente artigo analisa a Política de Sustentabilidade da Corte Cearense de Contas, bem como a Certificação "Selo TCE Ceará Sustentável", que se fundamentam na Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas – ONU e nos seus 17 objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS). Para a elaboração desse estudo, foi realizado um levantamento bibliográfico e adotou-se, como metodologia, um estudo de caso descritivo. Diante da análise, considera-se que o TCE/CE tem atuado de maneira assertiva, ao buscar impulsionar práticas sustentáveis em seus jurisdicionados e nas escolas públicas e privadas e fomentar a adesão à sua política de sustentabilidade. Por meio desta pesquisa, busca-se contribuir na difusão do uso de planos de gestão sustentáveis no sistema de controle externo brasileiro e divulgar as iniciativas implementadas no TCE/CE.

Palavras-chave: Sustentabilidade. Agenda 2030. ODS. Controle externo.

ABSTRACT

This article analyzes the Sustainability Policy of the Cearense Court of Auditors, as well as the Certification "TCE Ceará Sustainable Seal", which are based on the 2030 Agenda of the United Nations - UN and its 17 sustainable development goals (ODS). For the elaboration of this study, a bibliographic survey was carried out and a descriptive case study was adopted as methodology. In view of the analysis, it considers that the TCE/CE has acted assertively in seeking to promote sustainable practices in its jurisdictions and in public and private schools and to encourage adherence to its sustainability policy. Through this research, we seek to contribute to the dissemination of the use of sustainable management plans in the Brazilian external control system and to publicize the initiatives implemented in the TCE/CE.

Keywords: Sustainability. Agenda 2030. ODS. External control.

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa aborda a experiência do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE) ao promover a Certificação "Selo TCE Ceará Sustentável", com o objetivo de reconhecer os servidores, os jurisdicionados e a sociedade que investem na responsabilidade socioambiental e aderem à Política de Sustentabilidade do TCE/CE. Dessa forma, o TCE/CE, além de suas atribuições legalmente previstas, coloca-se como um indutor do desenvolvimento sustentável no Estado do Ceará.

Este estudo relata, por meio de uma descrição detalhada, a jornada de convocação, habilitação, avaliação, classificação e solenidade de agraciação dos participantes na construção de um sistema de gestão pública cada vez mais sustentável.

Nesse contexto, cabe destacar que, em 2015, a Organização das Nações Unidas, durante encontro de líderes mundiais, criou a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. A Agenda 2030 é um plano de ação para as pessoas, o planeta e a prosperidade, contemplando 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável para promover uma vida digna a todos, respeitando os limites do planeta.

Alinhando-se a esse plano de ação mundial, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará editou a Resolução Administrativa nº 3/2019 para dispor sobre a Política de Sustentabilidade da Corte e criar o Selo TCE Ceará Sustentável.

Tais medidas consideraram a necessidade de criação de diretrizes e critérios sustentáveis nos processos de aquisição de bens, serviços e obras no âmbito do TCE/CE, por meio da formalização de um Plano de Gestão de Logística Sustentável. Ademais, buscou-se a participação dos jurisdicionados nas Políticas de Sustentabilidade da Corte de Contas.

Posto isso, ressalta-se que o objetivo deste estudo é analisar como o TCE/CE contribui para a política de sustentabilidade na administração pública cearense. Nesse intuito, será relatada a experiência de certificação dos jurisdicionados por meio do Selo TCE Ceará Sustentável.

Dessa forma, o presente trabalho propõe-se a divulgar a experiência do TCE/CE na implementação de uma política de sustentabilidade, bem como sua atuação como fomentador dessa política, visto o potencial transformador da iniciativa de reconhecer boas práticas implementadas pelos seus jurisdicionados.

A apresentação dessa experiência pode impulsionar mais jurisdicionados a participarem da certificação e contribuir para o uso de planos de gestão sustentáveis pelo sistema de controle externo brasileiro. Por fim, a divulgação dessa certificação favorece a transparência e coopera para um controle social mais efetivo nesse aspecto da gestão.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O contexto de surgimento da Agenda 2030 foi a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, Rio+20, com a participação de 193 países que resultou em um projeto com medidas claras e práticas para implementar o desenvolvimento sustentável. Nessa reunião, os Estados-membros lançaram um conjunto de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), baseados nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) que vigoraram entre os anos 2000 e 2015.

Os ODS são constituídos por 17 objetivos e 169 metas que possuem caráter universal e indivisível, mesclando, de forma equilibrada, as três dimensões do desenvolvimento sustentável (social, econômica e ambiental) e ainda uma quarta dimensão, a institucional, conforme Figura 1.

Figura 1. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Fonte: Site da ONU.

