

<b>PARTE I</b>		
<b>ORÇAMENTO E FINANÇAS PÚBLICAS</b>		
		Pag
O PLANO PLURIANUAL COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E INTEGRAÇÃO REGIONAL NO ESTADO DO PARÁ (PPA 2012-2015)		1
<i>Heraldo Marques Nogueira</i>		
A DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO ORDENADOR DE DESPESA NA PMPA E A RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA PELAS CONTAS PÚBLICAS PERANTE O TCE		16
<i>Heyder Silva do Nascimento</i> <i>Daniel Mello</i>		
GESTÃO ORÇAMENTÁRIA: uma análise dos créditos adicionais suplementares do Corpo de Bombeiro Militar do Pará (CBMPA), exercício 2020		37
<i>Luís Fábio Conceição da Silva</i> <i>Rosana Pereira Fernandes</i>		
A LICITAÇÃO PÚBLICA COMO FERRAMENTA DE DESENVOLVIMENTO LOCAL: UMA ANÁLISE DA LEI Nº 8.417, DE 7 DE NOVEMBRO DE 2016, NA SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DO PARÁ, NOS ANOS DE 2017 A 2019		57
<i>Nícolas Pinto Alves</i>		
REVISÃO DA TAXA DE APROVEITAMENTO COMO INDICADOR DE RESULTADOS EM EMPREGABILIDADE NO SINE PARÁ		72
<i>Régis Horta da Silva Júnior</i>		
<b>PARTE II</b>		
<b>POLÍTICA PÚBLICA E GOVERNANÇA</b>		
CONTROLE SOCIAL NO BRASIL: ASPECTOS PRESENTES NA LITERATURA EM PERIÓDICOS NACIONAIS		93
<i>Evandro Ladislau da Silva</i> <i>Sérgio Castro Gomes</i>		
AVALIAÇÃO DO ACESSO AOS CENÁRIOS DE PRÁTICA EM HOSPITAL DE ENSINO		105
<i>Lindinalva Brasil Monte</i> <i>Creusa Barbosa dos Santos Trindade</i>		
MODELO DE GESTÃO TRIBUTÁRIO-FISCAL COMO INDUTOR DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL NOS MUNICÍPIOS DE RONDÔNIA: O CASO DO PROGRAMA PROFAZ		114
<i>Gleimíria Batista da Costa Matos</i> <i>Ney Luiz Santana</i> <i>Rodrigo César Silva Moreira</i>		
<b>PARTE III</b>		
<b>EDUCAÇÃO E CIDADANIA</b>		
TREINAMENTO DO PORTAL DE PERIÓDICOS DA CAPES: EXTENSÃO AO ALCANCE DE TODOS NO CONTEXTO DA UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DA AMAZÔNIA		128
<i>Luana Costa Viana Montão</i> <i>Hilda Rosa Moraes de Freitas Rosário</i> <i>Dielly de Castro Silva</i>		
<b>PARTE IV</b>		
<b>GESTÃO DO CONHECIMENTO E INOVAÇÃO TECNOLÓGICA</b>		
CURSO SUPERIOR EM TECNOLOGIA EM SEGURANÇA PÚBLICA-EAD: Formação dos agentes de Segurança Pública no Estado do Pará		145
<i>Jorge Fabricio dos Santos</i> <i>Sônia da Costa Passos</i> <i>Clay Anderson Nunes Chagas</i>		

## **O PLANO PLURIANUAL COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E INTEGRAÇÃO REGIONAL NO ESTADO DO PARÁ (PPA 2012-2015)**

**Heraldo Marques Nogueira**

Especialização em Planejamento e Integração Regional pela UFPA/NAEA

[www.seplad.pa.gov.br](http://www.seplad.pa.gov.br)

### **RESUMO**

Esta pesquisa tem como objetivo analisar a eficiência do Plano Plurianual (PPA) no período de 2012 a 2014, no âmbito do governo do Estado do Pará no sentido do desenvolvimento e integração regional. Como etapa inicial houve o levantamento teórico-bibliográfico relacionado à formulação das políticas públicas, conceitualização, objetivos, diretrizes do PPA e quais foram as diretrizes associadas do PPA 2012-2015 do governo do Estado do Pará. A pesquisa analisou os programas finalísticos do PPA no referido período dentro da sua execução orçamentária para demonstrar se realmente está havendo uma descentralização dos programas e ações de governo nas 12 regiões de integração, porém no decorrer da observação dos resultados obtidos no período em questão, notou-se uma concentração dessa execução na região Metropolitana, conclui-se que o PPA não está alcançando os seus objetivos ao qual está colocado em lei no desenvolvimento do Estado de forma regionalizada

**Palavras-chave:** Plano Plurianual, Desenvolvimento, Integração Regional.

## **THE PLURIANNUAL PLAN AS A PLANNING, DEVELOPMENT AND REGIONAL INTEGRATION INSTRUMENT IN THE STATE OF PARÁ (PPA 2012-2015)**

### **ABSTRACT**

This research aims to analyze the efficiency of the Multi-Year Plan (PPA) for the period 2012-2014, under the government of the state of Pará towards regional development and integration. As an initial step was the theoretical and literature related to the formulation of public policies, conceptualization, objectives, PPA guidelines and what were the associated guidelines of the PPA 2012-2015 Pará state government. The research analyzed the finalistic programs in the PPA this period within their budget execution to demonstrate whether there is really one decentralization of programs and government actions in 12 regions of integration, but during the observation of the results obtained during the period in question, there has been a concentration of their implementation in the metropolitan region it follows that the PPA is not meeting its objectives to which it is put into law in the development of the state by region.

**Keywords:** Government Program, Indicators, Management Area.

### **1. INTRODUÇÃO**

A finalidade desse artigo é mostrar como os planos plurianuais sendo uns dos três instrumentos de planejamento junto com a Lei de Diretrizes Orçamentária-LDO e a Lei

Orçamentaria Anual-LOA podem ser tornar um mecanismo de integração e desenvolvimento regional aliado as diversas teorias de formulação de políticas públicas junto à sociedade e também levando em consideração as particularidades das 12 regiões de integração do Estado.

Toda forma de planejamento dentro da gestão pública precisa alcançar os seus objetivos e anseios da população com finalidade de definir com clareza as metas e prioridades da administração, bem como os resultados esperados; organizar, em programas de governo que resultem em bens ou serviços que atendam as demandas da sociedade de forma igualitárias perante as diversidades regionais existentes no Estado.

As teorias que reforçam com são formuladas e criadas as diversas políticas públicas como mecanismos de combate e enfrentamento à pobreza e desigualdades intra e inter regional, nas visões dos neo-corporativismo, neomarxista e dos pluralistas. A análise da política dentro da sua formulação pode ser vista sob três ângulos: a política como uma escolha racional de um agente de decisão; a política como um *output* da organização governamental e a política como uma resultante da negociação ou barganha política e construção da agenda governamental que se dá através da convergência de três fluxos: Problemas, Soluções ou Alternativas e Política. Os autores no processo de definição da agenda e formulação de políticas públicas por “atores visíveis” e “participantes invisíveis”.

O plano plurianual deve ser enquadrado em todas as suas variáveis teóricas de diretrizes associadas aos objetivos estratégicos de ações finalísticas, ou seja, solucionar problemas reais da sociedade, para que os gestores possam direcionar o planejamento de forma integrada e regionalizada no nível do governo do Estado do Pará, obedecendo todos os critérios legais da lei de responsabilidade fiscal e constituição.

Por sua vez será analisado a execução orçamentária no período de 2012 a 2014 dos programas de ações do PPA 2012-2015 do governo do Estado do Pará, focando a sua distribuição nas 12 regiões de integração e verificando se realmente o plano plurianual está propondo a sua finalidade de desenvolvimento regional aliado a integração das políticas públicas nos diversos setores econômicos e sociais da sociedade.

## **2 PLANO PLURIANUAL COM POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL – ASPECTOS TEÓRICOS NA FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

A desigualdade intra-regional, social e de renda são traços marcantes da sociedade brasileira e sua superação requer a articulação de estratégias adequadas e o esforço de todos os entes federados, além do engajamento da própria sociedade. O processo de criação e desenvolvimento de programas e políticas vem se tornando uma das estratégias adotadas pelos governos no combate a pobreza e à desigualdade entre as regiões. O maior desafio, no entanto, é direcionar o acesso aos indivíduos e regiões que realmente precisam de tais iniciativas. Seguindo tendências mundiais, as políticas públicas no Brasil têm avançado no sentido de focalizar o público e regiões para o qual os programas foram criados, como forma de qualificar, aperfeiçoar e otimizar os seus resultados.

As grandes matrizes teóricas sobre formulação de políticas públicas destacaram a vertente chamada pluralista, tem como base teórica a noção de que a formulação de políticas é dada segundo o jogo de forças empreendido por diferentes grupos de interesses que, atuando junto ao governo, procuram maximizar benefícios e reduzir custos. Para os teóricos neomarxista, além da formação de grupos que intervêm na formação de políticas segundo seus interesses específicos e para os que utilizam seu poder político, que por sua vez, o neo-corporativismo, tem como um sistema de intermediação de interesses entre Estado e sociedade civil, constituído através de unidades funcionais, não-competitivas, reconhecidas ou criadas pelo Estado, garantindo-lhes o monopólio de representatividade junto a suas respectivas categorias, em troca de controle sobre a escolha de seus líderes e articulações de demandas e apoio.

A análise da política dentro da sua formulação pode ser vista sob três ângulos. A política como uma escolha racional de um agente de decisão; a política como um *output* da organização governamental e a política como uma resultante da negociação ou barganha política (MONTEIRO, J., 2006).

Existem dois contextos em que se processam as decisões. O contexto de oportunidade, em que a política é estabelecida “voluntariamente” à relativa clareza com que pode ser estabelecido o problema de política a ser resolvido; à reduzida pressão de grupos de interesse, o que torna o tempo da ação relativamente flexível, o outro contexto estão às

conjunturas de crise, em que ocorrem muito mais por provocação do que por atitude voluntária; sobrecarga na capacidade de rastreamento da organização governamental face ao seu meio externo incerto e turbulento e pressões intensas de dentro e de fora da organização de política no sentido de se estabelecer um curso de ação (MONTEIRO, J., 2006).

A agenda governamental é o conjunto de assuntos sobre os quais o governo e pessoas ligadas a ele concentram sua atenção em um determinado momento para formulação de uma “Agenda Governamental” se dá através da convergência de três fluxos: Problemas, Soluções ou Alternativas e Política (CAPELLA, 2003).

No primeiro fluxo, é porque determinados problemas passam a ocupar a agenda governamental, despertando a necessidade de ação por indicadores que auxiliam e demonstram a existência de uma questão, os eventos, crises e símbolos, e *feedback* sobre programas em desenvolvimento no governo.

No segundo fluxo, um conjunto de alternativas e soluções disponíveis para os problemas, colocando o destino do Estado nas mãos da coletividade que nele habita, internalizando os principais centros decisórios e implementando um novo modelo de desenvolvimento capaz de: descobrir formas locais e sustentáveis de aproveitamento econômico dos recursos naturais, aproveitando a biodiversidade regional; internalizar a riqueza e a renda gerada a partir da exportação de seus recursos naturais, principalmente os produtos regionais; apoiar o desenvolvimento de micro e pequenos empreendimentos e da agricultura familiar; articular as múltiplas escalas de planejamento a partir de um objetivo comum; desenvolver o capital social e a capacidade de governança das comunidades locais; e fomentar a construção de territórios; além de pactuar com a sociedade, diretrizes, ações e investimentos prioritários.

O terceiro fluxo, composto pela dimensão da política “propriamente dita”, independentemente do reconhecimento de um problema ou das alternativas disponíveis, seguindo sua própria dinâmica e regras, que por sua vez são influenciados pelo clima ou humor nacional que é caracterizado por uma situação na qual diversas pessoas compartilham as mesmas questões durante um determinado período de tempo, pelas forças políticas organizadas, exercidas principalmente pelos grupos de pressão. Outro fator a afetar a agenda são as mudanças dentro do próprio governo: mudança de pessoas em posições estratégicas

no interior da estrutura governamental; mudanças de gestão; mudanças na composição do congresso; mudança na chefia de órgãos e de empresas públicas.

Tanto as condições histórico-estruturais regionais quanto as específicas que determinam direta e/ou indiretamente uma dada política pública, localizam-se no processo político que a circunscreve e se manifestam através de diferentes atores sociais.

É importante ressaltar que:

Os interesses são, portanto, a representação no nível político e que as condições de como as possibilidades de que se perpetuem, ou seja, modificadas, é expressa na forma de demandas e através de grupos e ou/ movimentos específicos da sociedade.(LOBATO, 2006, p. 33)

Os autores no processo de definição da agenda e formulação de políticas públicas são os seguintes: O primeiro grupo de participantes é composto por “atores visíveis”, que recebem considerável atenção da imprensa e do público; no segundo grupo, estão os “participantes invisíveis”, que formam as comunidades nas quais as idéias são geradas e postas em circulação, com relação à definição da agenda, a influência presidencial recebe especial destaque sendo considerado o ator mais forte na definição da agenda (CAPELLA, 2003). Também influenciam a agenda os indivíduos nomeados pelo presidente nos altos escalões da burocracia governamental, como ministros e secretários-executivos de ministérios. Atores do poder Legislativo também exercem influência sobre a agenda governamental, é o caso dos senadores e deputados, porque os parlamentares dispõem de recursos, como autoridade legal para a produção de leis essenciais à grande maioria das mudanças. Outro grupo de autores influentes é composto pelos participantes do processo eleitoral, principalmente partidos políticos. Além dos indivíduos participantes do processo eleitoral, os grupos de interesse são considerados pelo modelo atores importantes na formulação da agenda. Tais grupos podem se constituir de diversas formas: como grupos centrados em indústrias e negócios, categorias profissionais, grupo de interesse público e lobista. Finalmente, o último ator visível é a mídia, que transmite ao público as questões apenas depois de a agenda ser formada.

Os participantes invisíveis têm influência predominante sobre a geração das alternativas e soluções: O governo do Estado, através dos servidores públicos, exerce maior

influência sobre a geração de alternativas e sobre o processo de implementação de políticas do que com relação ao processo de formulação da agenda, onde a forte hierarquia organizacional que favorece um modelo centralizador; acadêmicos, pesquisadores e consultores, onde as suas atuações são mais frequentes na elaboração de alternativas, uma vez que os formuladores de políticas voltam-se para comunidades que podem ser relevantes na proposição de soluções para os problemas, onde assessores parlamentares atuam em maior grau na geração das alternativas (CAPELLA, 2003).

Para LOBATO (2006, p. 33)

O processo político é tanto mais amplo, quando mais atores sociais dele fizerem parte, sejam institucionalizados ou não, estejam ou não representados em grupos formais de interesses. Mesmo sob as mais variadas formas organizacionais, com interesses os mais diversos e, portanto, com diferentes graus de poder.

### **3. ASPECTOS DO PLANO PLURIANUAL – PPA**

A gestão da máquina pública é responsabilidade do Estado, que através de seus órgãos administrativos define as políticas públicas para atender as necessidades básicas da população, visando o seu bem-estar social. Para alcançar o êxito é necessário planejar a execução dessas políticas.

O planejamento é uma ferramenta essencial para o sucesso da gestão. No Brasil, o planejamento governamental evoluiu com avanços e retrocessos desde a década de 40, até se chegar ao modelo atualmente adotado o Plano Plurianual.

Em 2000, após a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal acentuou-se a exigência do planejamento qualificado e eficiente aplicado à gestão governamental, com foco na responsabilidade fiscal, controle, transparência e participação social para tornar que as ações de governo sejam feitas de forma mais eficaz e sobretudo com efetividade para alcançar os objetivos ao qual foram criadas.

O Plano Plurianual (PPA) é o principal instrumento de planejamento de médio prazo das ações governamentais. A Constituição Federal de 1988, em seu art. 165, integrou as atividades de planejamento e orçamento, mediante a definição de três instrumentos: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. A partir dessa reforma constitucional o Plano Plurianual foi instituído como principal instrumento de

planejamento de médio prazo do governo brasileiro e do Art. 204 da Constituição do Estado do Pará.

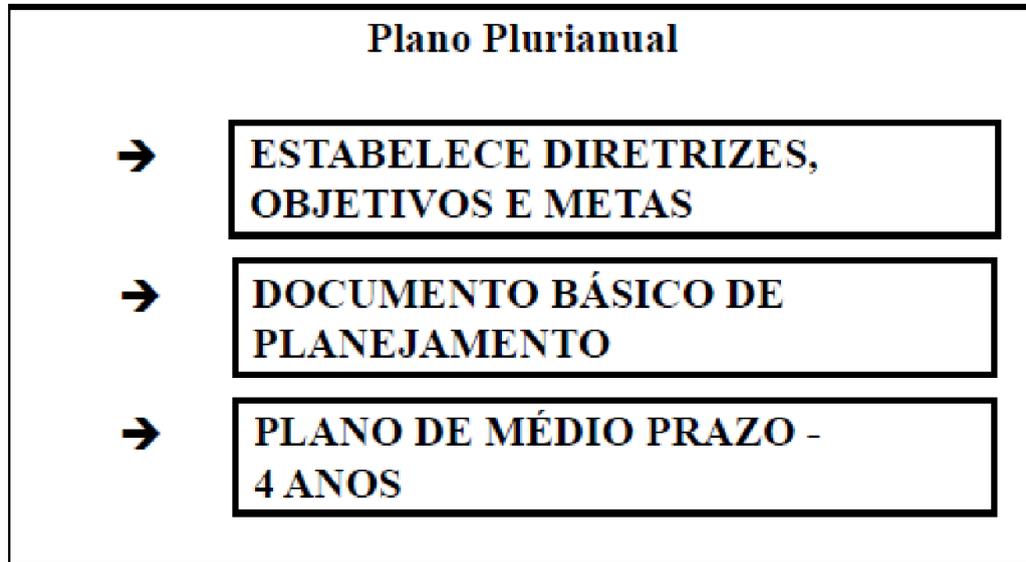
O PPA é um instrumento de organização das ações da administração pública, no qual constam as diretrizes, os objetivos e as metas para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para os Programas de duração continuada, de modo regionalizado, sob a forma de Programas, para um período de 04 (quatro) anos (SEPOF, 2011)

O Plano Plurianual é uma lei orçamentária que define as estratégias, diretrizes e metas do governo para um período de quatro anos demonstrando quais serão os programas, objetivos, público-alvo, indicadores de desempenho, ações e metas físicas e financeiras a serem implementados durante esse período. Portanto, o PPA visa expressar com clareza os resultados pretendidos pelo gestor público que o elabora.

O processo de concepção de um plano de ação é realizado por meio do planejamento, com o propósito de atingir um conjunto de objetivos. O PPA é um plano de ação que faz parte de um planejamento estratégico, que tem a função de discriminar os objetivos de governo, estabelecer os programas setoriais, definir as fontes de financiamento e as metodologias de elaboração, gestão, avaliação e revisão dos programas, ações e metas. Nesse contexto, o Plano Plurianual será o vínculo de integração entre o planejamento orçamentário e o financeiro, o que lhe confere o status de referência básica para a elaboração dos demais instrumentos de planejamento.

Por ser um documento de planejamento de médio prazo, dele se derivam as Leis de Diretrizes Orçamentárias e as Leis Orçamentárias Anuais. Assim o PPA tem papel intermediário entre o planejamento de médio prazo e a programação orçamentária de curto prazo. (AMBONI, 2011)

**Figura 1: Plano Plurianual**



Fonte: Estudo real, 2009

O Plano deverá expressar as intenções concretas dos compromissos assumidos pelo Governante com a população. Este plano é a melhor referência para o cidadão e para o administrador público, uma vez que, em eleições, o que está em disputa são as propostas de governo e não o candidato (ESTUDO REAL, 2009).

Sendo assim, o plano deverá atingir os seguintes objetivos: definir com clareza as metas e prioridades da administração, bem como os resultados esperados; organizar, em programas, as ações que resultem em bens ou serviços que atendam as demandas da sociedade; estabelecer a necessária relação entre as ações a serem desenvolvidas e a orientação estratégica de governo; possibilitar que a alocação de recursos nos orçamentos anuais seja coerente com as suas diretrizes e metas; facilitar o gerenciamento da administração, através de definição de responsabilidades pelos resultados, permitindo a avaliação do desempenho dos programas; estimular parcerias com entidades públicas e privadas, em busca de fontes alternativas de recursos para financiamento dos programas; permitir o gerenciamento das ações, atribuindo responsabilidade por seu monitoramento e resultados; dar transparência à aplicação de recursos e aos resultados obtidos.

Para subsidiar a tomada de decisões, os dirigentes dos Órgãos/Entidades que compõem a Administração Pública deverão apresentar um diagnóstico da situação real de suas pastas, as demandas da comunidade e a indicação das prioridades setoriais, através de caracterização da situação atual apontando os principais problemas, as limitações e as carências; indicação das principais ações que o Órgão/Entidade vem implementando para atenuar os problemas identificados; levantamento da atual situação financeira e econômica do ente, apresentando as disponibilidades de recursos para programar as ações de governo no período do Plano; previsão da receita e da despesa consideradas obrigatórias (transferências constitucionais, dívida, manutenção da máquina administrativa, etc.).

Já as diretrizes do Plano Plurianual são as indicações necessárias para orientar as ações de uma entidade de modo que os objetivos sejam alcançados e as ações realizadas. Caracterizam-se como o momento da tomada de decisões pela direção superior, no qual se define o estado de coisas que se pretende atingir com a ação planejada. São orientações de caráter geral, que apontam os rumos e as intenções da atuação política. São definições que se devem basear nas características econômicas, sociais e políticas de cada esfera governamental.

As diretrizes constituem um conjunto de orientações setoriais que nortearão as ações de governo durante o período de vigência do Plano. Serão definidas com base na estimativa de disponibilidade de recursos e no ambiente macroeconômico para o período do Plano.

#### **4 AS DIRETRIZES DO PLANO PLURIANUAL (PPA) 2012-2015 DO GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ**

O Plano Plurianual (PPA) 2012-2015, intitulado “Pacto pelo Pará”, foi concebido tendo como balizador três grandes eixos: a transformação pelo conhecimento, a transformação pela produção e a transformação pela gestão e governança (SEPOF, 2011).

O PPA 2012-2015 foi estruturado com ênfase ao desenvolvimento sustentável, à difusão da informação e do conhecimento, priorizando a dimensão e diversidade regional, e estimulando projetos estruturantes para a população nas áreas de: educação, saúde, cultura e

lazer, segurança, habitação, transporte, saneamento, trabalho, renda e produção. Maximizar as potencialidades existentes em termos de distribuição de renda e da melhoria das condições de vida da população com vistas à redução da pobreza e desigualdade regional e social, associado ao respeito ao meio ambiente, ou seja, desenvolver sem devastar e aumentar a qualidade de vida, constituiu-se em um dos princípios deste Plano.

A importância deste instrumento está diretamente relacionada à forma de executar os programas, que requer ampla renovação da gestão pública. O desafio exige um Estado mais ágil e mais preparado para responder às demandas da sociedade, demandando gestores públicos empreendedores, comprometidos com uma gestão compartilhada entre governo e sociedade. Este é o grande desafio proposto neste Plano para o quadriênio 2012-2015, traduzido em um Pacto pelo Pará (SEPOF, 2011).

## **5 O PAPEL DO PPA NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO ESTADO DO PARÁ.**

Na direção contrária às visões localistas, o desenvolvimento econômico das partes só se sustenta na medida em que o rumo das decisões esteja centrado em um projeto social descentralizado de maneira regional, sendo o todo estabelecido em função da própria questão estadual, e, conseqüentemente, nacional. Algumas políticas públicas elaboradas recentemente, nos âmbito federal e estadual, podem ser compreendidas como significativos esforços nesse sentido.

Num cenário de desintegração regional, seria crucial que o processo de desenvolvimento fosse internalizado como resultado da capacidade dos grupos internos subordinam o avanço das forças produtivas, o ritmo do progresso tecnológico e a divisão social do trabalho aos desígnios gerais de uma coletividade que se expressa por suas diversidades no conjunto das sub-regiões. Estratégias recentes de estímulo ao desenvolvimento no Estado do Pará apontam para valorização dessa premissa (MONTEIRO, E., 2009).

Sem desconsiderar a importância dos fluxos comerciais (intra e interindustriais) no adensamento das atividades econômicas e sua relação com o aprofundamento do processo de integração regional, o Estado do Pará tem dado destaque à superação dos entraves de natureza institucionais característicos de economias periféricas (MONTEIRO, E., 2009).

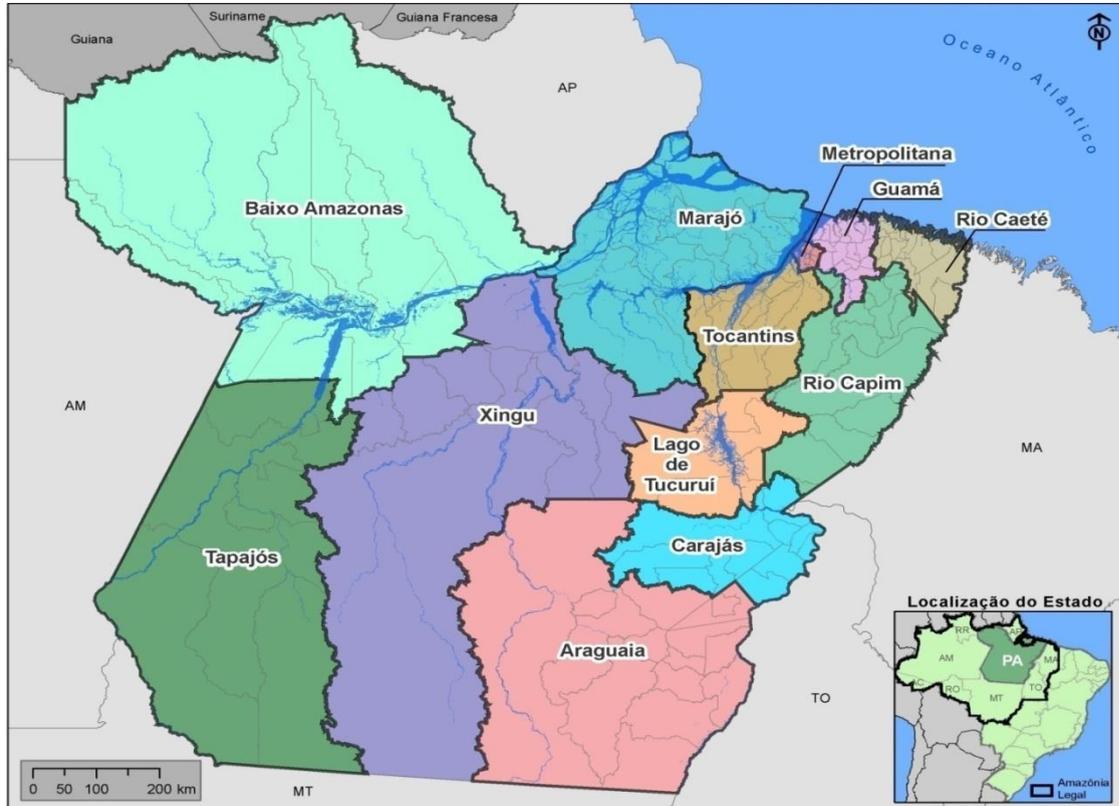
Para além de investimentos infra-estruturais, que permitem a dinamização dos fluxos comerciais e contribuem para o aprofundamento do processo de integração regional, estão sendo realizados investimentos para dinamização dos elementos de ordem cultural, política e institucional da sociedade paraense. Se aposta na transformação de ambientes sociais e institucionais como mecanismo capaz de impactar na distribuição desigual do desenvolvimento. Considera-se, para isso, que há uma relação intrínseca entre cultura, instituições e desenvolvimento (MONTEIRO, E., 2009)

A regionalização dos Programas tem como objetivo definir espaços que possam se integrar de forma a serem partícipes do processo de diminuição das desigualdades regionais e na implantação de Programas que atendam aos problemas e necessidades identificados pela população do Estado do Pará.

As políticas públicas foram formuladas considerando as especificidades e vocações de cada região e devem ser implementadas de forma articulada, de modo a contribuir para o desenvolvimento do Estado, buscando que as ações governamentais sejam executadas com mais eficiência, eficácia e efetividade

Por meio do Plano são estabelecidos os programas e ações que serão executadas pelos órgãos, entidades, fundos, empresas governamentais e não governamentais, nas 12 Regiões de Integração do Estado do Pará. Devem estar contidas no PPA todas as ações, orçamentárias e não-orçamentárias, permanentes ou operações especiais, que serão executadas em seu período de abrangência.

**Figura 2: Pará – Regiões de Integração**



Fonte: IDESP, 2011

Os programas finalísticos são instrumentos de gestão pública vinculado a uma ou mais diretriz de governo, que integra planejamento, orçamento e gestão, permitindo a implementação de políticas públicas de forma regionalizada. Os Programas retratam a ação governamental para a gestão de políticas públicas e expressam temas estruturantes, como Saúde, Educação, Segurança, Transporte, Mobilidade Urbana, entre outras áreas finalísticas.

A Região Metropolitana é a mais populosa e mais urbanizada entre as Regiões de Integração, por conter a capital do Estado. O Censo Demográfico de 2010 contabilizou uma população de 2.042.417 na Região, correspondente a 26,9% da população total do Estado, 68,22% residindo na capital

A Região de Integração Metropolitana gerou mais de um terço (33%) do total do PIB do Pará, em 2008 (valor corrente de R\$ 19,4 bilhões). É a região com maior PIB do Estado, com PIB per capita de R\$ 9,3 mil. A expressiva participação da Região no PIB do Pará é decorrente da estrutura produtiva vigente nos municípios de Belém e Ananindeua, que

representam 24,35% e 5,11% do PIB do Estado e 78,77% e 15,86% do PIB da região, respectivamente. Por isso a Região Metropolitana de Belém, que concentra significativa parcela dos recursos orçamentários executados nos programas e ações do PPA do que as demais regiões do estado, observam-se outras realidades regionais distintas, nas quais municípios com estágio diferenciados de desenvolvimento requerem atenção também diferenciada do governo estadual na formulação de políticas públicas, notadamente naquelas que visam reduzir a pobreza e as desigualdades, considerando as oportunidades e desafios inerentes a cada realidade.

**Tabela 1 – Execução Financeira dos Programas Finalísticos do PPA- Anos 2012 a 2014**

Região de Integração	2012	%	2013	%	2014	%
Araguaia	R\$ 233.996.343,98	2,34	R\$ 325.604.891,35	2,92	R\$ 301.859.469,23	2,42
Baixo Amazonas	R\$ 271.689.655,88	2,72	R\$ 342.609.119,20	3,08	R\$ 349.585.574,60	2,80
Guamá	R\$ 191.570.622,31	1,92	R\$ 229.907.144,92	2,07	R\$ 251.096.823,01	2,01
Carajás	R\$ 567.559.314,43	5,69	R\$ 724.497.027,60	6,51	R\$ 853.136.220,86	6,85
Lago de Tucuruí	R\$ 181.298.100,27	1,82	R\$ 237.887.183,02	2,14	R\$ 426.837.901,39	3,42
Marajó	R\$ 124.478.545,69	1,25	R\$ 129.130.837,11	1,16	R\$ 148.386.257,05	1,19
Metropolitana	R\$ 7.612.983.260,21	76,26	R\$ 8.223.199.541,17	73,86	R\$ 9.133.683.705,99	73,29
Rio Caeté	R\$ 168.028.305,53	1,68	R\$ 201.288.996,26	1,81	R\$ 210.674.443,81	1,69
Rio Capim	R\$ 169.929.976,03	1,70	R\$ 214.681.983,56	1,93	R\$ 231.542.090,32	1,86
Tapajós	R\$ 61.178.583,98	0,61	R\$ 66.642.526,99	0,60	R\$ 86.991.448,80	0,70
Tocantins	R\$ 262.475.605,94	2,63	R\$ 270.791.359,86	2,43	R\$ 289.128.052,15	2,32
Xingu	R\$ 137.316.414,94	1,38	R\$ 166.981.459,76	1,50	R\$ 180.306.527,65	1,45
<b>Total</b>	<b>9.982.504.729,19</b>	<b>100,00</b>	<b>11.133.222.070,80</b>	<b>100,00</b>	<b>12.463.228.514,86</b>	<b>100,00</b>

FONTE:Elaboração própria extraída do GP-Pará, 2015

A falta de uma agenda de desenvolvimento institucional para as regiões de integração favorecem a concentração de recursos associados a sua polarização das atividades econômicas em cidades como Belém (Região Metropolitana), Marabá (Região Carajás) e Santarém (Região de Baixo Amazonas), contribuindo para que 82% à 84% de execução orçamentários nos programas finalísticos do PPA, no período de 2012 à 2014, sejam centralizados nessas regiões, ocasionando um sentimento de abandono por parte das

populações que residem nas outras regiões de integração, surgindo até então os famosos anseios separatistas de divisão administrativa do Estado.

O processo histórico de ocupação do Estado do Pará apoiado em grandes projetos minerais, hidroelétricos e de infraestrutura e logística, aliado à sua dimensão territorial, tem gerado impactos sociais e ambientais visíveis nas áreas municipais e reforçado o caráter extrativista da economia paraense. Por sua vez, a migração populacional, que acompanha o processo de implantação desses projetos, tem pressionado a demanda sobre os serviços públicos que, historicamente, apresentam-se aquém das necessidades da população. Essa fragilidade na ação do Estado tem favorecido a formação de identidades regionais diferenciadas, em especial nas regiões localizadas no sul, sudeste e oeste paraenses, que reivindicam a presença do Estado e a implantação de políticas públicas para atendimento efetivo dos interesses regionais, e defendem a autonomia política em relação ao Pará. (SEPLAN, 2015)

## **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O plano plurianual como mecanismo de planejamento associado a sua finalidade para o desenvolvimento regional do Estado, não está contemplando de forma efetiva as 12 regiões de integração, com concentração na região Metropolitana, que envolve os municípios de Belém, Ananindeua, Benevides, Marituba e Santa Bárbara do Pará, com mais de 70% de recursos orçamentários utilizados nos programas finalísticos no período de 2012 a 2014, isso fica evidente dado o próprio dinamismo que a região possui como pólo de atração de investimento e migração de pessoas, disponibilidades de serviços e seu caráter de extrema urbanização em relação às outras regiões, entretanto essa concentração de recursos na região metropolitana não está refletindo no melhoramento de serviços e na qualidade de vida da população.

A falta de uma política de desenvolvimento e integração regional no Estado, refletido até mesmo na elaboração de programas e ações dentro do PPA, facilitando cada vez mais essa discrepância entre as regiões, polarizando os serviços em municípios na região Metropolitana, fomentando e incentivando de certa forma o surgimento de idéias de separatismo no Estado, nas quais municípios com estágio diferenciados de desenvolvimento requerem atenção também diferenciada do governo estadual na formulação de políticas públicas, notadamente naquelas que visam reduzir a pobreza e as desigualdades, considerando as oportunidades e desafios inerentes a cada realidade.

## **REFERÊNCIAS**

AMBONI, Cinthia Soares. **Aspectos Relevantes do Planejamento Governamental e do Plano Plurianual**. Monografia impressa (Curso do Programa Nacional de Formação em Administração Pública). Para obtenção do título de especialista em Gestão Pública, do Departamento de Administração da Universidade Estadual de Maringá. Maringá, 2011;

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **O desafio do planejamento governamental**. Brasília: MP, 2002;

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Manual de elaboração: plano plurianual 2008-2011**. Brasília: MP, 2007;

CAPELLA, Ana Cláudia N. **Perspectiva Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas** - Artigo publicado na Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB), 61, 2006

ESTUDO REAL, **Apostila de Financias Públicas**, Elaboração Prof. Rita de Cássia Teixeira Pires, e Organização: Prof. Leandro Eustáquio de Matos Monteiro. Belo Horizonte, 2009;

LOBATO, Lenaura. **Algumas considerações sobre a representação de interesse no processo de formulação de Políticas Públicas**. Revista de Administração Pública (RAP). v.31, n.1, pp. 30-48, Rio de Janeiro, jan./fev.1997

MONTEIRO, Eduardo José.PEREIRA, Priscila de Góes. **O Estado do Pará e a recém criada política de Integração Regional: Aportes Analíticos, Desafios e Caracterização**. Artigo do XIII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, Santa Catarina, 2009.

MONTEIRO, Jorge Vianna. **Os Níveis de análise das Políticas Públicas**. In: \_\_\_\_ Fundamentos de Política Pública. Rio de Janeiro: Ipea, 1982. cap 2, p.33-53.

Monteiro, Jorge Vianna. **O processo decisório de política**. In: \_\_\_\_ Fundamentos de Política Pública. Rio de Janeiro: Ipea, 1982. cap 3, p.63-83

SEPOF, Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças. **Plano Plurianual 2012-2015 do Governo do Estado do Pará**. Diretoria de Planejamento Estratégico. Pará, 2011

## **A DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO ORDENADOR DE DESPESA NA PMPA E A RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA PELAS CONTAS PÚBLICAS PERANTE O TCE**

**Heyder Silva do Nascimento**

Especialista em Ciências Jurídicas pela Universidade Cruzeiro do Sul/SP,  
[heyder.nascimento@pm.pa.gov.br](mailto:heyder.nascimento@pm.pa.gov.br)

**Daniel Mello**

Doutor em Administração pela UJAEN/UAA  
[heyder.nascimento@pm.pa.gov.br](mailto:heyder.nascimento@pm.pa.gov.br)

### **RESUMO**

A gestão orçamentária, com emprego de recursos públicos, deve ser orientada pela probidade administrativa, sob a pena de responsabilização do ordenador de despesas ou agente delegado por ele. Objetivo Geral: verificar se o Comandante Geral pode ser responsabilizado objetivamente, adotando-se a culpa presumida, por atos praticados por subordinados atuando por delegação. Problema: Qual a responsabilidade do Comandante geral da PMPA, enquanto ordenador de despesas, pelos atos praticados por agentes subordinados delegados? Hipóteses: Há necessidade de delimitar os contornos jurídicos da responsabilidade do Comandante Geral da Polícia Militar perante o Tribunal de Contas; Não há responsabilização objetiva nesse caso, ainda que haja chancela final do Comandante; Cada um responderá na medida de seus atos, apurando-se subjetivamente a questão. Metodologia: pesquisa bibliográfica e documental, com análise qualitativa dos dados, e emprego do entendimento de autores como Carvalho Filho (2018), Di Pietro (2018) e Tartuce (2017). Conclusão: constatou-se que há possibilidade de responsabilizar o Comandante Geral, enquanto ordenador principal de despesas, por ato praticado por agente subordinado, desde que haja relação de causalidade entre o resultado e a conduta irregular identificada na prestação de contas. Em caso contrário, somente o agente delegado responde por não se adotar no direito brasileiro a responsabilidade objetiva.

**Palavras-chave:** Ordenador de despesas. Polícia Militar do Pará. Tribunal de Contas do Estado.

Responsabilidade em prestação de contas.

### **THE DELEGATION OF COMPETENCE OF THE EXPENDITURE ORDER IN THE PMPA AND THE ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR PUBLIC ACCOUNTS BEFORE THE TCE**

#### **ABSTRACT**

The Budgetary management, with the use of public resources, must be guided by administrative probity, under penalty of accountability of the public servant in charge of expenses approval or agent delegated by him. General Objective: To verify if the General Commander can be held objectively liable, adopting the presumed guilt, for acts practiced by subordinates acting under delegation. Problem: What is the responsibility of the General Commander of PMPA, as public servant in charge of expenses approval, for acts practiced by delegated subordinate agents? Hypothesis: It is necessary to

delimit the legal limits of the responsibility of the General Commander of the Military Police in the presence of the Court of Auditors; There is no objective accountability in this case, even if there is final stamp of the Commander; Each one will respond to the measure of their actions, subjectively ascertaining the issue. Methodology: bibliographic and documentary research, with qualitative data analysis, and use of the understanding of authors such as Carvalho Filho (2018), Di Pietro (2018) and Tartuce (2017). Conclusion: it was ascertained the possibility that the General Commander, as public servant in charge of expenses approval, be held responsible for acts performed by a subordinate agent, as long as there is a causal relationship between the result and the irregular conduct identified in the accountability. Contrariwise, only the delegated agent is liable, since objective liability is not adopted in Brazilian law.