No decorrer do processo de negociação, o Brasil participou ativamente, por meio de uma posição orientada pela defesa do equilíbrio entre as dimensões econômica, social e ambiental na construção da agenda dos ODS, considerando a universalidade da aplicação dos ODS a todos os países, mas com respeito às particularidades e níveis de desenvolvimento de cada um. O Brasil evocou a necessidade de observar o princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas.

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável possui cinco eixos de atuação, denominados de 5P (Pessoas, Planeta, Prosperidade, Paz e Parcerias), conforme Quadro 1:

Quadro 1. Eixos de atuação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

Eixos de Atuação	Descrição
Pessoas	Estamos determinados a acabar com a pobreza e a fome, em todas as suas formas e dimensões, e garantir que todos os seres humanos possam realizar o seu potencial em matéria de dignidade e igualdade, em um ambiente saudável.
Planeta	Estamos determinados a proteger o planeta da degradação, incluindo por meio do consumo e da produção sustentável, da gestão sustentável dos seus recursos naturais e de medidas urgentes para combater a mudança do clima, para que possa atender as necessidades das gerações presentes e futuras.
Prosperidade	Estamos determinados a assegurar que todos os seres humanos possam desfrutar de uma vida próspera e de plena realização pessoal, e que o progresso econômico, social e tecnológico ocorra em harmonia com a natureza.
Paz	Estamos determinados a promover sociedades pacíficas, justas e inclusivas, livres do medo e da violência. Não pode haver desenvolvimento sustentável sem paz, e não há paz sem desenvolvimento sustentável.
Parcerias	Estamos determinados a mobilizar os meios necessários para implementar esta Agenda por meio de uma Parceria Global para o Desenvolvimento Sustentável revitalizada, com base no espírito de solidariedade global fortalecida, com ênfase especial nas necessidades dos mais pobres e mais vulneráveis e com a participação de todos os países, todas os grupos interessados e todos as pessoas.

Fonte: Adaptado de Montolli, Cançado; Claus, 2021.

Dessa forma, a Agenda 2030 se constitui em projeto inovador e ambicioso, em busca de promover um mundo socialmente mais justo, economicamente viável e ambientalmente sustentável, envolvendo, para tanto, governos nacionais, regionais e locais, setor privado, instituições da academia, organizações da sociedade civil e cidadãos.

Conforme Jannuzzi e Carlo (2018), os ODS tratam de questões globais relacionadas aos direitos humanos e ao meio ambiente, fortalecendo processos de governança nacional para alcançar um modo de viver mais adequado. Consistem numa promoção de políticas públicas e de indução do setor privado em busca do cumprimento de metas voltadas para a tríade do desenvolvimento.

A estrutura administrativa governamental no Brasil, assim como em todo o mundo, é responsável por uma grande parcela da movimentação na economia e nos recursos naturais, causando impacto na sociedade e no meio ambiente, exigindo a implementação de um sistema de gestão e logística mais sustentável.

Nesse esteio, Seyfried (2019) afirma que os governos estão na linha de frente no combate da maioria das questões abordadas pelos ODS, de modo que "os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, por conseguinte, para alcançar o pleno desenvolvimento humano mundial conta com o comprometimento dos Estados e a colaboração dos atores não governamentais e subnacionais".

Os ODS, apesar de sua natureza global e de serem universalmente aplicáveis, guardam relação com as políticas públicas, tanto no âmbito regional quanto no local. Para que as metas estabelecidas pelos ODS sejam disseminadas e alcançadas, é preciso que os governantes e gestores locais atuem, a partir de acordos e articulação com outros atores territoriais, para os efeitos das ações sejam integradas e sustentáveis.

Por isso, o papel desempenhado pelos governos locais nesse processo é de suma importância, pois são atores chave, já que, por estarem mais próximos das necessidades dos cidadãos, têm um papel importante para influenciar e executar ações que garantam a consecução dos objetivos, adequando os indicadores nacionais à realidade local, com ações que considerem as metas dos ODS em seus planejamentos e orçamentos.

As políticas locais devem, portanto, dialogar com a estratégia de ação da Agenda 2030 e observar nesta uma oportunidade para enfrentar as históricas desigualdades, incluindo participação e engajamento da sociedade civil (MONTOLLI, CANÇADO; CLAUS, 2021)

Tendo em vista as competências municipais, suas contribuições devem estar contidas nos planos de governo e refletidas no que se convencionou chamar de leis do sistema orçamentário. Nessas leis devem estar garantidos os recursos necessários, a vontade política, os instrumentos e a mobilização que garantam o cumprimento dos ODS e das suas respectivas metas. (CNM, 2016)

A busca pelo atingimento dos ODS também encontra fundamentação na Carta Magna brasileira que preconiza como objetivos fundamentais da república no seu art. 3º:

> [...] a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; com garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais, bem como promover o bem de todos sem preconceitos.