**Keywords:** Public servant in charge of expenses approval. Military Police of Pará. Court of Auditors. Accountability

## 1. INTRODUÇÃO

O cenário político-econômico, bem como social, experimentado pelo Brasil na atualidade requer prudência dos gestores públicos, que devem atentar para o desenvolvimento adequado de suas funções, observando princípios e regras gerais que regem o Direito Administrativo e a Administração Pública, sob a pena de serem responsabilizados penal e administrativamente (DI PIETRO, 2018).

Ademais, dada a particularidade de determinadas funções, com a do ordenador de despesas dos órgãos públicos, é latente a necessidade de observar, além dos princípios previstos no art. 37 da Constituição Federal de 1988, os princípios do planejamento, transparência, controle e, em especial, o da responsabilidade, insculpidos no teor da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar Federal nº 101/2000.

Isso porque, exige-se do gestor público cautela na execução financeiro-orçamentária, no emprego dos recursos públicos, a fim de que se alcancem as finalidades dos órgãos que dirigem, sem que isso resulte em sua penalização por questões como desvio de verba, superfaturamento de obras e serviços, dentre outros. A situação fica mais delicada quando se fala do instituto da delegação de competências.

A Polícia Militar do Pará - PMPA tem como ordenador de despesas, que é a pessoa física responsável por celebrar contratos e convênios, bem como ordenar o emprego das verbas orçamentárias no âmbito da Instituição, o Comandante Geral da Corporação, de acordo com a Lei Complementar nº 053, de 07 de fevereiro de 2006. Ocorre que pelo expressivo

efetivo, e abrangência da PMPA, que está presente nos 144 municípios que integram o Estado, e é composta por vários órgãos de Direção Geral, de Direção Setorial e de Execução, o Comandante pode delegar competências, a fim dar celeridade à gestão corporativa. Diante disso, e considerando que há necessidade de prestação de contas junto ao Tribunal de Contas do Estado, o presente estudo se justificou por ser preciso discutir acerca da responsabilidade perante o referido tribunal por atos praticados por autoridades delegadas. A definição de quem seja o ordenador de despesas não consta na lei da Corporação, mas no § 1º do art. 80 do Decreto-lei nº 200/67, que dispõe que “Ordenador de despesas é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual esta responda” (BRASIL, 1967). Diante disso, a problemática do trabalho envolveu o seguinte questionamento: “Qual a responsabilidade do Comandante geral da PMPA, enquanto ordenador de despesas, pelos atos praticados por agentes subordinados delegados?”.

Como hipóteses tiveram-se: 1. Há necessidade de delimitar os contornos jurídicos da responsabilidade do Comandante Geral da Polícia Militar perante o Tribunal de Contas; 2. Não há responsabilização objetiva nesse caso, ainda que haja chancela final do Comandante; 3. Cada um responderá na medida de seus atos, apurando-se subjetivamente a questão.

O objetivo geral da pesquisa foi verificar se o Comandante Geral pode ser responsabilizado objetivamente, adotando-se a culpa presumida, por atos praticados por subordinados atuando por delegação. Os objetivos específicos foram: a) Verificar as teorias referentes à responsabilização, notadamente no que concerne à culpa e dolo; b) Verificar a viabilidade de responsabilizar o Comandante por sua chancela final, eximindo o agente subordinado; c) verificar o que diz a doutrina e jurisprudência sobre o tema.

Para tanto, utilizou-se na metodologia a revisão bibliográfica e documental, verificando-se na lei da Instituição, na lei de Responsabilidade Fiscal e afins o alicerce legal do tema, bem como na doutrina e jurisprudência o posicionamento adotado referente à questão, a fim de sedimentar a discussão em nível de Polícia Militar do Pará. Os dados foram analisados uma abordagem qualitativa, permitindo discutir o tema, gerando inquietação que permita fomentar mais debates.

Dessa forma, realizou-se um breve apanhado acerca do Direito Administrativo e da

Administração Pública, possibilitando seu contorno teórico e legal. Depois se abordaram brevemente mecanismos orçamentários, falando da figura do ordenador de despesas. Posteriormente, falou-se da delegação de competências e do ordenador de despesas na PMPA. Por fim, abordou-se a responsabilização perante o Tribunal de Contas do Estado, delineando responsabilidades.

## **2. DIREITO ADMINISTRATIVO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: BREVES CONSIDERAÇÕES**

A emergência do direito administrativo é, como regra, relacionada com a consolidação do Estado Democrático de Direito. Isso porque, é a partir desse momento, especificamente com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que a administração pública se volta para a finalidade de atendimento do interesse público (CARVALHO FILHO, 2018).

Há autores, ainda, que vinculam o surgimento dessa esfera do direito à emergência dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), e a separação desses poderes à emergência do direito administrativo. Certo é que se reagiu à concentração de poderes na pessoa do monarca, o que monopolizava a ideia de Estado. Pretendia-se a limitação do poder do Rei, a fim de que os direitos dos indivíduos fossem preservados.

Nesse contexto, fala-se em função pública, em atividade administrativa vinculada ao poder político e ao Estado de bem estar social. Sobre isso, assevera Di Pietro (2018, p. 23):

O direito administrativo tem sua origem recente, em razão dos pressupostos históricos que antecederam sua consolidação como ramo do direito autônomo. Assim, a emergência do Estado, com suas partes integrantes, quais sejam o território, o povo e o governo permitiram a instauração do Estado constitucional, que, por sua vez, precisava de regras claras que norteassem a atividade administrativa.

Historicamente, o surgimento e consolidação do direito administrativo no estado brasileiro não se assemelha ao que ocorreu em países como França e Alemanha. Isso porque, no Brasil, a sistematização desse ramo do direito não teve vinculação com a justiça administrativa. Em meados de 1824 foi instituído o Conselho de Estado, que não gozava de autonomia, sendo órgão de assessoramento do Imperador para assuntos urgentes e que ameaçavam a ordem.

Diante disso, a construção doutrinária sobre o tema não é robusta, tendo iniciado a

partir da criação das cadeiras de direito administrativo em São Paulo e Olinda no ano de 1851, sendo fortemente influenciado pela Europa (JUSTEN FILHO, 2013). Conceitualmente, direito administrativo consiste no conjunto de normas de conduta coativa, positivadas pelo Estado, que exige coercitivamente seu cumprimento. Assinala, nesse sentido, MEIRELLES (2014, p. 12):

As normas de direito administrativo são impostas pelo Estado, traduzindo-se em princípios referentes à conduta social, voltados para a consecução da Justiça, por meio da satisfação do interesse público, garantindo aos indivíduos uma existência e coexistência pacífica no seio social. É esse ramo do Direito pertencente à esfera do Direito Público Interno. Sua base principiológica tem seu alicerce no texto constitucional.

Disso se depreende que o Direito Administrativo constitui o conjunto de princípios jurídicos harmônicos, voltados à regulamentação de órgãos, dos agentes que os integram e da atividade administrativa, objetivando a realização concreta, direta e imediata dos fins almejados pelo Estado enquanto ente garantidor de direitos e liberdades individuais.

Para tanto, esse ramo do direito evoluiu ao longo do tempo, sendo hoje mais abrangente, abarcando, além da atividade administrativa em si, a própria conduta do gestor público, que deve observar os princípios constitucionais dispostos expressamente no art. 37 da Constituição Federal de 1988, quais sejam legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, além daqueles implícitos, como a supremacia do interesse público e a indisponibilidade do interesse público (MAZZA, 2014).

Aliás, no que concerne à atividade administrativa, esta não se manteve inerte ao longo do tempo, coadunando-se com as mudanças no contexto político-econômico e social, de forma que o desenvolvimento dessa atividade, por estar vinculada à atuação estatal, está em constante evolução, tanto doutrinariamente quanto legalmente.

Desse modo, a separação ocorrida entre os interesses do monarca e os interesses do Estado, num viés que passou a considerar a coletividade, implicava na adoção de novo modelo inovador de gestão, momento em que emergiu o modelo burocrático. Sua finalidade era atingir a superioridade técnica, adotando a racionalidade no que concerne ao processo de tomada de decisão do Estado (HACHEM, 2013). Segundo Guerra (2015, p. 18):

O modelo burocrático centrava sua atenção na racionalidade dos

processos, com ênfase na impessoalidade. A razão decisiva para sua adoção foi a necessidade de adoção de uma administração mais técnica, desconcentrando atividades, mas sem perder o viés de controle da gestão. A tomada de decisão ficaria mais objetiva, com a possibilidade de previsão decisória e as consequências num contexto abrangente e em longo prazo.

Ora, passou-se de um Estado centralizador, onde os interesses do monarca eram a finalidade da administração, para o Estado do bem estar social, onde o foco é assegurar condições mínimas de sobrevivência aos indivíduos, concretizado pela satisfação do interesse público por meio da prestação de serviços e demais atividades. Essa postura mais intervencionista do Estado tem o condão de coibir a emergência de conflitos de interesses dos diversos grupos que integram a sociedade, considerando a ideia de bem comum como ideal a ser alcançado de forma paulatina.

A Administração Pública, de acordo com Di Pietro (2018), abarca duas perspectivas. De um lado o sentido objetivo, que concerne à atividade desempenhada pelo Estado por meio dos órgãos da administração direta e indireta; e de outro, o sentido subjetivo, que se refere aos órgãos e pessoas jurídicas, a quem é atribuída através de lei a competência para o exercício das atividades estatais.

De um modo geral, assinala Meirelles (2014, p. 35):

Administração Pública consiste em todo o aparelhamento do Estado, direcionado para a realização de serviços, objetivando satisfazer o interesse público, as demandas sociais coletivas. Isso significa que a administração não pratica atos de governo, mas sim atos de execução, de acordo com a competência do órgão e de seus agentes. Para tanto, deve observar as regras do direito administrativo, obedecendo aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Disso se depreende que a administração pública, norteada e disciplinada pelas normas e princípios do direito administrativo, tem a finalidade precípua de satisfação do interesse público, sem desprezar os interesses individuais. Seu compromisso é o de atuar dentro de parâmetros legais, sem desvirtuar seu objetivo. Havendo quaisquer desvios, emerge a possibilidade de responsabilização.

### **3. MECANISMOS ORÇAMENTÁRIOS E O ORDENADOR DE DESPESAS**

A fim de desempenhar sua atividade, a Administração Pública deve dispor de recursos financeiros que permitam a prestação de serviços. Para tanto, tem-se os instrumentos

orçamentários, como a Lei Orçamentária Anual e o Plano Plurianual, que se referem à previsão de despesas e receitas para um determinado período, a de forma a evitar gastos exorbitantes e desnecessários, bem como o emprego inadequado das verbas públicas (OLIVEIRA, 2010).

A gestão no âmbito dos órgãos públicos abarca uma estrutura administrativa, econômica, social, dentre outras, voltada para a viabilidade da atividade administrativa, utilizando sistemas de direção e controle, a fim de atingir a eficiência e eficácia na consecução das metas organizacionais. Dessa forma, tem-se o Tribunal de Contas do Estado, que avalia periodicamente, por meio da prestação de contas, a capacidade de governança e gestão da Administração Pública.

Sobre isso, assevera Mendes (2011, p. 19):

A administração, periodicamente, faz a previsão orçamentária, onde cada órgão da administração direta e indireta vai informar o que vai gastar e com o que, prevendo os resultados do emprego dos recursos. Após o período de execução desse orçamento, é preciso avaliar se o que estava previsto foi plenamente executado. Assim, o Tribunal de Contas monitora e avalia a atuação da gestão, com o objetivo de observar se foi atingido o objetivo organizacional, atendendo as necessidades dos cidadãos e demais partes interessadas.

Disso se depreende que o TCE analisa a qualidade da governança pública, por meio do controle orçamentário, verificando se os valores informados foram efetivamente utilizados para a consecução dos objetivos propostos. Sobre isso, importante ressaltar que a transparência das contas públicas é um dos objetivos precípuos da Lei de Responsabilidade Fiscal, permitindo o controle social da execução do orçamento público.

A Administração Pública Federal conceitua orçamento público como sendo uma ferramenta por meio da qual o governo vai realizar a estimativa de receitas, bem como fixar as despesas para um período determinado, a fim de possibilitar o controle das finanças públicas, além da execução das políticas públicas em prol do interesse coletivo. Sobre os mecanismos orçamentários, aduz Lima (2015, p. 31):

Legalmente, tem-se a previsão de três instrumentos orçamentários, quais sejam: o Plano Plurianual – PPA, que define diretrizes, objetivos e metas de médio prazo, alcançando o período de quatro anos. Dispõe sobre metas programáticas, onde a Administração Pública vai planejar despesas de capital, as que dela decorrem, bem como as relacionadas aos programas continuados. Após essa definição, são estabelecidas metas e prioridades, para o exercício seguinte, tendo-se como ferramenta a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, que objetiva

orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual - LOA, dispendo, ainda, acerca de critérios e limitação de empenho, dentre outras questões.

A Lei Federal nº 4.320/64 dispõe, nesse sentido, sobre a Tomada de Contas dos agentes responsáveis pelo emprego de bens patrimoniais ou recursos financeiros públicos. O referido diploma legal prevê normas gerais de Direito Financeiro, a fim de possibilitar a elaboração e controle orçamentário, além dos balanços referentes a todas as esferas de governo (federal, estadual, municipal e Distrito Federal). Em seu art. 62, a lei em comento prevê que “o pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação”.

Diante disso, tem-se a figura do ordenador de despesas, emergida com Reforma Administrativa do Estado, em 1967, quando ocorreu a implantação do Sistema de Fiscalização Financeira e Orçamentária (MENDES; BRANCO, 2017). Ademais, tem-se o § 1º do art. 80 do Decreto-Lei nº 200/1967, que dispõe que “Ordenador de despesas é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual esta responda”.

Nessa esteira, assinala Justen Filho (2014, pp. 30-33):

A figura do Ordenador de Despesas, nos moldes do que dispõe art. 80, ° 1º do Decreto-lei nº 200/1967, refere-se ao agente responsável pelo emprego dos recursos orçamentários, devendo ser pessoa física. Esse sujeito goza de discricionariedade quanto ao exercício da gestão, sendo imperioso que agregue conhecimentos suficientes e necessários nos aspectos orçamentário, financeiro, contábil e patrimonial, o que facilitará, enquanto gestor, o processo de tomada de decisão.

O ordenador de despesas deve atuar norteado pelos princípios constitucionais da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência, adotando a transparência em sua gestão, como corolário da boa governança. Isso porque, não é suficiente que cumpra as formalidades dispostas na legislação, sendo primordial que seja eficiente no que tange à

8

gestão orçamentária, financeira e patrimonial que são de sua responsabilidade, enquanto administrador público, preservando a imagem institucional diante da sociedade, que é o público alvo de sua atuação.

Esse sujeito, responsável pela movimentação de créditos orçamentários, empenho de

despesa e realização de pagamentos, é investido de responsabilidades que implicam na necessidade de se qualificar, buscando reunir conhecimentos em áreas distintas, porém afins, que permitirão o exercício com excelência de sua função (DI PIETRO, 2013). Como agente centralizador da tomada de decisões referentes aos diversos contextos e áreas administrativas, esse indivíduo deve reunir as qualidades de um líder, sendo referência de conduta e comportamento moral, ético e legal para os que estejam sob sua ingerência.

Nesta esteira, aduz Carvalho Filho (2010, p. 70):

Para alcançar o êxito da missão de gestão, refletindo numa boa governança, é preciso que o ordenador de despesas desenvolva a capacidade de relacionamento interpessoal, sendo comunicativo, o que implica em expor clara e objetivamente suas ideias, motivando a si e aos outros, além da reunião de conhecimentos técnicos que permitam avaliar as alternativas e tomar decisões acertadas.

Assim, o agente público que desenvolve a função de ordenador de despesas tem se evidenciado no âmbito das organizações públicas. Seu trabalho envolve expressiva carga de responsabilidade, revestindo-se de essencial importância na consecução da despesa pública, em razão das consequências fiscais que pode desencadear. Isso porque esse sujeito pode ser responsabilizado quando de incoerências na prestação de contas junto ao Tribunal de Contas.

Toda e qualquer conta pública é consequência de uma ordenação ou autorização, ou seja, da existência de um fato material, onde um indivíduo é responsável, nesse caso o ordenador de despesas. Sua atividade, desse modo, está vinculada à atividade administrativa nos contextos da execução orçamentária, englobando despesa com pagamento de pessoal, serviços de terceiros, obras e serviços de engenharia, dentre outros (ALTOUNIAN, 2012).

Importante ressaltar que, dependendo da estrutura organizacional, há a possibilidade do ordenador de despesas principal delegar competências para agentes subordinados, vinculando a realização da despesa com sua chancela final ou não. Isso vai implicar na tomada de contas, onde qualquer eventual incoerência deve ser ligada a quem ordenou a despesa.

#### **4. INSTITUTO DA DELEGAÇÃO NO DIREITO ADMINISTRATIVO E O ORDENADOR DE DESPESAS NA POLÍCIA MILITAR DO PARÁ**

Com o fim de garantir a concretização do interesse público a Administração Pública, por

vezes, interfere na esfera íntima da vida dos indivíduos, no âmbito do interesse individual, restringindo o exercício de direitos e liberdades fundamentais, asseguradas legalmente a todo cidadão. Isso implica na necessidade do Estado possuir ferramentas próprias que possibilitem alcançar os fins pretendidos, às quais se denomina poderes ou prerrogativas da Administração (NETTO; BITENCOURT NETO, 2012).

O exercício da atividade administrativa, devido à sua complexidade e à extensão organizacional, implica, não raras vezes, na necessidade de delegação de competências, a fim de permitir que a organização atinja os fins a que se destina. No caso da Polícia Militar do Estado do Pará – PMPA, por exemplo, onde o ordenador de despesas é o Comandante Geral da Corporação, em razão da diversidade de setores, subdivididos em órgãos de direção geral, setorial e de execução, o desempenho dessa função por somente uma pessoa inviabilizaria a dinâmica institucional.

Sobre a delegação, Carvalho Filho (2018, p. 45) assinala que:

Por delegação se compreende a extensão de competências e atribuições de um órgão, ou pessoa, a outro, que pode estar na mesma hierarquia ou ser subordinado. Frise-se que essa ação só é possível quando a competência não for exclusiva, ocasião em que somente aquele sujeito previsto legalmente pode executar a ação. Tendo caráter temporário, saliente-se que a delegação não consiste na transferência da competência, mas sim em sua extensão ou ampliação.

Corroborando com esse entendimento o teor do art. 12 da Lei 9.784/1999, lei que regula o processo administrativo no âmbito federal, como se vê, *in verbis*:

**Art. 12. Um órgão administrativo e seu titular poderão, se não houver impedimento legal, delegar parte da sua competência a outros órgãos ou titulares, ainda que estes não lhe sejam hierarquicamente subordinados, quando for conveniente, em razão de circunstâncias de índole técnica, social, econômica, jurídica ou territorial. (BRASIL, 1999) (grifei)**

Perceba-se que legal e doutrinariamente a delegação é perfeitamente aceitável, havendo razões motivadoras, sendo importante frisar a questão da não transferência de competência, que permanece pertencendo ao órgão ou titular de determinada função. Isso significa que a própria competência se vincula ao órgão e à função e não à pessoa.

Carvalho Filho (2010) aduz que são serviços delegáveis o que, por natureza ou por força de determinação legal, comportem a execução por meio do Estado ou de particulares, sem que isso implique em problemas de gestão. Outros. Porém, como os serviços afetos à

segurança pública, não podem, em hipótese alguma, ser delegados para terceiros, considerando sua importância e poder de ingerência.

Assevera Mazza (2014) que não somente a prestação de serviços pode ser delegada, sendo possível a delegação de atribuições dentro do órgão. Quando há a necessidade de dinamizar o funcionamento de determinada organização, o ordenador de despesas principal pode delegar funções para um agente subordinado. É o que ocorre no âmbito da Polícia Militar do Pará, conforme teor do art. 8º da Lei de Organização Básica da Corporação, Lei Complementar nº 053/06, como se vê:

Art. 8º Compete ao Comandante-Geral:

I - o **comando**, a **gestão**, o emprego, a supervisão e a coordenação geral das atividades da Corporação, assessorado pelos órgãos de direção e de execução;

[...]

III - **encaminhar, ao órgão competente, o projeto de orçamento anual referente a Polícia Militar** e participar, no que couber, da elaboração do plano plurianual;

IV - **celebrar convênios e contratos de interesse da Polícia Militar com entidades de direito público ou privado**, nos termos da lei;

[...]

VII - **ordenar o emprego de verbas orçamentárias ou de créditos abertos em favor da Polícia Militar** e de outros recursos que esta venha a receber, oriundos de quaisquer fontes de receitas;

[...]

§ 2º **O Comandante-Geral poderá delegar competência para a expedição de atos administrativos, visando à agilização da gestão da Corporação.** (PARÁ, 2006) (grifei)

Perceba-se que compete a esse sujeito a gestão orçamentária da Corporação como um todo. Além de sua participação na elaboração do Plano Plurianual, onde vai constar os programas de execução continuada, e demais políticas que se pretende implementar no âmbito da Instituição. É o Comandante Geral do ordenador de despesas da PMPA.

Delegar quer dizer a transferência do exercício de determinada ação a um órgão ou a um agente público hierarquicamente inferior, subordinado. Quem transfere é denominado de autoridade delegante. Segundo Justen Filho (2014) ao se delegar competência não se renuncia à competência originária.

Na estrutura da PMPA ser tem, por exemplo, o Escritório de Projetos da Polícia

Militar, que é órgão de assessoramento do Comandante-Geral, e objetiva auxiliar os gerentes de projetos na implementação dos princípios, das práticas, das metodologias, das ferramentas e das técnicas de gerenciamento de projetos para a captação de recursos, nos moldes do que prevê o art. 22-A da Lei nº 053/06.

Entro da estrutura desse projeto se tem, conforme inciso IV do art. 22-A a Seção de Controle, Fiscalização, Melhoria e Prestação de Contas dos Convênios. Essa seção é a responsável por fiscalizar os convênios celebrados com pessoas físicas ou jurídicas em prol da Instituição (PARÁ, 2006). No Boletim Geral da Corporação é comum observar publicações onde consta um servidor, hierarquicamente inferior ao Comandante Geral, como fiscal de determinado contrato ou convênio. A função originariamente é de incumbência do Comandante, mas para que se viabilize a gestão com qualidade ocorre a delegação, pois seria humanamente impossível a esse sujeito fiscalizar todo o emprego de verba orçamentária e a fiscalização.

Sobre o objetivo da delegação, aduz Lima (2015, p. 56):

Objetiva-se com a delegação alterar a divisão de atribuições na esfera da Administração Pública, sendo essencial que se especifique no ato de delegação, expressamente, que atribuições estão sendo transferidas, bem como os limites da atuação da autoridade delegada e o período em que a delegação perdurará. Isso visa conferir segurança jurídica aos casos concretos. Não havendo manifestação em relação ao prazo de duração, depreende-se que a transferência de atribuições vai perdurar enquanto não houver disposição em contrário.

De acordo com o Decreto-Lei Federal nº 200/1967, o instituto da delegação é ferramenta utilizada na desconcentração administrativa, objetivando assegurar maior celeridade e objetividade às decisões non âmbito das organizações. É, nesse sentido, instrumento de desburocratização, permitindo que a autoridade delegada auxilie na dinamização da decisão administrativa. Esclarece, ainda, o referido diploma legal que, além da necessidade de especificações quanto à abrangência da delegação, para que possa produzir os efeitos pertinentes e possibilite o controle social deve ser publicada em diário oficial.

O ordenador de despesa originário ou primário responde, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal e de Improbidade Administrativa, pelas ações e atos praticados no âmbito de sua gestão. A necessidade de especificar o objetivo da delegação e sua abrangência é exatamente para permitir a individualização de conduta para fins de responsabilização.

## 5. RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA E PRESTAÇÃO DE CONTAS

Como assinalado, na esfera da PMPA existe o escritório de projetos, onde há seção responsável pela prestação de contas. Para verificar a questão da responsabilização perante o Tribunal de Contas, é preciso delinear os contornos da responsabilidade do ordenador de despesas, aferindo os limites de sua competência.

E acordo com a Constituição Federal de 88, compete ao Tribunal de Contas dos Estados o dever de apreciar as contas prestadas pelos Governadores anualmente, além de julgar as contas dos administradores e demais gestores de órgãos da administração direta e indireta, responsáveis pelo emprego de recursos financeiros, bens e demais valores públicos (MENDES; BRANCO, 2017).

Assinalam os autores, ainda, (2017, p. 23):

O controle exercido pelo Tribunal de Contas dos Estados é de natureza financeira e se refere à gestão de bens, dinheiros e valores públicos, verificando-se aspectos relativos à legalidade do ato, legitimidade para praticar o ato e economicidade orçamentária. Este controle lato sensu abarca a fiscalização financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e contábil. A ideia é verificar se o emprego de bens, dinheiros e valores públicos observa princípios constitucionais relativos à administração pública, bem como se tem objetivado atingir o interesse público, com eficiência e eficácia.

Disso se depreende que essa fiscalização engloba das dimensões de verificação de conformidade e legalidade no que tange aos lançamentos e escrituração contábil, além da execução orçamentária, gestão financeira referente à guarda e administração patrimonial, em especial no que concerne à licitação e contratos administrativos, bem como ao planejamento e execução de obras públicas. É preciso ressaltar que no orçamento há previsão de despesas e estimativa de receitas, com o fim de alcançar os objetivos propostos (LIMA, 2015).

Com o sancionamento da Lei de Responsabilidade Fiscal, a figura do ordenador de despesas foi expressivamente evidenciada no que tange à responsabilização referente à execução orçamentária de um modo geral. Isso porque, legalmente se exige como requisito de validade de determinados atos, além da ordenação da despesa, que se analisem de forma prévia os aspectos que interfiram na regularidade do que se queira executar, bem como a compatibilidade do ato com o orçamento, e demais instrumentos orçamentários.

Diante da grandiosidade da função desse sujeito, é cediço que se exija dele conduta pautada nos preceitos fundamentais do controle da despesa pública, quais sejam, conforme Altounian (2012), a legalidade, a fidelidade funcional e o cumprimento do programa de trabalho. Isso significa que esse sujeito deve sempre observar limites legais, como os dispostos da lei de licitações, bem como que deve ser fiel ao que prevê a lei orçamentária anual, a lei de diretrizes orçamentárias e o plano plurianual.

Nesse contexto, tem-se a prestação de contas como mecanismo de controle e monitoramento desses fatos, onde o gestor, responsável pelo órgão, seja pessoa física ou jurídica, deverá justificar o emprego de determinada quantia, ou o uso de determinado objeto. Perceba-se que essa prestação de contas não abrange somente valores financeiros, mas todo e qualquer bem público empregado na administração direta ou indireta (BRASIL, 2010).

Essa obrigação, de acordo com Guerra (2015) de demonstrar como e onde foram empregados os valores e dinheiros públicos decorre de documentos internacionais, como a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, onde seu art. 15 prevê que “A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração”. Diante disso, a Constituição de 1988 considera a prestação de contas um princípio constitucional, e sua violação pode culminar, inclusive, em intervenção nos Estados, e destes nos Municípios.

Isso evidencia a importância desse processo para que se tenha uma administração pública justa, igualitária e incorruptível. Havendo qualquer irregularidade emerge a possibilidade de responsabilização de quem realizou o ato que tenha, por exemplo, ocasionado prejuízo ao erário, incorrendo, assim, em ato de improbidade administrativa.

Neste sentido, aduz Justen Filho (2014, p. 165)

A improbidade administrativa consiste na ação ou omissão violadora do dever constitucional de moralidade no exercício de função pública, que acarreta na imposição de sanções civis, administrativas e penais, de modo cumulativo. No tocante à sua previsão constitucional, a Constituição Federal de 1988 lhe conferiu contornos mais objetivos e claros do que qualquer outra, dando a importância devida a essa questão.

Disso se depreende que foi a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 que a improbidade passou a ser considerada como ilícito de responsabilidade. Nesse contexto, tem-se duas definições sobre a questão, ambas com previsão constitucional. De um lado, tem-se a responsabilidade dos altos mandatários do povo, num contexto penal, e, de outro,

questões referentes à sanção administrativa (SILVA, 2012). Em seu art. 37, a CF/88 previu a moralidade como princípio explícito da Administração Pública, em razão do que no § 4º do mesmo artigo fala da improbidade e os efeitos sancionatórios que dela podem decorrer, como, por exemplo, a suspensão dos direitos políticos e o ressarcimento ao erário.

Acerca do princípio da probidade administrativa, doutrinariamente é compreendido como uma espécie qualificada da moralidade administrativa. Sobre isso, assinala Silva (2012, p. 671):

A probidade administrativa é uma forma de moralidade administrativa que mereceu consideração especial da Constituição, que pune o ímprobo com a suspensão de direitos políticos, além de outras formas de sanção (art. 37, § 4.º). A probidade administrativa consiste, nesse sentido, no dever de o funcionário servir a Administração com honestidade, procedendo no exercício das suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer.

Disso decorre que a conduta de um indivíduo ocupante de um cargo público deve ser ilibada, pautando-se por parâmetros legais de equidade, justiça, boa-fé, sempre zelando pelo patrimônio público e buscando a satisfação do interesse público como objetivo precípua da administração.

Corroborando com esse entendimento Di Pietro (2018, p. 345):

Quando se exige probidade ou moralidade administrativa do agente público, significa que não basta agir de acordo com a legalidade formal, restrita, referente à atuação administrativa, com observância da lei, é preciso, além disso, também a observância de princípios éticos, de lealdade, de boa-fé, de regras que assegurem a boa administração e a disciplina interna da Administração Pública. Probidade, então, refere-se a um conjunto de valores que excedem a legalidade pura e simples.

Nesse contexto, a prestação de contas, decorrente de mandamento constitucional, é também norteadada, além dos princípios explícitos no texto da CF/88, por outros dois princípios essenciais da Administração Pública, quais sejam a supremacia do interesse público e a indisponibilidade do interesse público.

Ora, o interesse público é o fim que deve atingir a administração pública, devendo prevalecer sobre o interesse particular quando houver conflito entre eles. Isso não significa que o interesse individual será desprezado, mas flexibilizado em prol de um bem maior, da coletividade. Nesse sentido, a prestação de contas de recursos públicos não configura ato de natureza particular, sendo de interesse de toda a sociedade saber onde os recursos foram

aplicados.

Considerando, ainda, princípios constitucionais, Venosa (2013) aduz que, havendo questionamento sobre a prestação de contas, no que tange à falhas e/ou irregularidades em sua apreciação, deve ser viabilizado o exercício do contraditório e da ampla defesa, permitindo que a autoridade que tenha sua prestação de contas questionada se justifique.

Na sistemática de prestação de contas se tem a Teoria de Agência, ou Teoria do Agente Principal, onde uma pessoa, agente principal, ordenador de despesas, por exemplo, engaja outra pessoa, o agente secundário, para desenvolver determinada tarefa, por meio da delegação de competências para a tomada de decisão (TARTUCE, 2017). Essa relação poderá ocasionar conflitos, ensejando a responsabilização, ocasião em que se vai verificar quem será responsabilizado: o agente principal ou o delegado.

## **6. RESPONSABILIDADE DA AUTORIDADE DELEGADA PERANTE O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**

Diante da irregularidade na prestação de contas junto ao Tribunal de Contas do Estado, questiona-se quem será responsabilizado, considerando que, no caso da PMPA, o Comandante Geral é ordenador de despesas principal, mas a legislação específica da Corporação permite a delegação de competências.

A ideia de responsabilização no âmbito administrativo não se encerra num sentido unívoco, variando conforme o contexto em que tenha ocorrido a irregularidade. Para ilustrar esse entendimento, verifique-se o exemplo de um comandante de um navio, que tinha a responsabilidade de zelar pela segurança dos passageiros e da embarcação. Em razão de ter ingerido bebida alcoólica, ocasionou a perda do navio com tudo que estava em seu interior. Alegou, no processo, insanidade, mas ainda assim, respondeu por culpa dos danos causados (VENOSA, 2013).

Disso se depreende quatro sentidos acerca da responsabilidade, quais sejam: responsabilidade como dever decorrente de um papel social; responsabilidade como relação de causalidade; responsabilidade como punibilidade/sancionabilidade; e responsabilidade como capacidade. No caso do ordenador de despesas, é preciso verificar a relação de causalidade entre a conduta praticada e o dano, a fim de aferir sua responsabilidade pelos atos causados

por agente delegado.

O Comandante Geral da PMPA é, como assinalado, o ordenador de despesas originário ou principal da instituição, em decorrência de previsão disposta na Lei nº 053/06 – Lei de Organização Básica da Corporação. O exercício dessa função, porém, pode ser delegada a um agente subordinado, dada a extensão e abrangência da PMPA, visto que se fosse executar pessoalmente todos os atos fiscalizatórios e de execução orçamentária, causaria prejuízo ao bom andamento organizacional.

Como regra, a responsabilização de um agente é consequência da incidência de ato ilícito, que, em essência, constitui um procedimento realizado sem a observância de preceitos legais, principiológicos, morais e éticos, violando o interesse coletivo, objetivo maior a ser alcançado pela administração pública (OLIVEIRA, 2010). Quando da violação de um dever funcional decorrente de lei, como é o caso do ordenador de despesas, se resulta em prejuízo ao erário ou a terceiro, emerge o dever de reparar esse prejuízo, ocasionando a responsabilização.

Esclareça-se que, em decorrência da teoria do agente principal, quando ocorre a delegação de competência, o agente delegado passa a ser responsável pelos atos que praticar, não havendo relação de causalidade entre o agente principal e as consequências dos atos praticados por agentes subordinados delegados. Nesse sentido, assinala Tartuce (2017, p 121):

Deve-se, porém, consignar claramente que o ordenador de despesa não pode ser responsabilizado por prejuízos eventualmente causados à Fazenda Pública por agentes subordinados delegados no exercício de determinada função. Ressalte-se que na portaria de delegação vem delineados os objetivos e abrangência da competência do sujeito delegado, de forma que se esse usar de má fé ou exorbitar as ordens recebidas, exceto se agir em consonância com ordens do agente delegante, não há que se falar em responsabilidade de quem delegou a competência.

Considerando o contexto fático, tem-se que a culpa está ligada à responsabilidade, gerando uma relação de causalidade, ainda que não seja dolosa. Assim, ninguém pode ser responsabilizado sem que tenha faltado com o dever de cautela em seu agir. Isso dentro do âmbito da responsabilidade subjetiva, onde se exige a comprovação, ao menos de culpa, para que haja responsabilização.

Acerca da responsabilidade civil, o Código Civil de 2002 adota a teoria da responsabilidade subjetiva, mantendo o posicionamento adotado pelo Código Civil de 1916.

Porém, inova ao dispor sobre a obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, no caso da atividade desenvolvida implicar, em razão de sua natureza, em risco aos direitos de outrem (ALTOUNIAN, 2012).

No contexto da atividade desenvolvida pelo ordenador de despesas na PMPA, não há esse risco iminente, relativo à natureza da atividade. O que reforça a ideia de que não há que se falar em responsabilização do Comandante Geral pelos atos praticados por agentes subordinados delegados. Entendimento contrário se observa se o ordenador principal tiver concorrido para a perpetração da irregularidade.

Nesse sentido, assinala Di Pietro (2018, p. 453):

A simples existência de um fato apontado como irregular não é suficiente para ensejar a punição do gestor. Exige-se o exame da situação fática, a fim de identificar quem forma os autores do fato, qual a conduta perpetrada pelo agente, a existência de nexo de causalidade entre a conduta e a irregularidade e a culpabilidade. Verificada a existência da prática de um ato ilegal, deve o órgão fiscalizador identificar os autores da conduta, indicando sua responsabilidade individual e a culpa de cada um.

Quando se constatar a existência de um ato administrativo eivado de vício, seja mera irregularidade seja ilegalidade, é preciso verificar quem foi o responsável pela prática do ato. Em se tratando da Polícia Militar do Pará, o ordenador de despesas principal é o Comandante Geral, o que não quer dizer que será o responsável por todos os atos referentes à execução orçamentária ou celebração de convênios e contratos.

É possível que o referido sujeito determine, ainda que tenha delegado função, a necessidade de constar sua chancela final, para que o contrato, empenho, a execução de obras e serviços de um modo geral efetivamente aconteça. Nesse caso, deverá ser avaliada na prestação de contas se contribuiu para a ocorrência de ilegalidade. Em caso positivo, poderá ser responsabilizado a título de culpa.

De outro modo, se o agente subordinado delegado agiu por conta própria, exorbitando as ordens recebidas, ou empregando recursos de forma parcial, a fim de obter qualquer vantagem para si ou para outrem, não se pode falar em responsabilização do Comandante Geral, ainda que seja o ordenador de despesas principal.

Nesta esteira, no que concerne à responsabilidade perante o Tribunal de Contas do Estado, dever-se-á sempre analisar o caso concreto, a fim de identificar os autores do ato

irregular, e individualizar a culpa. Ressalte-se que a sanção pode se dar nas três esferas de punição: administrativa, penal e civil, que são independentes entre si.

## **7. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O ordenador de despesas é o agente responsável pelo recebimento, verificação, guarda ou aplicação de dinheiros, valores e bens públicos, sendo responsabilizado pelas irregularidades nesse processo, perante o Tribunal de Contas. Por esse motivo, compete-lhes zelar pela boa e regular aplicação de recursos públicos, tanto nos atos que praticam como naqueles que ocorrem no âmbito das repartições públicas.

Diante disso discutiu-se, no âmbito da Polícia Militar do Estado do Pará, a possibilidade de responsabilização do ordenador principal de despesas, no caso o Comandante Geral da Instituição por atos praticados por agentes subordinados delegados. Isso porque, considerando a dimensão territorial do Estado, e que a Corporação se faz presente nos 144 municípios, é humanamente impossível que esse sujeito consiga realizar o gerenciamento orçamentário no âmbito de toda a PMPA.

Em razão disso, delega o exercício de sua função a agentes que lhes são subordinados, a fim de dinamizar o desenvolvimento das atividades organizacionais. Pelo exposto na pesquisa, percebeu-se que o Código Civil de 2002 não adota a responsabilidade objetiva por prejuízos causados ao erário ou a terceiros, de forma que diante da irregularidade identificada na prestação de contas junto ao Tribunal de Contas do Estado será instaurado o competente processo para apurar quem realizou a conduta e verificar as medidas de culpabilidade de cada um, a fim de aferir a penalidade que será aplicada, individualizando comportamentos.

Em resposta ao questionamento levantado na pesquisa, tem-se que a apuração da responsabilidade do ordenador principal de despesas dependerá da verificação do caso concreto, podendo ou não responder, de acordo com a vinculação que tenha com o ato irregular praticado. Sendo cediço que não haverá responsabilização objetiva, pelo simples fato de ser o titular da função.

Em suma, é imperioso que no ato de delegação sejam delimitados poderes e abrangência da competência do agente subordinado delegado, bem como o prazo de duração deste instrumento. A partir de então, a responsabilidade, por exemplo, pela celebração e

fiscalização de contratos competirá a esse agente específico, sendo ele quem será responsabilizado em caso de irregularidade.