Como principal mecanismo institucional para a implementação da Agenda 2030, o Brasil criou, por meio do Decreto n° 8.892/2016, a Comissão Nacional para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável responsável por conduzir o processo de articulação, mobilização e diálogo com os entes federativos e a sociedade civil.

Na implementação da Agenda 2030, exige-se que o setor público traduza os ambiciosos e transformadores ODS em prioridades nacionais, mobilize os recursos necessários e construa as parcerias com a sociedade civil e o setor privado para uma implementação bem-sucedida, considerando os diferentes contextos regionais, econômicos, sociais e ambientais para que os ODS alcancem todos os brasileiros.

Por fim, destaca-se que os ODS, por constituírem um modelo de planejamento e gestão complexo, além de ter o desafio da ampla disseminação, precisam atingir diversos *stakeholders.* Logo, a comunicação abrangente, envolvendo toda a sociedade brasileira, revela-se como uma ferramenta necessária para democratizar a Agenda 2030 e alinhar as estratégias de internalização e interiorização.

3 MÉTODO DE PESQUISA

A presente pesquisa possui natureza qualitativa com abordagem descritiva, pois procura-se apresentar um quadro detalhado da experiência da Corte de Contas cearense ao promover a Certificação "Selo TCE Ceará Sustentável" para facilitar a sua compreensão, contudo, não há o intuito de testar ou construir modelos teóricos, mas práticos que se adequem a essa situação.

Segundo Godoy (1995), a pesquisa qualitativa:

> [...] não procura enumerar e/ou medir os eventos estudados, nem emprega instrumental estatístico na análise dos dados. Parte de questões ou focos de interesses amplos, que vão se definindo a medida que o estudo se desenvolve. Envolve a obtenção de dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos interativos pelo contato direto do pesquisador com a situação estudada, procurando compreender os fenômenos segundo a perspectiva dos sujeitos, ou seja, dos participantes da situação em estudo (GODOY, 1995, p. 58).

Nessa senda, a pesquisa qualitativa se expressa mais pelo desenvolvimento de conceitos a partir de fatos, ideias ou opiniões, e do entendimento indutivo e interpretativo que se atribui aos dados descobertos, associados ao problema de pesquisa. Nesse contexto, destaca-se que o presente estudo busca investigar como o TCE/CE impulsiona iniciativas de sustentabilidade na gestão pública cearense.

Quanto à perspectiva de estudos descritivos, ressalta-se que o intuito é descrever características de uma população ou fenômeno. Esse tipo de estudo é comum em pesquisas que investigam opiniões, atitudes, valores e crenças, ocupando-se de averiguar a correlação entre variáveis.

A experiência estudada é um caso atual da vida real que está em andamento e possibilita a reunião de informações precisas que não foram perdidas pelo transcurso do tempo. Posto isso, destaca-se que o caso selecionado está delimitado e pode ser descrito dentro de determinados parâmetros, visto tratar de situação específica com marco temporal definido. Dessa forma, a metodologia adotada neste trabalho classifica-se como um estudo de caso com objeto único de análise.

Nesse esteio, a pesquisa de estudo de caso consiste na análise profunda e exaustiva de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento, objetivo dificilmente alcançado ao utilizar outros meios de pesquisa (GIL, 2019). O estudo de caso é um tipo de pesquisa qualitativa, constituído no exame de um caso particular, mas sendo representativo de uma população e significado. Ademais, o estudo de caso é classificado como uma metodologia aplicada, na qual se busca uma perspectiva prática de conhecimentos para a solução de problemas sociais. Trata-se de um delineamento de pesquisa adequado para a investigação de um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto real.

Segundo Gil (2019), a crescente utilização do estudo de caso no âmbito das ciências sociais está relacionada a objetivos diferentes, como explorar situações da vida real, cujos limites não estão claramente definidos; preservar o caráter unitário do objeto estudado; descrever a situação do contexto em que está sendo feita determinada investigação; formular hipóteses ou desenvolver teorias; e explicar variáveis causais de determinado fenômeno em situações muito complexas que não possibilitam a utilização de levantamentos e experimentos.

Tradicionalmente, a abordagem qualitativa identifica-se com o estudo de caso por ser amplamente utilizado por pesquisadores sociais e caracteriza-se por aprofundar questões que podem ser conhecidas por meio de casos. Ressalta-se que esse tipo de estudo implica a utilização de múltiplas técnicas de coletas de dados, dentre elas a seleção de fontes de documentos (jornais, periódicos, atas, memorandos e diários), entrevistas e observações.

No caso em tela, foram selecionadas as técnicas de coleta de dados por meio documental e entrevistas. A documentação selecionada está relacionada ao marco normativo interno do TCE/CE, incluindo a Resolução, que instituiu a sua Política de Sustentabilidade, e o Edital, que regulamenta a Certificação "Selo TCE Ceará Sustentável".

Em relação às entrevistas, ressalta-se que as questões podem ser abertas (com questões previamente estabelecidas e liberdade de resposta), guiadas (a formulação das questões é motivada pelo curso da entrevista), por causa (o pesquisador se orienta por uma relação de temas para os quais deseja obter respostas) e informal (conversação livre). Ademais, a quantidade de entrevistas necessária ao desenvolvimento da pesquisa e as pessoas a serem entrevistadas devem ser preliminarmente definidas.

Na presente pesquisa, foram selecionados os membros da Comissão de Avaliação da 2ª edição da certificação, considerando que essas pessoas são que operacionalizam as ações de habilitação, avaliação e classificação dos inscritos, logo são os *stakeholders* mais apropriados para relatar a experiência do TCE/CE, ao promover a Certificação sob análise. Ademais, no período de elaboração deste estudo, **a 3ª edição encontrava-se na etapa de recebimento de inscrições, logo, as principais atividades da comissão ainda não haviam sido executadas.**

No tocante à análise dos dados, para atender ao objetivo da pesquisa, foram selecionadas as técnicas de exame documental e análise de conteúdo das entrevistas. No que se refere à análise dos documentos, esse procedimento insere-se no âmbito do conhecimento das regras e etapas da Certificação "Selo TCE Ceará Sustentável".

Quanto à análise de conteúdo das entrevistas, cabe destacar que essa técnica se constitui da análise dos dados provenientes das comunicações, buscando compreender os significados e os sentidos das mensagens, que vão além de uma leitura comum.

Bardin (1977), apresenta como conceito de análise de conteúdo:

> [...] um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN,1977, p. 42)."

Enquanto procedimento de pesquisa, a análise de conteúdo tem como diferencial sua relevância nas investigações das pesquisas sociais, visto que analisa com profundidade a questão da subjetividade, ao reconhecer a não neutralidade entre pesquisador, objeto de pesquisa e contexto. Contudo, mantendo a validade e o rigor científicos, já que tem princípios e regras bastante sistematizadas.

Sobre isso, Bardin (1977, p. 114) esclarece que a análise de conteúdo qualitativa "[...] recorre a indicadores não frequenciais suscetíveis de permitir inferências; por exemplo, a presença (ou a ausência), pode constituir um índice tanto (ou mais) frutífero que a frequência de aparição".

Ademais, há várias maneiras para analisar conteúdos, conforme Bardin (1977), as principais formas de análise de conteúdo são: análise categorial, análise do discurso, análise de avaliação, análise de enunciação, análise de expressão e análise das relações. No estudo de caso em tela, à luz de seu objetivo, a análise de conteúdo tem congruência com os materiais pesquisados e coerência com a fundamentação teórica da pesquisa.

Como resultado do processo de análise do material pesquisado, tem-se a produção de um texto síntese de modo a expressar o conjunto de significados presentes nas diversas unidades de análise.

Sequencialmente, passa-se a interpretação dos dados, ou seja, ocorre a concessão de significação nova a essas mensagens. Nesse diapasão, Bardin (1977) esclarece que a interpretação proposta pelo método de análise de conteúdo consiste em descobrir por detrás do discurso aparente, geralmente simbólico e polissêmico, um sentido não explícito. Dessa forma, emprega-se a metodologia adotada que fundamenta as conclusões da pesquisa.

4 RESULTADOS DA PESQUISA

De início, vale apresentar a identidade organizacional do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, no intuito de contextualizar os resultados da pesquisa. A Corte de Contas cearense é a instituição pública responsável pela fiscalização dos bens e recursos públicos estaduais e municipais, auxiliando a Assembleia Legislativa do Estado no exercício do controle externo. Tem a competência constitucional de julgar e orientar a aplicação dos recursos públicos pelos gestores e demais responsáveis, visando garantir o exercício pleno da cidadania da população cearense.

No atual Planejamento Estratégico da Corte, período de 2021-2026, aprovado por meio da Resolução nº 01/2021, firmaram-se os parâmetros direcionadores do processo de tomada de decisão, controle dos processos internos e condução da liderança. Dentre os valores institucionais, elencou-se a sustentabilidade.

Destaca-se que os valores organizacionais se constituem no conjunto de crenças e princípios que orientam e regem as atividades da instituição. Dessa forma, possibilitam à organização reagir de forma rápida, uniforme e assertiva às situações que surgirem. Na área da sustentabilidade, a cadeia de valor do TCE/CE é "desenvolvemos ações sem comprometer as gerações futuras". (TCE, 2021)

Nesse esteio, o fortalecimento de ações de sustentabilidade está presente nos objetivos estratégicos na perspectiva dos processos internos do planejamento estratégico institucional e possui um indicador específico, no tocante ao percentual de aquisições sustentáveis em relação ao total de aquisições, por meio de medição realizada pela secretaria de administração do TCE/CE.