### REFERÊNCIAS:

- ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. **Obras públicas: licitação, contratação, fiscalização e utilização**. 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 06 out. 2021.
- \_\_\_\_\_. **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. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4320compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320compilado.htm)>. Acesso em: 06 out. 2021.
- BRASIL. **Tribunal de Contas da União**. Curso auditoria governamental: módulo 1 – introdução à auditoria. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2010.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 23. ed., Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2010.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 26. ed., São Paulo: Atlas, 2013.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.
- HACHEM, Daniel Wunder. **A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento**. Revista Direitos Fundamentais & Democracia, v. 13, n.13, Curitiba, UniBrasil, p. 340-399, jan./jul. 2013.
- GUERRA, Sérgio. **Discrecionariade, regulação e reflexividade: uma nova teoria sobre as escolhas administrativas**. 3 ed., Belo Horizonte: Fórum, 2015.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 9. ed. Revista dos Tribunais, 2013.
- \_\_\_\_\_. **Curso de Direito Administrativo**. 10. ed. Revista dos Tribunais, 2014.
- LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo: Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas**. 6ª ed. São Paulo: Editora Método, 2015.
- MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito**

**Constitucional** (Série IDP). 12ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 4. ed., São Paulo: Saraiva, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 40. ed., São Paulo: PC Editorial Ltda, 2014.

MENDES, Renato Geraldo. **Lei de licitações e contratos anotada: notas e comentários à lei nº 8.666/93**. 8 ed. Curitiba: Zênite, 2011.

NETTO, Luísa Cristina Pinto e; BITENCOURT NETO, Eurico. (Org.). **Direito Administrativo e Direitos Fundamentais: diálogos necessários**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

OLIVEIRA, Adelino Fernandes de. **Auditoria interna e controle governamental**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2010.

PARÁ. **Lei Complementar Nº 053, de 7 de fevereiro de 2006**. Dispõe sobre a organização básica e fixa o efetivo da Polícia Militar do Pará - PMPA, e dá outras providências. Disponível em:

[https://www.pm.pa.gov.br/images/PM1/Disp%C3%B5e\\_sobre\\_a\\_organiza%C3%A7%C3%A3o\\_b%C3%A1sica\\_e\\_fixa\\_o\\_efetivo\\_da\\_Pol%C3%ADcia\\_Militar\\_do\\_Par%C3%A1\\_.pdf](https://www.pm.pa.gov.br/images/PM1/Disp%C3%B5e_sobre_a_organiza%C3%A7%C3%A3o_b%C3%A1sica_e_fixa_o_efetivo_da_Pol%C3%ADcia_Militar_do_Par%C3%A1_.pdf)  
. Acesso em: 10 Out. 21.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 35. ed., São Paulo: Malheiros, 2012.

TARTUCE, Flávio. **Manual de direito civil: volume único**. 7ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Método, 2017.

VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito Civil: responsabilidade civil**. vol. 04. 13ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.

## **GESTÃO ORÇAMENTÁRIA: uma análise dos créditos adicionais suplementares do Corpo de Bombeiro Militar do Pará (CBMPA), exercício 2020**

Luís Fábio Conceição da Silva  
Graduado em Gestão de Riscos Coletivos  
luisfabiobm@gmail.com

Rosana Pereira Fernandes  
Dra. em Desenvolvimento Socioambiental (NAEA/UFPA)  
rosaferr@uol.com.br

### **RESUMO**

O orçamento público é um objeto permanente de estudo, e a abertura de créditos adicionais suplementares, durante sua execução, gera dúvidas quanto à credibilidade do planejamento orçamentário. Esta pesquisa tem como objetivo geral analisar os créditos adicionais suplementares que incidiram no orçamento do Corpo de Bombeiros Militar do Pará (CBMPA), especificamente na Fonte do Tesouro Ordinário, no exercício de 2020. O problema investiga se as aberturas desses créditos foram efetivamente necessárias e se eles foram executados em sua totalidade no ano analisado. Parte-se da hipótese de que não houve a necessidade de abertura para todas as ações nas quais incidiram e os mesmos não foram totalmente executados, restando saldos de créditos orçamentários nas ações suplementadas até o final de 2020. A metodologia é exploratória, descritiva e aplicada, com abordagem quantitativa; e apoiou-se nos procedimentos operacionais de revisão bibliográfica e documental. Conclui-se pela não necessidade da abertura de parte dos créditos analisados e, em todas as ações suplementadas, houve saldos não executados, confirmando a hipótese da pesquisa.

**Palavras-Chave:** gestão.orçamentária; planejamento; créditos.adicionais; programas; ações.

**BUDGET MANAGEMENT:** an analysis of supplementary additional credits of the Military Fire Department of Pará (CBMPA), exercise 2020.

### **ABSTRACT**

The public budget is a permanent object of study, and the opening of additional supplementary credits during its execution raises doubts as to the credibility of budget planning. The general objective of this research is to analyze the additional additional credits that focused on the budget of the Military Fire Department of Pará (CBMPA), specifically on the Ordinary Treasury Fountain, in the year 2020. The problem investigates whether the openings of these credits were actually necessary and if they were executed in their entirety in the year analyzed. It is based on the hypothesis that there was no need to open them for all the actions in which they occurred and they were not fully implemented, remaining budget credit balances in the supplemented actions at the end of 2020. The methodology is exploratory, descriptive and applied, with a quantitative approach; and relied on operational procedures for bibliographic and document review. It is concluded that it is not necessary to open part of the analyzed credits and, in all the supplemented actions, there were balances not executed, confirming the research hypothesis.

**Keywords:** budget.management; planning; credits.additional; program; actions

## 1 INTRODUÇÃO

No Estado brasileiro, adota-se o orçamento público integrado ao planejamento como um modelo estratégico na gestão governamental. Neste orçamento, o recurso público é aportado conforme os programas de políticas públicas priorizados pelo governo, contribuindo para a economia e eficiência dos gastos, com vistas ao crescimento do país.

Cada programa a ser implementado necessita de recursos para sua realização, criando bens ou serviços em benefício da sociedade. Para tanto, gerenciar esses recursos e viabilizar sua aplicabilidade, com ações do governo, é imprescindível a constituição de processos correlacionados de planejamento, programação e orçamentação (GIACOMONI, 2021).

Historicamente no Brasil, a ferramenta utilizada para o planejamento governamental é o orçamento público (ENAP, 2017), adotado na concepção de orçamento-programa, pela Lei Federal nº 4.320/64, CONTI, LOCHAGIN (2016), no qual contém a discriminação da receita e despesa e expressa em sua essência os objetivos, os programas, os custos e medidas de desempenho das prioridades do governo (GIACOMONI, 2021). Essa concepção vincula recursos financeiros a programas, elaborados em função das necessidades sociais e interesses dos diversos grupos que participam da dinâmica das políticas públicas.

No Brasil, o planejamento público pauta-se pela Constituição Federal de 1988, que determina como instrumentos de planejamento o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), os quais devem atuar de forma sinérgica, integrando planejamento e orçamento enquanto modelo estratégico de gestão governamental. Integram, também, o sistema de planejamento, legislações complementares, como a Lei Federal nº 4.320/1964, recepcionada pela Constituição Federal, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal; e a Lei Federal Complementar nº 101/2000, que estabelece normas de finanças públicas direcionadas à responsabilidade na gestão fiscal, dentre outras atribuições (Lei de Responsabilidade Fiscal).

O PPA tem a função de corporificar a política pública para um período de quatro anos, com vistas a planejar e orientar o alcance dos objetivos e metas previstos, dispostos em programas de saúde, educação e segurança, dentre outros, apontando para o crescimento econômico e social do país. A LOA, por sua vez, operacionaliza o PPA com dotações anuais de créditos orçamentários, configurados em uma estrutura programática contábil que expressa as políticas públicas previamente estabelecidas, sendo executados mediante ações materiais concretas. E a LDO, instrumento normativo orientador da LOA, estabelece as diretrizes e metas a serem seguidas pelo orçamento anual, em consonância com o PPA, e completa a

tríade do sistema de planejamento, responsável pela formulação e condução de ações direcionadas ao alcance dos objetivos dos programas governamentais. Ressalta-se que todas são leis de iniciativa do poder executivo, com aprovação do legislativo.

As dotações dos créditos orçamentários iniciais aprovados na LOA expressam os valores das despesas a serem executadas, durante o exercício financeiro de vigência da lei, visando à manutenção dos órgãos e demais unidades orçamentárias (meio) e à execução das políticas públicas configuradas em programas (fim). Essas dotações iniciais são alocadas em contas orçamentárias, detalhadas na LOA via classificação funcional-programática, que compõem o programa de trabalho. Porém, comumente, durante a execução orçamentária, tais dotações não são suficientes para o alcance dos objetivos e metas previamente traçados por ocasião do planejamento.

É nesse contexto, de insuficiência de dotações dos créditos orçamentários, que a gestão pública utiliza os créditos adicionais, previstos na Lei Federal nº 4.320/64 a qual regula em três tipos específicos: a) crédito suplementar, destinado a reforçar a dotação orçamentária já existente; b) crédito especial, direcionado às despesas que não possuem dotação orçamentária específica; e c) crédito extraordinário, canalizado para as despesas urgentes e imprevistas, como guerra ou calamidade pública.

Destaca-se, que a abertura de crédito adicional suplementar infere, pela própria finalidade descrita na legislação, a existência de dotação orçamentária insuficiente em determinada ação programática para suprir a execução da despesa fixada; indica, assim, o subdimensionamento da proposta orçamentária inicial, transparecendo falhas (erros ou omissões) no processo de planejamento, especificamente na fase de elaboração da proposta orçamentária, que são corrigidas pelos créditos adicionais (PIRES, 2002). Com isso, denotam prejuízo no sentido de expressar um planejamento mal realizado e controlado pelos gestores (CONTI; LOCHAGIN, 2016).

Sustentado nesse fundamento, surgiu o tema dessa pesquisa sobre a análise dos créditos adicionais suplementares, e, por conseguinte, a visualização do problema, o qual consiste em questionar se as aberturas dos créditos adicionais suplementares que incidiram sobre o orçamento 2020 do CBMPA foram realmente necessárias à gestão desse órgão. Parte-se da hipótese de que as aberturas dos créditos adicionais suplementares autorizados ao CBMPA não foram totalmente necessárias à sua execução orçamentária no exercício de 2020, restando ainda saldos não executados nas ações que receberam os referidos créditos.

Portanto, esse trabalho tem por objetivo geral analisar os créditos adicionais suplementares que incidiram no orçamento do Corpo de Bombeiros Militar do Pará

(CBMPA), no exercício financeiro de 2020, especificamente na Fonte do Tesouro Ordinário. E os objetivos específicos foram traçados nas seguintes temáticas: a) elaborar revisão bibliográfica sobre políticas públicas e planejamento e execução orçamentários; b) analisar as fichas de solicitação e Decretos de abertura dos créditos adicionais suplementares originários do CBMPA, relativos ao exercício 2020; e, c) Identificar as ações dos programas do CBMPA que obtiveram incidência dos créditos adicionais suplementares, bem como, seus volumes quantitativos de suplementação e redução e os saldos no final do exercício financeiro de 2020, das ações, em especial as suplementadas.

Por conseguinte, identificar as ações programáticas no orçamento 2020 do CBMPA, nas quais incidiram os créditos adicionais suplementares, é revelar a deficiência de recursos delas, para consecução dos objetivos e metas pretendidos. Dessa forma, sendo uma pesquisa útil aos gestores do Corpo de Bombeiros, enquanto instrumento de conhecimento de gestão orçamentária, a qual reflete as políticas públicas, a fim de minimizar tais insuficiências em futuros ciclos de planejamentos da proposta orçamentária do CBMPA, e conseqüentemente diminuição de abertura dos créditos adicionais suplementares.

## **2 METODOLOGIA**

Trata-se de um estudo descritivo e exploratório, com abordagem quantitativa, realizado no Corpo de Bombeiros Militar do Pará (CBMPA), referente ao exercício financeiro de 2020, concernente ao recurso do tesouro ordinário, desse órgão, com apresentação de informações relativas às dotações iniciais dos créditos orçamentários, por ações; identificação das ações com deficiências de dotações orçamentárias; detalhamento das incidências dos créditos adicionais suplementares e suas dotações de reforço e/ou anulação parcial nas funcionais programáticas; e os saldos de créditos orçamentários no final do exercício financeiro, nas ações que foram suplementadas.

Quanto à finalidade é do tipo aplicada, na qual o pesquisador visa conhecer a aplicação imediata do resultado, com contribuição prática para a solução de problemas, de modo que o resultado da pesquisa aponta para a falta de necessidade de abertura de alguns créditos adicionais suplementares para o CBMPA, o que pode representar o desgaste da administração pública por execução de demandas desnecessárias, bem como, identifica as ações que possuem deficiências orçamentárias. A aplicação dessa pesquisa também é concernente a sugerir que se façam mais pesquisas e estudos quanto ao planejamento e execução orçamentária do CBMPA, para o aperfeiçoamento de sua gestão pública.

Quanto aos procedimentos técnicos, a pesquisa é bibliográfica e documental. Bibliográfica porque se procedeu à revisão da literatura, com o intuito de nortear o entendimento quanto à relação planejamento e execução orçamentária. E documental em virtude de que a coleta de dados foi realizada em documentos presentes no Sistema tecnológico SEO-WEB; no sistema que processa, com auxílio da teleinformática, a execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil das Entidades da Administração Pública Estadual Direta e Indireta (SIAFEM) e no Diário Oficial do Estado do Pará.

A coleta no SEO-WEB foi com o intuito de verificar as fichas de solicitação e os Decretos de abertura dos créditos adicionais suplementares autorizados pelo governador do Estado do Pará, pois esses documentos trazem as informações acerca das transferências e aportes de recursos orçamentários, entre as ações dos programas de trabalho. Informações estas imprescindíveis para a pesquisa. Os Decretos também foram consultados no site dos diários Oficiais do Estado (DOE): <http://www.ioepa.com.br/portal/>; a fim de verificar suas publicidades. Somando ainda para a pesquisa, as informações referentes a saldos iniciais e finais dos recursos orçamentários do CBMPA, foram colhidas no SIAFEM.

Ressalta-se que os procedimentos técnicos foram realizados na Diretoria de Finanças do Corpo de Bombeiros Militar do Pará, com autorização prévia do Comandante Geral desta corporação cuja solicitação e autorização está tramitada e expressa no protocolo eletrônico nº 2021/1301229.

Por fim, realizou-se a formatação dos dados em quadros, gráficos e tabelas, para melhor apreensão dos resultados e, em seguida, a análise descritiva dos resultados da pesquisa, buscando contribuir para a ampliação do conhecimento sobre o tema escolhido, e com vistas à possível aplicação dos resultados na atividade de planejamento do CBMPA.

### **3. DESENVOLVIMENTO**

#### **3.1 Revisão da Literatura**

##### **3.1.1 Políticas públicas: breve conceito**

A principal função do Estado é promover políticas públicas que favoreçam o bem estar social. Nesse sentido, elabora uma série de planos e programas para atuar em diferentes áreas, tais como saúde, educação, segurança, meio ambiente, a fim de atingir resultados que promovam esse bem-estar. As políticas públicas são, portanto, a totalidade de ações realizadas, com indicadores e metas, para alavancar o alcance dos objetivos propostos que são de interesse público.

As políticas públicas são determinantes para atender as demandas sociais em seus

diferentes interesses nos inúmeros setores da sociedade. Ela é internamente complexa por se tratar de problemáticas do campo político em que os atores dificilmente entram em consenso, no sentido de dinamizar o andamento dos temas em pauta, e é externa, porque as demandas de bens e serviços públicos suscitam soluções imediatas. O consenso é mais possivelmente atingido quando as demandas sociais a serem solucionadas são tratadas de forma pontuais, ao contrário da análise macropolítica, que por sua natureza complexa, tem baixa capacidade de produzir o consenso RUA (2014).

As políticas públicas por serem transformadas em despesas públicas, produzem os programas a serem implementados e inseridos no planejamento governamental os quais dependerão dos recursos públicos disponíveis para suas realizações, a fim de que, no final do processo, haja um serviço ou um bem destinado ao progresso e bem estar social.

### **3.1.2 - Brasil: sistema de planejamento**

O sistema de planejamento orçamentário é de suma importância para o funcionamento da máquina pública. Nele são aferidas todas as ferramentas, ações e processos que propiciam a capacidade de planejar e controlar a atividade financeira em quaisquer das esferas públicas: federal, estadual ou municipal, assim como a manutenção e a distribuição adequada dos recursos financeiros para a realização de uma gestão governamental eficiente.

Para Dal Bem Pires (2006, p.23) o orçamento público tem como função principal “ser um instrumento de administração para materialização das ações do governo para que ele próprio possa funcionar e assim alcançar os objetivos voltados para a sociedade”.

Giacomoni (2021, p.103) apresenta uma definição bem objetiva de orçamento: “(...) um plano que expressa em termos de dinheiro, para um período de tempo definido, o programa de operações do governo e os meios de financiamento desse programa”; e acrescenta que (2021, p.104) “planejamento, programação e orçamentação constituem os processos por meios dos quais os objetivos e os recursos, e suas inter-relações, são levados em conta visando à obtenção de um programa de ação, coerente e compreensivo para o governo como um todo”.

Conti (2020) expressa essa mesma visão do Giacomoni, ainda de uma forma mais contundente, quando diz que planejamento e orçamento são inseparáveis por terem a mesma essência, e servirem juntos para a função de ação governamental, a fim de atingirem os objetivos institucionais públicos.

Conforme Ostroski (2010, p.23) “o orçamento passou a representar um papel de destaque no processo administrativo uma vez que se tornou um instrumento de planejamento, direção e controle da Administração Pública”.

Portanto, entende-se que o orçamento público é um tipo de planejamento dinâmico e sistemático pela sua própria finalidade de nortear, além do bom emprego dos recursos públicos, o direcionamento de governos a um estado de excelência do progresso político, econômico e social, empenhado para atender os programas de políticas públicas estabelecidos pelos governos, tendo a essência de entregar à sociedade as realizações das demandas sociais e coletivas.

No Brasil, com a Lei Federal nº 4.320/64, adotou-se o modelo orçamento-programa para os três níveis de governo. Essa técnica reflete os resultados das políticas públicas que proporcionam sua análise pela finalidade dos gastos (ENAP, 2017). Mas, essa Lei vai além da implementação de normatização geral para o direito financeiro, apresenta elementos particulares, essencialmente na adoção de Plano de Contas Único para as três esferas de governo (GIACOMONI, 2021) e estabelece, no art. 2º, que “(...) a lei de orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo” (CONTI, LOCHAGIN, 2016, p.54).

Segundo a ENAP (2017) o orçamento-programa é um instrumento de planejamento da ação do governo. Nele são identificados os programas de trabalho, projetos e atividades, estabelecidos os objetivos, metas, e previsão dos recursos a serem implementados. Conforme Giacomoni são elementos essenciais que permeiam o Orçamento programa:

- a) os objetivos e propósitos perseguidos pela instituição e para cuja consecução são utilizados os recursos orçamentários; b) os programas, isto é, os instrumentos de integração dos esforços governamentais no sentido da concretização dos objetivos; c) os custos dos programas medidos por meio da identificação dos meios ou insumos (pessoal, material, equipamentos, serviços etc.) necessários para a obtenção dos resultados; e d) medidas de desempenho com a finalidade de medir as realizações (produto final) e os esforços despendidos na execução dos programas. (GIACOMONI, 2021, p. 258).

Costa (2010) esclarece que após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o sistema de planejamento, associado ao orçamento-programa, passou a ser composto por três peças complementares e articuladas, conforme artigos 165 a 169: o Plano Plurianual (PPA), a Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual (LOA), cada uma delas com diferença de conteúdo e abrangência temporal.

O ciclo inicia-se com o Plano Plurianual, seguido da Lei de Diretrizes Orçamentárias, e encerra com a Lei Orçamentária Anual. Normativos com finalidades distintas, mas integrados entre si, de modo que possam realizar o efetivo planejamento do gasto público a

partir das receitas estimadas, como forma de atender as necessidades da coletividade. (CORRÊA, 2020).

De acordo com Constituição Federal de 1988, o Plano Plurianual é elaborado pelo Poder Executivo e estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada; sendo aprovado pelo poder legislativo, sua vigência compreende o período entre o início do segundo ano do mandato presidencial e o final do primeiro exercício do mandato subsequente (GIACOMONI, 2021).

A LDO tem por finalidade fazer a conexão entre o PPA e a LOA, orientando a elaboração do orçamento anual e a metodologia para a projeção das despesas e das receitas, compreendendo as metas e prioridades da administração pública federal. E a LOA caracteriza o planejamento de curto prazo, no qual as ações de governo são detalhadas em níveis menores de programação para o período de um ano. Deve estar em perfeita consonância com o PPA e a LDO. Dentre outros elementos que a compõem, nela estão detalhadas em quadros as dotações dos créditos orçamentários por órgão da administração pública, denominado de Quadro de Detalhamento da Despesa (QDD).

Os programas estabelecidos no PPA e na LOA são expressos em conformidade com o modelo orçamento-programa para a devida operacionalização das políticas públicas, por meio de uma linguagem contábil particular, as contas orçamentárias.

### **3.1.3 Funcional-Programática**

Giacomoni (2021, p.148) afirma que “a linguagem orçamentária é essencialmente contábil. O orçamento nasceu com tal forma de representação e a mantém por ser a que melhor atende as suas múltiplas finalidades”. E complementa que o elemento básico que expressa o orçamento é a conta. Assim, a conta orçamentária demonstra a alocação do recurso público e a linguagem orçamentária apoia-se em classificações e codificações instituídas pela inicialmente pela Lei Federal nº 4.320/1964 que, dentre suas inovações, estabeleceu a “funcional-programática” como instrumento de identificação das ações governamentais.

No tocante à classificação funcional, as despesas são agregadas em função e subfunção, permitindo a identificação da alocação dos recursos, por finalidade do gasto, a partir da função, área de atuação do órgão/unidade orçamentária, vinculada à subfunção, objetivo da ação (FERNANDES, 2019). De acordo com a Portaria nº 42/99, atualmente há 28 funções e 109 subfunções.

A classificação programática aponta a intervenção governamental expressa em

programa e ação, sendo esta última classificada em três modalidades: atividade, projeto e operações especiais. Giacomoni (2021, p.164-165) assim conceitua:

Programa: o instrumento da organização da ação governamental visando a concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual. Projeto: um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação do governo. Atividade: um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação do governo. Operações Especiais: as despesas que não contribuem para a manutenção das ações, das quais não resultam um produto e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviço. Giacomoni (2012, p. 164-165).

Para o melhor entendimento, coloca-se um exemplo prático de uma estruturação orçamentária na concepção de classificação funcional programática, utilizando-se de uma pertencente ao QDD do CBMPA a, 06.122.1297.8338 - Operacionalização das ações administrativas, (LOA, 2020), com o intuito identificar os seus dígitos formuladores da conta orçamentária: a) A Classificação Funcional possui a função e subfunção, utilizando os cinco primeiros dígitos, 06.122, sendo: função: 06 (Segurança Pública); Subfunção: 122 (Administração Geral); b) A Classificação Programática possui o programa e a ação (projeto, atividade ou operações especiais) utilizando os últimos oito dígitos, 1297.8338, sendo: Programa: 1297 (Manutenção da Gestão); ação: 8338 (Operacionalização das Ações Administrativas).

### **3.1.4 Execução orçamentária: créditos adicionais**

Os Créditos Adicionais são criados com o objetivo de retificar quaisquer eventualidades ou imprevistos possíveis no curso do exercício financeiro, como instrumentos de ajustes para o reforço dos recursos disponíveis. Classificados como suplementares, especiais e extraordinários, os créditos adicionais são destinados a diferentes finalidades, de acordo com a própria legislação, conforme lembram Machado & Reis:

os créditos adicionais classificam-se em: Suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária; especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica; extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública”, em consonância com os dispostos nos incisos I, II e III do art. 41 da Lei nº 4.320/64. MACHADO; REIS (2002, p.108).

A importância dos créditos adicionais é notoriamente assegurada sobre as normas do direito financeiro, em um capítulo especial previsto ao tratamento a que ela dispõe. São créditos previamente autorizados de despesa não apuradas ou dotações insuficientes na Lei Orçamentária Anual, contido no art. 40 da Lei Federal nº 4.320/64, abertos por meio de

Decreto do Poder Executivo. Vale ressaltar que sua vigência é limitada ao orçamento previsto, devendo ser utilizado integralmente ou será extinto no encerramento do exercício.

Ressalta-se que a partir da aprovação da LOA, as unidades orçamentárias só podem reforçar ou anular parcialmente seus recursos orçamentários iniciais aprovados por meio dos retificadores de dotações, os créditos adicionais.

### **3.1.5 Corpo de Bombeiros Militar do Pará (CBMPA): organismos de planejamento orçamentário**

A Lei Estadual nº 5.731/1992 dispõe sobre a organização básica do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Pará, descrito em seu Art. 5º a seguinte redação: “O Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Pará será estruturado em órgãos de Direção Geral, Direção Setorial, de Apoio e de Execução”. Ela consigna em seu Art. 6º: “os órgãos de direção realizam o comando e a administração da Corporação”. Esses são responsáveis pelo planejamento geral da Instituição, a fim de atingir a execução de suas missões.

Os órgãos de Direção estão previstos no Art. 9º, a seguir:

Art. 9º - Os órgãos de direção compõem o Comando Geral do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Pará, que compreende: I - Comandante Geral (Cmt G); II - Estado-Maior Geral (EMG), como órgão de direção geral; III - Coordenadoria Estadual de Defesa Civil (CEDEC), como órgão de direção geral; IV - Diretorias, como órgãos de direção setorial; V - Ajudância Geral (AJG), VI - Comissões; VII - Assessorias. (Lei nº 5.731/1992).

Dentre os órgãos de direção, destaca-se o Estado-Maior geral no qual estão contidas a 4ª seção (destinada entre outras funções, a de planejamento e orçamentação) e a 6ª Seção destinada à serviços técnicos. Dentre as Diretorias, destaca-se a Diretoria de Finanças, como sendo órgão de direção setorial do Sistema Financeiro, compete realizar as atividades financeiras dos órgãos da Corporação e a distribuição de recursos orçamentários.

São nas 4ª e 6ª Seções do Estado-Maior Geral, e ainda na Diretoria de Finanças do CBMPA, que permeia o planejamento orçamentário da Instituição, que a cada ano é realizado e encaminhado à Secretaria de Planejamento do Estado do Pará (SEPLAN).

### **3.1.6 CBMPA: programação orçamentária do exercício 2020**

O ciclo orçamentário compreende as fases de elaboração, execução/monitoramento e avaliação. Na fase de elaboração da LOA, as unidades orçamentárias – das quais o CBMPA integra – enviam suas propostas orçamentárias para que sejam analisadas e aprovadas (ou não), e consignadas nesta lei. Desse modo, a fase de elaboração da LOA resulta na construção da proposta orçamentária por função, subfunção, programa e ação, e nela são estimadas as

receitas e fixadas as despesas, de forma padronizada e discriminada, em conformidade com as classificações exigidas nos dispositivos legais.

O processo tem início no mês de maio, quando a Secretaria de Planejamento e Administração estadual (SEPLAD) solicita à Secretaria da Fazenda a reestimativa da projeção das receitas, das vinculações constitucionais e legais e da dívida pública e, em paralelo, faz a projeção das despesas com pessoal para o período de um ano. Após essa atualização, a área de planejamento estadual define os tetos orçamentários e os disponibiliza no sistema SIGPLAN –SORE, para que os órgãos setoriais formalizem suas propostas orçamentárias nos limites previamente fixados (PARÁ, 2020).

Para o CBMPA no ano de 2020 a LOA detalhou três programas a serem executados, os quais sejam: manutenção da gestão (1297), segurança pública (1502) e governança pública (1508). O primeiro possui seis, o segundo sete e o terceiro duas ações de realizações desses programas, totalizando quinze ações, representadas estruturalmente na programação de classificação funcional-programática, formando as contas orçamentárias. Nestas foram consignadas às dotações dos créditos orçamentários para o CBMPA, aprovados na LOA, a fim de executar suas despesas gerais.

A LOA 2020 detalhou as seguintes ações dos programas de trabalho para o CBMPA e sua estruturação funcional-programática: Abastecimento de unidades móveis do Estado (06.122.1297.4668); Concessão de auxílio alimentação (06.331.1297.8311); Concessão de auxílio transporte (06.331.1297.8312); Concessão de auxílio fardamento (06.122.1297.8313); Operacionalização das ações administrativas (06.122.1297.8338); Operacionalização das ações de recursos humanos (06.122.1297.8339); Capacitação dos agentes de segurança pública (06.128.1502.8832); Formação inicial de agentes de segurança pública (06.128.1502.8833); Adequação de unidades do CBMPA (06.182.1502.7563); Operações de combate a incêndios, busca, salvamento e atendimento pré-hospitalar (06.182.1502.8825); Segurança contra incêndios e emergências (06.182.1502.8826); Gerenciamento ações informação produção conhecimento (06.183.1502.8840); Assistência aos agentes de segurança pública (06.303.1502.8277); Edição e publicação de atos da administração pública (06.131.1508.8233); Gestão da tecnologia da informação e comunicação (06.126.1508.8238).

#### **4. COLETA E ANÁLISE DE DADOS**

No quadro 1, são apresentados os programas, as funcionais programáticas e os respectivos temas das ações dos programas de trabalhos, concernente ao orçamento do CBMPA, ano 2020. Para este orçamento foram estruturadas 15 funcionais programáticas, nas

quais foram consignados os créditos orçamentários desse exercício.

**Quadro 1** – CBMPA: Descrição dos programas; das funcionais programáticas e dos temas das ações, 2020.

PROGRAMA	FUNCIONAL PROGRAMÁTICA	TEMA DA AÇÃO
<b>MANUTENÇÃO DA GESTÃO</b>	06.122.1297.4668	Abastecimento de unidades móveis do Estado
	06.331.1297.8311	Concessão de auxílio alimentação
	06.331.1297.8312	Concessão de auxílio transporte
	06.122.1297.8313	Concessão de auxílio fardamento
	06.122.1297.8338	Operacionalização das ações administrativas
	06.122.1297.8339	Operacionalização das ações de recursos humanos
<b>SEGURANÇA PÚBLICA</b>	06.182.1502.7563	Adequação de unidades do CBMPA
	06.303.1502.8277	Assistência aos agentes de segurança pública
	06.182.1502.8825	Operações de combate a incêndios, busca, salvamento e APH
	06.182.1502.8826	Segurança contra incêndios e emergências
	06.128.1502.8832	Capacitação dos agentes de segurança pública
	06.128.1502.8833	Formação inicial de agentes de segurança pública
<b>GOVERNANÇA PÚBLICA</b>	06.183.1502.8840	Gerenciamento ações informação produção conhecimento
	06.131.1508.8233	Edição e publicação de atos da administração pública
	06.126.1508.8238	Gestão da tecnologia da informação e comunicação

Fonte: SEPLAD – PARÁ – QDD – LOA, 2020.

Elaboração: autores.

Na tabela 1, a seguir, devido às muitas informações, otimizou-se o espaço gráfico, utilizando apenas os dígitos das ações da estruturação programática. Através desse instrumento de apoio, deu-se o processo de análise dos créditos adicionais suplementares, apresentando-os de forma pormenorizada, pelas identificações das fichas, Decretos e publicações em Diário oficial do Estado do Pará.

Com isso, observa-se as incidências desses créditos em cada ação, sendo possível realizar a leitura de tipo (com redução / sem redução), a fim de alcançar os objetivos propostos de: identificar as ações que receberam a abertura desses créditos, e também, os valores de suplementação e redução de aportes de créditos orçamentários em cada uma dessas ações. Tais informações presentes nesta tabela identificaram que houve 14 decretos de aberturas de créditos adicionais suplementares, solicitados por meio de 20 fichas. Dos decretos, 9 são referentes exclusivamente a uma suplementação com redução, 4 são concernentes a suplementação sem redução e 1 abrangendo os dois tipos.

Os créditos adicionais suplementares incidiram em 14 das 15 ações do orçamento do CBMPA, sendo que, um mesmo decreto de abertura incide em uma ou várias dessas ações, a exemplo dos decretos nº 972 e nº 1205.

**Tabela 1** – CBMPA: Créditos Adicionais Suplementares, 2020 – Recurso do Tesouro – 31101 - 0101

SEO WEB FICHA	DECRETO DATA	DIÁRIO OFICIAL DATA	CRÉDITOS ADICIONAIS SUPLEMENTARES				
			COM REDUÇÃO			SEM REDUÇÃO	
			AÇÃ O SUPL	AÇÃ O RED	CRÉDITO	AÇÃ O SUPL	CRÉDITO
44	849	34262	8826	8833	R\$ 1.000.000,00	-	-
23/06/2020	23/06/2020	24/06/2020					
45	905	34284	8832	8833	R\$ 150.000,00	-	-
29/06/2020	16/07/2020	17/07/2020					
49	972	34317	-	-	-	8825	R\$ 480.000,00
12/08/2020	18/08/2020	19/08/2020					
54	1006	34330	8832	8338	R\$ 100.000,00	-	-
27/08/2020	28/08/2020	31/08/2020					
64	1071	34362	-	-	-	8825	R\$ 280.000,00
24/09/2020	02/10/2020	05/10/2020					
67	1113	34385	8339	8311	R\$ 1.480.000,00	-	-
23/10/2020	23/10/2020	23/10/2020					
68	1113	34385	-	-	-	8339	R\$ 1.170.000,00
23/10/2020	23/10/2020	23/10/2020					
70	1147	34405	8238	7563	R\$ 63.000,00	-	-
10/11/2020	12/11/2020	13/11/2020					
71	1159	34410	8313	8311	R\$ 70.000,00	-	-
17/11/2020	17/11/2020	17/11/2020					
74	1197	34419	8339	8339	R\$ 486.000,00	-	-
26/11/2020	26/11/2020	27/11/2020					
75	1205	34422	8338	8833	R\$ 100.000,00	-	-
30/11/2020	30/11/2020	01/12/2020					
77	1205	34422	8826	8277	R\$ 49,84	-	-
30/11/2020	30/11/2020	01/12/2020					
77	1205	34422	8826	8338	R\$ 5.753,64	-	-
30/11/2020	30/11/2020	01/12/2020					
77	1205	34422	8826	8825	R\$ 33.672,28	-	-
30/11/2020	30/11/2020	01/12/2020					
77	1205	34422	8826	8832	R\$ 896,97	-	-
30/11/2020	30/11/2020	01/12/2020					
77	1205	34422	8826	8840	R\$ 776,00	-	-
30/11/2020	30/11/2020	01/12/2020					
78	1205	34422	8338	8277	R\$ 35.000,00	-	-
30/11/2020	30/11/2020	01/12/2020					
79	1208	34424	8338	7563	R\$ 128.113,30	-	-
30/11/2020	01/12/2020	02/12/2020					
80	1210	34425	8238	8233	R\$ 15.000,00	-	-
01/12/2020	02/12/2020	03/12/2020					
81	1210	34425	8338	8825	R\$ 200.000,00	-	-
01/12/2020	02/12/2020	03/12/2020					
82	1210	34425	4668	8832	R\$ 100.000,00	-	-
01/12/2020	02/12/2020	03/12/2020					
83	1224	34429	-	-	-	4668	R\$ 147.000,00
01/12/2020	07/12/2020	08/12/2020					
84	1224	34429	-	-	-	8338	R\$ 640.000,00
01/12/2020	07/12/2020	08/12/2020					
85	1224	34429	-	-	-	8826	R\$ 70.000,00
01/12/2020	07/12/2020	08/12/2020					
91	1233	34433	-	-	-	8826	R\$ 292.000,00
10/12/2020	10/12/2020	11/12/2020					
<b>TOTAL</b>			<b>R\$ 3.968.262,03</b>			<b>R\$ 3.079.000,00</b>	
<b>TOTAL GERAL</b>			<b>R\$ 7.047.262,03</b>				

Fonte: SEPLAD - SEOWEB/Diário Oficial do Estado do Pará, 2020.

Legenda: SUPL: SUPLEMENTADA / RED: REDUZIDA.

Elaboração: autores.

Com o intuito de atingir os objetivos específicos, analisar a problemática e confirmar ou não a hipótese dessa pesquisa, foi produzida a tabela 2, combinada com a tabela 1, na qual foram identificados os seguintes volumes de créditos: de suplementação, de redução, iniciais, totais e não executados no final do exercício financeiro; bem como, a identificação da incidência dos decretos de aberturas dos créditos adicionais suplementares, tudo, em cada ação.

**Tabela 2:** CBMPA: Incidência, suplementação e redução dos créditos adicionais suplementares; créditos iniciais, totais e não executados no final do exercício financeiro, 2020 – Recurso do Tesouro – 31101 – 0101

PROGRAMA	AÇÃO	INCIDÊNCIA DECRETOS	SUPLEMEN- TAÇÃO (R\$)	REDUÇÃO (R\$)	CRÉDITOS (R\$)		
					INICIAIS	TOTAIS	NÃO EXECUTADOS
MANUTENÇÃO DA GESTÃO 06.122.1297	4668	2	247.000,00	0,00	1.960.000,00	2.207.000,00	255.948,92
	8311	2	0,00	1.550.000,00	30.947.240,00	29.397.204,00	168.049,06
	8312	0	0,00	0,00	100,00	100,00	100,00
	8313	1	70.000,00	0,00	4.236.089,00	4.306.089,00	3.369,15
	8338	5	1.103.113,30	105.753,64	4.000.000,00	4.997.359,00	207.389,15
	8339	2	3.136.000,00	486.000,00	213.514.660,00	216.164.660,00	718.402,00
SEGURANÇA PÚBLICA 06.182.1502	7563	2	0,00	191.113,30	245.000,00	53.886,70	14.757,00
	8277	1	0,00	35.049,84	40.000,00	4.950,16	2,00
	8825	4	760.000,00	233.672,28	2.880.000,00	3.406.327,72	162.178,15
	8826	4	1.403.148,73	0,00	2.125.000,00	3.528.148,73	244.799,59
	8832	4	250.000,00	100.896,97	200.000,00	349.103,03	34.370,00
	8833	3	0,00	1.250.000,00	1.250.000,00	0,00	0,00
	8840	1	0,00	776,00	60.000,00	59.224,00	101,00
GOVERNANÇA PÚBLICA 06.131.1508	8233	1	0,00	15.000,00	80.000,00	65.000,00	2.566,67
	8238	2	78.000,00	0,00	390.000,00	468.000,00	27.837,91

**Fonte:** SEPLAD - SEOWEB/Diário Oficial do Estado do Pará. / SIAFEM, 2020.

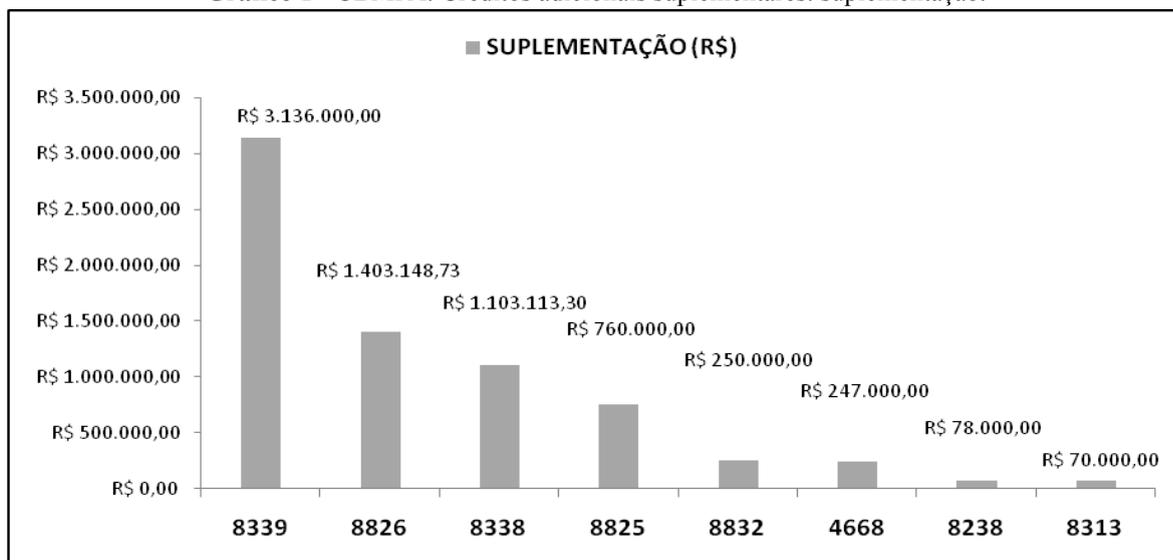
**Legenda:** QTD: QUANTIDADE.