Quanto à formalização e estruturação de ações sustentáveis no âmbito do TCE/CE, em 2019, foi criada a Política de Sustentabilidade, por meio da Resolução Administrativa nº 3/2019, com respaldo normativo na Carta Magna brasileira que prevê em seu artigo 170, VI:

> Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:
>
> VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

Ademais, tal política também encontra amparo na legislação infraconstitucional, a nova lei nacional de licitações e contratos, Lei nº 14.333/2021, preceitua dentre os seus objetivos o incentivo à inovação e ao desenvolvimento sustentável.

Em termos práticos, uma das principais medidas impostas pela lei é a consideração dos custos indiretos relacionados a impactos ambientais no cômputo de menor dispêndio para a administração nas hipóteses de julgamento por menor preço ou maior desconto e, quando couber, por técnica e preço (art. 34, § 1º). Desta forma, o maior ou menor impacto ambiental de uma proposta, quando economicamente quantificado, poderá ser determinante para o resultado de um certame licitatório.

A inclusão dos custos, e eventualmente dos benefícios ambientais, nas planilhas econômicas é uma proposta que os economistas ecológicos e do meio ambiente formulam desde a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, a Rio-92. Trata-se de utilizar o poder de mercado dos governos como indutor de práticas sustentáveis pelos agentes econômicos privados.

A Política de Sustentabilidade busca atender a necessidade de estabelecer diretrizes sustentáveis e critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, serviços e obras, por meio do cumprimento de um Plano de Gestão de Logística Sustentável definido e acompanhado pelo Comitê Gestor de Logística Sustentável. Em 2022, ocorreu uma atualização da política, mediante a Resolução Administrativa nº 15/2022, que incluiu as ações de qualidade de vida no trabalho.

A Resolução Administrativa nº 3/2019 da corte de contas também criou o Selo TCE Ceará Sustentável como forma de reconhecimento para os jurisdicionados que se preocupam e investem na responsabilidade socioambiental e que façam a adesão à Política de Sustentabilidade do TCE/CE.

Conforme o edital da selo publicado pelo TCE/CE, os objetivos específicos para a habilitação da certificação são:

2.2.1 Incentivar a elaboração de instrumentos de planejamento de Políticas de Sustentabilidade, tais como o Plano de Logística Sustentável (PLS), e a realização de ações consonantes com tais instrumentos;
2.2.2 Promover a construção de um sistema de gestão pública cada vez mais sustentável;
2.2.3 Identificar, valorizar e dar visibilidade às gestões públicas que estejam alinhadas aos conceitos de sustentabilidade;
2.2.4 Certificar as instituições públicas que atendam aos critérios de sustentabilidade ambiental estabelecidas neste Edital. (inserir referência)

A habilitação para participar da Certificação Selo TCE Ceará Sustentável 2022 abrange na esfera estadual, um projeto por Secretaria, Órgão ou Poder; na esfera de cada município, até três projetos, sendo dois do Poder Executivo e um do Poder Legislativo; e na esfera educacional, um projeto por instituição de Ensino Médio, pública ou privada, do Estado do Ceará.

A avaliação dos inscritos é realizada por Comissão de Avaliação instituída pela Presidência do TCE/CE fundamentada nos critérios contidos no edital, quais sejam, adesão à Política de Sustentabilidade do TCE/CE; existência de Plano de Logística Sustentável (PLS) ou documento equivalente, que demonstre o vínculo da iniciativa inscrita com a Política de Sustentabilidade adotada; e aderência aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e sua respectiva meta. Os jurisdicionados e as instituições de ensino contempladas são agraciados em Sessão Solene no Plenário do TCE/CE com a Certificação "Selo TCE Ceará Sustentável 2022".

Imagem 1. Registro fotográfico da solenidade da edição 2019.

Fonte: Site TCE/CE.

No ano de 2019, foi realizada a primeira edição do Selo TCE Ceará Sustentável, oportunidade em que foram reconhecidas e premiadas nove iniciativas estaduais e municipais de projetos de responsabilidade socioambiental vinculados aos ODS, conforme imagem 1.

Imagem 2. Registro fotográfico da solenidade da edição 2020/20221.

Fonte: Site TCE/CE.

A segunda edição, considerando o cenário de pandemia que inviabilizou a realização da premiação no exercício de 2020, excepcionalmente, contemplou as iniciativas realizadas em dois exercícios no intuito de reconhecer os projetos executados mesmo em tal contexto, alcançando os projetos concretizados nos anos 2020 e 2021 e certificando cinco participantes, conforme imagem 2.

A presente edição encontra-se na etapa de recebimento de inscrições, ademais, considerando a atualização da política de sustentabilidade da Corte de Contas, tornou-a obrigatória e inovou com a inclusão da possibilidade de participação das escolas públicas ou particulares.

Na ocasião das entrevistas realizadas com os membros da comissão de avaliação da segunda edição, eles relataram que existem dificuldades para conseguir uma divulgação efetiva do edital que alcance o engajamento de um número maior de participantes. Contudo, com o auxílio da equipe de cerimonial e relações públicas que entrou em contato com os possíveis participantes, bem como por meio da difusão realizada nos vários municípios visitados durante o programa de capacitação TCEduc da escola de contas, Instituto Plácido Castelo – IPC, essas dificuldades foram mitigadas.

Ademais, afirmaram que a certificação permite conhecer as iniciativas implementadas pelos jurisdicionados, conforme as suas realidades, posto que, em estruturas organizacionais mais robustas, existem muitas medidas sustentáveis e, em municípios menores, há ações mais simples, mas também louváveis e válidas.

No tocante às avaliações, informaram que há flexibilidade, no intuito de promover o engajamento, porém é realizada uma circularização e pesquisa on-line para verificar o cumprimento dos critérios estabelecidos em edital para a certificação e asseguração razoável quanto à veracidade das evidências apresentadas pelos inscritos. Em casos de inabilitação, é feito o envio de justificativa acerca das razões, por meio de endereço eletrônico fornecido no ato da inscrição.

Em relação ao *feedback* recebido dos inscritos, relataram que é bem positivo, visto que demonstram satisfação em participar da certificação e parabenizam o TCE/CE pelo projeto. Ademais, observaram que há participações recorrentes nas edições já realizadas.

Dessa forma, os membros da comissão acreditam que a certificação Selo TCE Ceará contribui para o impulsionamento da implementação de uma política de sustentabilidade pelos três poderes, bem como os órgãos e entidades que compõem a Administração Pública do Estado do Ceará e dos municípios cearenses, na medida em que possibilita *benchmarking,* dá visibilidade às iniciativas e promove um reforço positivo, ou seja, é concedida uma recompensa (estímulo) que visa aumentar um determinado comportamento.

5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Por meio da análise documental realizada, constatou-se que a política de sustentabilidade do TCE/CE oferta amplo arcabouço teórico-prático e tem caráter exemplar para as demais cortes que compõem o sistema de controle externo brasileiro e órgãos da administração pública cearense.

A principal ferramenta que contribui para a implementação das ações de sustentabilidade no âmbito interno do TCE/CE são os Planos de Logística Sustentável (PLS), existentes desde 2019, que buscam consolidar e aprimorar as boas práticas de sustentabilidade em andamento, assim como instituir novas ações de responsabilidade socioambiental.

Nesse contexto, destaca-se que o PLS é um instrumento de planejamento com critérios de sustentabilidade e racionalização dos gastos institucionais e processos administrativos, resultante do esforço conjunto das unidades internas do TCE/CE.

Para sua concretização em ações consistentes e efetivas, são exigidas mudanças culturais e de atitudes, consistindo o grande desafio em cruzar a linha do discurso à prática para o alcance do objetivo de construir um sistema de gestão pública cada vez mais sustentável.

Essas ações são apresentadas pelas áreas que têm maior relação com aquisição e consumo de materiais sustentáveis no TCE/CE, capacitação de servidores e qualidade de vida no ambiente de trabalho. Os planos de ação por área devem conter as ações a serem desenvolvidas, com objetivos e metas a serem alcançadas, os respectivos prazos e responsáveis pela execução para monitoramento pelo Comitê Gestor com base nos relatórios e indicadores de cada área envolvida.

A composição desses planos é dividida em conjuntos de ações de compras sustentáveis; logística reversa e gestão sustentável de bens de consumo; obras sustentáveis e manutenção predial; serviços sustentáveis; qualidade de vida no ambiente de trabalho; sensibilização e capacitação para a sustentabilidade.

As ações que mais se destacam pela relevância de seu impacto são a instalação de placas fotovoltaicas; exigência de lâmpadas led nos editais de licitação; instalação de aparelhos de climatização com maior eficiência energética possível e que utilizem gás ecológico; perfuração de poço profundo; recolhimento e descarte ecológico das pilhas e baterias; cesta de materiais de consumo não pode ultrapassar o perfil de consumo do setor demandante sem justificativa; digitalização de documentos e processo eletrônico, evitando a utilização de papéis; comemoração do dia da árvore no TCE/CE e plantio simbólico de mudas; construção do bicicletário e campanha "Vem de Bike"; criação de espaço para promoção do tema sustentabilidade "Espaço Verde TCE".