**Elaboração:** autores.

Concernente à suplementação, compreende-se da tabela 2 que as ações que mais receberam reforço de dotações orçamentárias, em ordem decrescente, foram: 8339 - operacionalização das ações de recursos humanos; 8826 - segurança contra incêndios e emergências; 8338 - operacionalização das ações administrativas; 8825 - operações de combate a incêndios, busca, salvamento e atendimento pré-hospitalar; 8832 - capacitação dos agentes de segurança pública; 4668 - abastecimento de unidades móveis do Estado; 8238 - gestão da tecnologia da informação e comunicação e 8313 - concessão de auxílio fardamento.

Nas demais ações não houve suplementação. Ilustrado no gráfico 1.

**Gráfico 1 - CBMPA: Créditos adicionais suplementares: suplementação.**

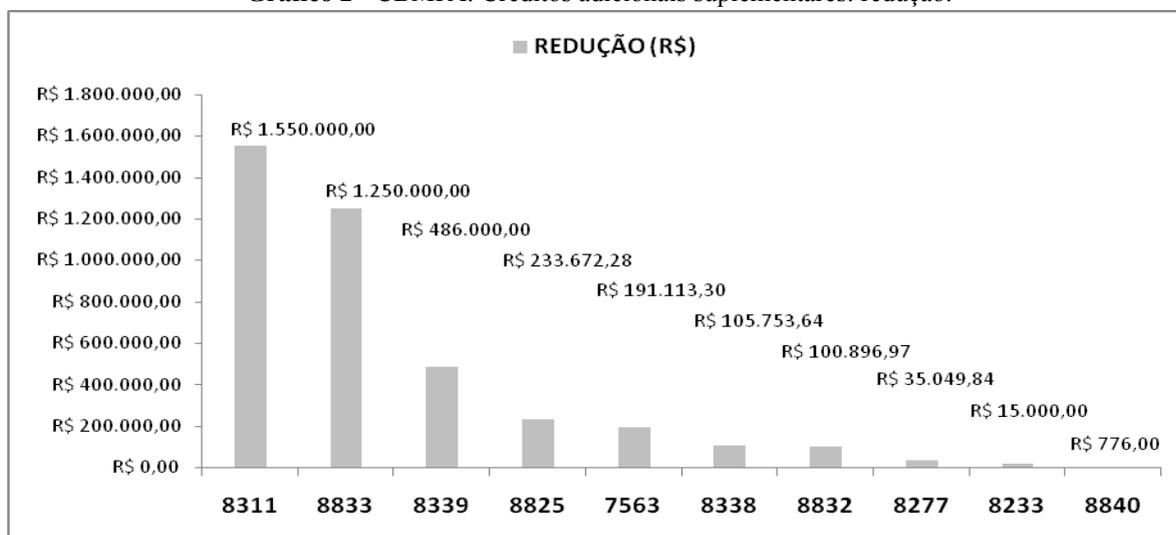


**Fonte:** SEPLAD - SEOWEB/Diário Oficial do Estado do Pará. / SIAFEM, 2020.

**Elaboração:** autores.

Referente à redução, compreende-se da tabela 2 que as ações que mais sofreram anulações de dotações orçamentárias, em ordem decrescente, foram: 8311 - concessão de auxílio alimentação; 8833 - formação inicial de agentes de segurança pública; 8339 - operacionalização das ações de recursos humanos; 8825 - Operações de combate a incêndios, busca, salvamento e atendimento pré-hospitalar; 7563 - Adequação de unidades do CBMPA; 8338 - operacionalização das ações administrativas; 8832 - capacitação dos agentes de segurança pública; 8277 - Assistência aos agentes de segurança pública; 8233 - Edição e publicação de atos da administração pública e 8840 - Gerenciamento ações informação produção conhecimento. Nas demais ações não houve redução. Ilustrado no gráfico 2.

**Gráfico 2 - CBMPA: Créditos adicionais suplementares: redução.**

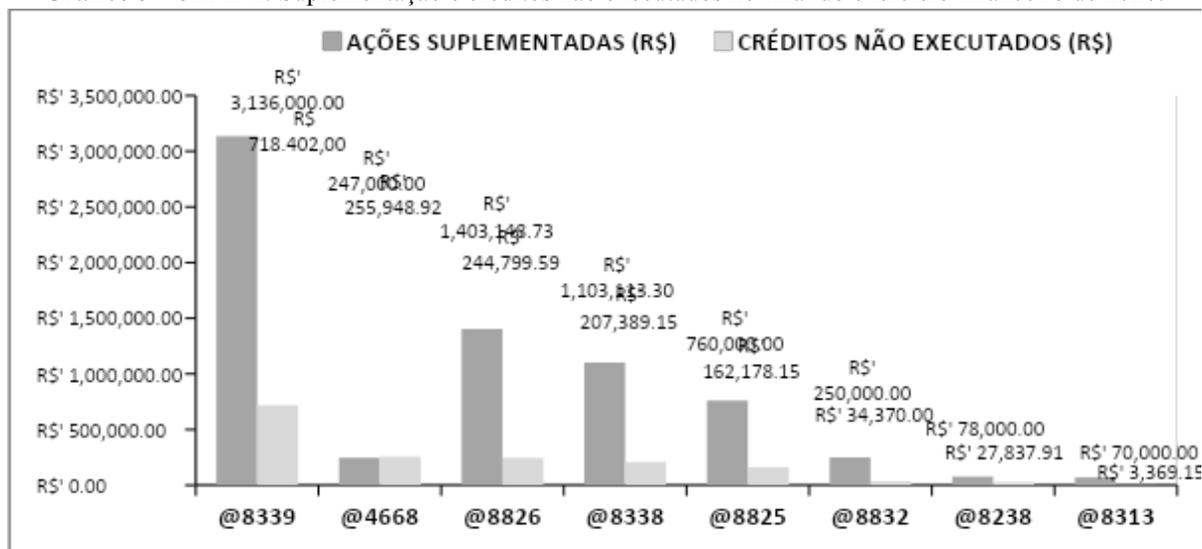


**Fonte:** SEPLAD - SEOWEB/Diário Oficial do Estado do Pará. / SIAFEM, 2020.

**Elaboração:** autores.

No tocante à análise quanto à problemática apresentada neste trabalho, buscou-se, por intermédio das tabelas 1 e 2, elencar algumas considerações referentes às ações que foram reforçadas pelos créditos adicionais suplementares, mas, ainda sim, nelas restou saldo de recursos orçamentários, conforme gráfico 3.

**Gráfico 3** - CBMPA: Suplementação e créditos não executados no final do exercício financeiro de 2020.



**Fonte:** SEPLAD - SEOWEB/Diário Oficial do Estado do Pará. / SIAFEM, 2020.

**Elaboração:** autores.

Analisando-se os dados, observa-se que:

a) Na Ação 8339, incidiram os decretos nº 1.113 e nº 1.197. A abertura deste último ocorreu em 26 de novembro de 2020, com autorização de reforço de R\$ 486.000,00. Porém, ao final do exercício financeiro, restou nessa conta R\$ 718.402,00, inferindo-se que não havia necessidade desse crédito suplementar.

b) Na Ação 4668, incidiram os decretos nº 1.210 e nº 1.224 cujos valores somados correspondem ao reforço de R\$ 247.000,00. Porém, ao final do exercício, restou saldo nessa conta de R\$ 255.948,92. Neste caso em particular, devido os decretos terem incidido também em outras ações, depreende-se que a Ação 4668 não necessitava compor a abertura dos mesmos para ser suplementada.

c) Na Ação 8826, incidiram os decretos nº 849; nº 1.205; nº 1.224; e nº 1.233. Os dois últimos foram abertos em 7 e 10 dezembro, com valores de R\$ 70.000,00 e R\$ 292.000,00 respectivamente. Porém, no final do exercício, restou nessa conta o valor de R\$ 244.799,59. Neste caso, devido esses decretos também terem incididos em outras ações, verifica-se que esta ação não necessitava compor a abertura do decreto nº 1.224, não sendo necessária a suplementação.

d) Na Ação 8338, incidiram os decretos nº 1.006; nº 1.205; nº 1.208; nº 1.210 e nº 1.224. O primeiro para redução, o segundo para suplementação e redução e os três últimos para suplementação. Os decretos nº1.210 e nº1.224 foram abertos em 2 e 7 dezembro, com valores de R\$ 200.000,00 e R\$ 640.000,00, respectivamente, para suplementação. Porém, ao final do exercício financeiro, restou nessa conta R\$ 207. 389,15. Observa-se que esta ação não necessitava compor a abertura do decreto nº 1.210.

e) Na Ação 8825 incidiram os decretos nº 972; nº 1.071; nº 1.205 e 1.210. Os dois primeiros para suplementar e os dois últimos para reduzir. No mês de outubro, o de nº 1.071 autorizou suplementação de R\$ 280.000,00. No mês de dezembro, esta ação foi reduzida em R\$ 200.000,00 pelo decreto nº1.210. No final do exercício, havia saldo de R\$ 162.178,15. Ressalta-se que a redução de R\$ 200.000,00 foi para suplementar a Ação 8338, em 2 de dezembro, pelo decreto nº1.210, o qual, conforme alínea d), verificou-se que não havia necessidade de suplementação na Ação 8338. Com isso, depreende-se que a abertura do decreto nº 1.071, que incidiu com crédito suplementar na Ação 8825, não se fazia necessária.

f) Para a ação 8832, quatro decretos incidiram, são eles: nº 905; nº 1006; nº 1.205 e nº 1.210. Os dois primeiros para suplementar e os dois últimos para reduzir. No mês de agosto, essa ação foi suplementada em R\$ 100.000,00, pelo decreto nº 1.006. No mês de dezembro ela foi reduzida em R\$ 100.000,00, pelo decreto nº 1.210. No final do exercício restou um saldo de crédito de R\$ 34.370,00. Ressalta-se ainda que a redução de R\$ 100.000,00 foi para suplementar a ação 4668 no dia 02 de dezembro, pelo decreto nº 1.210, o qual, na alínea b, foi verificado que não se fazia necessária a suplementação da ação 4668. Com isso, depreende-se que a abertura do decreto nº 1.006, que incidiu para suplementar apenas a ação 8832, não se fazia necessária para o CBMPA.

g) Para a ação 8238, dois decretos incidiram com suplementação, são eles: nº 1.147 e nº 1.210. Este último a reforçou com uma dotação de R\$ 15.000,00, no mês de dezembro. Porém, no final do exercício financeiro, restou nessa conta o valor de R\$ 27.837,91. Neste caso, devido esses decretos também terem incidido em outras ações, depreende-se que a ação 8238 não necessitava compor a abertura do decreto nº. 1210, para ser suplementada.

h) Para a ação 8313, um decreto incidiu nela o, nº 1.159 o qual realmente foi necessário.

Destaca-se que o decreto nº 1.210 incidiu nas ações 4668, 8338 e 8238 para suplementá-las, e nas ações 8832, 8825 e 8233 para reduzi-las. Contudo, pelas análises realizadas, conforme alíneas b; d; g, nenhuma, das ações que foram suplementadas, necessitavam desse reforço. Como consequência, nenhuma das outras ações seriam

reduzidas. O que resulta na falta de necessidade da abertura do decreto nº 1.210.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como resultado, constatou-se que a pesquisa confirmou a hipótese de que nem todos os decretos de créditos adicionais suplementares autorizados em 2020 eram necessários à gestão orçamentária do CBMPA, uma vez que se observa saldos não executados ao final do exercício nas ações suplementadas. Esta conclusão decorre da análise dos dados apresentados nas tabelas 1 e 2 e gráfico 3, mediante os quais identifica-se que os decretos nº 1.197, nº 1.210, nº 1.071 e nº 1.006 foram desnecessários.

Dessa forma, do total de 14 decretos de abertura dos créditos adicionais suplementares, quatro (28,5%) não se faziam necessários; e ainda, todas as ações que receberam suplementação - 8339, 8826, 8338, 8825, 8832, 4668, 8238 e 8313 – apresentaram saldo de crédito não executado ao final de 2020.

Os resultados da pesquisa demonstram, dentre outras informações, as incidências dos créditos adicionais suplementares sobre as ações orçamentárias do CBMPA, com seus valores de suplementação e redução; e os créditos não executados no final do exercício financeiro, em cada ação, conforme objetivo específico deste estudo.

Desse modo, sugere-se à direção do CBMPA observar principalmente as ações que obtiveram reforços orçamentários mas que finalizaram o exercício com saldos positivos, como as ações: 8339 - Operacionalização das ações de recursos humanos; 4668 - Abastecimento de unidades móveis do Estado; 8826 - Segurança contra incêndios e emergências; 8338 - Operacionalização das ações administrativas; 8825 - Operações de combate a incêndios, busca, salvamento e atendimento pré-hospitalar; 8832 - Capacitação dos agentes de segurança pública; 8238 - Gestão da tecnologia da informação e comunicação; e 8313 - Concessão de auxílio fardamento.

Sugere-se, também, observar a Ação 8833 - Formação inicial de agentes de segurança pública que, apesar de apresentar considerável dotação orçamentária inicial, de R\$ 1.250.000,00, não foi executada para o alcance do objetivo do programa quanto à formação de bombeiros militares, porque todo o crédito desta ação foi anulado para suplementar outras ações. Essa situação pode implicar em circunstâncias muito desagradáveis à gestão estratégica de recursos humanos para a corporação.

Ressalta-se que, na concepção de orçamento-programa, as anulações de dotações de créditos representam anulações de objetivos especificados em lei e que interessam à sociedade (MACHADO JR.; REIS, 2002/2003). Por fim, como explana Conti (2016), essas deficiências

de orçamento podem expressar ausência de seriedade no planejamento que poderia ser melhor elaborado.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 4.320**, de 17 de março de 1964. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/L4320.htm>>. Acessado em: 01mai.2021.

**Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[www.imprensaoficial.com.br/downloads/pdf/Constituicoes\\_declaracao.pdf](http://www.imprensaoficial.com.br/downloads/pdf/Constituicoes_declaracao.pdf)>. Acesso em: 10 mai.2021.

CONTI, José M. **O Planejamento orçamentário da administração pública no Brasil**. Série Direito Financeiro. São Paulo: Blücher Open Access, 2020. Disponível em: <https://www.blucher.com.br/livro>. Acesso: 02 out.2021.

CONTI, José M.; LOCHAGIN, Gabriel L. **A Execução do Orçamento Público: flexibilidade e orçamento impositivo**. Série Direito Financeiro. 2016. Editora Edgard Blucher LTDA. Disponível em: <https://www.blucher.com.br/livro>. Acesso: 02 out.2021.

CORREA, F. B. **A legislação orçamentária e a suplementação orçamentária no âmbito municipal**. 2020. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/87665>>. Acesso em: 10maio2021.

COSTA, M. L. **Orçamento Público: o instrumento da gestão**. Trabalho de conclusão do curso de Ciências Contábeis da Universidade do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2010. Disponível em:< Acesso em: 10maio2021.

Dal Bem Pires, J. S.; Motta, W. F. **A Evolução Histórica do Orçamento Público e sua Importância para a Sociedade**. Enfoque: Reflexão Contábil, vol. 25, núm. 2, maio-agosto, 2006, pp. 16-25. Universidade Estadual de Maringá Paraná. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf>. Acesso em: 08maio2021.

ENAP. **Introdução ao Orçamento Público**: Módulo 1, Entendendo o Orçamento Público, Brasília, 2017. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/pdf>. Acesso em: 12maio2021.

FERNANDES, Antônio S. A.; SOUZA, Thiago S. **Ciclo Orçamentário Brasileiro**. Gestão Pública. Brasília: Enap, 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/pdf>. Acesso: 28 mai.2021.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 18a. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2021.

Corpo de Bombeiros Militar. **Lei nº 5.731, de 15 de dezembro de 1992**. Disponível em: <https://www.pge.pa.gov.br/pdf>. Acesso em: 20 maio. 2021.

MACHADO JR., José T.; REIS, Heraldo da C. **A Lei ° 4.320 comentada**. 31 ed. Rio de Janeiro, IBAM, 2002/2003.

OSTROSKI, Sinésio S. D. **Orçamento público**. Florianópolis: Publicações do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia, 2010, 128 p. Disponível em: <https://educapes.capes.gov.br/pdf>. Acesso: 13mai.2021.

PARÁ. Secretaria de Estado de Planejamento. Manual de Elaboração da Lei Orçamentária Anual 2020 do Governo do Estado do Pará. **Secretaria de Estado de Planejamento – DIOR**. — Belém: SEPLAN, 2019. Disponível em: <http://seplad.pa.gov.br>. Acesso em: 13mai.2021.

PIRES, João Batista Fortes de Souza. **Contabilidade Pública: orçamento público, Lei de responsabilidade fiscal**, Teoria e Prática. 7a.ed. Franco e Fortes. Brasília 2002.

RUA, Maria das Graças. **Especialização em Gestão Pública Municipal-modelo Básico - Políticas Públicas**. Programa Nacional de Formação em Administração Pública. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2014. Disponível em: <https://educapes.capes.gov.br/pdf>. Acesso em 03jun.2021.

SEBRAE–MG. **Políticas Públicas Conceitos e Práticas**. Série Políticas Públicas.v.7. 2008. Disponível em: <http://www.mp.ce.gov.br/pdf>. Acesso em 10jun.2021.

BRASIL. **Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999**. Atualiza a discriminação da despesa por funções – atualiza Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br>. Acesso: 12mai. 2021.

## **A LICITAÇÃO PÚBLICA COMO FERRAMENTA DE DESENVOLVIMENTO LOCAL: UMA ANÁLISE DA LEI Nº 8.417, DE 7 DE NOVEMBRO DE 2016, NA SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DO PARÁ, NOS ANOS DE 2017 A 2019.**

**Nícolas Pinto Alves**

MBA em Licitação e Gestão de Contratos Administrativos. [nicolas.alves@seduc.pa.gov.br](mailto:nicolas.alves@seduc.pa.gov.br)

### **RESUMO**

O presente trabalho tem por finalidade verificar as possibilidades da Lei Nº 8.417, de 7 de novembro de 2016 ser utilizada como instrumento de desenvolvimento local nas licitações na modalidade pregão realizadas no período de 2017 a 2019 na Secretaria de Estado de Educação - SEDUC. Para tanto utilizamos uma abordagem quantitativa, com ênfase em uma pesquisa exploratória visando melhor compreensão do objeto de estudo por meio do levantamento bibliográfico sobre a temática para fins de fundamentação teórica a partir de um estudo realizado no Núcleo de Licitações da Secretaria de Estado de Educação. Conclui-se que o desafio é implementar a lei supracitada plenamente nos processos licitatórios no órgão visando distribuição de recursos públicos nos municípios paraenses a partir das microempresas e empresas de pequeno porte locais.

Palavras chaves: licitação; pregão; desenvolvimento local.

### **PUBLIC BIDDING AS A TOOL FOR LOCAL DEVELOPMENT: AN ANALYSIS OF LAW No. 8.417, OF NOVEMBER 7, 2016, AT THE STATE SECRETARY OF EDUCATION OF PARÁ, IN THE YEARS FROM 2017 TO 2019.**

#### **ABSTRACT**

The present work aims to verify how the instruments of Law No. 8.417, of November 7, 2016 will be used in bids in the pre-bid development modality carried out in the period from 2017 to 2019 at the Secretary of State for Education - SEDUC. Therefore, an analysis approach with emphasis on a study research, aiming at a better understanding of the bibliographic study on the subject for study carried out at the Public Bidding Center of the Department of Education. It is concluded that the challenge is the implementation of a law mentioned above fully in the business processes for local companies that distribute resources in the municipalities from micro and small businesses.

Keywords: bidding; auction; locality development

#### **1. INTRODUÇÃO**

O propósito deste trabalho visa investigar se a promulgação da Lei Estadual Nº 8.417, de 7 de novembro de 2016 que o instituiu Estatuto Paraense da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte que trouxe benefícios para as Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno

Porte (EPP) locais ou regionais nas licitações realizadas pela Secretaria de Educação do Estado do Pará - SEDUC, no período de 2017 a 2019.

O Estado do Pará é o segundo maior Estado do Brasil, em área territorial. Possui 145 municípios conforme dados do IBGE de 2020 e de acordo com a Consulta Escola 2020 da SEDUC, o Pará possui 556.052 estudantes regularmente matriculados na sua rede de ensino, demonstrando sua relevância social, visto que a educação contribui para a inclusão social e na medida em que esses estudantes se qualificam contribuem para o desenvolvimento do Estado.

O processo licitatório na SEDUC abrange uma ampla variedade de serviços e produtos que são imprescindíveis para o desenvolvimento da educação no Estado. Entre os anos de 2017 a 2019 foram realizadas 97 processos licitatórios, na modalidade pregão eletrônico, movimentando o montante expressivo de R\$ 133.516.728,04 (cento e trinta e três milhões e quinhentos e dezesseis mil e setecentos e vinte e oito reais e quatro centavos).

As compras públicas, cada vez mais, assumem papel fundamental para o pleno funcionamento desta Secretaria. Acerca dessa relevante Lei Estadual surgiu a seguinte indagação: a publicação da Lei Estadual Nº 8.417, de 7 de novembro de 2016 contribuiu para que as Microempresa e Empresa de Pequeno Porte paraenses se consagrarem vencedoras dos certames fomentando o desenvolvimento local, nas licitações realizadas pela SEDUC no período de 2017 a 2019?

A plena implementação a Lei Estadual supracitada tornaria a Secretaria de Estado de Educação do Pará indutora de desenvolvimento local e regional, pois assegura que Microempresa e Empresa de Pequeno Porte paraenses tivessem a preferência nas licitações, havendo, como consequência, maior circulação de recursos, aumento de renda familiar e melhoria da qualidade de vida da população.

O presente artigo tem como principal objetivo detalhar discutir o papel das licitações como instrumento de fomento ao desenvolvimento local no Estado do Pará. Nesse contexto, o artigo foi dividido em quatro seções, a saber: Metodologia, Desenvolvimento, Considerações Finais e Referências.

## **2. METODOLOGIA**

O desenvolvimento deste estudo será realizado prioritariamente, no próprio local de trabalho do pesquisador. O fato de escolher o próprio local de trabalho possibilita maior

interação com objeto de pesquisa e também se vislumbra maiores benefícios para o órgão, pois a possibilidade de aproveitamento dos resultados da pesquisa será maior. Considerando estas características fez-se a opção por uma pesquisa qualitativa, pois segundo Creswell (2007, p. 186):

A pesquisa qualitativa ocorre em um cenário natural. O pesquisador qualitativo sempre vai ao local (casa, escritório) onde está o participante para conduzir a pesquisa. Isso permite ao pesquisador desenvolver um nível de detalhamento sobre a pessoa ou local e estar altamente envolvido nas experiências reais dos participantes

A abordagem qualitativa é importante, pois leva em consideração os conhecimentos do autor deste projeto, vivenciados durante quase seis anos na condição de servidor da SEDUC, pois segundo Teixeira (2003, p. 126) as experiências pessoais do pesquisador são elementos importantes na análise e compreensão dos fenômenos estudados. Nessa perspectiva, Da Silva e Menezes (2005, p. 20) ressaltam:

[A pesquisa qualitativa] considera que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números. A interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são básicas no processo de pesquisa qualitativa.

Para o estudo proposto foi realizado na perspectiva da pesquisa exploratória visando melhor compreensão do objeto de estudo por meio do levantamento bibliográfico sobre a temática para fins de fundamentação teórica. Segundo Gil (1991) apud Da Silva e Menezes (2005, p. 83):

[A Pesquisa Exploratória] visa proporcionar maior familiaridade com o problema com vistas a torná-lo explícito ou a construir hipóteses. Envolve levantamento bibliográfico; (...) análise de exemplos que estimulem a compreensão. Assume, em geral, as formas de Pesquisas Bibliográficas e Estudos de Caso.

Realizou-se um estudo de caso na SEDUC, visando observar e registrar a prática dos servidores na elaboração de editais de licitação e demais atividades relativas a este tipo de procedimento. A escolha deste tipo de estudo justifica-se, pois:

O caso é uma unidade de análise, que pode ser um indivíduo, o papel desempenhado por um indivíduo ou uma organização, um pequeno grupo, uma comunidade ou até mesmo uma nação. Todos esses tipos de caso são unidades sociais. Entretanto, casos também podem ser definidos temporariamente (eventos que ocorreram num dado período), ou espacialmente (o estudo de um fenômeno que ocorre num dado local). (CESAR, 2005, p. 4.)

Portanto, o caso a ser estudado nesta pesquisa são as licitações realizadas, relativas ao período de 2017 a 2019, conforme mencionado anteriormente, com seus respectivos documentos - editais de licitação, normas e etc -, que também serão analisados, organizados e agrupados tais dados, por meio de categorias.

O termo categoria

[...] refere-se a um conceito que abrange elementos ou aspectos com características comuns ou que se relacionam entre si. Esta palavra está ligada à ideia de classe ou série. As categorias são empregadas para estabelecer classificações. Nesse sentido, trabalhar com elas significa agrupar elementos, ideias ou expressões em torno de um conceito capaz de abranger tudo isso. Esse tipo de procedimento, de um modo geral, pode ser utilizado em qualquer tipo de análise em pesquisa qualitativa (MINAYO, 1999, p. 70).

O instrumento de coleta de dados será, a entrevista, visto que possibilita a obtenção de informações mais ricas de detalhes como podemos observar na citação a seguir

Através desses procedimentos, podemos obter dados objetivos e subjetivos. Os primeiros podem ser obtidos através de fontes secundárias, tais como censos, estatísticas e outras formas de registros. Em contrapartida, o segundo tipo de dados se relaciona aos valores, às atitudes, opiniões dos sujeitos entrevistados qualitativa (MINAYO, 1999, p. 57).

A informação coletada diretamente dos sujeitos envolvidos no processo é muita rica e agrega, não raras vezes, qualidade à pesquisa e juntamente com a análise documental relativa à legislação pertinente torna a pesquisa mais fidedigna e mais próxima dos fatos ocorridos.

### **3. DESENVOLVIMENTO**

#### **3.1 O ESTADO DO PARÁ E AS SUAS REALIDADES REGIONAIS: UMA ANÁLISE SOCIOECONÔMICA**

O Estado do Pará é o segundo maior Estado do Brasil com realidades socioeconômicas distintas. O Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) é utilizado para acompanhar a realidade dos municípios paraenses. Araújo (2017, p. 111) caracteriza-o como:

IVS é um índice sintético correlacionado ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), complementando-o, de forma a trazer informações estruturadas em três dimensões de vulnerabilidade, a saber: Renda e Trabalho, Capital Humano e Infraestrutura Urbana, abrangendo dezesseis indicadores, os quais permitem um mapeamento singular de diferentes indicativos de vulnerabilidade social, disponibilizados inicialmente, para os 5.565 municípios brasileiros (conforme a malha municipal do Censo Demográfico 2010).

Araújo (2017, p. 113) ressalta que [...] Dos estados pertencentes à região Norte, o Pará possui 63,3% de seus municípios classificados na faixa de muito alta vulnerabilidade social e nenhum de seus municípios nas faixas de baixa ou muito baixa vulnerabilidade social. Enfatizando os desafios e a necessidade de fomentar o desenvolvimento socioeconômico nos municípios paraenses.

O Estado do Pará possui 12 regiões de integração: Baixo Amazonas, Marajó, Guajará, Rio Caeté, Tapajós, Xingu, Tocantins, Rio Capim, Araguaia, Carajás, Guamá e Lago de Tucuruí. Desta forma, algumas regiões apresentam o IVS preocupantes como destaca Araújo (2017, p. 144).

Percebeu-se que todos os municípios da região de integração Guajará, que inclui a capital do estado do Pará e cidades circunvizinhas, conseguiram melhorar o resultado do IVS e mudar para uma faixa de nível de vulnerabilidade social melhor, em contraponto à região de integração do Marajó, que é composta por quinze municípios que apresentaram pequenos avanços nos aspectos abordados no IVS na década de 2000 a 2010, avanços esses que não foram suficientes para os municípios serem classificados em uma faixa de vulnerabilidade social melhor, à exceção do município de Soure. A diferença entre essas duas regiões de integração paraenses é histórica e se dá pelos mais diversos motivos, dentre eles: aspectos geográficos, culturais e, principalmente, estruturais.

Diante desse contexto, os investimentos públicos assumem um papel fundamental na distribuição de recursos. Carvalho et al. (2022) ressalta que o efeito multiplicador dos gastos públicos em uma economia monetária da produção depende da forma como os gastos do governo são financiados. Sendo assim, para o economista britânico John Maynard Keynes o investimento deveria ser tratado como o grande propulsor do sistema econômico, sobretudo para alavancar o animal spirit, ou seja, mesmo em um ambiente de risco o investidor é levado a empreender.

O desenvolvimento na perspectiva John Maynard Keynes tem o Estado como agente impulsionador da economia. Carvalho et al. (2020, p.146) compartilha desse entendimento:

A solução imediata do problema econômico com consequências sociais seria o governo, ou melhor, a “mão visível” do Estado intervir assumindo o papel de provedor da demanda agregada, isto é, a totalidade da demanda por setor de uma economia

Dessa forma, para o economista supracitado, considerando o fundador da macroeconômica moderna, que dedicou seus estudos a compreensão do capitalismo, vislumbra o Estado como um agente investidor suprimindo a limitação da iniciativa privada. Indo de encontro com a lei do auto ajustamento do mercado. Seguindo este entendimento o

protagonista que pode melhorar essa realidade do Marajó é o Estado através dos investimentos públicos.

Nas palavras de Carvalho et al. (2020, p. 146 *apud* Corazza, 1983, p. 47) o Estado assume, então, uma importância vital e sua ação é preconizada por Keynes em dois sentidos: o controle monetário e a “socialização dos investimentos”. Nesta concepção, o processo de compras públicas realizados pela SEDUC apresenta-se como uma ferramenta viável em prol do desenvolvimento local, na medida em que os editais elaborados respeitassem os critérios de preferência às microempresas e empresas de pequeno porte locais incentivando-as participarem nos processos licitatórios conforme previsto na Lei Estadual Nº 8.417, de 7 de novembro de 2016.

### **3.2 LICITAÇÕES PÚBLICAS NA SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DO PARÁ**

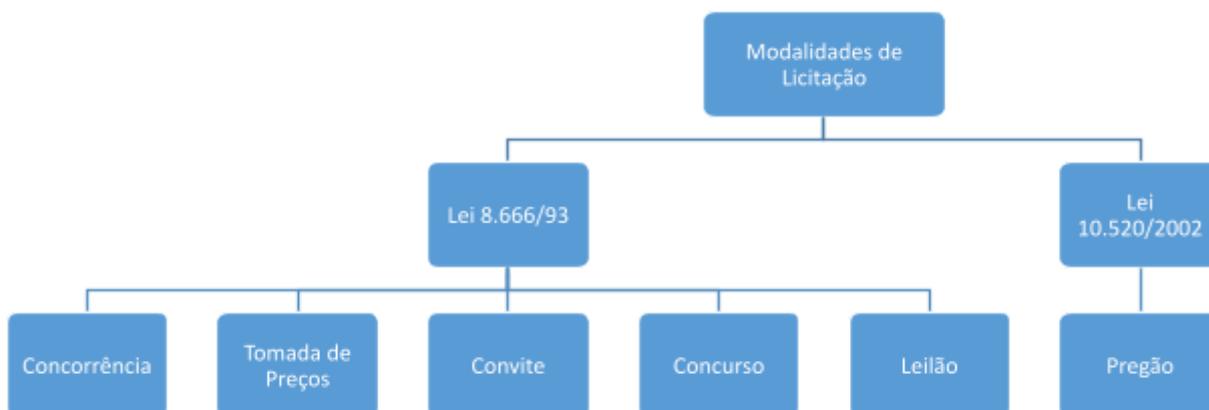
O processo licitatório, segundo a Lei Geral de Licitações - Lei Nº 8.666, de 21 de junho de 1993 divide-se em duas etapas, assim distribuídas: interna e externa.

Segundo Amorim (2017, p. 41) a etapa interna “[...] inicia-se com a formalização da demanda administrativa, entendida como a demonstração da necessidade de aquisição de produtos, de contratação da prestação de serviços ou execução de obras”. Amorim (2017, p. 42), ainda ressalta que a fase interna possui a seguinte sequência:

- a) requisição da área/unidade interessada; b) estimativa do valor (pesquisa de preços); c) autorização da despesa; d) elaboração do instrumento convocatório e seus anexos; e) análise da minuta do ato convocatório pela assessoria jurídica; f) publicação do aviso de licitação e divulgação do edital. Etapas estas que devem ser observadas, literalmente, pela administração pública.

A etapa supracitada é válida para todas as modalidades de licitação definidas pela legislação, a saber:

**Figura 1** – Modalidades de Licitação



Fonte: elaborada pelo autor a partir da Lei 8666/93 e da Lei 10.520/2002.

O TCU (2010, p. 45) concebe a modalidade pregão como:

“Modalidade realizada entre interessados do ramo de que trata o objeto da licitação que comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital, em que a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns é feita em sessão pública. Pode ser presencial ou eletrônico”

Amorim (2017, p. 79) descreve a fase externa que compõem a licitação na modalidade pregão:

Fases do procedimento na Lei no 10.520/2002 (Pregão)

- 1) Fase de divulgação do ato convocatório e impugnação do edital (art. 4º, incisos I a V);
- 2) Fase de credenciamento (art. 4º, inciso VI);
- 3) Fase de julgamento das propostas e realização de lances (art. 4º, incisos VII a XI);
- 4) Fase de habilitação ou qualificação (art. 4º, incisos XII a XVII);
- 5) Fase recursal (art. 4º, incisos XVIII a XXI);
- 6) Fase de adjudicação do objeto da licitação ao vencedor do certame (art. 4º, incisos XX e XXI);
- 7) Fase de homologação da licitação (art. 4º, XXII).

Amorim, (2017, p. 79) conclui afirmando que a etapa externa do procedimento licitatório “[...] tem início com a divulgação do ato convocatório e finda-se com a homologação e a adjudicação do objeto da licitação ao vencedor do certame”

Em consulta ao site da Secretaria de Estado de Educação, disponível em: <http://www.seduc.pa.gov.br/portal/editais/index.php> verificou-se que em 2017 foram realizados publicados 38 avisos de abertura de licitações totalizando R\$ 7.985.304,56 (sete milhões e novecentos e oitenta e cinco mil e trezentos e quatro reais e cinquenta e seis centavos). Já no ano de 2018 foram tornados públicos 49 processos licitatórios atingindo o

montante de R\$ 120.148.011,82 (cento e vinte milhões e cento e quarenta e oito mil e oitocentos e trinta e nove reais e trinta e três centavos). Por fim, em 2019, foram abertas 10 licitações somando R\$ 5.383.411,66 (cinco milhões e trezentos e oitenta e três mil e quatrocentos e onze reais e sessenta e seis centavos). Ressalta-se que em 2019 foi o ano de mudança da gestão no governo estadual devidos às eleições de 2018<sup>1</sup>.

O Pregão Eletrônico 008/2018 cujo objeto foi aquisição de gêneros alimentícios, perecíveis e não perecíveis, com entrega parcelada, "porta a porta", a fim de suprir as necessidades de Alimentação Escolar dos alunos da educação básica da Rede Estadual de ensino atendidos pelo PNAE para 200 (duzentos) dias letivos, compreendendo as escolas Estaduais de Belém e Municípios do Interior do Estado foi publicado com o valor R\$ 104.511.820,31 de (cento e quatro milhões e quinze e onze mil e oitocentos e vinte reais e oitenta e trinta e um centavos) distribuídos em 230 itens cadastrados.

Nessa licitação foram contemplados os seguintes municípios, a saber: Anajás, Ananindeua, Altamira, Baião, Barcarena, Belém, Breves, Belterra, Benevides, Itaituba, Santa Bárbara, Marituba, Marabá, Mocajuba, Monte Alegre, Novo Repartimento, Paragominas, Parauapebas, Ulianópolis, Xinguara.

Os itens 93 a 138 foram licitados para os municípios de Anajás e Breves que estão jurisdicionados na região de integração do Marajó, totalizando R\$ 2.000.078,78 (dois milhões e setenta e oito reais e setenta e oito centavos), todavia nenhuma microempresa ou empresa de pequeno porte local venceu um único item. Contudo, a Lei Estadual Nº 8.417, de 7 de novembro de 2016 encontrava-se presente entre as legislações mencionadas no preâmbulo dos editais publicados pela SEDUC nos anos de 2017 a 2019.

### **3.3 A IMPORTÂNCIA DAS COMPRAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL PARA O ESTADO DO PARÁ**

A Lei Estadual Nº 8.417, de 7 de novembro de 2016 trouxe uma perspectiva favorável ao desenvolvimento local. Para Buarque (2002 *apud* Fagundes e Zorzella 2018. p. 4) o desenvolvimento local, é entendido como um processo endógeno de mudança, que leva ao dinamismo econômico e à melhoria da qualidade de vida da população em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos. Seguindo esse entendimento Kieckhofer e Fonseca

---

<sup>1</sup> As eleições gerais no Brasil em 2018 foram realizadas em outubro. Culminaram com mudança de gestão no executivo estadual.

(2006, p.135) o desenvolvimento local pressupõe, então, atores locais unidos por uma vontade solidária, que tomam a cargo o desenvolvimento de seu município ou região, em função das necessidades e dos recursos locais. Para Almeida (2018, p. 29) a administração pública é parte fundamental para promoção do desenvolvimento local.

Diante do exposto, é fundamental ter presente que os governos são importantes atores econômicos e, portanto, o uso adequado dos investimentos públicos pode significar, direta ou indiretamente, maior ganho social e ambiental, quer seja devido à possibilidade de geração de novos empregos, ao uso racional dos recursos naturais ou à melhoria da qualidade de vida da população. Assim, a utilização do poder de compras do governo em prol do desenvolvimento terá resultados expressivos.

As compras nos órgãos da administração pública são cada vez mais relevantes. Segundo Paim (2018, p. 1) devido “[...] seu valor estratégico, o processo de compras públicas mobiliza e influencia toda a organização e o ciclo socioeconômico do local e da região, haja vista o poder de compra do Estado [...]”, sendo fundamental para desenvolvimento econômico visto que abre a possibilidade de empregos e de aumento de renda familiar.

Nas palavras de Lima (2015 *apud* Paim, 2018, p. 2):

O uso adequado do poder de compra do Estado ajuda a desenvolver economicamente regiões e setores, gerando uma forma muito mais eficaz que a simples transferência de renda por programas específicos, uma vez que fortalece empresas e seu fluxo de caixa, conseguindo estabilidade para sustentar seu crescimento. Também gera espirais positivas, que fortalecem a formalização do trabalho e das empresas, criando condições para essas serem fornecedoras do Estado.

A concepção de Conte (2013, p. 2) enfatiza que:

[...] com o crescimento da demanda por bens e serviços do Estado, as compras públicas passam paulatinamente a serem percebidas como uma forma de aplicar recursos públicos para apoiar ou estimular grupos ou segmentos da sociedade considerados vulneráveis ou estratégicos para a economia nacional, tendo a capacidade de gerar emprego, renda e desenvolvimento local.

Neste contexto, destacam-se as atividades das Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP) também conhecidas como MPEs, segundo reportagem da Agência Brasil, nos últimos 12 meses as MPEs foram responsáveis por gerarem 72% dos empregos criados no Brasil. Os legisladores brasileiros em reconhecimento a importância das MPEs ao longo dos últimos anos estão modificando a legislação nacional, regional e local no intuito de trazer tratamento diferenciado a este segmento de empresas. Brasil (1988) estabelece que:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei.

O tratamento diferenciado preconizado pela Carta Magna de 1988 desdobrou-se em diversas legislações. Em 14 de dezembro de 2006 por meio da Lei Complementar Nº 123 instituiu-se o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, materializando diversas vantagens competitivas nas licitações públicas.

A Lei acima citada, no seu art. 47 indica, claramente, o fomento ao desenvolvimento no âmbito municipal e regional por meio de tratamento diferenciado às MPEs sediadas local ou regionalmente, com se constata a seguir:

Nas contratações públicas da União, dos Estados e dos Municípios, poderá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica, desde que previsto e regulamentado na legislação do respectivo ente. (BRASIL, 2006, s.p.)

No sentido de promover o desenvolvimento econômico local e regional a Lei Complementar Nº 147, de 7 de agosto de 2014 alterou o Art. 47 da Lei Complementar 123/2006 passando a apresentar a seguinte redação:

Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica. (BRASIL, 2006, s.p.)

Com as alterações do art. 47 segundo Cruz e Almeida (2018, p.5) “[...] o dispositivo passou a disciplinar de forma obrigatória o tratamento diferenciado e simplificado para as MPEs, sendo substituída a faculdade esculpida na redação do artigo “poderá” pela imposição legislativa “deverá”[...]”, dando-lhe sentido de obrigatoriedade.

Dessa forma, os incentivos às MPEs locais e regionais na acepção de diminuição das desigualdades locais e regionais tornam-se obrigação jurídica. O art. 48 da legislação em debate elenca as vantagens competitivas em favor das MPEs nos processos licitatórios, vejamos:

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública: (Vide Lei nº 14.133, de 2021)  
I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);  
II - poderá, em relação aos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços, exigir dos licitantes a subcontratação de microempresa ou empresa de pequeno porte; (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

III - deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte. (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

§ 1º (Revogado). (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

§ 2º Na hipótese do inciso II do caput deste artigo, os empenhos e pagamentos do órgão ou entidade da administração pública poderão ser destinados diretamente às microempresas e empresas de pequeno porte subcontratadas.

§ 3º Os benefícios referidos no caput deste artigo poderão, justificadamente, estabelecer a prioridade de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de 10% (dez por cento) do melhor preço válido. (BRASIL, 2006, s.p)

No âmbito do Estado do Pará, a Lei Nº 8.417, de 7 de novembro de 2016 no intuito de fomentar incentivos à geração de emprego e renda instituiu o Estatuto Paraense da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte. Tal legislação em consonância com as legislações federais objetiva conceder tratamento diferenciados às MPes, sobretudo às MPes locais e regionais.

A lei estadual manteve todas as vantagens mencionadas pelo Art. 48 da lei federal, porém as direcionou para um grupo específico de municípios no sentido de enfrentamento às desigualdades regionais como observa-se ao longo do art. 12 da lei estadual, a saber:

Art. 12. Na aplicação dos benefícios previstos nos art. 9º a 11:

I - será considerado, para efeito dos limites de valor estabelecidos, cada item separadamente ou, nas licitações por preço global, o valor estimado para o grupo ou o lote da licitação que deverá ser considerado como um único item;

II - poderá ser estabelecida, justificadamente, prioridade de contratação para as microempresas ou empresas de pequeno porte sediadas localmente.

§ 1º Para efeito de aplicação da prioridade de contratação prevista no inciso II deste artigo, entende-se como sediada localmente a microempresa ou empresa de pequeno porte estabelecida em municípios paraenses prioritários previstos no Anexo Único desta Lei, de acordo com o Índice de Progresso Social Pará (IPS PARÁ)<sup>2</sup>.

§ 2º Havendo adoção da preferência de contratação para microempresa ou empresa de pequeno porte sediada localmente, serão observados os percentuais específicos a serem adotados, até o limite de 10% (dez por cento) do melhor preço válido, conforme definidos no Anexo Único desta Lei. (PARÁ, 2016, s.p.)

Assim, Moraes (2017, p 17), preconiza que: “[...] o Poder de Compra da Administração poderia ser utilizado no âmbito das Políticas Públicas de desenvolvimento

<sup>2</sup> O Índice de Progresso Social (IPS) é um índice que mede de forma holística e robusta a performance social e ambiental das nações, independente do desenvolvimento econômico. Foi criado em 2013 pela Social Progress Imperative (SPI) com o apoio de diversos estudiosos e especialistas mundiais em políticas públicas. A estrutura do índice global em 2018 integrou 51 indicadores sociais e ambientais em 12 componentes e três dimensões. O IPS é composto por indicadores exclusivamente sociais e ambientais de dados públicos agregados em três dimensões (Necessidades Humanas Básicas, Fundamentos para o Bem-estar e Oportunidades) e 12 componentes. Para isso, são utilizados dados públicos disponíveis na internet por instituições governamentais ou da sociedade civil organizada.

local/regional, inclusive abrindo-se um leque hermenêutico para viabilizar a realização de licitações exclusivas apenas às micro e pequenas empresas da localidade ou regionalidade”.

Dessa forma, Jacoby-Fernandes (2019 apud Almeida, 2017, p. 15) afirma que:

[...] utilizar recursos públicos para fomentar MPE não significa fazer caridade junto ao pequeno empresário, mas investir estrategicamente recursos públicos em empresas locais que, certamente, poderão alavancar o desenvolvimento do município. Esse processo visa contribuir para o desenvolvimento e a competitividade dos pequenos negócios, como estratégia de geração de emprego, distribuição de renda, inclusão social, redução da informalidade e fortalecimento da economia [...].

Os municípios paraenses necessitam é da aplicação plena da Lei Estadual N° 8.417, de 7 de novembro de 2016 e dos recursos públicos, de modo a garantir-lhes direitos que venham ao encontro de suas necessidades e desse modo poder melhorar a situação econômico-social dos munícipes e não de favores ou caridade, como bem coloca o articulista acima supramencionado.

Para Maranhão (2007, p. 5) [...] apenas a existência de ótimas leis é de pouca valia, se elas não forem positivadas, isso é, não forem postas em prática mediante casos concretos. [...]. Este é o desafio que a Secretaria de Estado de Educação enfrenta em relação à implementação da Lei Estadual N° 8.417, de 7 de novembro de 2016. A SEDUC pode aproveitar a oportunidade inovadora de tornar essa legislação, instrumento de fomento ao desenvolvimento local, a partir de inclusão de critérios de preferência em prol das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte locais nas licitações públicas realizadas no âmbito de uma das mais relevante Secretarias do Estado em volume de recursos, quiçá, a maior.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A promulgação da N° 8.417, de 7 de novembro de 2016 trouxe um novo propósito as compras públicas criando a possibilidade de promover o desenvolvimento local a partir do tratamento diferenciado às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte locais, sobretudo, nos municípios do Pará com menor índice de vulnerabilidade social com destaque para os presentes na região de integração do Marajó.

Retomando a provocação inicial no título deste trabalho: A licitação pública como ferramenta de desenvolvimento local? O exposto neste artigo com expressiva fundamentação demonstra a possibilidade de utilização das compras públicas como instrumento de fomento

ao desenvolvimento local. O volume de recursos movimentados no triênio de 2017 a 2019 reafirma o potencial estratégico que as licitações públicas possuem e poderiam ter sido incrementadas nos municípios com menor Índice de Progresso Social caso houvesse a previsão editalíssima do critério de preferência em prol das Microempresas e Empresas de pequeno Porte locais.

O desenvolvimento é um processo endógeno, ou seja, caracteriza-se pela participação dos atores locais, ressaltando o papel fundamental do Estado no desenvolvimento local, considerando que este desempenha o papel de impulsionador da economia.

Entretanto, passados os seis anos da publicação da lei supracitada a Secretaria de Estado de Educação do Estado do Pará não utiliza os critérios de preferência previsto na Lei Estadual da N° 8.417, de 7 de novembro de 2016 em favor das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte locais, pois no período de 2017 a 2019 nenhum edital de licitação na modalidade pregão eletrônico trouxe redação priorizando a contratação para as microempresas ou empresas de pequeno porte sediadas localmente.

Com ausência de aplicação da Lei que Institui o Estatuto Paraense da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte no Estado do Pará por parte da Secretaria de Estado de Educação este órgão perde a oportunidade de se tornar uma instituição indutora do desenvolvimento legal a partir dos vultosos processos licitatórios promovidos todos os anos.

## REFERÊNCIAS

Agência Brasil. **Pequenos negócios respondem por 72% dos empregos gerados no país.** Disponível em <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-08/pequenos-negocios-respondem-por-72-dos-empregos-gerados-no-pais>>. Acessado dia 06/11/2021.

ALMEIDA, Ernani Marques de. **Desenvolvimento Local:** Análise das Contribuições das Micro e Pequenas Empresas de Porto Velho – RO. Porto Velho, RO, 2017.

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência.** Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017.

ARAÚJO, Fabrício Rodrigo Silva de. **A Vulnerabilidade Social no Estado do Pará.** Territórios em números: insumos para políticas públicas a partir da análise do IDHM e do IVS de municípios e Unidades da Federação brasileira, livro 1 / organizadores: Bárbara Oliveira Marguti, Marco Aurélio Costa, Carlos Vinícius da Silva Pinto. – Brasília : IPEA : INCT, 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 06/11/2021

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar N° 123 de 14 de dezembro de 2006**. Disponível em <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LCP&numero=123&ano=2006&ato=55boXWq5kMRpWT7ac>: Acesso em 13/11/2021.

CESAR, A. M. R. V. C. **Método do Estudo de Caso (*Case studies*) ou Método do Caso (*Teaching Cases*)? Uma análise dos dois métodos no Ensino e Pesquisa em Administração**

CONTE, Nelton Carlos. **O Poder de Compras dos Municípios como fator de Desenvolvimento Local/Regional**. VI Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional. Rio Grande do Sul. 2013.

CRUZ, Jamil Manasfi; ALMEIDA, Daniel da Silva. **Tratamento diferenciado para ME e EPP pelos estados e municípios**. Jus Navigandi, Teresina, 04 nov. 2021. Disponível em <<https://jus.com.br/artigos/64264/aplicacao-restritiva-do-tratamento-diferenciado-e-simplificado-para-as-microempresas-e-empresas-de-pequeno-porte-visando-a-promocao-do-desenvolvimento-economico-e-social-no-ambito-municipal-e-regional>>. Acessado em: 09/11/2021.

CUTRIM CARVALHO, André; CARVALHO, David Ferreira ; OLIVEIRA, L. I. S. ; SANTOS, C. S. . **A importância dos investimentos públicos na economia monetária da produção de Keynes**. In: Camila de Moura Vogt; André Cutrim Carvalho. (Org.). CRESCIMENTO E DESENVOLVIMENTO NUMA PERSPECTIVA INTERDISCIPLINAR: ENSAIOS SOBRE O CRESCIMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO. 1ed. Guarujá-SP: Editora Científica Digital, 2022, v. 1, p. 01-378.

CUTRIM CARVALHO, André; CARVALHO, David Ferreira; SANTOS, Silva dos Cleyson. **Brasil como epicentro da crise da Covid-19 na América Latina e as prováveis consequências em estratificações socioeconômicas mais vulneráveis: uma perspectiva de compreensão do papel do Estado e da social democracia centrada em John Maynard Keynes**. ESPACIO ABIERTO (CARACAS. 1992) *JCR*, v. 29, p. 139-177, 2020

FAGUNDES, J. P.; ZORZELLA, L. S. .**O Desenvolvimento Local e a Economia Sustentável: Estudo de caso de uma cooperativa**. In: VI Simpósio da Ciência do Agronegócio, 2018, Porto Alegre. Serviços Sistêmicos no Agronegócio, 2018. v. 1. p. 1-1.

Ipsamazonia. **Conheça o IPS**. Disponível em <https://ipsamazonia.org.br/conheca-o-ips>. Acessado dia 13/02/2022.

KIECKHÖFER, A. M.; SOUZA, L. G. . **Desenvolvimento Integrado e Sustentável em Municípios Brasileiros**. Estudos (Marília), v. 10, p. 100-114, 2006.

MATOS, Richer de Andrade; ROVELLA, Syane Brandão Caribé. **Do crescimento econômico ao desenvolvimento sustentável: conceitos em evolução**. 12 páginas (<http://www.opet.com.br/faculdade/revista-cc-adm/pdf/n3>)

MORAES, Crislayne Maria Lima Amaral Nogueira Cavalcante de. **Desenvolvimento Local através das Licitações Públicas**. Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná/ Ministério Público de Contas do Estado do Paraná. - N. 6, (2017) - Curitiba: Ministério Público de Contas do Paraná, 2017.

PARÁ. **Lei Nº 8.417, de 7 de novembro de 2016**. Disponível em <[http://bancodeleis.alepa.pa.gov.br:8080/lei8417\\_2016\\_22812.pdf](http://bancodeleis.alepa.pa.gov.br:8080/lei8417_2016_22812.pdf)>: Acesso em 13/11/2021.

PAIM; Antônio Carlos. **Compras Públicas Inteligentes: uma proposta para a melhoria da gestão das compras governamentais**. Repositório ENAP. 2018.

SILVA, Fábio Carlos da. **Raízes Amazônicas, Universidade e Desenvolvimento Regional**. Paper do NAEA 250, novembro de 2009.

Secretaria de Estado de Educação. 2022. Disponível em <http://www.seduc.pa.gov.br/portal/editais/index.php>. Acesso em: 10 de março de 2021.

Tribunal de Contas da União. **Licitações & contratos: Orientações e jurisprudência do TCU**. 4ª ed. rev., ampl. e atualiz. Brasília, 2010.

## REVISÃO DA TAXA DE APROVEITAMENTO COMO INDICADOR DE RESULTADOS EM EMPREGABILIDADE NO SINE PARÁ

Régis Horta da Silva Júnior

Especialista em Planejamento e Desenvolvimento do Trópico Úmido pelo - NAEA

[regishorta3@gmail.com](mailto:regishorta3@gmail.com)

Sérgio Castro Gomes

Dr. Economia Aplicada - UFV. [scgomes03030@gmail.com](mailto:scgomes03030@gmail.com)

### RESUMO

O sistema SINE é a porta de entrada para políticas públicas no mundo do trabalho para pessoas em situação de desemprego. Suas avaliações setoriais de desempenho são executadas por indicadores descritos no Plano Plurianual (PPA) do Governo do Estado do Pará. O objetivo do artigo é revisar um desses indicadores: a “taxa de aproveitamento”, utilizada para averiguar a eficácia de resultados em empregabilidade no Pará. Compreende-se que a fórmula atual da taxa apresenta problemas de composição matemática em suas variáveis, ocasionando vícios estatísticos e, portanto, erros fundamentais em seus resultados, potencializando, assim, tomadas de decisões executivas inconsistentes. Como referencial, utilizou-se a base do modelo gerencial de processos na Gestão do Conhecimento, com foco na leitura de indicadores e suas taxonomias. Já no método, optou-se por estabelecer comparativo por simulações de resultados do modelo atual e da nova proposta de estrutura da fórmula da taxa, alterando, nesta última, a composição das variáveis e implantando metodologia binária de indicação “verdadeira ou falsa”, onde pôde ser verificado resultados estatísticos adequados e consistentes de aplicação.

**PALAVRAS CHAVES:** SigPLAN/PPA; taxa de aproveitamento; indicador de empregabilidade; orçamento e finanças públicas; SINE.

### REVIEW OF THE USE RATE AS AN INDICATOR OF RESULTS IN EMPLOYABILITY IN SINE PARÁ

#### ABSTRACT

The SINE system (National Employment System) is the gateway for public policies in the working world for people in situation of unemployment. Its sectorial performance evaluations are carried out through indicators described in State of Pará's Government Multi-Year Plan (PPA). The goal of this paper is to revise one of these indicators: the “utilization rate”, which is used to verify the efficacy of employability results in Pará. It is understood that the current tax formula presents mathematical compositions misconceptions in its variables, leading to statistic biases and, therefore, fundamental errors in its results, thus enhancing inconsistent executive decision-making. As a reference point, the basis of the management model of processes in Knowledge Management was used, focusing on the reading of indicators and their taxonomies. As for the method, the option was for was for establishing comparisons between results simulations in the current model and the proposed new structure for the tax formula, altering in the latter the variables composition, and setting a binary methodology of “true or false” indication, where adequate and consistent statistical results of application could be verified.

**KEYWORDS:** SigPLAN/PPA; utilization rate; employability indicator; public budget and finance; SINE.

## 1. INTRODUÇÃO

As Informações do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda (ISPTER), tem sua porta de entrada pelo Sistema Nacional de Emprego (SINE). Através das políticas instituídas em mais de 45 anos, o sistema nacional atual, aponta dois eixos centrais: 1) a intermediação de mão de obra (IMO), e, 2) o seguro desemprego (SD). Na IMO, estão contidas as formulações e estruturas institucionais da capacidade de empregabilidade do sistema SINE (BRASIL, 2022a). Coube a Secretaria de Estado de Assistência Social, Trabalho, Emprego e Renda (SEASTER), e sua Diretoria de Trabalho e Emprego (DTE), operar as políticas de emprego formal no Estado (PARÁ, 2022a).

Como estrutura de política pública setorial, a SEASTER mantém em seu escopo, indicadores que tratam do monitoramento, acompanhamento, controle e avaliação de resultados, com o objetivo de verificar se o padrão adotado em processos de ações executivas da Secretaria, atingem a população específica da política.

No caso do Governo do Pará, os indicadores estão inseridos dentro do Sistema Integrado de Planejamento (SigPLAN) (PARÁ, 2021), e demonstrados no Plano Plurianual (PPA), através de fórmulas descritas em seu caderno de indicadores. Neste estudo, nos interessa exclusivamente, a ‘taxa de aproveitamento’ padrão, desconsiderando demais parâmetros (PARÁ, 2022b e c, p. 35).

Delimitada a temática, o objetivo do artigo está centrado em executar revisão analítica da metodologia da taxa atual, através da estrutura lógica-matemática de construção do indicador, adotando simulação de resultados.

A base usada para impulsionar a discussão de revisão da atual ‘taxa de aproveitamento’, é focada na utilização das variáveis de trabalhadores ‘colocados’ (candidatos encaminhados pelo SINE, que foram contratados pela empresa demandante da vaga de emprego formal, via procedimento celetista), disposta em operação matemática de divisão com trabalhadores ‘encaminhados’(candidatos cadastrados no sistema SINE, com perfil para disputar a vaga de trabalho, que tenham em posse, a Carta de Encaminhamento do SINE). A relação entre estas variáveis (e esta é a hipótese), apresenta problemas de composição, visto que, sempre haverá, pelas normas de orientação do SINE, (>) maior quantidade de candidatos encaminhados do que vagas disponíveis para os ‘colocados’, criando dificuldades no atingimento de resultados equitativos (relação 1/1 ou 100%), potencializando assim, o vício analítico na fórmula.

No campo das justificativas, aponto na Gestão do Conhecimento (GC), ativo essencial para a construção de um saber institucional que consiga atingir gestores das agendas setoriais e os executores das políticas públicas (servidores). Aqui a exposição do conhecimento visa facilitar não só a tomada de decisão, como também, integrar informações entre atores públicos que agem sobre determinado fator institucional (a taxa). Dessa forma, no caso de indicadores de empregabilidade apresentarem potenciais problemas na elaboração, a tendência será direcionar instituições aos ‘erros processuais de tomada de decisão’, visto que a ação executiva será baseada em informação frágil, ou mesmo incorreta, influenciando toda a cadeia de monitoramento (monitoramento, acompanhamento, controle e avaliação) originária dela (FIGUEIREDO e FIGUEIREDO, 1986). Na situação específica da DTE, os resultados das políticas de empregabilidade podem ainda estar ‘escondidos’. Existem fatores operando no ISPTER, que se não explícitos ao setor de avaliação dos resultados, potencializam possíveis ‘pontos cegos’, onde aquilo que não é visto, não é percebido pelo executivo do sistema na tomada de decisões.

## **2. REVISÃO DA LITERATURA**

### **2.1. Referências na Gestão do Conhecimento**

Apresento dois aspectos complementares e facilitadores para o entendimento nesta proposta de estudo. O primeiro são os Marcos Institucionais/Regulatórios, em que se apresenta a demarcação das ações das instituições com suas leis, decretos, publicações e demais bases legais que delimitam a autonomia em suas políticas públicas, aqui entendidas como evidências institucionais que permitem encontrarmos os nexos causais entre objeto(s) analisado(s) e realidade operativa. Assim é descrito por Fleury e Ouverney (2012):

[ ... ] as estratégias, planos e programas se orientam a partir do desenvolvimento, da reprodução [ ... ] de marcos reguladores [ ... ] compostos por referenciais valorativos, políticos, organizacionais, econômicos [ ... ] (p. 34). E complementa: [ ... ] marcos institucionais (leis, processos decisórios, critérios de acesso, formas de distribuição e utilização de recursos, composição de atores etc.). (p. 34 e 35)

O segundo aspecto, relaciona-se com a referência conceitual para GC. Utilizo o descrito por Pereira (2018), e sua taxonomia de dimensões categóricas em CG que são: (a) dimensão estratégica; (b) dimensão estrutural; (c) dimensão pessoas/cultura organizacional; (d) dimensão dos processos; (e) dimensão de tecnologia. Opto por limitar a discussão no item

‘d’, baseado na compreensão de sua função mediadora entre as demais, e, em especial, a característica de continuidade de fluxo processual de informações que antecede as tomadas de decisões executivas. Encontro também em Batista (2012), linha mais voltada para administração pública brasileira na criação de práticas e na obtenção de resultados benéficos à população. Para Batista, processos são atividades que organizam os serviços públicos e viabilizam a tomada de decisões nas organizações, podendo ser medidos por indicadores gerenciais.

Complementando a tipologia de identificação conceitual para o eixo GC, utilizo a compreensão de Figueiredo e Figueiredo (1986), onde observam dois tipos básicos de avaliação em políticas públicas: (a) avaliação de processos e (b) avaliação de impactos. Na avaliação de processos, trabalha-se com a ‘eficácia’, estabelecendo a relação entre tempo x metas/objetivos propostos e alcançados (COHEN, 1993). A avaliação de impacto, apresenta objetivo mais amplo e visa verificar os efeitos da política na vida dos participantes dela.

Dentro da avaliação de políticas por processos, encontramos categorias que objetivam a distribuição de bens e serviços, sem observação mais aguda das mudanças. Figueiredo e Figueiredo (1986), apresentam três nomenclaturas: (1) avaliação de metas e/ou resultados; (2) avaliação dos meios de implantação; (3) avaliação de relação custo/benefício e/ou custo/resultado. O foco recai sobre a avaliação de metas e/ou resultados, onde o indicador mais comum é a eficácia e sua observação das metas atingidas.

Tanto os marcos institucionais quanto os aspectos referenciais conceituais para CG, partem do princípio que alguém deve ‘tomar decisões sobre a gestão’, objetivando um produto público que tenha impacto positivo na sociedade. A tomada de decisão aqui tratada, deve ser baseada em documentos normativos (marcos institucionais), números, análise, indicadores corretos e demais aspectos referenciais que possibilitem o(s) gestor(es) a(s) boa(s) decisão(ões).

Dessa forma, este estudo fica associado ao modelo gerencial de políticas públicas (SECCHI, 2009), partindo da identificação de indicador especializado (a ‘taxa’) na área de empregabilidade do Estado do Pará. Adota proximidade com a fórmula de eficácia e seus desdobramentos. O vetor restrito fica na ‘avaliação de processos’, a observação das metas e resultados que estão compatíveis com a realidade que os indicadores determinam.

## 2.2. Referências na produção de Indicadores – conceitos e pressupostos

Sobre indicadores, Jannuzzi (2022), apresenta o termo associado com a compreensão de dimensão social em políticas públicas que encontram medidas e mensurações tangíveis para resultados de processos e impactos. Conceitua como:

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. [ ... ] apontam, indicam, aproximam, traduzem em termos operacionais as dimensões sociais de interesse definidas a partir de escolhas teóricas ou políticas realizadas anteriormente. (p. 138).

Os indicadores são entendidos como tradutores, facilitadores do planejamento público que interferem diretamente na formulação de ações executivas de políticas públicas setoriais e gerais, subsidiando a tomada de decisão de quais, a que tempo e sua intensidade pertinente a cada política aplicada no sentido de melhorar a vida real da população atingida.

Sobre a realidade social, o mesmo autor apresenta relação direta entre aquilo que cada indicador precisa demonstrar e a realidade de aplicação. Não há sentido em construir um instrumento de medição de algo que não ocorre na realidade operacional que o indicador deseja visualizar. Aqui é a discussão da pertinência técnica em escolher variáveis que correspondam a demanda de construção assertiva em instrumentos de resultados que possam ser confiáveis e validados no campo social.

As perguntas precedentes são: existe demanda praxiológica? Suas variáveis estão adequadas à realidade? Pensando neste conceito, o autor comunica a questão da taxonomia dos indicadores para aplicação em políticas sociais. Delimita indicadores por áreas temáticas, sendo objetivos e subjetivos. Os primeiros, referem-se a ocorrências concretas, empíricas da realidade social, construídos a partir das estatísticas públicas disponíveis, como a taxa de desemprego. Os subjetivos são construídos a partir da compreensão avaliativa da realidade dos atores participantes, tendo como parâmetro informações “[ ... ] de opinião pública ou grupos de discussão, como a avaliação da qualidade de vida, o nível de confiança nas instituições, a percepção da corrupção, a performance dos governantes.” (JANNUZZI, 2022, p. 143).

Por último, para efeito de classificação, o mesmo autor na mesma obra, aponta tipologias entre dimensões de indicador-insumo, indicador-processo, indicador-resultado e indicador-impacto. Identifico como mais adequado para este artigo a temática objetiva dos

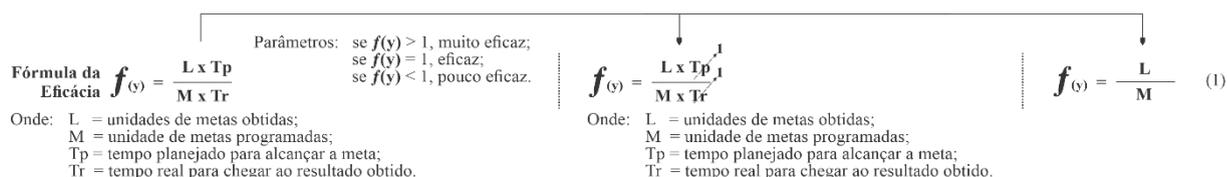
‘indicadores-resultados’, visto que estabelece relação direta entre resultados finais das políticas públicas e a eficácia do cumprimento de metas, como é o caso da ‘taxa de aproveitamento’.

### 3. METODOLOGIA

O estudo segue a abordagem quantitativa em que são utilizadas combinações matemáticas das variáveis para calcular os indicadores de interesse, com formulações da eficácia, sua periodicidade e deduções algébricas até chegar em sua formulação simplificada.

A fórmula da eficácia descrita por Cohen (1993), é apresentada na imagem 01. Em sua redução e simplificação, observa-se que as variáveis relacionadas ao tempo são eliminadas. Seu corte torna-se pertinente visto que para medições de indicadores-resultados em ações do SINE, a grandeza ‘tempo’ é restrita e delimitada em ciclos temporais relacionados de mês a mês ou ano a ano, como é o caso do PPA do Pará. Para a questão da ‘taxa de aproveitamento’, os ciclos avaliativos são de um ano, havendo a mesma dimensão de tempo para obter o planejado de alcance de meta, e, tempo real para chegar ao resultado obtido (as variáveis de tempo da fórmula da eficácia).

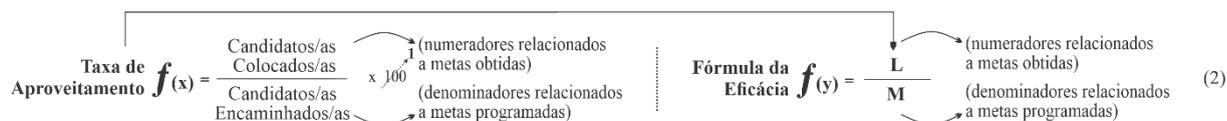
**Imagem 01** –Simplificação da fórmula da eficácia  $f(y)$ .



**Fonte:** COHEN (1993). Os parâmetros e as reduções em Tp e Tr são meus.

O próximo passo foi estabelecer a proximidade algébrica interpretativa entre a fórmula atual da ‘taxa de aproveitamento’ e a da eficácia acima.

**Imagem 02** – Paridade entre as fórmulas da ‘taxa de aproveitamento’ atual  $f(x)$  e eficácia  $f(y)$ .



**Fonte:** PARÁ (2022b e c) e COHEN (1993), respectivamente.

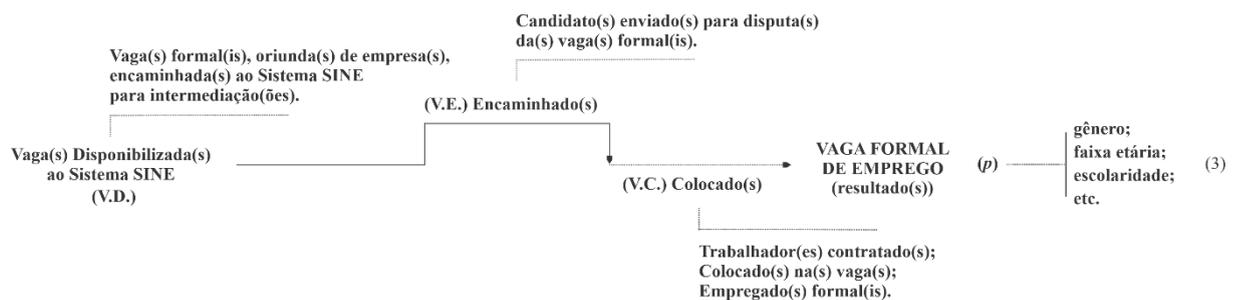
Aqui a discussão aponta um dos problemas centrais do artigo: o erro fundamental. Estes ‘erros fundamentais’ em composições, montagem de variáveis de fórmulas e indicadores, precedem os ‘erros procedimentais’, e induzem, resultados aos ‘erros empíricos’.

[...] importante perceber que um erro processual implicará em uma cadeia equivocada de intervenções. [...] induzindo ao erro empírico. A insistência em sua manutenção, pode levar o nível de intervenção a ser insuficiente para produzir efeitos de mudança, ou pior [...] pode-se amplificar os efeitos negativos, utilizando intervenções desmedidas, ou ainda, desarticuladas com a realidade. (HORTA JR, 2006, p. 94 e 95).

O ‘erro empírico’ também funciona na relação quantitativo versus qualitativo. Se afirmou em uma determinada equação que ‘x’ é igual a 1, mas na verdade pode ser ‘0’, ‘2’, ‘3’ ou ‘n’, a afirmação quantitativa fundamental (primeira), se incorreta, leva o observador ao ‘erro empírico’, visto que o valor de ‘x’ foi identificado de forma equivocada. Doravante, todos os resultados da equação ficam comprometidos e inviabilizam o acerto com precisão. A avaliação quanti influenciará na qualidade da análise e na intervenção (a tomada de decisão e a ação).

Para a área de empregabilidade em intermediação de mão de obra, temos a seguinte compreensão do sistema simplificado.

**Imagem 03** – Sistema simplificado de fluxo das variáveis operantes no sistema SINE.



Onde, (V.D.) = variável relacionada às Vagas Disponibilizadas; (V.E.) = variável relacionada aos Encaminhamentos; (V.C.) = variável relacionada aos Colocados; (p) = parâmetros.

**Fonte:** Elaborada pelo autor.

Na imagem 03, o sistema de empregabilidade do SINE, apresenta seu funcionamento operacional tendo como base a disponibilidade da vaga de emprego formal. A partir da existência evidenciada da ‘vaga’ no sistema, é possível sua publicação ampla nos canais de

comunicação institucional. O próximo passo é a seleção de possíveis candidatos para a disputa.

O *software* do(s) SINE(s), adota os seguintes parâmetros: para cada vaga disponibilizada ao SINE, encaminham-se no mínimo 03 (três) candidatos, estabelecendo a relação 03 para 01 (três candidatos encaminhados para uma vaga disputada). O sistema adota crescimento de candidatos encaminhados em até 50 para 01 (cinquenta para uma vaga). Assim, desvelar esta informação, a melhor sugestão para compreensão da organização entre variáveis onde opera a ‘taxa de aproveitamento’, será baseada na descrição do fluxo da imagem 04.

**Imagem 04** – Descrição do fluxo das variáveis que operam no sistema SINE.



**Fonte:** Elaborada pelo autor, destacando a expressão: quanto  $> a (V.D.) > a (V.E.)$ , desde que  $(V.D.) \neq 0$ .

Para corroborar com as afirmações das expressões dispostas até agora, iniciamos a etapa das simulações de fórmulas para aproximação de comprovação matemática de inconsistências ou não na fórmula atual da ‘taxa de aproveitamento’.

#### 4. Resultados e simulações

A primeira simulação corresponde a seguinte suposição: quanto maior for a disponibilidade de vagas no *input* no sistema SINE, maior será o quantitativo de encaminhados para disputar a vaga. Sua variação é definida pela instituição originária da vaga (o CNPJ demandante). Na ausência de indicação da relação quantidade de encaminhados por vagas, o sistema SINE apresenta a relação mínima e máxima por vaga (informação verbal)<sup>1</sup>. Onde,  $Q(\text{vagas})$  = quantitativo de vagas formais disponibilizadas ao sistema SINE;  $Q(\text{encaminhados})$  = quantitativo de candidatos nominais encaminhados por vaga;  $Q(\text{colocados})$  = quantitativo de candidatos nominais empregados por vaga.

<sup>1</sup> Simulação feita no *software* do SINE, dia 26 de abril de 2022. A ação executada pela gerente SEASTER/DTE, Sra. Virginia Maura Rezende, matrícula 57176644, que possui senha de acesso para operações de cadastro de vagas e encaminhamentos. Nesta ação, observou-se que os padrões de relação de encaminhamentos mínimos e máximos de trabalhadores foram correspondentes ao relatado na Tabela 01. (BRASIL, 2022b).

**Tabela 01** - Simulação entre as variações de vagas com encaminhados do sistema SINE.

Q(vagas)	Q(encaminhados) relação mínima de 3x1	Máximo de Q(colocados)	Varição candidato por vaga
0	0	0	-----
1	3	1	de '0' até no máximo '1'
3	9	3	de '0' até no máximo '3'
5	15	5	de '0' até no máximo '5'
10	30	10	de '0' até no máximo '10'
50	150	50	de '0' até no máximo '50'
(n) vagas	(n)*3	(n)	de '0' até no máximo 'n'

**Fonte:** Elaborada pelo autor

Como observado nas simulações da tabela 02, os resultados da aplicação da fórmula atual da ‘taxa de aproveitamento’, apresenta decaimento de valores de forma constante quando observada a linha de resultados da simulação em porcentagem. Isto permite o raciocínio integrativo da média aritmética simples relacionada com ‘N’. Quando variada a quantidade de ‘N’, os resultados permanecem constantes em porcentagem, visto sua proporcionalidade em número de encaminhamentos. Como a variável de encaminhados aumenta conforme a relação das vagas em disputa (tabela 01), a aplicação da fórmula atual da ‘taxa de aproveitamento’, sempre apresentará o mesmo resultado em porcentagem quando relacionada entre quantidade de vagas disponibilizadas e relação proporcional de encaminhados.

**Tabela 02** - Simulação de valores na fórmula atual da ‘taxa de aproveitamento’  $f(x)$ .

Simulação da aplicação da fórmula atual 'Taxa de Aproveitamento' atual, quando o sistema SINE atribui expediente mínimo/padrão de encaminhados por vaga; 03 (três) candidatos encaminhados por cada vaga disponibilizada ao sistema SINE, ou, relação 3 x 1.

Variáveis	Parâmetros para Simulação									
	N1	N2	N3	N4	N5	N6	N7	N8	N9	N10
Quantidade de vagas disponibilizadas ao SINE (V.D.)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Quantidade de candidatos colocados (numerador) (V.C.)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Quantidade de candidatos encaminhados (denominador) (V.E.)	3	6	9	12	15	18	21	24	27	30
Fórmula atual da Taxa de Aproveitamento	$\frac{\text{Quantidade de colocados}}{\text{Quantidade de encaminhados}} \times 100$									
Resultados da aplicação da fórmula atual da Taxa de Aproveitamento, utilizando a simulação 3x1, em porcentagem (%)	33,3%	33,3%	33,3%	33,3%	33,3%	33,3%	33,3%	33,3%	33,3%	33,3%

Simulação da aplicação da fórmula atual 'Taxa de Aproveitamento' atual, quando o sistema SINE atribui expediente mínimo/padrão de encaminhados por vaga; 05 (cinco) candidatos encaminhados por cada vaga disponibilizada ao sistema SINE, ou, relação 5 x 1.

Variáveis	Parâmetros para Simulação									
	N1	N2	N3	N4	N5	N6	N7	N8	N9	N10
Quantidade de vagas disponibilizadas ao SINE (V.D.)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Quantidade de candidatos colocados (numerador) (V.C.)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Quantidade de candidatos encaminhados (denominador) (V.E.)	5	10	15	20	25	30	35	40	45	50
Resultados da aplicação da Fórmula da Taxa de Aproveitamento, utilizando a simulação 5x1, em porcentagem (%)	20,0%	20,0%	20,0%	20,0%	20,0%	20,0%	20,0%	20,0%	20,0%	20,0%

Simulação da aplicação da fórmula atual 'Taxa de Aproveitamento' atual, quando o sistema SINE atribui expediente mínimo/padrão de encaminhados por vaga; 10 (dez) candidatos encaminhados por cada vaga disponibilizada ao sistema SINE, ou, relação 10 x 1.

Variáveis	Parâmetros para Simulação									
	N1	N2	N3	N4	N5	N6	N7	N8	N9	N10
Quantidade de vagas disponibilizadas ao SINE (V.D.)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Quantidade de candidatos colocados (numerador) (V.C.)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Quantidade de candidatos encaminhados (denominador) (V.E.)	10	20	30	40	50	60	70	80	90	100
Resultados da aplicação da Fórmula da Taxa de Aproveitamento, utilizando a simulação 10x1, em porcentagem (%)	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%

Simulação da aplicação da fórmula atual 'Taxa de Aproveitamento' atual, quando o sistema SINE atribui expediente mínimo/padrão de encaminhados por vaga; 50 (cinquenta) candidatos encaminhados por cada vaga disponibilizada ao sistema SINE, ou, relação 50 x 1.

Variáveis	Parâmetros para Simulação									
	N1	N2	N3	N4	N5	N6	N7	N8	N9	N10
Quantidade de vagas disponibilizadas ao SINE (V.D.)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Quantidade de candidatos colocados (numerador) (V.C.)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Quantidade de candidatos encaminhados (denominador) (V.E.)	50	100	150	200	250	300	350	400	450	500
Resultados da aplicação da Fórmula da Taxa de Aproveitamento, utilizando a simulação 50x1, em porcentagem (%)	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%

**Fonte:** Elaborada pelo autor

Utilizando a descrição da fórmula atual da taxa e sua integração com a fórmula da eficácia de COHEN (1993) (imagens 01 e 02), a expressão mais adequada para o comportamento matemático é: ‘quanto (>) maior o quantitativo de vagas disponibilizadas (V.D.) ao sistema SINE, (<) menor será a eficácia da ‘taxa de aproveitamento’. Isto restringe os valores de resultados da eficácia do sistema em no máximo 33,33% (estabelecidos pelo expediente mínimo/padrão de 3x1), descrito nas simulações da tabela 2; e, mínimo em 2%, quando a relação máxima de encaminhados por vaga chega a 50 x 1.

**Tabela 03** - Resultados integrados em média aritmética simples das simulações para fórmula atual da ‘taxa de aproveitamento’, conforme variação do número de colocados em relação às vagas disponibilizadas por encaminhados.

Resultados Integrados das Simulações utilizando a aplicação da fórmula atual da Taxa de Aproveitamento.	Relações			
	3 p/vaga (3x1)	5 p/vaga (5x1)	10 p/vaga (10x1)	50 p/vaga (50x1)
Quantitativo máximo de encaminhados por vagas disponibilizadas ao sistema SINE.	33,3%	20,0%	10,0%	2,0%
Média Aritmética Simples dos resultados da simulação de intervalos N* em porcentagem (%).	33,3%	20,0%	10,0%	2,0%

\* de N1 a N10 para todas as relações.

**Fonte:** Elaborada pelo autor

Assim observado, em condições normais, para qualquer vaga disponibilizada ao SINE, é estabelecida relação de expediente mínimo/padrão de relação (encaminhados por vaga disponibilizada). Exceções existem. A paridade de 1 candidato para 1 vaga, pode ocorrer devido à complexidade das condições de profissionais especializados no mercado local ou ausência de concorrentes por área, mas de forma geral, esta opção não é realizada pelo SINE, podendo ser considerada uma situação *ad hoc* (ALVES, 1981).

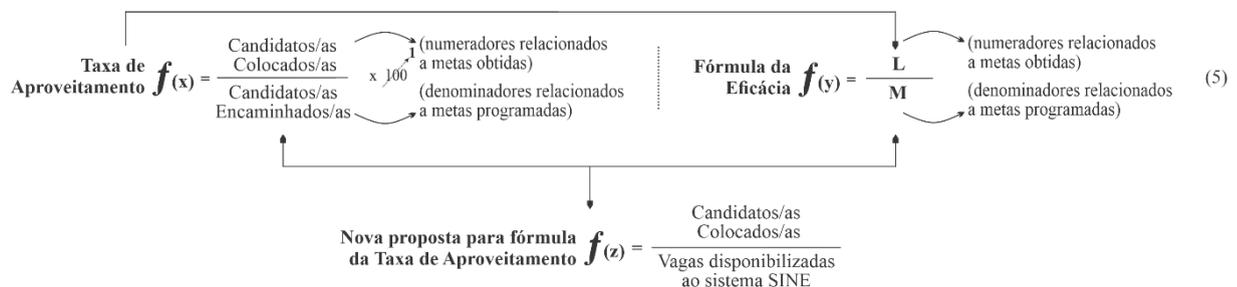
## 5. Discussões e proposta binária de simulação

Inicialmente argumenta-se que a composição das variáveis pode apresentar problemas para a solução que o indicador quer demonstrar. Como descrito nas imagens 03 e 04, a variável de vagas disponibilizadas (V.D.) no sistema SINE, é baseada na disponibilidade das vagas por CNPJ em cada território. Sem essa disponibilidade, não existem encaminhados (V.E.) e muito menos colocados (V.C.) (confira simulações com ‘0’ vagas disponibilizadas na tabela 01).

Assim demonstrado, a formulação atual da ‘taxa’, apresenta problemas em detrimento de estabelecer variável que induz a vícios de proporcionalidade entre ‘encaminhados’ e vagas disponibilizadas. Na verdade, a variável de vagas disponibilizadas permanece oculta, e portanto, não surge como compreensão direta na construção de uma fórmula que a identifique.

A expressão abaixo apresenta uma nova visão sobre como a distribuição assertiva das variáveis encontram melhor compreensão se estabelecida a devida inclusão não do que está oculto (implícito), mas ao contrário, explicitá-lo na expressão matemática.

**Imagem 05** - Inclusão da variável ‘vagas disponibilizadas’ (V.D.), na fórmula da ‘taxa de aproveitamento’.



**Fonte:** Elaborada pelo autor

Nesta nova proposta, ocorre composição de elementos aplicando a variável de vagas disponibilizadas como denominador da nova fórmula da ‘taxa de aproveitamento’. Dessa forma, a variável de ‘colocados’ estabelece relação estatística direta com a (V.D.). Então, conforme o comportamento da (V.D.), há desdobramento da (V.C.), desde que a (V.D.), seja de soma diferente de zero.

A linha matemática escolhida para estabelecer este raciocínio foi a defesa da metodologia binária de identificação, onde se estabelece as afirmações ‘verdadeiro’ ou ‘falso’ para cada conjunto de informação que se quer validar. A metodologia propõe que para cada vaga disponibilizada no sistema SINE, haja verificação se o trabalhador ‘colocado’ na vaga, foi originário do SINE, ou, por demanda espontânea do mercado. Se a questão for respondida como ‘sim’, a relação é verdadeira. Se a questão for respondida como ‘não’, a relação é falsa.

**Imagem 06** – Descrição da nova fórmula binária da ‘taxa de aproveitamento’.

Nova proposta para fórmula da Taxa de Aproveitamento  $f(x) = \frac{\text{Candidatos/as Colocados/as}}{\text{Vagas disponibilizadas ao sistema SINE}} = \frac{(1 \text{ ou } 0)}{(N)}$ , se (V.C.),  $= \begin{cases} 1 \text{ (verdadeiro)} \\ 0 \text{ (falso)} \end{cases} \begin{cases} = \frac{(1)}{(N=1)} = (1) \\ = \frac{(0)}{(N=1)} = (0) \end{cases}$  (6)

**Fonte:** Elaborada pelo autor

Como pode ser observado na representação acima, a relação é verdadeira desde que o ‘colocado’ seja do SINE, independente de quantos candidatos foram encaminhados para disputa. Portanto, nessa lógica, a fórmula assume a proporção possível de 1/1, ou 100%. Se ao contrário, a vaga é preenchida por candidatos não encaminhados pelo SINE, a proporção ‘falsa’ prevalece, sendo seu resultado zero (0), e portanto, a fórmula determina a relação 0/1, ou 0%. Ao final teremos: das vagas disponibilizadas ao SINE, quantos candidatos foram colocados, desde que sua origem seja o SINE. Por exemplo: se a cada 100 vagas ofertadas ao SINE, o total de trabalhadores colocados formam 50 relações verdadeiras, o resultado da nova ‘taxa de aproveitamento’ será de 50%. Por derivação, sua perda, ou *default*<sup>2</sup>, seria automaticamente de 50%, tomando como correto a descrição similar entre as fórmulas da ‘taxa de aproveitamento’ e eficácia (imagem 05). Neste novo modelo, há impedimento das relações desproporcionais de vício entre variáveis, conforme preconiza o modelo da ‘Navalha de Occam’, onde argumenta: “Em sua formulação mais simples, a Navalha de Occam dirá que, entre duas teorias com iguais resultados, que explicam ou preveem os mesmos fenômenos, devemos sempre escolher a teoria mais simples.” (MACIEL, 2021).

Para estabelecer a boa argumentação de síntese, executei demonstração matemática do funcionamento da proposta metodológica binária, em condições similares com o apresentado na simulação da fórmula atual da ‘taxa de aproveitamento’, para fornecer proposta matemática de compreensão da ‘navalha’. (tabela 02).

<sup>2</sup> Aqui basta o conceito simples do termo em senso comum. É expressão em língua inglesa que conota ‘perda’, que no mercado de trabalho formal, seria apontar para o *turnover* (rotatividade, ou ainda, a saída de trabalhadores da empresa buscando recolocação profissional), ou, a razão métrica que permite identificar a quantidade de candidatos que o sistema SINE, perde para ‘colocados’ por outra fonte de encaminhamento.

**Tabela 04 - Simulação de valores na nova fórmula de metodologia binária para ‘taxa de aproveitamento’.**

Simulação da aplicação da metodologia binária para a ‘Taxa de Aproveitamento’, quando o sistema SINE atinge no máximo 01 (um) colocado, independente do quantitativo dos encaminhados, e, com graduação crescente de vagas disponibilizadas, adotando somente a relação verdadeira (1/1) para a linha colocados.

Variáveis	Parâmetros para Simulação									
	N1	N2	N3	N4	N5	N6	N7	N8	N9	N10
Quantidade de vagas disponibilizadas ao SINE (V.D.)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Quantidade de candidatos colocados (numerador) (V.C.)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Quantidade de candidatos encaminhados (denominador) (V.E.)	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Fórmula binária da Taxa de Aproveitamento										
$\frac{\text{Quantidade de colocados}}{\text{Quantidade de vagas disponibilizadas}}$										
Resultados da aplicação da fórmula binária da Taxa de Aproveitamento, utilizando a simulação de relação verdadeira (1/1), ou falsa (0/1), em porcentagem (%)										
Aproveitamento, utilizando a simulação de relação verdadeira (1/1), ou falsa (0/1), em porcentagem (%)	100,0%	50,0%	33,3%	25,0%	20,0%	16,7%	14,3%	12,5%	11,1%	10,0%

**Fonte:** Elaborada pelo autor

O resultado da simulação da tabela 04, apresenta como constante o valor de 1 (um) colocado, variando o quantitativo de vagas disponibilizadas. Adotados estes parâmetros, na linha de ‘resultados da aplicação’, identifica-se coerência matemática proporcional em porcentagem nos resultados de aplicação da fórmula da ‘taxa de aproveitamento’.

Na simulação feita na tabela 05, observou-se a obediência ao comportamento matemático proporcional em porcentagem adequado a linha de resultados da aplicação, desde que, a variável de colocados foi maior ou igual a 1, quanto aos quantitativos de vagas disponibilizadas ao SINE.

**Tabela 05 - Simulação de valores na fórmula de metodologia binária para ‘taxa de aproveitamento’, adotando condicionante crescente nos valores de vagas disponibilizadas e variações nos quantitativos de colocados.**

Simulação da aplicação da metodologia binária para a ‘Taxa de Aproveitamento’, quando o sistema SINE atinge no máximo 03 (três) colocados, independente do quantitativo dos encaminhados, e, com graduação crescente de vagas disponibilizadas, adotando somente a relação verdadeira (1/1) para a linha colocados.

Variáveis	Parâmetros para Simulação									
	N1	N2	N3	N4	N5	N6	N7	N8	N9	N10
Quantidade de vagas disponibilizadas ao SINE (V.D.)	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Quantidade de candidatos colocados (numerador) (V.C.)	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Quantidade de candidatos encaminhados (denominador) (V.E.)	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Resultados da aplicação da fórmula binária da Taxa de Aproveitamento, utilizando a simulação de relação verdadeira (1/1), ou falsa (0/1), em porcentagem (%)										
Aproveitamento, utilizando a simulação de relação verdadeira (1/1), ou falsa (0/1), em porcentagem (%)	100,0%	75,0%	60,0%	50,0%	42,9%	37,5%	33,3%	30,0%	27,3%	25,0%

Simulação da aplicação da metodologia binária para a ‘Taxa de Aproveitamento’, quando o sistema SINE atinge no máximo 05 (cinco) colocados, independente do quantitativo dos encaminhados, e, com graduação crescente de vagas disponibilizadas, adotando somente a relação verdadeira (1/1) para a linha colocados.

Variáveis	Parâmetros para Simulação									
	N1	N2	N3	N4	N5	N6	N7	N8	N9	N10
Quantidade de vagas disponibilizadas ao SINE (V.D.)	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Quantidade de candidatos colocados (numerador) (V.C.)	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
Quantidade de candidatos encaminhados (denominador) (V.E.)	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Resultados da aplicação da fórmula binária da Taxa de Aproveitamento, utilizando a simulação de relação verdadeira (1/1), ou falsa (0/1), em porcentagem (%)										
Aproveitamento, utilizando a simulação de relação verdadeira (1/1), ou falsa (0/1), em porcentagem (%)	100,0%	83,3%	71,4%	62,5%	55,6%	50,0%	45,5%	41,7%	38,5%	35,7%

Simulação da aplicação da metodologia binária para a ‘Taxa de Aproveitamento’, quando o sistema SINE atinge no máximo 10 (dez) colocados, independente do quantitativo dos encaminhados, e, com graduação crescente de vagas disponibilizadas, adotando somente a relação verdadeira (1/1) para a linha colocados.

Variáveis	Parâmetros para Simulação									
	N1	N2	N3	N4	N5	N6	N7	N8	N9	N10
Quantidade de vagas disponibilizadas ao SINE (V.D.)	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
Quantidade de candidatos colocados (numerador) (V.C.)	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Quantidade de candidatos encaminhados (denominador) (V.E.)	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Resultados da aplicação da fórmula binária da Taxa de Aproveitamento, utilizando a simulação de relação verdadeira (1/1), ou falsa (0/1), em porcentagem (%)										
Aproveitamento, utilizando a simulação de relação verdadeira (1/1), ou falsa (0/1), em porcentagem (%)	100,0%	90,9%	83,3%	76,9%	71,4%	66,7%	62,5%	58,8%	55,6%	52,6%

Simulação da aplicação da metodologia binária para a ‘Taxa de Aproveitamento’, quando o sistema SINE atinge no máximo 50 (cinquenta) colocados, independente do quantitativo dos encaminhados, e, com graduação crescente de vagas disponibilizadas, adotando somente a relação verdadeira (1/1) para a linha colocados.

Variáveis	Parâmetros para Simulação									
	N1	N2	N3	N4	N5	N6	N7	N8	N9	N10
Quantidade de vagas disponibilizadas ao SINE (V.D.)	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59
Quantidade de candidatos colocados (numerador) (V.C.)	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50
Quantidade de candidatos encaminhados (denominador) (V.E.)	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Resultados da aplicação da fórmula binária da Taxa de Aproveitamento, utilizando a simulação de relação verdadeira (1/1), ou falsa (0/1), em porcentagem (%)										
Aproveitamento, utilizando a simulação de relação verdadeira (1/1), ou falsa (0/1), em porcentagem (%)	100,0%	98,0%	96,2%	94,3%	92,6%	90,9%	89,3%	87,7%	86,2%	84,7%

**Fonte:** Elaborada pelo autor.

**Tabela 06** – Resultados integrados em média aritmética simples das simulações para metodologia binária da nova fórmula da ‘taxa de aproveitamento’, conforme variação do número de vagas disponibilizadas ao SINE.

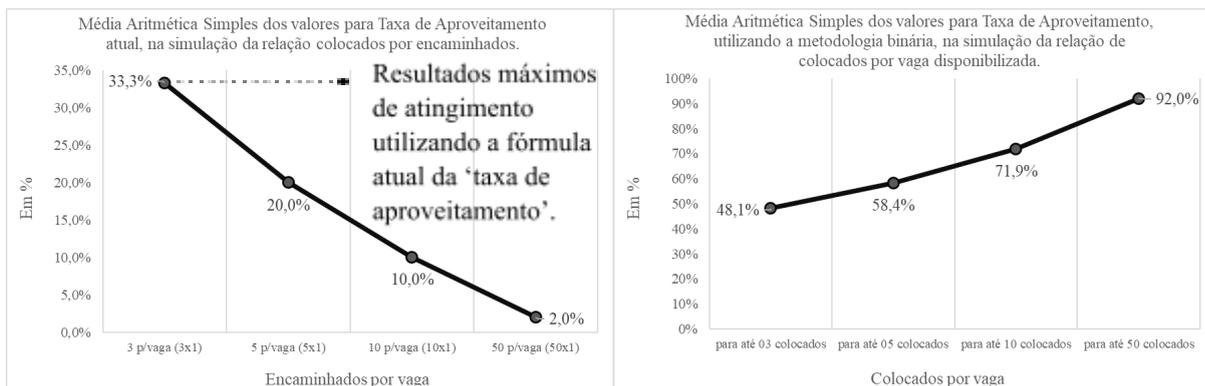
Resultados Integrados das simulações utilizando a aplicação para metodologia binária na fórmula da Taxa de Aproveitamento.	Relações			
	para até 03 colocados	para até 05 colocados	para até 10 colocados	para até 50 colocados
Quantitativo máximo de colocados por vagas disponibilizadas ao sistema SINE.				
Média Aritmética Simples dos resultados da simulação de intervalos N* em porcentagem (%).	48%	58%	72%	92%

\* de N1 a N10.

**Fonte:** Elaborada pelo autor.

Diferente do registrado na tabela 03, não houve a manifestação de decaimento gráfico na linha de resultados da média aritmética simples. Ao contrário, o registro da média apresenta crescimento, tomando como parâmetros os condicionantes da metodologia binária.

**Gráficos 01 e 02** – Respectivamente relacionados a metodologia atual da ‘taxa de aproveitamento’ (gráfico 01) e metodologia binária da ‘taxa de aproveitamento’ (gráfico 02).



**Fonte:** Elaborada pelo autor

O objetivo com os gráficos, é registrar a curva de tendência que trazem consigo, demonstrando ao leitor, a sensação que cada um causa quando ficam lado a lado.

O gráfico 02, apresenta comportamento de curva mais adequado com o que se busca de entendimento da relação de aproveitamento em política pública de empregabilidade. Ao correlacionar ‘colocados’ com ‘vagas disponibilizadas’, a proporção em porcentagem nas simulações apresenta maior nível de coerência quando comparada e testada ao que se observa no dia a dia da intermediação de mão de obra no Estado.

Na prática, o indicador da ‘taxa de aproveitamento’ utilizado atualmente, sempre apresentou a sensação de ‘estranhamento’ aos operadores públicos. Na história recente da DTE, em sua (re)leitura de avaliação dos resultados, ocorreu o questionamento sobre essas ‘sensações’ de inconsistências metodológicas que a atual fórmula remetia.

Para além dos possíveis entraves que a presente taxa pode causar na leitura de resultados envolvidos em ‘erros fundamentais’, chama atenção a não busca de revisão analítica dos motivos que podem ter causado essa acomodação na leitura do indicador, como também, a partir do desvelamento da crítica ao modelo atual, que caminhos interpretativos relacionados a gestão pública e de conhecimento, poderemos adotar a partir da nova metodologia binária.

## 6. CONSIDERAÇÕES

A atual metodologia de representação da ‘taxa de aproveitamento’, apresenta características mais acentuadas de ‘*default*’ do sistema de empregabilidade do que o registro pertinente ao seu objetivo: identificar a proporção de candidatos colocados em vagas formais de trabalho em relação aos encaminhados. A relação entre ‘colocados’ e ‘encaminhados’, apontam para compreensões dos esforços gastos pelo sistema SINE, em gerar 01 (um) resultado positivo (a relação padrão/mínima de colocados por encaminhados), condicionado ao resultado do encaminhamento identificar contratação. Nessa compreensão, o descrito pela taxa atual, parece remeter ao *turnover*, ao exercício de entropia (ALTVALTER, 1993, p.9)<sup>3</sup> de cada sistema SINE, depende para estabelecer uma contratação.

Este fator de *default*, foi o princípio de dúvida que levou a identificação de possíveis inconsistências estatísticas em porcentagem dos resultados no serviço de IMO. O modelo de identificação dos potenciais erros interpretativos matemáticos que envolvem a fórmula atual, estão baseados nas demonstrações e simulações onde se correlaciona a variável ‘colocados’, com a variável ‘encaminhados’ (imagem 02, e tabelas 01, 02 e 03). Esta atual representação, descreve limitações de atingimento dos resultados quando é aplicado o procedimento padrão/mínimo de relação ‘encaminhados por vaga’ e suas variações, permitindo a expressão: quanto maior o quantitativo de vagas disponibilizadas (V.D.) ao sistema SINE, menor será a eficácia da ‘taxa de aproveitamento’ na formulação atual. Dessa forma, o indicador de aproveitamento, sempre apresentará ‘vício correlacional’ entre variáveis utilizadas na fórmula

---

<sup>3</sup> “Sintropia – o conceito contrário ao de entropia – designa o estado de coisas de um sistema (fechado) de alta ordem.” O sistema sintrópico/entrópico, aponta se o vetor empregabilidade está gerando resultados favoráveis ou ‘perdendo’ energia, e quanto, dessa força de trabalho exigida ao sistema, fica dissipada pelo exercício do SINE, em realizar o retrabalho. Altvalter cita o ‘balanço da entropia’, visto que seu aumento, diminui a sintropia, como elemento para criar as ‘ilhas de sintropia’, ou, em interpretação para o sistema SINE, quando os resultados entre admitidos *versus* demitidos, apresentam saldo positivo, dependendo do tempo e da poligonal territorial.

atual. A variável ‘colocados’, tende a apresentar sempre fração menor da variável ‘encaminhada’, tornando improvável a conclusão que a política pública é eficaz ou muito eficaz. Sua curva de tendência sempre apontará para política pública ‘pouco eficaz’, e portanto, terá impossibilidades de atingir 100% de eficácia ou resultados de alto rendimento, visto que, a atual fórmula não apresenta parâmetros; por exemplo: *se os resultados após aplicação da fórmula atual forem de 2% a 10%, considera-se pouco eficaz; se de 10,1% a 20%, eficaz; e, de 20,1% a 33%, muito eficaz* (tabela 03).

Em vista da identificação dessas inconsistências, utilizou-se a paridade com a fórmula da eficácia descrita por Cohen (1993), para estabelecimento de representação mais adequada de porcentagem. A técnica usada foi retirar a variável relacionada à encaminhados, substituindo-a pela variável de ‘vagas disponibilizadas’ ao SINE. Dessa forma, a descrição pertinente para representar o indicador, seguiu a proporção entre colocados, dividido por vagas disponibilizadas. O demonstrado nessa lógica, apresentou frações em por cento que corresponde a realidade de trabalho do SINE, bem como, não apresentaram vícios relacionados aos ‘erros fundamentais’ (imagens 05 e 06; tabelas 04, 05 e 06).

A aceitação desses novos padrões, permite argumentar que a proposta de nova metodologia de compreensão para a ‘taxa de aproveitamento’, só se torna viável com a utilização do modelo binário entre as variáveis de ‘colocados’, em relação a variável de ‘vagas disponibilizadas’ ao SINE. Assim, o resultado da nova metodologia utilizada, propõe que seja verificado, a cada vaga encaminhada ao SINE, se foi ocupada pelo mercado exógeno de disputa, ou, preenchida por candidato encaminhado pelo SINE, independente da variação dos encaminhados, que já é variável inclusa. No caso de conclusão afirmativa, o conceito binário entende se tratar de resposta ‘verdadeira’, em soma diferente de zero (0), onde então se registra o valor ‘1’. No modelo binário, o valor contrário será ‘0’. Nesta metodologia, a fórmula apresenta comportamento estatístico em porcentagem adequado<sup>4</sup>.

Descrevo ainda, como significativo, a construção de modelos adequados de indicadores na gestão pública e sua importância na GC. Aqui é importante não apenas identificar as inconsistências analíticas na fórmula atual da ‘taxa de aproveitamento’. Mais relevante é entender o que levou à construção e manutenção como indicador inconsistente.

---

<sup>4</sup> Este registro binário, faz-se necessário relatar, é de fácil manejo pela equipe operacional do SINE. Para controle final dos encaminhados, é obrigatória a impressão do instrumento ‘Carta de Encaminhamento’. Somente os portadores nominais da ‘carta’, podem concorrer a vaga por encaminhamento do SINE.

A cadeia de monitoramento de resultados em políticas setoriais, em geral, tem concentração em núcleos de planejamento das Secretarias Estaduais. Na SEASTER, cabe ao Núcleo de Planejamento (NUPLAN), ligado ao Gabinete do Secretário Executivo, gerenciar as informações. O objetivo é direcionado ao controle e avaliação de resultados das ações da SEASTER, e no caso da DTE, especificamente a IMO. Na lida das rotinas de planejamento institucional, a leitura de indicadores permite a tomada de decisão mediante os parâmetros que se programaram como metas de atingimento. Este comportamento de decisão executiva, apresenta características mais de mediação do que ação. No sistema de monitoramento, indicadores tem função de coletar, organizar e reproduzir informações temáticas para que então, apreendidas, conservadas em séries sincrônicas ou diacrônicas, possam ser compartilhadas com equipes de execução e gestão, visando a construção de uma ideia sobre a realidade que o indicador pretende demonstrar. Só depois de apropriada esta informação gerencial, cabe ao gestor tomar a decisão do que fazer. O fim processual cíclico dessa cadeia é a ação executiva em si: o que fazer no sistema público, após os dados do(s) indicado(es)? Aqui voltamos ao ‘erro fundamental’. Se a fórmula do indicador apresenta erros estatísticos, vícios de tendência ou o aqui proposto, leitura parcial da realidade de medição separada do identificado empiricamente na prática, cria-se o ambiente propício para que o conhecimento da gestão, gerado pelo indicador, aponte ações executivas que não terão o efeito desejado. Melhor argumentando e usando o princípio do ‘erro fundamental’: na medida que apresento uma equação onde X é igual a 1, mas na verdade X pode ser 0, toda a consequência de resultados, e portanto, de decisão, ficam comprometidas (erros procedimentais). O resultado apresentará tendência ao erro, que domina invisível o ambiente analítico da tomada de decisão (erro empírico).

A saída que aponto é pela racionalização do método de revisão por setor, daquilo que é disposto no PPA e representa as medições de juízo de valor público institucional. Por racionalização do método de revisão, identificar pontos que podem contribuir para a mitigação das situações onde indicadores apresentem problemas nas realidades que se quer avaliar.

O primeiro ponto seria a aceitação que modelos gerenciais de processos não se desenvolvem sozinhos, quanto menos ficam imutáveis, impassíveis de alteração. A própria identificação de problemas na fórmula atual da ‘taxa de aproveitamento’, aponta para

fragilidades na elaboração de medidores utilizados pelas instâncias de planejamento do Estado. Isto, que o olhar analítico e técnico, foi somente em um único indicador. Sem muito esforço, podemos pensar em quantos outros modelos de representação estatística podem apresentar atualmente ‘erros de composição’, pois não há metodologia de revisão sistemática independente e coletiva, que indique o olhar para estes aspectos.

No sentido de apontar um caminho, penso no aspecto de dispor, ano a ano, da revisão colegiada dos indicadores setoriais, principalmente na troca de gestão executiva. A composição colegiada precisaria estar composta por atores da gestão executiva (atores da agenda de governo), técnicos e operadores setoriais (agentes de execução da política pública), e, núcleo de planejamento especializado (associado ao gabinete executivo das secretarias). O resultado obrigatoriamente, teria de ser um parecer, nota técnica ou outro documento de registro analítico, sobre pertinência do objeto de medição. Se identificada coerência do indicador, sua manutenção. Se inconsistente, adota-se procedimento imediato corretivo e/ou de nova adequação, com desdobramentos para o registro substitutivo no PPA, evitando assim, por obrigação de postura no serviço público, o apontamento de prevaricação.

Como alento para a temática participativa, o atual Ministério do Trabalho e Previdência (MTP), implanta a Lei Federal 13.667/18 (BRASIL, 2021), que estabelece nova organização do sistema SINE e legislações derivativas para novos colegiados *tripartite* (gestão, empresários e usuários). Estes Conselhos de Trabalho e Emprego, terão a responsabilidade não só de gerenciar e estabelecer diretrizes na empregabilidade local/regional. Perpassará por eles, toda a vida institucional da pasta de trabalho, incluindo-se aqui, os indicadores que terão a relevância majorada, pois estarão mais próximos do cidadão nas instâncias municipais. Caberá ao Estado, o exercício crítico de repassar sua experiência e manejo de *know-how* técnico, acumulado em anos de trabalho no setor público do mercado formal.

Como argumento final, no vetor GC, aparece a importância de atores públicos terem a capacidade de personalizar a gestão. Visto que informação não se gera sozinha. São pessoas que criam aspectos comunicacionais institucionalizados para transformar informação em conhecimento. É sua responsabilidade portanto (do servidor), agir em análise conjunta com a

revisão dos processos, e por assim entender, espaço da mudança nas práticas de ler resultados de indicadores e transformá-los em práticas permanentes de melhoria de vida da população.

## REFERÊNCIAS

ALTVATER, Elmar. Ilhas de Sintropia e Exportação de Entropia – Custos Globais do Fordismo Fossilístico. **Cadernos do NAEA**. Belém, n. 11, p. 3-54. Novembro, 1993;

ALVES, Rubens. **Filosofia da Ciência**: Introdução ao jogo e suas regras. São Paulo: Brasiliense (1ª ed.), 1981;

BATISTA, Fábio Ferreira. **Modelo de gestão do conhecimento para administração pública brasileira**: como implementar a gestão do conhecimento para produzir resultados em benefício do cidadão. Brasília: IPEA, 2012;

BRASIL. **Lei Federal nº 13.667, de 17 de maio de 2018**. Dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Emprego (Sine). Diário Oficial da União. D.O.U de 18/05/2018, p. 2. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13667.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13667.htm)>. Acesso em: 11 nov. 2021;

BRASIL. **Decreto Federal nº 76.403, de 08 de novembro de 1975**. Cria o Sistema Nacional de Emprego (SINE). Diário Oficial da União. D. O. U de 09 outubro de 1975, p. 13.463. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-76403-8-outubro-1975-425022-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 25 fev. 2022a;

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência (MTP). DATAPREV/GERID (Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social/Sistema de Gerenciamento de Identidade). **Plataforma de Consulta Digital**. Disponível em: <<https://geridmte.dataprev.gov.br>>. Acesso em: 26 abr. 2022b;

COHEN. Ernesto. **Avaliação de projetos sociais**. Rio de Janeiro: Petrópolis, 1993;

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Avaliação política e avaliação políticas: um quadro de referência teórica. **Análise & Conjuntura**, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p. 107-127. Setembro, 1986;

FLEURY, Sonia, OUVENEY, Assis Mafort. **Política de Saúde: uma política social**. In: Políticas e Sistemas de Saúde no Brasil (Cap. 1). 2 ed. org. Lígia Giovanella, Sarah Escorel, Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato, et al. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2012;

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 56, n. 2, p. 137-160, 2014. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/222>>. Acesso em: 16 nov. 2022;

HORTA JR, Régis. Desenvolvimento local e capital social: identificação de potencialidades precedentes ao desenvolvimento através da análise operativa. 2006. **Monografia de Especialização**. (Planejamento e Desenvolvimento do Trópico Úmido) - Universidade Federal do Pará/Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA), Belém, 2006. 102p.;

MACIEL, Willyans. Navalha de Occam. **Infoescola** – navegando e aprendendo (site). Disponível em: <<https://www.infoescola.com/filosofia/navalha-de-occam>>. Acesso em: 24 fev. 2021;

PARÁ (Estado). **Decreto nº 2.312, de 27 de dezembro de 2018**. Institui o Sistema Integrado de Planejamento do Estado do Pará (SigPLAN). Diário Oficial do Estado do Pará. D.O.E, 28 de dezembro de 2018, p. 6. Disponível em: <[http://www.ioepa.com.br/pages/2018/2018.12.28.DOE.pdf](http://http://www.ioepa.com.br/pages/2018/2018.12.28.DOE.pdf)>. Acesso em: 10 fev. 2021;

PARÁ (Estado). **Lei Estadual nº 8.096, de 01 de janeiro de 2015**. Cria a Secretaria de Estado de Assistência Social, Trabalho, Emprego e Renda (SEASTER). Diário Oficial do Estado do Pará. D.O.E, 01 de janeiro de 2015, p. 12 e 13. Disponível em: <<http://ioepa.com.br/portal/>>. Acesso em: 10 fev. 2022a;

PARÁ (Estado). **Lei Estadual nº 8.966, de 30 de dezembro de 2019**. Institui o Plano Plurianual do Pará para o triênio 2020-2023 (PPA). Diário Oficial do Estado do Pará. D.O.E, 30 de dezembro de 2019. Disponível em: <[http://seplad.pa.gov.br/wp-content/uploads/2020/01/lei\\_8.966\\_ppa.pdf](http://seplad.pa.gov.br/wp-content/uploads/2020/01/lei_8.966_ppa.pdf)> Acesso em: 10 fev. 2022b;

PARÁ (Estado). Secretaria de Estado de Planejamento e Administração (SEPLAD). Diretoria de Planejamento. Plano Plurianual 2020-2023 do Estado do Pará. **Caderno de Indicadores**. Belém, PA. Disponível em: <<https://seplad.pa.gov.br/wp-content/uploads/2020/08/Caderno-de-Indicadores-PPA-2020-2023.pdf>> Acesso em: 25 abr. 2022c;

PEREIRA, Alana Deusilan Sester. A formação das capacidades dinâmicas por meio da gestão de indicadores de conhecimento. 2018. **Tese de Doutorado**. Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2018. 203p.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369. Abril, 2009.

## CONTROLE SOCIAL NO BRASIL: ASPECTOS PRESENTES NA LITERATURA EM PERIÓDICOS NACIONAIS

**Evandro Ladislau da Silva**

Escola de Governança do Estado do Pará (CEPPE)

[evandroladislau@gmail.com](mailto:evandroladislau@gmail.com)

**Sérgio Castro Gomes**

Universidade da Amazônia (PPAD/UNAMA)

Escola de Governança do Estado do Pará (CEPPE)

[scgomes0303@gmail.com](mailto:scgomes0303@gmail.com)

### RESUMO

O Controle Social para o melhor desempenho do Estado atrai o interesse dos pesquisadores e fornecer informações sobre as pesquisas em curso ajuda a definir novos estudos. Este trabalho é descritivo e bibliométrico. Os dados foram obtidos em 3 fases: determinação do período de busca; busca nas bases de dados; e formação do banco de dados. Os resultados apontam a prevalência dos temas Conselhos Gestores de PPs (27,59%) e Transparência pública (24,14%); estudos descritivos (65,52%), e estudos de caso (67,07%).

**Palavras-chave:** Governança Pública. Controle Social. Gestão Pública

### SOCIAL CONTROL IN BRAZIL: ASPECTS PRESENT IN THE LITERATURE IN NATIONAL JOURNALS

#### ABSTRACT

Social Control for the best performance of the State attracts the interest of researchers and providing information on ongoing research helps to define new studies. This work is descriptive and bibliometric. Data were obtained in 3 phases: determination of the search period; search in databases; and database formation. The results indicate the prevalence of the topics PP Management Councils (27.59%) and Public Transparency (24.14%); descriptive studies (65.52%), and case studies (67.07%).

**Keywords:** Public Governance. Social Control. Public administration

## 1 INTRODUÇÃO

O fim último do controle social é a submissão do Estado à fiscalização da sociedade (FREIRE e GABRIEL, 2016), não no sentido negativo de oposição, mas como elemento que contribui para o aperfeiçoamento das políticas e ações do Estado.

Embora seja um conceito bastante abrangente, com origem na sociologia, na presente pesquisa o que interessa é entender seu significado para a administração pública. Nesse

sentido, para o cumprimento do objetivo da pesquisa, o termo controle social se refere à possibilidade de atuação da sociedade civil, pela via democrática, no controle das ações do Estado e dos gestores públicos (Silva, 2002).

Por ser um processo político, observa-se que as discussões sobre controle social no Brasil ganharam força a partir da redemocratização e, em especial, da promulgação da constituição cidadã de 1988, que teve seus princípios cristalizados na legislação posterior que criou os instrumentos que empoderar os cidadãos e o poder público no controle e na participação social.

Nesse sentido, busca-se descrever quais as principais características e metodologias empregadas nos artigos publicados em periódicos nacionais classificados nos estratos A1, A2, B1, B2, disponíveis no Portal da CAPES, sobre Controle Social das Políticas Públicas no Brasil.

Nesse sentido, a presente pesquisa objetiva mapear, descrever e analisar as produções científicas publicadas em periódicos nacionais na área de Administração Pública brasileira sobre Controle Social nas Políticas Públicas.

## **2 REVISÃO DA LITERATURA**

A noção de governança surge a partir das transformações operadas na forma de relação do capital com a administração das empresas quando estas, que antes eram administradas diretamente pelos proprietários, abriram seu capital para negociação no mercado de ações. Essas transformações tornaram mais complexas as relações entre proprietários (principal) e gestores (agente), na medida em que ocorreu um distanciamento entre a propriedade e o controle e, conseqüentemente, conflitos de objetivos e assimetrias de informações que tornaram necessário a criação de estratégias que gerassem mais segurança aos acionistas. Para Teixeira e Gomes (2019:524), a governança nasce

[...] com o objetivo primário de alinhar as expectativas dos gestores às dos primeiros, de modo a estabelecer as ações que venham dirigir, monitorar ou controlar as organizações para o alcance dos resultados pretendidos, sendo seus princípios plenamente aplicáveis aos mais diversos tipos de organizações.

Desta forma, o conceito de governança pública herda, por assim dizer, seus fundamentos das construções teóricas do movimento de governança corporativa, tendo como diferencial o foco nas relações de poder entre cidadãos (principal) e gestores públicos (agentes). Neste caso, a reflexão é centrada no controle da gestão pública com o intuito de garantir a efetividade da execução das políticas públicas, por meio da orientação,

monitoramento e correções exercidas pelos órgãos de controle interno e externo, dentro de um contexto democrático.

Para a Controladoria Geral da União (CGU):

O controle é uma das funções clássicas da administração de qualquer entidade, seja pública ou privada, sendo precedido pelas atividades administrativas de planejamento, organização e coordenação. Na administração pública, esta função é mais abrangente e necessária em virtude do dever de prestação de contas a que todo ente estatal está submetido. Este dever-poder de vigilância, orientação e correção exercido sobre um poder, órgão ou autoridade tem como objetivo principal a verificação da legalidade, da legitimidade e da economicidade da atividade pública, assegurando assim o atendimento dos interesses coletivos. (BRASIL, 2005, p. 16).

Note-se que esta definição formal de controle, não expressa de forma explícita a participação direta da sociedade no controle da administração pública, entretanto, evidencia o dever irrenunciável de prestação de contas e responsabilização diante de quaisquer ilegalidades, introduzindo o conceito de accountability sem o qual é impensável a participação no controle social da Administração Pública (SILVA, 2002).

Assim, para o autor, na literatura produzida no contexto da análise do processo de reestruturação administrativa no Brasil, o termo controle social refere-se “à possibilidade de atuação dos grupos sociais (sociedade civil) por meio de qualquer uma das vias de participação democrática no controle das ações do Estado e dos gestores públicos”.

Assim, no contexto da governança, de forma positiva

As estratégias de controle social tentam melhorar a performance institucional, fortalecendo tanto o engajamento cívico quanto a capacidade de resposta do Estado e de empresas. Na prática, o conceito inclui um amplo leque de inovações institucionais que incentivam e projetam a voz cidadã. Na medida em que reforça o poder do cidadão frente ao Estado, o controle social é um processo político; entretanto, distingue-se do controle político de agentes eleitos, em que a voz dos cidadãos é delegada a representantes no período compreendido entre eleições (FOX, 2015, p. 1332)

A participação direta, não de delegação através de processos eleitorais, é o que toma-se como referência para os objetivos deste artigo. Por fim, mais especificamente, utiliza-se a metáfora de Fox (2015) do Controle Social como uma categoria guarda-chuva, onde se abrigam estratégias como:

- Ações, por parte dos cidadãos, de monitoramento e supervisão da performance do setor público e/ou do setor privado;
- Sistemas de acesso/disseminação de informações públicas centradas nos usuários;
- Mecanismos de recebimento de reclamações que incluam recursos contra decisões administrativas;

- Participação cidadã no que diz respeito ao processo decisório de alocação de recursos.

Estas estratégias, referem-se à participação social em todo o ciclo das políticas públicas em contextos democráticos. No caso brasileiro, a Constituição de 1988 assegura a participação cidadã e o controle social como mecanismo democrático participação da população na construção de agenda, formulação da política, no Processo decisório, na implementação e avaliação das políticas públicas.

Conferências e conselhos, por exemplo, são formas de participação social e mecanismos conquistados para exercer o controle social, como, por exemplo, as conferências e conselhos de Saúde, de educação e assistência social, que para Siraque (2009, p. 128, apud FREIRE e GABRIEL, 2016, p.44) são “instrumentos concretos de partilha de poder entre governantes e a sociedade para a democratização da elaboração e gestão das políticas públicas, servindo de mecanismos de controle social das atividades estatais”. Além disso, pode-se citar as diversas experiências locais de orçamento participativo, através dos quais, busca-se o envolvimento direto dos cidadãos na discussão e decisão sobre o orçamento público e as políticas públicas.

Outros instrumentos disponíveis para o exercício do controle pela sociedade são os Portais de Transparência, a Lei de Acesso à Informação, entre outros. Vale ressaltar ainda, as ações de organizações não governamentais, que divulgam dados a respeito de irregularidades cometidas com o dinheiro público, entre elas os portais de transparência independentes e os observatórios sociais de políticas públicas.

### **3 METODOLOGIA**

A abordagem metodológica desta pesquisa é caracterizada como exploratória e descritiva (GIL, 2017). Quanto aos objetivos, classifica-se como descritiva, uma vez que tem a pretensão de verificar, por meio da análise bibliométrica, como está caracterizada a produção científica sobre Controle Social nas Política Públicas em periódicos nacionais na área de Administração no período de 2010 a 2021.

Como critério de pesquisa da produção científica de maior relevância, definiu-se a busca em periódicos nacionais da área de avaliação “administração pública e de empresas, ciências contábeis e turismo”, nos extratos A1, A2, B1 e B2, na lista Qualis obtida no portal WebQualis, na Plataforma Sucupira da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal no Nível Superior (CAPES), mais especificamente na classificação de periódicos do quadriênio de 2013-2016.

Optou-se, ainda, por restringir a busca apenas aos artigos relacionados ao setor público e diretamente nas bases de dados das 5 revistas selecionadas. Por meio do acesso a essas bases de dados encontrou-se 49 artigos relacionados à temática, eliminou-se 1 que estava em duplicidade. Após a leitura dos resumos, eliminou-se 19 que encontravam-se em desconformidade com o objetivo da pesquisa. Restaram 29 artigos, conforme mostra a Tabela 1.

Tabela 1 - Composição da Amostra de Periódicos Nacionais, em números absolutos e classificação qualis, no período de 2010-2021

Periódicos	Quantidade de artigos	Qualis
Revista Administração Pública e Gestão Social	9	B1
RAP – Revista Brasileira de Administração Pública	7	A2
READ – Revista Eletrônica de Administração	5	B1
Cadernos de Gestão Pública e Cidadania	5	B1
Cadernos EBAPE.BR	3	A2
<b>TOTAL</b>	<b>29</b>	

Fonte: Dados da pesquisa

No processo de coleta dos dados, os procedimentos foram divididos em 3 fases a partir da busca das palavras-chaves exatas: “Controle social”; “Controle Social e Política Pública”; “Controle social e Governança pública”. A primeira fase, diz respeito a determinar o período de busca que foi de 2010 a 2021.; a segunda foi proceder a busca nas bases de dados das revistas selecionadas; e a terceira foi a formação de um banco de dados de artigos no formato xlsx.

#### 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Procedeu-se a análise de dados dos 29 artigos organizando-os da seguinte forma: Número de publicações/ano; Classificação por temas relacionados ao Setor Público; Características de autoria; Instituições mais produtivas; Tipologias da pesquisa quanto aos objetivos; Tipologias da pesquisa quanto aos procedimentos; Instrumento de Coleta de dados; Tipologia da pesquisa quanto à abordagem metodológica e Tipo de análise dos dados.

A Tabela 2 destaca um ranking dos periódicos com maior desempenho em termos de publicação de artigos.

Tabela 2 - Artigos por periódicos, números absolutos e relativos, no período de 2010-2021

Periódicos	Quantidade	%
Revista Administração Pública e Gestão Social	9	31,03%

RAP – Revista Brasileira de Administração Pública	7	24,14%
READ – Revista Eletrônica de Administração	5	17,24%
Cadernos de Gestão Pública e Cidadania	5	17,24%
Cadernos EBAPE.BR	3	10,34%
<b>TOTAL</b>	<b>29</b>	<b>100,00%</b>

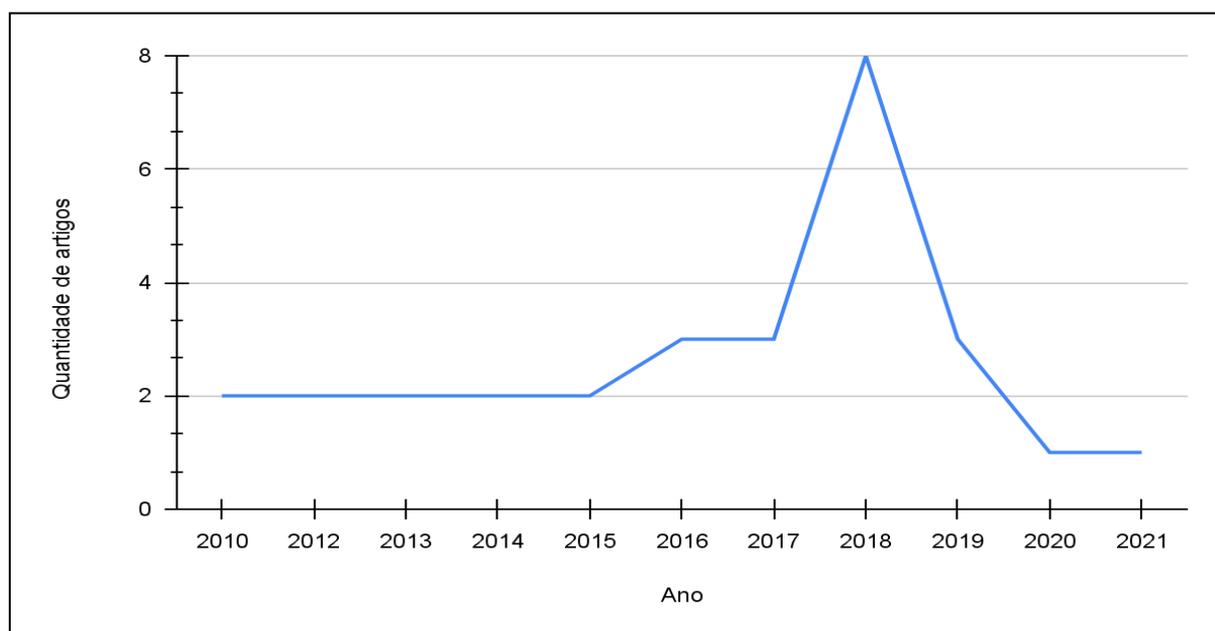
Fonte: Dados da pesquisa

O periódico que detém a maior produtividade relacionada ao tema e dentro dos parâmetros definidos no delineamento da pesquisa, é a Revista Administração Pública e Gestão Social, que no período compreendido publicou 9 artigos (31,03%), seguida pelos periódicos: RAP – Revista Brasileira de Administração Pública, 7 artigos (24,14%), READ – Revista Eletrônica de Administração, 5 artigos (17,24%), Cadernos de Gestão Pública e Cidadania, 5 artigos (17,24%) e Cadernos EBAPE.BR, 3 publicações (10,34%).

#### 4.1 Número de Publicações por Ano

O gráfico 1 apresenta a quantidade de artigos por ano de publicação conforme os critérios de seleção definidos na seção 3.

Gráfico 1 - Números de de artigos, por ano, no período de 2010-2021



Fonte: Dados da pesquisa

Conforme leitura do gráfico 1, constata-se que as publicações a respeito do tema tiveram maior número de artigos publicados entre os anos de 2016 a 2019 com um crescimento discrepante em 2018 em relação a média de artigos por ano que é de 2,64 artigos.

Entre os anos de 2010 a 2015 observou-se uma linha constante de 2 artigos por ano, iniciando um crescimento a partir de 2016, decrescendo para 1 artigo ao ano nos anos de 2020 e 2021, com um valor bem abaixo da média.

É interessante notar que o interesse pelo tema segue a esteira da implantação e execução dos instrumentos de controle social previstos na Constituição de 88. Por exemplo, a criação dos Conselhos de Políticas Públicas que se deram durante toda a década de 90 do século XX e que já contam mais de 30 anos de experiência, sendo, exatamente por isso, ainda o principal objeto de estudo de pesquisadores. Mais recentemente, as leis de transparência de 2009 e a Lei de Acesso à Informação de 2011.

#### 4.2 Classificação por temas relacionados ao Setor Público

A classificação dos artigos por temas relacionados ao Controle Social no Setor Público é apresentada na Tabela 3.

Tabela 3 - Temas abordados nos artigos, números absolutos e relativos, no período de 2010-2022

Temas	Quantidade	%
Conselhos Gestores de Políticas Públicas	8	27,59%
Transparência pública	7	24,14%
Participação social	6	20,69%
Accountability	4	13,79%
Avaliação de Políticas Públicas	2	6,90%
Inovação institucional	2	6,90%
<b>TOTAL</b>	<b>29</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Dados da pesquisa

Destacam-se na Tabela 3, os principais temas relacionados ao Controle Social no Setor Público. Na área de Conselhos Gestores de Políticas Públicas foram publicados 8 artigos (27,59%). Na sequência, destacam-se Transparência pública, 7 artigos (24,14%); Participação social, 6 artigos (20,69%); Accountability, 4 artigos (13,79%); Avaliação de Políticas Públicas, 2 artigos (6,90%) e Inovação institucional, 2 artigos (6,90%).

Os dados corroboram a constatação de Fox (2015), haja visto que os principais temas estão diretamente relacionados à participação cidadã na decisão de aplicação de recursos públicos e no seu monitoramento, supervisão e na prestação de contas com responsabilização. Além dos mecanismos de acesso e disseminação de informações para o controle social e o empoderamento dos cidadãos. Vale notar que esses temas estão também diretamente ligados

aos mecanismos de controle social presentes na legislação nacional criada a partir da constituição de 1988.

### 4.3 Autores mais Produtivos e filiação institucional

A Tabela 4, apresenta os autores mais produtivos dentre os 29 artigos analisados.

Tabela 4 - Autores, por instituição e segmento, no período de 2010-2021

Autores	Instituição	Segmento	Artigos
Fernanda Gabriela Gandra Pimenta Magalhães	Universidade Federal de Viçosa	Público	2
Marjorie Sabioni	Universidade Federal de Viçosa	Público	2

Fonte: Dados da pesquisa

Observou-se a participação de 02 pesquisadores com dois artigos cada, todos vinculados ao segmento público, ambos da Universidade Federal de Viçosa, sendo eles: Fernanda Gabriela Gandra Pimenta Magalhães e Marjorie Sabioni. Os demais autores publicaram apenas 01 artigo no período. No conjunto, 75,86% dos autores estão ligados ao segmento público e 24,14% ao privado. É evidente a importância das universidades públicas na agenda de pesquisa sobre o tema.

### 4.4 Tipologias da pesquisa quanto aos objetivos

Os 29 artigos analisados foram distribuídos em relação às metodologias, dentre elas, o tipo de estudo quanto aos objetivos. Nas categorias de pesquisa, a tipologia descritiva corresponde a 19 artigos, ou seja, 65,52% do total, sendo predominante na escolha dos autores. Já as classificadas como explicativas, representam 06 estudos ou 20,69%. Já na tipologia exploratória houve apenas 04 artigos, o que corresponde a 13,79%.

A prevalência das pesquisas descritivas revelam a preocupação dos autores com a atuação prática, envolvendo principalmente a atuação de conselhos de políticas públicas, organizações da sociedade civil, transparência, participação política, e etc. Contudo, para Gil (2008, p. 28), embora os estudos explicativos forneçam resultados que servem como base do conhecimento científico, “não significa, porém, que as pesquisas exploratórias e descritivas tenham menos valor, porque quase sempre constituem etapa prévia indispensável para que se possam obter explicações científicas”.

#### **4.5 Tipologias de Pesquisa Quanto aos Procedimentos e Instrumentos de Coleta de Dados**

Com relação aos procedimentos metodológicos utilizados pelos estudos analisados, observou-se o seguinte: 03 artigos (10,34%) condizem com a tipologia Bibliográfica; (24,14%) com a Bibliográfica/Documental; 01 (3,45%) com a Documental; e 18 (67,07%) com a tipologia Estudo de caso. Os dados demonstram que predominam os Estudos de Caso, seguidos da pesquisa bibliográfica e documental.

Examinou-se também os artigos a partir dos instrumentos de coleta de dados utilizados nessas pesquisas. O maior percentual situa-se na utilização de instrumentos puramente documentais, tendo uma representatividade de 19 artigos (65,52%). Em segundo lugar, as pesquisas que empregaram entrevistas para o levantamento de dados, com 4 trabalhos (13,79%); e por fim os questionários com 02 trabalhos (6,90%). As combinações de instrumentos como: Documental, entrevista e observação (6,90%); Documental e entrevista (3,45%), Documental e observação (3,45%).

#### **4.6 Tipologias da pesquisa quanto à abordagem metodológica**

Entre as três abordagens metodológicas utilizadas pelas obras analisadas, a abordagem qualitativa é a mais utilizada pelos pesquisadores com 21 trabalhos (72,41%). A segunda corresponde à quantitativa, com 5 trabalhos (17,24%). Por último, a quantitativa-qualitativa, com apenas 3 artigos (10,34%).

#### **4.7 Tipologias quanto a Análise dos Dados**

No conjunto dos 29 artigos analisados na pesquisa, prevalece a metodologia de análise documental com 15 trabalhos (51,72%), e a análise de conteúdo e descritiva com 06 artigos (20,69%) cada uma. Com uma frequência menor, estão as investigações que aplicaram a análise documental e de conteúdo, com 02 artigos (6,90%).

A Tabela a seguir, consolida as informações antes descritas nos ítems

Tabela 5 - Consolidação dos achados metodológicos da pesquisa dos artigos estudados

Tipologia de pesquisa	Subcategorias	Participação dos artigos / Tota/	
		Quantidade	%
Quanto aos objetivos	Descritiva	12/29	41,38%
	Explicativa	13/29	44,83%
	Exploratória	4/29	13,79%
Quanto aos procedimentos	Bibliográfica	3/29	10,34%
	Bibliográfica/Documental	7/29	24,14%
	Documental	1/29	3,45%
Quanto aos instrumentos de coleta de dados	Estudo de caso	18/29	62,07%
	Documental	19/29	65,52%
	Documental e entrevista	1/29	3,45%
	Documental e observação	1/29	3,45%
	Documental, entrevista e observação	2/29	6,90%
	Entrevista	4/29	13,79%
	Questionário	2/29	6,90%
Quanto à abordagem do problema	Qualitativa	21/29	72,41%
	Quantitativa	5/29	17,24%
	Quantitativa-qualitativa	3/29	10,34%
Quanto à análise dos dados	Análise de conteúdo	6/29	20,69%
	Análise descritiva	6/29	20,69%
	Análise documental	15/29	51,72%
	Análise documental e de conteúdo	2/29	6,90%

Fonte: Dados da pesquisa

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa identificou que o periódico que deteve a maior produtividade é a Revista Administração Pública e Gestão Social, responsável pela publicação de 31,03% dos artigos analisados.

Verificou-se que o ano de 2018 obteve o maior número de publicações representando 27,59%, sendo o maior número de artigos publicados entre os anos de 2016 a 2019. Os anos menos produtivos referem-se ao período de 2020 e 2021, com 01 artigo publicado em cada

ano, valor bem abaixo da média de 2,64 artigos por ano. Os autores mais produtivos foram Fernanda Gabriela Gandra Pimenta Magalhães e Marjorie Sabioni, ambas vinculadas à Universidade Federal de Viçosa, representante do segmento público. Interessante notar que 75,86% dos autores estão ligados ao segmento público. (inserir o dado regional)

Os principais temas relacionados ao Controle Social no Setor Público, dizem respeito aos Conselhos Gestores de Políticas Públicas (27,59%), Transparência pública (24,14%); Participação social (20,69%) e Accountability (13,79%), temas intimamente ligados aos mecanismos de controle exercido através da participação popular previstos na legislação nacional. Fica claro que as estratégias que combinam, de forma coordenada, ações de participação para o controle social das políticas públicas originadas na sociedade com reformas institucionais ocupam o centro da preocupação dos pesquisadores. Essas estratégias são identificadas por Fox (2015) como abordagens estratégicas de controle social.

Do ponto de vista metodológico os estudos descritivos são majoritários (65,52%), estando em sintonia com o caráter prático dos temas antes aludidos. Nesse sentido, com relação aos procedimentos metodológicos utilizados prevalecem os estudos de caso (67,07%). Diante desses dados, sugere-se, a partir da base desses estudos empíricos, o desenvolvimento de novos estudos explicativos para aprofundar o conhecimento dos fenômenos estudados em suas complexidades.

Os instrumentos de coleta de dados, maior percentual situa-se na utilização de instrumentos puramente documentais (65,52%). Entre as três abordagens metodológicas utilizadas a abordagem qualitativa é a mais utilizada (72,41%). Quanto à análise de dados, prevalece a metodologia de análise documental (51,72%),.

Sugere-se que futuros estudos sejam ampliados, abrangendo outras bases de dados de periódicos internacionais, a fim de que se avalie como estão sendo desenvolvidos os artigos relacionados ao tema na literatura brasileira, além de utilizar outras palavras-chaves e critérios de busca, tendo em vista as limitações do presente estudo.

## REFERÊNCIAS

FOX, Jonathan. Controle Social: o que as evidências realmente mostram? Revista da CGU, v. 11 n. 20, p. 1331-1359, 2019. DOI: 10.36428/revistadacgu.v11i20.201. Disponível em: [https://revista.cgu.gov.br/Revista\\_da\\_CGU/article/view/82](https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/82). Acesso em: 11 maio. 2022.,

FREIRE, Eduardo José; GABRIEL, Aparecida Garcia Pacheco. NORMAS CONSTITUCIONAIS E INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE PROTEÇÃO AO CONTROLE SOCIAL DA FUNÇÃO ADMINISTRATIVA DO ESTADO BRASILEIRO. **Judicare**, [S.l.],

v. 9, n. 1, mar. 2016. ISSN 2237-8588. Disponível em:  
<<http://ienomat.com.br/revista/index.php/judicare/article/view/35>>. Acesso em: 19 out. 2022.

GIL, A. C. Métodos e técnicas de pesquisa social. São Paulo: Atlas, 2008.

SILVA, F. C. da C. Controle social: reformando a administração para a sociedade. Organizações & Sociedade, [S. l.], v. 9, n. 24, 2014. Disponível em:  
<https://periodicos.ufba.br/index.php/revistaoes/article/view/10620>. Acesso em: 22 may. 2022.

TEIXEIRA, A. F.; GOMES, R. C. Governança pública: uma revisão conceitual. Revista do Serviço Público, [S. l.], v. 70, n. 4, p. 519-550, 2019. DOI: 10.21874/rsp.v70i4.3089.  
Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3089>. Acesso em: 16 maio. 2022.



V Colóquio de Governança Pública – 2022  
Tema: “A importância da formação no serviço público: tecendo diálogos acerca da qualificação dos servidores públicos no contexto atual”  
Evento Híbrido, 7, 8 e 9 de novembro  
Teatro Estação Gasômetro  
Anais versão on-line

## **AValiação DO ACESSO AOS CENÁRIOS DE PRÁTICA EM HOSPITAL DE ENSINO**

**Lindinalva Brasil Monte**

Programa de Pós-Graduação em Gestão em Saúde na Amazônia- Fundação Santa Casa de Misericórdia do Pará- Belém/PA

[lindibrasil@gmail.com](mailto:lindibrasil@gmail.com)

**Creusa Barbosa dos Santos Trindade**

Universidade Estadual do Pará - UEPA

[lindibrasil@gmail.com](mailto:lindibrasil@gmail.com)

### **RESUMO**

Os 198 Hospitais de Ensino (HE) certificados no Brasil são compreendidos como hospitais que prestam assistência à saúde de alta complexidade e que desenvolvem atividades de capacitação de recursos humanos, envolvendo, concomitantemente, ações de docência, pesquisa e prestação de serviço à comunidade. Este estudo teve como objetivo, Analisar a forma de acesso aos cenários de práticas no hospital de ensino Fundação Santa Casa de Misericórdia do Pará, visando a orientação sobre a importância da sistematização do serviço de acesso nessa instituição de ensino-assistência. Foi realizado a Pesquisa de Campo, Descritiva com abordagem Quantitativa aplicada através de questionário eletrônico elaborado pela pesquisadora, do tipo semi-aberto, com 87 participantes. Os resultados da pesquisa mostram a necessidade de criação de um sistema de controle no acesso às dependências do hospital no que envolve a portaria com 27,5% dos entrevistados insatisfeitos, não acontecendo o mesmo na Gerência de Ensino-GENS, Comissão de Residência Médica-COREME, Comissão de Residência Multiprofissional-COREMU e enfermarias do Alojamento Conjunto-ALCON onde todos estão satisfeitos com o acesso a estes setores.

**Palavras-chave:** Hospital de Ensino. Avaliação em Saúde. Gestão em saúde

### **EVALUATION OF ACCESS TO PRACTICE SCENARIOS IN A TEACHING HOSPITAL**

#### **ABSTRACT**

The 198 Teaching Hospitals (HE) certified in Brazil are understood as hospitals that provide highly complex health care and that develop human resources training activities, simultaneously involving teaching, research and community service activities. The objective of this study was to analyze the way of accessing the practice scenarios at the teaching hospital Fundação Santa Casa de Misericórdia do Pará, aiming at providing guidance on the importance of systematizing the access service in this teaching-assistance institution. Field, Descriptive with a Quantitative approach applied through an electronic questionnaire prepared by the researcher, of the semi-open type, with 87 participants. with 27.5% of respondents dissatisfied, the same not happening in the Teaching Management-GENS, Medical Residency Commission-COREME, Multiprofessional Residency Commission-COREMU and rooming-in wards-ALCON where everyone is satisfied with access to these sectors .

Keywords: Teaching Hospital. Health Assessment. health management

## 1. INTRODUÇÃO

A política nacional de educação permanente em saúde, prevê a estruturação e a dinâmica de funcionamento de estratégias para a formação dos trabalhadores da saúde de forma integrada ensino-serviço em todos os municípios do Brasil, que deverá possuir sua comissão permanente de integração ensino-serviço na saúde (BRASIL, 2009).

A Lei nº 9.319, DE 29 de setembro de 2021, institui o programa Qualifica Saúde que veio para incentivar as atividades de ensino, pesquisa e extensão dos programas de residência médica e/ou programas equivalentes de especialização médica, residência multiprofissional em saúde e residência uniprofissional em saúde. São instrumentos deste Programa do Estado do Pará de Incentivo à Qualificação de Profissionais da Saúde: a concessão de bolsa de incentivo aos preceptores que desenvolvam suas atividades junto a estes programas; e bolsa complementar a ser custeada pelo Governo Federal aos profissionais da saúde vinculados aos programas de residência médica e/ou programas equivalentes de especialização médica, programas de residência multiprofissional em saúde e programas de residência uniprofissional em saúde (IOEPA, 34.717,2021).

Para Albuquerque (2008), Integração ensino-serviço é o trabalho coletivo, pactuado e integrado de estudantes e professores dos cursos de formação na área da saúde com trabalhadores que compõem as equipes dos serviços de saúde, incluindo-se os gestores, visando à qualidade de atenção à saúde individual e coletiva, à qualidade da formação profissional e ao desenvolvimento/satisfação dos trabalhadores dos serviços.

Nogueira (2014), conceitua em sua obra, os Hospitais de Ensino (HE) compreendidos como hospitais que prestam assistência à saúde de alta complexidade e que desenvolvem atividades de capacitação de recursos humanos, envolvendo, concomitantemente, ações de docência, pesquisa e prestação de serviço à comunidade, fato que exige deles qualidade e integralidade em suas ações,

pautadas nos princípios e diretrizes do SUS. Constatam 198 HE no Brasil re-certificados na Portaria Interministerial Nº 148, de 02 de fevereiro de 2016, sendo 05 destes no estado do Pará (BRASIL,2018).

Reis (2009), não deixa dúvidas sobre a importância social desses hospitais, que participam da formação de um número expressivo de profissionais de saúde, sendo responsáveis, ainda, pela produção de grande parte da pesquisa clínica na área biomédica produzida no Brasil. São também importantes unidades de prestação de serviços de alta complexidade. Em algumas regiões do país são imprescindíveis, pois são as únicas unidades prestadoras de serviço de alta complexidade.

Sobre o gerenciamento, Roquete, et al (2014), diz que a gestão de ensino em saúde é uma atividade complexa e que exige de seus executores o compromisso para atingir a sua finalidade. Essas habilidades dependem do indivíduo e da organização na qual o líder está inserido, levando em consideração os aspectos internos e externos.

Chanes, (2006), afirma em sua pesquisa que desenvolver gestores líderes possibilita a capacidade de entendimento global do conceito de gerenciamento do ensino em ambiente hospitalar, uma vez que este hoje engloba gestão e liderança. O líder transformacional está intimamente ligado à liderança estratégica.

Dessa forma, expõe-se a necessidade de se avaliar o acesso aos espaços que se desenvolvem as práticas hospitalares para prover de dados que possam propiciar ajustes que favoreçam a entrada e desenvolvimento de estudos durante o exercício do binômio ensino-assistência e contribuir para a formação de profissionais que utilizam esses cenários de prática de ensino.

## 2. MÉTODOS

Para compreender o universo do acesso aos cenários de práticas pelos participantes da pesquisa, optou-se pela Pesquisa de Campo, Descritiva com abordagem Quantitativa. O estudo foi realizado pela Fundação Santa Casa de Misericórdia do Pará- FSCMP que é a mais antiga instituição de saúde do Norte do Brasil, completando 371 anos de fundação no ano de 2021. É prestadora pública Estadual do SUS – Pará e certificada como hospital de ensino desde

2004/Acreditada **ONA III** (Acreditado com excelência em princípio, gestão, segurança e organização) em Políticas de Qualidade e Segurança do Paciente, hospital geral com foco Materno Infantil, com 486 leitos.

A instituição desenvolve ações assistenciais de Média e Alta Complexidade, sendo referência na atenção à saúde da criança e da mulher, com ênfase na atenção à gestação de alto risco em consonância com o desenvolvimento do Ensino, Pesquisa e Extensão. Na área do Ensino, desenvolve os programas de Residência Médica, de Residência Multiprofissional, o Programa de Pós-Graduação com o Curso de Mestrado Profissional em Gestão e Saúde na Amazônia, com duas linhas de Pesquisa Saúde-adoecimento e seus agravos e Gestão e Planejamento em Saúde, além de pactuar, através de acordo de cooperação técnica, a inserção formalizada de alunos de Instituições de Ensino Superior e Técnico que utilizam as áreas assistenciais e administrativas como cenários de práticas pedagógicas, bem como participar do Programa Estadual da Classe Hospitalar que assiste os alunos da rede estadual do ensino regular, hospitalizados nesta fundação (RELATÓRIO DE GESTÃO 2020-FSCMP).

Setores do estudo - Enfermarias de Ginecologia e Obstetrícia, denominadas de ALCON-Alojamento Conjunto (Santa Marta, Santana, Santa Terezinha e Santa Rita), ligadas a Gerência de Tocoginecologia- GTOC - Estas enfermarias somam um total de 124 leitos onde internam mãe e bebê juntos e foram escolhidas para pesquisa por serem os cenários mais procurados pelas instituições conveniadas e parceiras para busca do aprendizado ensino assistência na maior maternidade do norte do Brasil.

População de Estudo A) População do Ensino: Docentes - 27; Discente - 123; Residentes Internos-26 e Residentes externos – 13; B) População da Assistência: Gestores – 5; Servidores - 130 (40 Enfermeiros; 48 técnicos de enfermagem; 36 Médicos e 6 Biopsicossocial).

### **3. RESULTADOS E DISCUSSÃO**

#### **3.1 CARACTERIZAÇÃO GERAL DOS ENTREVISTADOS**

Para identificar a percepção dos entrevistados diante dos cenários de prática, foi categorizado um grupo de indivíduos a partir de um formulário, sendo classificados como: discente, docente, residente interno ou externo, funcionário e gestor de setor. Participaram da pesquisa, 87 pessoas, dos quais, 36,8% dos indivíduos eram da categoria discente, 20,7% eram residentes internos, 12,6% dos indivíduos eram docentes, 16,1% eram funcionários, 3,4% gestor e 47,1% dos indivíduos frequentavam a instituição no horário da manhã e tarde (Tabela 1).

**Tabela 1 - Características gerais dos funcionários e estudantes da Fundação Santa Casa de Misericórdia do Pará, avaliados no período de outubro de 2021 a abril de 2022, Belém-PA**

Variável	Frequência	Porcentagem (%)
<b>Categoria</b>		
Discente	32	36,8
Docente	12	12,6
Residente Interno	18	20,7
Residente Externo	8	9,2
Funcionário	14	16,1
Gestor do Setor	3	3,4
<b>Horário</b>		
Manhã	28	32,2
Manhã e tarde	41	47,1
Tarde	12	13,8
Noite	2	2,3
Integral	4	4,6

Fonte: Elaborado pela autora, 2022

Com relação às respostas das questões avaliativas, consideramos nesta análise a avaliação do acesso ao cenário de prática de aprendizagem nas enfermarias da ginecologia e obstetrícia denominadas ALCON. Os dados aplicados foram extraídos do formulário estruturado, adotado de forma online, e a partir dele foram tabulados e analisados utilizando o a Microsoft Excel Versão 2022, *Statistic Package for Social Sciences* (SPSS) versão 26.0, todos em ambiente Windows 7, também foram realizados o teste estatístico Alfa de Cronbach , com o objetivo de visualizar qualitativamente a satisfação dos entrevistados diante das experiências na FSCMP.

Na análise de confiabilidade com o teste Alfa de Cronbach, que é a formulação de confiabilidade mais extensivamente aceita. O índice é usado para estimar a confiabilidade por meio da correlação, estabilidade e equivalência, através da análise do perfil das respostas dadas pelos respondentes (DA HORA e

Col, 2010). O valor obtido na análise foi de 0,891, valor considerado confiável, dado que os valores variam de 0 a 1, quanto mais próximo de 1 maior o nível de confiabilidade.

**Tabela 2** - Teste de Hipótese (Alfa de Cronbach de Amostras Independentes), Belém, Pará, Brasil, 2022

Alfa de Cronbach	Alfa de Cronbach com base em itens padronizados	N de itens
0,891	0,896	05

Fonte: Elaborado pela autora, 2022

O teste de Alfa de Cronbach foi utilizado para verificar se há concordância nas respostas entre os grupos de entrevistados discentes, docentes, gestores, funcionários, residentes externo e interno de acordo com a distribuição das respostas, correspondente a hipótese nula (H0). O teste é caracterizado por ser um teste não-paramétrico que permite estudar dados apresentados em postos (escala ordinal), sendo possível analisar três ou mais variáveis onde considera-se que, para cada grupo, que os indivíduos são diferentes e Independentes (MONTORO, 2020)

Verificou-se que quando questionados sobre o acesso aos espaços de prática e de ensino assistência, os participantes demonstraram uma aprovação média de 65,7%, sendo a GENS -Gerência de ensino, o local onde o acesso é mais satisfatório, 35,6% afirmam ser “excelente”, 32,7% para “muito bom”, 16% dizem ser “bom” ou regular, e 16,1% se opõem de forma parcial ou total, dessa forma a avaliação indica aspectos positivos quanto ao acesso deste setor.

Esse resultado concorda com o abordado na pesquisa de Roquete, et al (2014), que diz que a gestão de ensino em saúde é uma atividade complexa e que exige de seus executores o compromisso para atingir a sua finalidade. Essas habilidades dependem do indivíduo e da organização na qual o líder está inserido, levando em consideração os aspectos internos e externos.

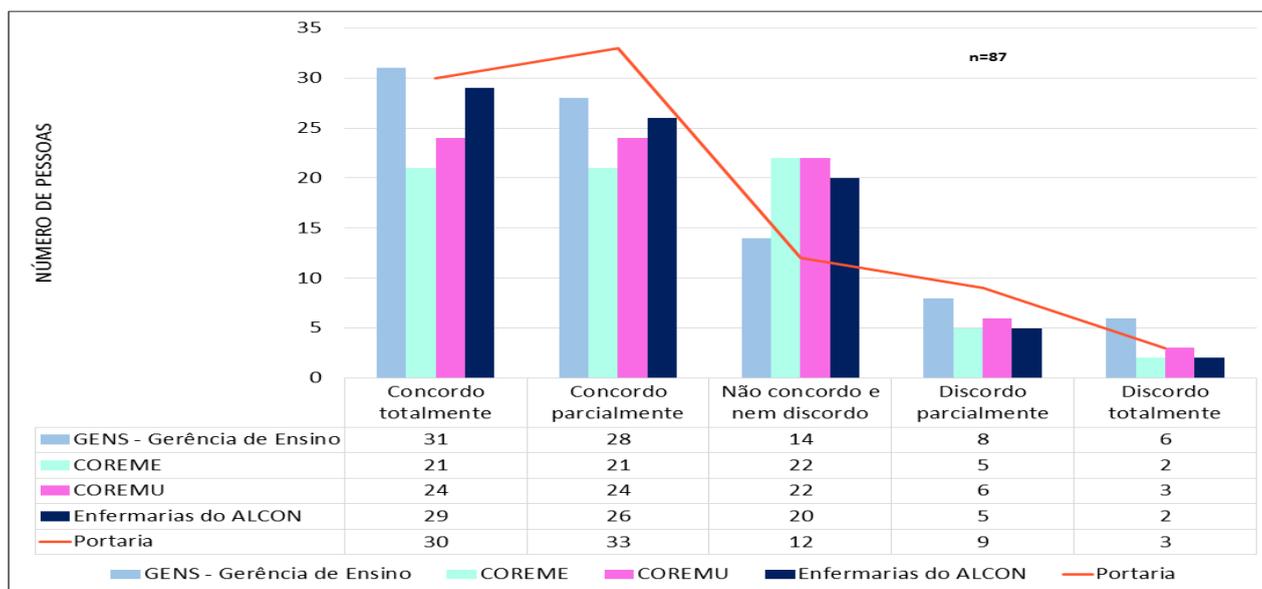
Quanto a portaria, 34,5% concordam totalmente que o acesso se dá de maneira satisfatória, 37,9% dos indivíduos concordam parcialmente, porém, em contrapartida temos que 13,8% dos participantes se mostraram indiferentes ou declaram ser não-atrativo, 10,3% discordam parcialmente e 3,4% discordam totalmente, somando 27,5% no índice de rejeição, ou seja 3 em

cada 10 pessoas não estão plenamente satisfeitas. Todavia, é possível interpretar eventuais irregularidades no acesso, como uma possível falta de otimização, dificuldade de gerenciamento ou controle da movimentação, isso se justifica em virtude do acesso de alunos, docentes e residentes se fazer em portaria com um único funcionário e de acesso conjunto com todos os servidores do hospital.

Para Master (2022), o controle de entrada e saída de pessoas no hospital é apenas o fundamento de uma segurança realmente eficiente. Tanto para os pacientes, quanto para os funcionários. Se ele for falho ou inexistente, o lugar está sujeito a uma série de riscos como: saída de pacientes sem autorização médica; roubos de medicamentos e equipamentos hospitalares; entrada de pessoas não autorizadas (o que pode ocasionar até em situações mais graves como sequestros de recém-nascidos). Com base nisso, o controle de fluxo de pessoas é mais do que importante, é essencial.

As Enfermarias do ALCON foram avaliadas com 35,4% para satisfação total, 31,7% de satisfação parcial, 24,4% dos indivíduos não concordam e nem discordam, 6,1% discordam totalmente e 2,4% discordam parcialmente. Esse resultado demonstra a maturidade educacional já adquirida pelos servidores deste setor promovendo um contato com os alunos de maneira horizontalizada, o que se corrobora com Cavalheiro e Guimarães (2011), que falam que a prática pedagógica nos serviços do SUS exige o encontro de diferentes atores (gestores, profissionais, usuários, docentes e discentes) para que a proposta seja construída coletivamente, contemplando diferentes necessidades e demandas das IES e dos serviços. Esse processo deve estar orientado por relações horizontalizadas e compartilhadas, onde não há uma academia que simplesmente se utiliza do serviço como local de estágio, nem um serviço que se utiliza do estudante como mera mão de obra.

**Gráfico 1** - Análise quantitativa das respostas sobre a forma de acesso aos cenários de prática de ensino e assistência



Fonte: Elaborado pela autora, 2022

#### 4. CONCLUSÃO

Este estudo mostrou que a operacionalização da integração ensino-serviço no que envolve o acesso ao de cenário de prática é dependente dos acordos e de alteridade entre os segmentos ensino e serviço, sendo que a percepção e o envolvimento efetivo dos gestores é condição essencial para sua efetivação. Assim, há necessidade de políticas institucionais que garantam a integração entre o ensino e o serviço. Quando os atores envolvidos neste processo devem buscar criar vínculos permanentes que não se limitem à realização de práticas, mas também ao seu planejamento, compartilhamento das ações realizadas e a responsabilidade em conectar-se com as necessidades da população.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. LEI Nº 11.788 DE 25 DE SETEMBRO DE 2008.  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/111788.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111788.htm)
- IOEPA, Lei nº 9.319, DE 29 de setembro de 2021-Institui o Programa Estadual de Incentivo à Qualificação de Profissionais da Saúde (QUALIFICASAÚDE).
- ALBUQUERQUE, Verônica et al. A Integração Ensino-serviço no Contexto dos Processos de Mudança na Formação Superior dos Profissionais da Saúde. *Revista Brasileira de Educação Médica* 356 32 (3) : 356–362; 2008.
- NOGUEIRA, Denise Lima et al. Avaliação dos Hospitais de Ensino no Brasil: uma Revisão Sistemática. *Revista Brasileira de Educação Médica*. 9 (1) : 151 – 158 ; 2015.
- BRASIL.Portaria Interministerial nº 2302, de 30 de julho de 2018. Altera, o prazo fixado para validade da Certificação de Unidades Hospitalares como Hospitais de Ensino.disponível em: [https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2018/pri2302\\_31\\_07\\_2018.html](https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2018/pri2302_31_07_2018.html). Acesso em: 06 jul. 2021.
- REIS AAC, CECÍLIO LCO. A política de reestruturação dos hospitais de ensino: notas preliminares sobre os seus impactos na micropolítica da organização hospitalar. *Saude Debate* 2009; 33(81):88-97.
- ROQUETE, Fátima et al.Liderança em Saúde. Uma Revisão Integrativa de Literatura.*Revista Gestão & Tecnologia*.Out; 2014.
- CHANES, Marcelo.Os Desafios na Formação de Gestores Líderes em Saúde. *O Mundo da Saúde* São Paulo, abr-jun,2006.
- RELATÓRIO DE GESTÃO 2020. Fundação Santa Casa de Misericórdia do Pará.
- DA HORA, Henrique Rego Monteiro; MONTEIRO, Gina Torres Rego; ARICA, José. Confiabilidade em questionários para qualidade: um estudo com o Coeficiente Alfa de Cronbach. *Produto & Produção*, v. 11, n. 2, 2010. MONTORO, Edson. Teste de Kruskal-Wallis. ERMontoro Consultoria e Treinamento Ltda. 2020.
- MASTER, Tecnologias .Controle de acesso para hospitais - ([portalmaster.com.br](http://portalmaster.com.br)). Acesso em 22/06/22. CAVALHEIRO MTP, GUIMARÃES AL. Formação para o SUS e os desafios da integração ensino serviço. *Cad FNEPAS*. 2011; 1 Suppl 1:19-27.

## **MODELO DE GESTÃO TRIBUTÁRIO-FISCAL COMO INDUTOR DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL NOS MUNICÍPIOS DE RONDÔNIA: O CASO DO PROGRAMA PROFAZ**

**Gleimiria Batista da Costa Matos**

Doutora em Desenvolvimento Regional. Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR)  
[gleimiria@unir.br](mailto:gleimiria@unir.br)

**Ney Luiz Santana**

Mestrando em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente. Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR)  
[santana-ney@hotmail.com](mailto:santana-ney@hotmail.com)

**Rodrigo César Silva Moreira**

Doutorando em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente. Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR)  
[rodrigo.controle02@gmail.com](mailto:rodrigo.controle02@gmail.com)

### **RESUMO**

O presente artigo busca mostrar como se dá a atuação do Programa PROFAZ – ação de governança multinível que envolve instituições públicas e privadas que atuam no Estado de Rondônia – em sua condição de indutor de ações voltadas ao desenvolvimento econômico-sustentável nos municípios rondonienses. Configura-se como temática de relevância, haja vista ter o desenvolvimento regional questões estruturais prementes a serem equacionadas, removidas ou superadas, como destacam Monteiro Neto, Castro e Brandão (2017). Quanto aos fins, é utilizada a pesquisa exploratória, e, quanto aos meios, revisão bibliográfica e documental e o estudo de caso. Evidenciou-se o impacto da atuação do PROFAZ, via capacitações e orientação no âmbito da gestão tributário-fiscal, resultando em mudanças de ordem socioeconômica e fiscal verificada nos municípios rondonienses, a partir da intervenção do programa, incluindo o incremento em relação à questão da melhoria da arrecadação de tributos, após a implantação do referido programa, o que pode trazer às populações, via de consequência, melhorias nos serviços que lhes são prestados pelo poder público.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento Regional. Governança Pública. Gestão Fiscal.

### **TAX-FISCAL MANAGEMENT MODEL AS A DRIVER OF REGIONAL DEVELOPMENT IN THE MUNICIPALITIES OF RONDÔNIA: THE CASE OF THE PROFAZ PROGRAM**

#### **ABSTRACT**

This article seeks to show how the PROFAZ Program works – a multilevel governance action that involves public and private institutions that operate in the State of Rondônia – in its condition of inducing actions aimed at sustainable economic development in the municipalities of Rondônia. It is configured as a relevant theme, given that regional development has pressing structural issues to be

equated, removed or overcome, as highlighted by Monteiro Neto, Castro and Brandão (2017). As for the purposes, exploratory research is used, and, as for the means, bibliographical and documental review and the case study. The impact of PROFAZ's performance was evident, via training and guidance in the field of tax-tax management, resulting in changes of a socioeconomic and fiscal order verified in the municipalities of Rondônia, from the intervention of the program, including the increase in relation to the issue of improvement in tax collection, after the implementation of the referred program, which can bring to the population, as a consequence, improvements in the services provided to them by the public power.

Keywords: Regional Development. Public Governance. Tax Management.

## 1. INTRODUÇÃO

Para efeito do presente estudo, torna-se fundamental entender o conceito de desenvolvimento regional (DR), notadamente quanto a questões estruturais no âmbito da governança e da gestão a serem equacionadas, removidas ou superadas. “Estão no campo da necessidade de se empreender uma mudança estrutural, uma reorientação de sentido e de trajetória nas vigas balizadoras do (sub)desenvolvimento regional” (MONTEIRO NETO, CASTRO e BRANDÃO, 2017, p. 21).

De fato, os estudos acerca do desenvolvimento regional sustentável, conforme Araújo Filho, Moret, Matos e Rodrigues (2019), têm sido tema bastante discutido pela Ciência e pela sociedade em geral. Esses autores ressaltam que, embora historicamente direcionados às bases de produção do modelo capitalista liberal, os princípios da sustentabilidade devem ser ampliados para que os beneficiários do desenvolvimento sejam todos aqueles componentes bióticos e abióticos que garantirão a vida em plenitude, inclusive para as futuras gerações (ARAÚJO FILHO *et al*, 2019).

Dentro desse conceito de desenvolvimento, enfoca-se, no presente artigo, a ação governamental denominada Programa de Modernização e Governança das Fazendas Municipais do Estado de Rondônia e do Desenvolvimento Econômico-Sustentável dos Municípios (PROFAZ), instituído por meio da Lei nº 4.222/2017, com o objetivo de auxiliar a execução de políticas públicas prioritárias, visando à melhoria de estruturas governamentais e incremento de arrecadação própria.

Envolvendo, para sua consecução, a participação de vários *stakeholders* entre públicos, privados e do terceiro setor, a exemplo do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE-RO), do Governo do Estado de Rondônia (GERO), da Universidade Federal de Rondônia (UNIR) e do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de

Rondônia (SEBRAE-RO), o programa tem focado, desde sua gênese em 2016, na busca por melhorias para as gestões dos 52 municípios de Rondônia, a partir de quatro eixos de atuação, entre os quais, o desenvolvimento regional econômico-sustentável.

A questão central desta pesquisa é analisar até que ponto as estratégias de desenvolvimento local, definidas em eixo próprio do Programa PROFAZ, têm gerado benefícios aos municípios rondonienses, promovendo dinamismo socioeconômico e equidade social?

De modo mais amplo, busca-se apontar mudanças de ordem socioeconômica e fiscal verificada nos municípios rondonienses, a partir da intervenção do PROFAZ, incluindo o incremento em relação à questão da melhoria da arrecadação de tributos, após a implantação do referido programa, o que pode trazer às populações, via de consequência, melhorias nos serviços que lhes são prestados pelo poder público.

O artigo está estruturado em quatro seções, além desta introdução. Na primeira, apresentamos aspectos da literatura sobre o desenvolvimento regional. A segunda traz a metodologia e a terceira abarca reflexões sobre o Estado de Rondônia e suas características, incluindo os municípios, assim como a estrutura e o funcionamento do programa PROFAZ e resultados já alcançados. A quarta e última seção é voltada às considerações finais.

## 2. REFLEXÕES SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Ao considerar a dimensão histórica do desenvolvimento nacional, dada sua relevante heterogeneidade espacial, tem-se que destacar as relações sociais capitalistas que se difundiram no território brasileiro, conforme cita Brandão (2012), ao apontar as regiões como plataforma de atração de investimentos, pautadas em guerras fiscais. Assim, o autor assinala a necessidade de intervenção estatal a partir de políticas eminentemente territoriais, no que diz respeito ao controle dessas desigualdades regionais.

Já Lima e Alves (2020) lecionam:

Desse modo, compreende-se que novas e reiteradas desigualdades se lançam no território e incidem na necessidade de emersão de práticas políticas que (re)organizem estes espaços de modo adequado. Logo, é fundamental **a concepção do conceito de desenvolvimento regional**, na perspectiva de entender a relevância das políticas governamentais para **minimização das disparidades regionais construídas ao longo dos anos**. (LIMA e ALVES, 2020, p. 273) (*grifos nossos*)

Ainda como contribuição ao entendimento de desenvolvimento regional, tem-se a

definição adotada pelo Ministério da Integração Nacional (2012) caracterizando-o como um conjunto de ações cujo objetivo é a promoção de processos socioeconômicos em áreas definidas do território, com uma visão integradora e sustentável que induzam ao bem-estar social e à redução de desigualdades regionais.

Quanto ao desenvolvimento nacional, menção ao exposto por Monteiro Neto *et al.* (2017) de que, na década de 1970 e até meados da década de 1980, os Planos Nacionais de Desenvolvimento I e II (PNDs I e II) realizaram gastos expressivos nas áreas de baixo desenvolvimento.

Não somente o gasto direto em investimento da administração pública federal foi determinante para o desenvolvimento regional, como também o foi o gasto realizado por empresas estatais federais. E não foi por acaso que nesta última década se puseram em marcha os elementos sustentadores de um início de desconcentração produtiva no território nacional: as chamadas “periferias” nacionais não apenas aceleraram o passo de seu crescimento econômico como ousaram aumentar, ainda que marginalmente, suas participações no produto nacional. (MONTEIRO NETO *et al.*, 2017, p. 40)

Os mesmos autores ainda citam que, no início da década de 2000, “as perspectivas para a economia brasileira tornaram-se bem mais positivas” (p. 40), isso porque, não só o cenário macroeconômico interno, mas também a situação externa, sofreu alterações em relação ao contexto de alto crescimento da economia mundial, possibilitando, dessa forma, o retorno à capacidade de intervenção dos governos nacionais, entre os quais o brasileiro, em políticas voltadas ao desenvolvimento regional.

A partir do ano de 2003, uma nova proposta de política de desenvolvimento regional passou a ser construída no âmbito do governo federal. Desta vez, procurou-se superar algumas das principais limitações das políticas anteriores relacionadas: i) às dificuldades para a efetivação de um processo de convergência das rendas per capita estaduais; ii) à recorrente concentração dos recursos da política regional nas grandes áreas metropolitanas, em especial das regiões Norte e Nordeste; iii) à incapacidade de atender adequadamente às necessidades de desenvolvimento das populações do semiárido nordestino; e iv) à reconhecida inadequação das propostas de industrialização para as sub-regiões da Amazônia brasileira. (MONTEIRO NETO *et al.*, 2017, p. 41)

É importante trazer à reflexão também a visão de Celso Furtado relativamente ao processo de integração como ferramenta essencial na superação do subdesenvolvimento. Portanto, entende-se que um planejamento estatal que não se baseie “na lógica da integração regional poderá ocasionar problemas na superação das disparidades regionais” (LIMA e

ALVES, 2020, p. 274).

Para o presente estudo, trazemos ainda o conceito de Vasconcellos e Garcia (1998), quando afirmam que desenvolvimento em qualquer concepção deve resultar do crescimento econômico acompanhado de melhoria na qualidade de vida, ou seja, incluir as alterações da composição do produto e a alocação de recursos pelos diferentes setores da economia, de forma a melhorar os indicadores socioeconômicos.

De igual forma, destacamos os conceitos explorados por Celso Furtado, na obra “Formação Econômica do Brasil” (1959), ao apontar como dever do Estado equacionar as contradições e as demandas sociais para assegurar sua autonomia e sustentabilidade.

Promover o desenvolvimento regional é, conforme citam Lima e Alves (2020), viabilizar as regiões como “copartícipes do desenvolvimento nacional. Está embutida aí a articulação com a política macroeconômica e as políticas setoriais, o que permite buscar a convergência entre interesses nacionais e regionais” (p. 278).

É evidente que existe uma série de problemas que precisam ser considerados na formulação de uma política de desenvolvimento regional. Nesse sentido, a tomada de decisões no processo de planejamento constitui uma implicação não apenas econômica, mas, política e social. É importante raciocinar que essas implicações irão refletir nas estratégias de promoção e continuidade do desenvolvimento e, conseqüentemente, da ordenação do território, de acordo com os interesses dos grupos políticos que estão no poder. (LIMA e ALVES, 2020, p. 279)

Para as autoras, o desenvolvimento regional resulta da necessidade de conduzir eficientemente os fatores do desenvolvimento no que se refere ao uso dos recursos, “assegurando uma maior participação dos diferentes atores na busca de solucionar os problemas ocasionados pela dinâmica econômica, sobretudo no que se refere à atenuação dos desequilíbrios espaciais” (LIMA e ALVES, 2020, p. 280).

Entender esse conceito – a busca pela atenuação de desequilíbrios espaço-territoriais, a partir da dimensão econômica do desenvolvimento – torna-se relevante, considerando as premissas que guiam o programa de modernização fazendária, PROFAZ, conforme veremos a seguir.

### 3. METODOLOGIA

O presente estudo baseou-se, quanto ao seu método, em uma modelagem descritiva, que contempla características de determinado objeto ou fenômeno em detalhe ou buscando

compreender a relação entre variáveis, conforme abordagem proposta por Oliveira (2011), considerando uma postura pós-positivista e admitindo que os fatos são bases para análise e inferências que podem contribuir com o pensamento e a abordagem científica (SAUNDERS, LEWIS e THORNHILL, 2016).

Nesse sentido, aplicou-se o procedimento de análise qualitativa na perspectiva de Malhotra (2019) e Creswell (2010), os quais indicam a pesquisa qualitativa como aquela que oferece melhor entendimento do contexto do problema de pesquisa.

A técnica de pesquisa empregada foi a análise de documentos conforme proposição de Pimentel (2001). Essa abordagem busca revelar relações ainda não claras acerca de determinados fenômenos com base em documentos de suporte.

Nesse sentido buscou-se em documentos secundários de suporte – produzidos por especialistas que integram o Programa PROFAZ –, assim como textos legais e estudos sobre os arranjos institucionais adotados em instâncias governamentais nos últimos tempos, visando à melhoria da arrecadação tributário-fazendária dos 52 municípios do Estado.

#### **4. DESAFIOS E DILEMAS DO PROFAZ EM RONDÔNIA**

O Estado de Rondônia possui uma área de 237.576,2 km<sup>2</sup>, com uma população de 1.503.928 habitantes (estimativa de 2009), vivendo em seus 52 municípios. Dessa população, 382.829 pessoas (est. 2009) oficialmente moram em Porto Velho, a capital do estado, banhada pelo rio Madeira. Em sua evolução, o estado passou por vários ciclos econômicos:

Primeiro, o Ciclo do Ouro, no vale do Guaporé; depois, o Primeiro Ciclo da Borracha, que deixou heranças marcantes na região, inclusive no que se refere à fundação de Porto Velho. A comissão para a implantação das linhas telegráficas, sob a responsabilidade do Marechal Cândido Rondon (onde surge o nome Rondônia em sua homenagem) foi responsável pelo desbravamento e aproximação da região com as demais regiões brasileiras. Com o advento da Segunda Guerra Mundial, passa a região a viver o 2º ciclo da borracha. A partir da década de 70, o estado, que foi considerado o eldorado brasileiro, com a implantação dos projetos de colonização, passou a viver o ciclo da agropecuária, que perdura até os dias de hoje. (MIRANDA FILHO *et al.*, 2002, p. 7)

Em que pese toda sua histórica riqueza econômica, o Estado de Rondônia, conforme Moret (2021, p. 132), ainda sofre com problemas, “já que vive sob a égide da velha política e, sobretudo, retrógrada, que é baseada na falta de capacidade administrativa e na baixa formação para a governança inovadora”, contrapondo-se assim ao ideário que se tem para essa

importante unidade da Federação, que precisaria, segundo o mesmo autor, de ser analisada sob uma ótica especial, focada na “governança, transparência e inclusão social, econômica e ambiental” (MORET, 2021, p. 132).

De fato, significativa parcela dos municípios do Estado de Rondônia sofreu – e ainda sofre – de extrema dependência de recursos financeiros oriundos de transferências, sejam elas constitucionais, sejam voluntárias.

A esse respeito, o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE-RO) criou no ano de 2016 o Indicador de Maturidade da Administração Tributária dos Municípios de Rondônia (IMAT-M). A construção deste indicador deu-se a partir do diagnóstico das administrações fazendárias municipais para, ao final, classificá-las conforme um dos níveis descritos no quadro a seguir:

**Quadro 1 – Intervalos para o Indicador de Maturidade da Administração Tributária dos Municípios de Rondônia (IMAT-M).**

**NÍVEL DO IMAT-M INTERVALOS DO INDICADOR (%)**

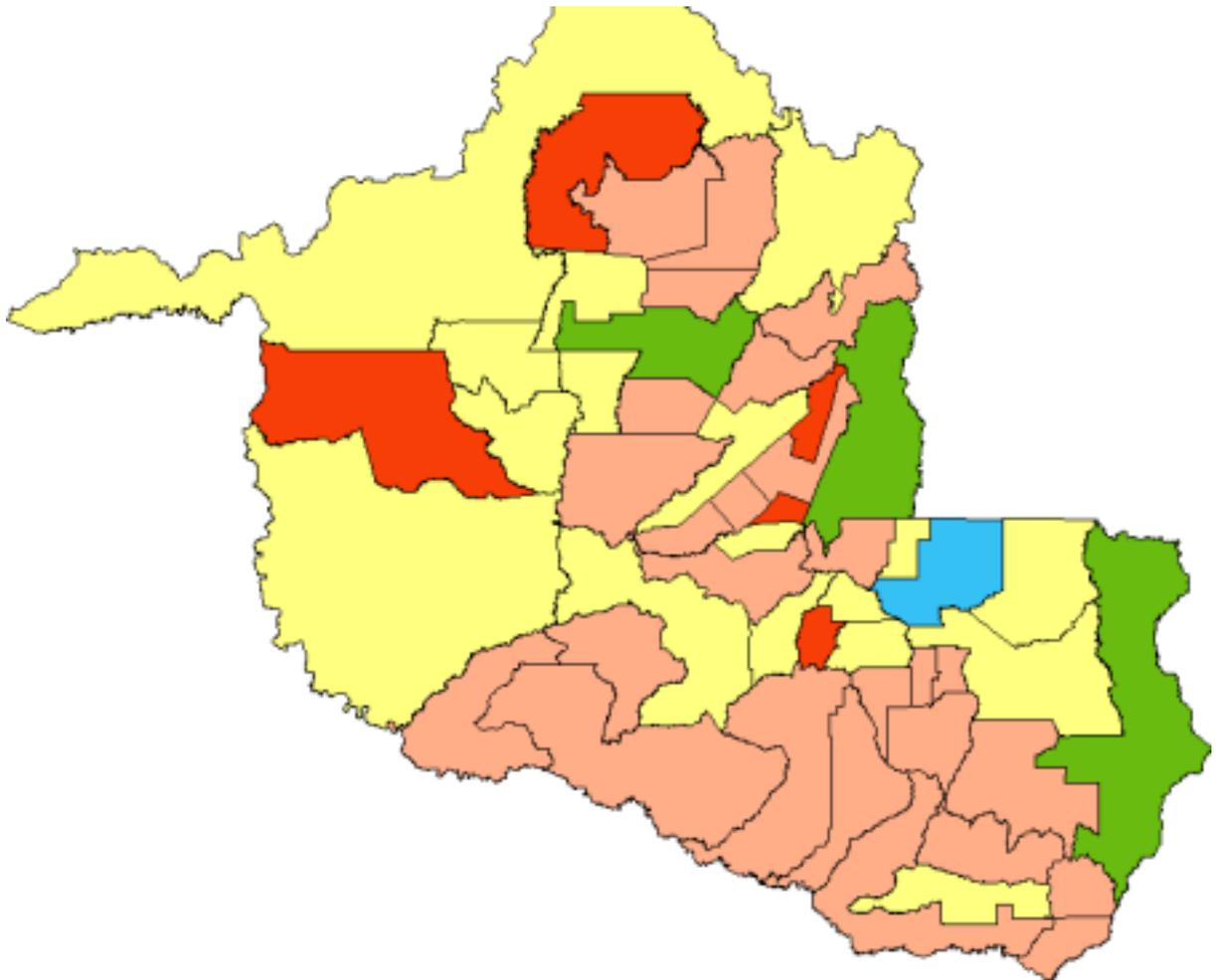
<b>DESEJÁVEL</b>	<b>&gt; 90% – 100%</b>
<b>ACEITÁVEL</b>	<b>&gt; 70% - &lt;= 90%</b>
<b>EM DESENVOLVIMENTO</b>	<b>&gt; 50% - &lt;= 70%</b>
<b>INSUFICIENTE</b>	<b>&gt; 30% - &lt;=50%</b>
<b>CRÍTICO</b>	<b>0% - &lt;= 30%</b>

Fonte: TCE-RO - Diretoria de Controle da Receita (2017).

Nota-se, no quadro acima, a intenção do órgão de controle em criar cinco intervalos/níveis, a fim de determinar as faixas nas quais os municípios poderiam se enquadrar, a partir de questionários encaminhados às administrações municipais, considerando a realidade momentânea, ou seja, o primeiro ano de mandato do gestor, para dar cumprimento à proposta IMAT-M ser um marco de medição de desempenho das Administrações Tributárias rondonienses.

Tal diagnóstico evidenciou o seguinte cenário em relação aos 52 municípios rondonienses:

**Figura 1 - Mapa georreferenciado do resultado do Indicador de Maturidade da Administração Tributária para os municípios de Rondônia em 2016.**



Fonte: TCE-RO - Diretoria de Controle da Receita (2017).

Tem-se, assim, este panorama relativamente ao mapa georreferenciado acima: ➤

**9,62%** se enquadram no nível **“crítico”** (5 municípios);

➤ **50%** se enquadram no nível **“insuficiente”** (26 municípios);

➤ **32,69%** se enquadram no nível **“em desenvolvimento”** nível “em desenvolvimento” (17 municípios);

➤ **5,77%** se enquadram no nível **“aceitável”** (3 municípios);

➤ **1,92%** se enquadram no nível **“desejável”** (1 município).

Aliado a essa situação, teve-se, como decorrência da crise mundial financeira que se inicia nos idos dos anos 2007-2008 e que chegaria ao Brasil com mais força a partir do ano de 2009, um cenário em que os investimentos especulativos começaram a procurar destinos mais seguros, ou pelo menos com menor grau de exposição aos riscos então existentes, gerando uma enorme desaceleração da atividade econômica nos três níveis da Federação Brasileira:

União, Estados e Municípios (ALVES, 2018).

Nesse contexto, os municípios do Estado de Rondônia, além de terem localmente sentido os efeitos da diminuição de suas atividades econômico-financeiras, viram considerável parte dos recursos advindos das transferências constitucionais e voluntárias reduzirem e impor seus efeitos nas várias áreas da administração pública.

Ante este cenário de desalento, e seguindo a máxima de que é na crise que as oportunidades se apresentam, o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE-RO), valendo-se da perspectiva de indução do progresso regional multidimensional, por meio da cooperação e integração das forças institucionais públicas e privadas do Estado de Rondônia, deu seus primeiros passos na criação do Programa de Modernização e Governança das Fazendas Municipais do Estado de Rondônia e do Desenvolvimento Econômico Sustentável dos Municípios (PROFAZ). (ALVES, 2018)

De início, foram estabelecidos como desafios do então incipiente programa reduzir a dependência dos municípios rondonienses em relação às transferências, tendo como contraponto o incremento das receitas municipais a partir da modernização e sistematização da legislação tributária; do fomento ao desenvolvimento socioeconômico sustentável calcado na implementação das vocações econômicas, à regularização fundiária, à desburocratização e ao empreendedorismo, objetivando, com isso, à criação de um ambiente favorável para a geração de novos negócios por intermédio de, entre outras ações, a capacitação e de uma visão de governança multinível.

Com a marcha dos eventos e a necessidade de sua institucionalização, o Programa de Modernização e Governança das Fazendas Municipais do Estado de Rondônia e do Desenvolvimento Econômico-Sustentável dos Municípios (PROFAZ) foi instituído por meio da Lei Estadual nº 4.222/2017, com objetivo, à época, de auxiliar a execução de políticas públicas prioritárias, visando à melhoria de estruturas governamentais e incremento de arrecadação própria nos municípios do Estado de Rondônia. Um de seus eixos centrais está previsto no art. 3º, III da retrocitada lei, com a criação do eixo de Desenvolvimento Econômico Territorial Sustentável.

**Figura 2 – Eixos integrantes do PROFAZ**



Fonte: ALVES (2018).

Deste modo, o primeiro passo no sentido de dar executoriedade ao PROFAZ foi identificar os vários *stakeholders* que poderiam integrar a estrutura de governança no papel de principais, de agentes ou de ambos. E, neste contexto, o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, o Poder Legislativo Estadual, o Poder Executivo Estadual, o Tribunal de Justiça (TJ-RO), Ministério Público Estadual (MP-RO), Prefeituras e Câmaras de Vereadores, a Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR), entre outros, foram os primeiros atores a aderirem ao programa em seu lançamento.

A atuação do PROFAZ, em seu primeiro momento, ocorreu de modo a atacar uma das mais impactantes deficiências: a legislação tributária anacrônica. Todavia, o escopo do programa, tendo em vista uma atuação que fosse para além da mera gestão da legislação tributária e alinhado com a moderna concepção de governança e sustentabilidade, já previa em sua esfera de gravitação outras importantes vertentes a serem abordadas no âmbito do inovador programa do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, trazendo para sua pauta inicial, entre outros, o desenvolvimento econômico-sustentável.

Nesse ponto, entende-se que a caracterização do PROFAZ como ação voltada à melhoria da vida das populações dos municípios que aderiram ao programa guarda

consonância ao que lecionam Lima e Alves (2020), ao ressaltar “o Estado como principal agente interventor no processo de efetivação de políticas que promovem o desenvolvimento regional” (p. 279).

Ainda sobre essa questão, destacam-se dois pontos da atuação do programa, desde sua gênese, em 2016, até os dias atuais. O primeiro é uma ação especial empreendida, de modo piloto, nos municípios de Guajará-Mirim e Nova Mamoré, denominada Plano de Desenvolvimento Econômico Sustentável para Guajará Mirim e Nova Mamoré.

Tal plano é elaborado a partir do diagnóstico feito pelo SEBRAE-Rondônia quanto à necessidade de planejamento para esses dois municípios, pela percepção acerca da situação crítica que Guajará-Mirim enfrenta ao longo das últimas duas décadas e também pelo apelo vindo da própria gestão municipal.

Outra, já com resultados concretos em termos de arrecadação de recursos e, via de consequência, da possibilidade de melhorias para as comunidades locais, é a atualização das legislações municipais e aprimoramento da arrecadação de tributos, como IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano), ISSQN (Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza) e ITBI (Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis Inter-Vivos), conforme tabela abaixo:

**Tabela 2 - Quadro evolutivo da arrecadação de impostos nos municípios rondonienses 2016/2017**

**Imposto Quantidade de municípios Incremento real (em R\$)**

**IPTU 40 15.067.090,59**

<b>ISSQN</b>	16	3.875.347,81
--------------	----	--------------

**ITBI 17 1.342.594,24**

<b>TOTAL</b>		20.285.032,64
--------------	--	---------------

Fonte: TCE-RO (2017).

Tem-se, desse modo, que a soma do valor incremental com tais impostos obtidos a partir da atuação do PROFAZ junto aos municípios perfaz, apenas no período 2016/2017, o valor de R\$ 20.285.032,64 (vinte milhões, duzentos e oitenta e cinco mil, trinta e dois reais e sessenta e quatro centavos).

A atuação e os resultados obtidos a partir da implementação do PROFAZ pelas instituições públicas e privadas partícipes nos levam a concordar com Lima e Alves (2020),

quando, ao citarem Becker (2005), destacam a importância das políticas relacionadas ao planejamento e desenvolvimento sustentável, cuja prioridade seria a “a atuação em áreas com menor renda e baixo dinamismo econômico, correspondendo a um dos instrumentos do ordenamento territorial” (p. 278).

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao analisarmos o processo de surgimento e os resultados já obtidos com a implementação do Programa PROFAZ – ação de governança multinível que envolve instituições públicas, privadas e do terceiro setor –, à luz do conceito de desenvolvimento regional (DR), percebemos não apenas a relevância do programa, como indutor de melhorias de ordem tributário-fiscal e fazendária nos municípios rondonienses, mas também sua condição de instrumento voltado ao incremento de ações com foco no desenvolvimento econômico-sustentável dessas localidades.

Nesse ponto, guarda sintonia com o conceito explorado por Lima e Alves (2020), no sentido da necessidade de emersão de práticas políticas que organizem ou reorganizem territórios marcados por novas e reiteradas desigualdades.

Tal entendimento é fundamental a partir dos apontamentos verificados neste estudo em relação às estratégias voltadas ao desenvolvimento local definidas em eixo próprio pelo Programa de Modernização e Governança das Fazendas Municipais do Estado de Rondônia e do Desenvolvimento Econômico-Sustentável dos Municípios – PROFAZ, as quais têm gerado benefícios aos municípios, repercutindo, assim, na possibilidade de avanços e/ou uma nova dinâmica socioeconômica para as comunidades abrangidas.

A título de recomendação, propomos uma análise dos fluxos de investimento público nos municípios rondonienses mediante o incremento de receita obtida por meio da intervenção do programa, observando-se a eficácia e a eficiência das políticas públicas (diretrizes também do PROFAZ), principalmente no que diz respeito aos impactos destas sobre a dinâmica territorial e social.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Benedito A. **Governança transnacional da sustentabilidade ambiental: a possibilidade de sua fiscalização e controle com base nas experiências das Entidades Fiscalizadoras Superiores**. 2018. Tese de Doutorado. Universidade do Vale do Itajaí. Disponível em:

<https://www.univali.br/Lists/TrabalhosDoutorado/Attachments/233/Tese%20-%20Benedito%20Antonio%20Alves.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2022.

ARAÚJO FILHO, Isaac Costa; MORET, Artur de Souza Moret; MATOS, Gleimíria Batista Costa; RODRIGUES, Tomás Daniel Menendes. Análise da sustentabilidade da cidade de Porto Velho por meio de uma cesta de indicadores. **Desenvolvimento Regional: Processos, Políticas e Transformações Territoriais**. Santa Cruz do Sul, RS, Brasil, 2019. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidr/article/view/19217/1192612726>. Acesso em: 30 mai. 2021.

BRASIL. MIN - Ministério da Integração - **A Sudene na I CNDR**. Julho de 2012. Disponível em:

[http://www.integracao.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=a56bd6a2-c1ce-44a8-a366-9b34c973c5c5&groupId=63635](http://www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=a56bd6a2-c1ce-44a8-a366-9b34c973c5c5&groupId=63635). Acesso em: 28 fev. 2022.

CASTRO, Iná E. de. A Geografia e a Política. IN: **3º Simpósio Nacional de Geografia Política**. Palestra de Abertura. UFRJ, 2014. Disponível em:

<https://www.youtube.com/watch?v=4F-qB4XnFfE>. Acesso em: 2 mar. 2022. CRESWELL,

J. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3. ed. Porto Alegre: Booking: Artimed, 2010.

LIMA, L. G. D.; ALVES, L. da S. F. Ordenamento territorial e desenvolvimento regional: aproximações conceituais. In: SOUSA, C. M., THEIS, I. M., e BARBOSA, J. L. A., eds.

**Celso Furtado: a esperança militante (Desafios): vol. 3** [online]. Campina Grande: EDUEPB, 2020, pp. 263-283.

MALHOTRA, N. K. **Pesquisa de Marketing: uma orientação aplicada**. Bookman, 7ª ed. 2019.

MIRANDA FILHO, Julio Augusto *et al.* **Mercoeste: perfil competitivo do estado de Rondônia**. Brasília: Senai, 2002.

MONTEIRO NETO, Aristides; CASTRO, César Nunes de; BRANDÃO, Carlos Antonio.

**Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**. Org.: Aristides Monteiro Neto, César Nunes de Castro, Carlos Antonio Brandão. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

MONTEIRO NETO, Aristides; COSTA, Marco Aurélio; RESENDE, Guilherme Mendes; MENDES, Constantino Cronemberger; GALINDO, Ernesto Pereira. Desenvolvimento territorial no Brasil: reflexões sobre políticas e instrumentos no período recente e propostas de aperfeiçoamento. In.: **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**. Org.: Aristides Monteiro Neto, César Nunes de Castro, Carlos Antonio Brandão. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

MORAES, Antônio C. R. Ordenamento territorial: uma conceituação para o planejamento estratégico. In: **Para pensar uma Política Nacional de Ordenamento Territorial**. Brasília, 2005.

MORET, Artur de Souza. Organização política e partidária. In.: **Breve diagnóstico do estado de Rondônia: temas para discussão**. Org.: Artur de Souza Moret. Porto Velho, RO: Coleção Pós-Graduação da UNIR - EDUFRO, 2021, 165 p.

OLIVEIRA, M. F. de. **Metodologia Científica: um manual para a realização de pesquisas em administração**. UFG. Catalão, 2011.

PIMENTEL, Alessandra. **O Método da Análise Documental: seu uso numa pesquisa historiográfica**. Cadernos de Pesquisa, n. 114, novembro. 2001.

RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado. TCE-RO. **IMAT-M – Indicador de Maturidade das Administrações Tributárias dos Municípios de Rondônia**. Disponível em:

<http://www.tce.ro.gov.br/wp-content/uploads/2017/09/IMAT-M-TCE-RO.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2022.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado. TCE-RO. **PROFAZ**: Projeto de Modernização e Governança das Fazendas Municipais do Estado de Rondônia e do Desenvolvimento Econômico-Sustentável. Coordenador Geral: ALVES, Benedito Antonio Alves. Lei Estadual nº 4.222, de 18 de dezembro de 2017. Disponível em:

<http://www.tce.ro.gov.br/index.php/transicao-na-coordenacao-do-profaz-edestacada-durante-reuniao-no-tce>. Acesso em: 02 mar. 2022.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado. TCE-RO. **Processo n. 3099/2013**, da Relatoria do Conselheiro Benedito Antonio Alves, julgado pelo órgão Pleno no dia 07.11.2013.

TCE-RO. Disponível em: <https://pce.tce.ro.gov.br/>. Acesso em: 02 mar. 2022. SAUNDERS, Mark; LEWIS, Philip; THORNHILL, Adrian. **Research Methods for Business Students**. 7 ed. rev. Essex, England: Pearson, 2016.

VASCONCELOS, M. A.; GARCIA, M. E. **Fundamentos de economia**. São Paulo: Saraiva, 1998.

## **TREINAMENTO DO PORTAL DE PERIÓDICOS DA CAPES: EXTENSÃO AO ALCANCE DE TODOS NO CONTEXTO DA UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DA AMAZÔNIA**

**Luana Costa Viana Montão**

Universidade Federal Rural da Amazônia - [luana.viana@ufra.edu.br](mailto:luana.viana@ufra.edu.br)

**Hilda Rosa Moraes de Freitas Rosário**

Universidade Federal Rural da Amazônia - [hilda.rosario@ufra.edu.br](mailto:hilda.rosario@ufra.edu.br)

**Dielly de Castro Silva**

Universidade Federal Rural da Amazônia - [dielly.silva@ufra.edu.br](mailto:dielly.silva@ufra.edu.br)

### **RESUMO**

O presente estudo abordou a capacitação em projeto de extensão no contexto da Universidade Federal Rural da Amazônia. O objetivo geral foi analisar as contribuições do treinamento ofertado pela Universidade Federal Rural da Amazônia sobre o Portal de Periódicos da Coordenação de aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES para a aprendizagem de servidores e alunos. Como objetivos específicos identificar a percepção de alunos e servidores a respeito da capacitação sobre o Portal de Periódicos da Coordenação de aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES; compreender as impressões dos cursistas do treinamento do Portal CAPES a respeito da atuação do professor responsável pela ação de capacitação; verificar as sugestões dos cursistas do treinamento do Portal CAPES a respeito de capacitações na área da metodologia da pesquisa. Para tanto, a pesquisa adotou a abordagem qualitativa, por meio da pesquisa de campo. Elegeru como técnica de coleta de dados o formulário do Google. Os dados analisados permitiram verificar que a ação de capacitação logrou êxito nos objetivos pretendidos, tendo contribuído para a aprendizagem a respeito de conteúdos da área da pesquisa metodológica.

**Palavras-chave:** Extensão. Pesquisa. Portal de Periódicos da Capes.

### **CAPES JOURNALS PORTAL TRAINING: EXTENSION WITHIN REACH OF EVERYONE IN THE CONTEXT OF THE UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DA AMAZÔNIA**

#### **ABSTRACT**

This study addressed training in an extension project in the context of the Federal Rural University of Amazônia. The general objective was to analyze the contributions of the training offered by the Federal Rural University of Amazônia on the Journal Portal of the Coordination for the Improvement of Higher Education Personnel - CAPES for the learning of servers and students. As specific objectives to identify the perception of students and civil servants regarding training on the Journal Portal of the Coordination for the Improvement of Higher Education Personnel – CAPES; understand the impressions of CAPES Portal training course participants regarding the performance of the teacher responsible for the training action; check the suggestions of CAPES Portal training course participants regarding training in the area of research methodology. Therefore, the research adopted a qualitative approach, through field research. The Google form was chosen as data collection technique. The analyzed data allowed verifying that the training action was successful in the intended objectives, having contributed to the learning about contents of the methodological research area.

**Keywords:** Extension. Search. Capes Periodicals Portal.

## 1. INTRODUÇÃO

O presente estudo aborda a capacitação de acadêmicos e profissionais no “Treinamento do Portal de Periódicos da Capes” que foi uma iniciativa do Projeto de extensão “Redes e trilhas da metodologia científica - os primeiros passos” que propôs uma série de eventos abordando temáticas da Metodologia científica. O treinamento foi oferecido em maio de 2022, a distância, de modo a alcançar um público maior.

A proposta deste projeto nasceu de experiências vivenciadas em 2021 na Universidade Federal Rural da Amazônia - UFRA: a ministração de disciplinas de Metodologia Científica para as turmas de Letras Português da UFRA; a atuação como membros do Comissão do Trabalho de Conclusão de Curso e Estágio Supervisionado Obrigatório - CTES da UFRA do curso de Pedagogia e a orientação de alunos desse curso na construção de relatórios de Estágio Supervisionado Obrigatório (ESO). Além disso, a vivência por aproximadamente 4 anos como Técnica Administrativa do setor de capacitação da UFRA, entre os anos de 2017 e 2020, possibilitou observar a grande demanda de servidores da instituição por capacitações que abordassem conteúdos da metodologia científica, em virtude de muitos servidores estarem inseridos em programas de pós-graduação ou estarem se preparando para submeter-se a editais de programas de pós-graduação.

Nas situações de aprendizagem supracitadas observou-se que os sujeitos envolvidos nestas atividades demandam o aprofundamento de conhecimentos da área da metodologia científica para adquirir uma sólida base teórico-prática e serem capazes de estabelecer relação entre estes conhecimentos e a sua aplicação ao longo de sua trajetória acadêmica e em sua atuação profissional.

Neste contexto, nasceu o projeto de extensão *Redes e trilhas da metodologia científica: os primeiros passos* cujo objetivo geral foi compreender as contribuições da adoção da postura científica por meio da qual o pesquisador busca soluções sérias, utilizando métodos adequados para os problemas de pesquisa que enfrenta. Com relação aos grupos de pesquisa da UFRA envolvidos neste projeto podemos destacar o Grupo de Pesquisa em Educação e Diversidade na Amazônia – GEDAM e o MOTIRÕ – Grupo de Estudos Interdisciplinares em Educação do Campo e Agroecologia na Amazônia. O projeto realizou diversas ações de capacitação na área metodológica, destacando-se neste artigo a oferta do Treinamento do

Portal de Periódicos da Capes. A ação disponibilizou vagas não somente para a comunidade ufraniana (alunos e servidores) como também para pessoas da comunidade em geral.

A formação na área metodológica é indispensável para que os sujeitos possam produzir conhecimentos novos e não se restringirem a reproduzir o conhecimento já existente. No ambiente acadêmico é necessário estabelecer relação entre o ensino, a pesquisa e a extensão para que o conhecimento debatido e produzido gere impactos marcantes na sociedade. Esta premissa está presente no artigo 207 da Constituição de 1988: “As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.” (BRASIL, 1988).

Desta forma, o objetivo geral do presente estudo foi analisar as contribuições do treinamento ofertado pela Universidade Federal Rural da Amazônia sobre o Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES para a aprendizagem de servidores e alunos. Como objetivos específicos identificar a percepção dos participantes a respeito da capacitação sobre o Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES; compreender as impressões dos cursistas do treinamento do Portal CAPES a respeito da atuação do professor responsável pela ação de capacitação; verificar as sugestões dos cursistas do treinamento do Portal CAPES a respeito de capacitações na área da metodologia da pesquisa.

Deste modo, a pesquisa está organizada da seguinte forma: o primeiro item destinado a Introdução; o segundo item intitulado “O conhecimento científico: metodologia para quê?”; o terceiro item de cunho metodológico; o quarto item referente à seção de resultados; e por fim, o último item que