No tocante à qualidade de vida no ambiente de trabalho (QVAT), também se destacam as ações de ginástica laboral; campanha de profilaxia odontológica e aplicação de flúor; programa "TCE cuida de você"; campanhas de vacinação; eventos de doação de sangue; palestras educativas em saúde; elaboração do termo de responsabilidade ergonômica no ato de adesão ao teletrabalho; programa de preparação para aposentadoria.

Ademais, ressalta-se que, no sítio eletrônico do TCE/CE, é possível consultar todos os Planos de Logística Sustentável (PLS) e normativos que subsidiam a política de sustentabilidade da corte cearense por meio de um botão móvel com a imagem do selo "TCE Ceará Sustentável", conforme figura 2.

Figura 2. Selo "TCE Ceará Sustentável".

Fonte: Site TCE/CE.

Para além da disponibilização dos documentos oficiais, que cumprem com o princípio da transparência, a certificação TCE Ceará Sustentável fomenta a adesão à política de sustentabilidade do órgão de controle externo cearense e faz o compartilhamento de boas práticas implementadas pelos seus jurisdicionados, bem como pelo sistema educacional cearense.

Apesar de, inicialmente, haver uma certa relutância em participar por parte dos jurisdicionados, porventura, por uma percepção equivocada de que tal iniciativa trata-se de um mecanismo de fiscalização, o selo permite conhecer, difundir e agraciar aqueles que adotam práticas sustentáveis no âmbito dos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), descritos na Agenda 2030 da ONU.

Diante da importância desse tema a nível global para atingir até 2030 um mundo melhor para todos os povos e nações, atuando com espírito de uma parceria, que orienta as escolhas necessárias para melhorar a vida das pessoas, agora e no futuro, é salutar sensibilizar os órgãos da administração pública para adoção de ações em consonância com esses objetivos.

Posto isso, o TCE/CE por meio de competência própria tem atuado de maneira assertiva ao buscar impulsionar essas práticas em seus jurisdicionados nos três poderes e dando amplitude também para as escolas públicas e privadas. Nesse contexto, cabe fortalecer a divulgação deste projeto, a periodicidade anual do selo, o engajamento da alta administração interna e da unidade técnica de controle externo.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa buscou retratar a experiência da Corte de Contas cearense na institucionalização da Agenda 2030 em sua instituição e no fomento aos seus jurisdicionados e escolas públicas e privadas, por meio de ação de reconhecimento e premiação **às boas práticas que contribuem para alcance** dos ODS, dando visibilidade e compartilhando-as, denominada "Selo TCE Ceará Sustentável".

Foram apresentados os normativos internos desenvolvidos pelo TCE/CE a fim de apoiar a implementação dos ODS, destacando a criação de **várias iniciativas que corroboram com a sustentabilidade como instalação de placas fotovoltaicas; perfuração de poço profundo; recolhimento e descarte ecológico das pilhas e baterias; digitalização de documentos e processo eletrônico, evitando a utilização de papéis; plantio simbólico de mudas; construção do bicicletário e campanha "Vem de Bike"; criação de espaço para promoção do tema sustentabilidade "Espaço Verde TCE" e ações de promoção da** qualidade de vida no ambiente de trabalho (QVAT).

Ademais, apresentou-se o regulamento da certificação e suas etapas, bem como o relato de como transcorreram as edições já realizadas e o conteúdo das entrevistas executadas com membros da Comissão de Avaliação.

Esses procedimentos trouxeram como conclusões para a pesquisa que a política de sustentabilidade o TCE/CE é uma experiência exitosa tanto em âmbito interno quanto em **âmbito externo, apesar das dificuldades de engajamento. Posto isso, cabe fortalecer a divulgação da certificação, sensibilizando os órgãos da administração pública e escolas para participarem e formalizarem a adoção da política de sustentabilidade proposta pela corte cearense de contas.**

No tocante a trabalhos futuros, esse estudo de caso constitui uma base de dados para pesquisas comparativas subsequentes e construção de teorias. Por outro lado, ressalta-se que o presente trabalho colabora fortemente com o tema, uma vez que apresenta a realidade cearense frente à incorporação dos ODS, no contexto dos diversos desafios a serem superados, sobretudo quando se analisa a dimensão continental do Brasil e a sua estrutura política composta por 27 unidades federativas e 5.570 municípios, em que pesem as limitações comumente impostas pela metodologia adotada.

Dessa forma, superar as barreiras que impedem a instituição dos ODS em cada ente signatário, criando políticas de Estado fortes, contínuas e permanentes no tempo e no espaço, com crescimento econômico que respeite um meio ambiente sustentável e integre todas as esferas sociais, é um importante passo rumo à efetivação da Agenda 2030.

7 REFERÊNCIAS

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Resolução Administrativa nº 01/2021**. Planejamento Estratégico do TCE/CE, período de 2021-2026. Fortaleza. Disponível em: https://www.tce.ce.gov.br/downloads/ASCOM/Pdfs/Relatrio_PE_TCE_2021_2026_Atualizado.pdf Acesso em: 25 jan. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Resolução Administrativa nº 03/2019**. Dispõe sobre Política de Sustentabilidade do TCE/CE e cria o Selo TCE Ceará Sustentável. Fortaleza. Disponível em: https://www.tce.ce.gov.br/images/noticias/2019/julho/DOTCECE_6-262-ResolucaoPublicada.pdf Acesso em: 20 jan. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Resolução Administrativa nº 15/2022**. Dispõe sobre a atualização da Política de Sustentabilidade do Tribunal de Contas do Estado do Ceará e do Selo TCE Ceará Sustentável, institui o Comitê de Sustentabilidade e dá outras providências. Fortaleza. Disponível em: https://www.tce.ce.gov.br/downloads/ASCOM/Pdfs/Resolucao_Administrativa_15_2022.pdf Acesso em: 20 jan. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Edital Certificação "SELO TCE CEARÁ SUSTENTÁVEL" Edição 2019.** Fortaleza. Disponível em: https://www.tce.ce.gov.br/images/noticias/2019/julho/Edital_Selo_Sustentavel.pdf Acesso em: 20 jan. 2023.
BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Edital Certificação "SELO TCE CEARÁ SUSTENTÁVEL" Edição 2020-2021** Fortaleza. Disponível em: https://www.tce.ce.gov.br/downloads/Edital_2020_2021__Selo_TCE_Cear_Sustentvel.pdf Acesso em: 20 jan. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Edital Certificação "SELO TCE CEARÁ SUSTENTÁVEL" Edição 2022.** Fortaleza. Disponível em: https://www.tce.ce.gov.br/downloads/ASCOM/Pdfs/Edital_Edicao2022_SeloTCESustentavel_Publicacao.pdf Acesso em: 20 jan. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federal do Brasil de 1988**. Brasília, DF. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.Acesso em: 15 jan. 2023

BRASIL. **Lei nº 14.133,** de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm.Acesso em: 18 jan. 2023

CNM - Confederação Nacional de Municípios. **Guia para Localização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável nos Municípios Brasileiros.** O que os gestores municipais precisam saber – Brasília: CNM, 2016.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social** (7a ed.). São Paulo: Atlas, 2019.

GODOY A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **RAE-Revista de Administração de Empresas,** v. 35, n. 2, mar-abr, p. 57-63, 1995.

JANNUZZI, Martino; DE CARLO, Sandra. Da agenda de desenvolvimento do milênio ao desenvolvimento sustentável: oportunidades e desafios para planejamento e políticas públicas no século XXI. **Revista Bahia Análise & Dados**, Salvador, v. 28, n. 2, p.6-27, jul./dez. 2018. Disponível em: http://publicacoes.sei.ba.gov.br/index.php/bahiaanaliseedados/article/view/143. Acesso em: 10 jan. 2023.

MONTOLLI, Carolina Angelo; CANÇADO, Cláudio Jorge y CLAUS, Renato Pereira. Gestão pública, governança e meio ambiente — A influência da Agenda 2030 e o desenvolvimento econômico sustentável na formulação das políticas públicas no estado de Minas Gerais. **Revista Ciencias de la Documentación** Vol: 7 num 1 (2021): 44-68.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Transformando nosso mundo:** a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. Disponível em: https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/ Acesso em: 10 jan. 2023.

SEYFRIED, M. F. (2019). **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e Internacionalização de Uberlândia.** Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais), Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, MG, Brasil.

Organizado pelo Instituto Rui Barbosa, Tribunais de Contas do Estado da Bahia e dos Municípios do Estado da Bahia, anfitriões desta edição, com o apoio institucional das entidades representativas do Sistema de Controle Externo, o evento buscou acolher os participantes para debater a democracia sob uma perspectiva que vai além de preferências político-partidárias e a missão dos Tribunais em um aspecto nacional e global.

Realização

Instituto Rui Barbosa
A Casa do Conhecimento dos Tribunais de Contas

TCE
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA

TCM
Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

Patrocínio

SEBRAE

Banco do Nordeste

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO

GOVERNO DO ESTADO
BAHIA

Apoio Institucional

ATRICON 30

CNPTC
Conselho Nacional de Presidentes

ABRACOM
Associação Brasileira dos Tribunais de Contas dos Municípios

SALVADOR
PREFEITURA

AUDICON

UCIB
10 ANOS

FIEB
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA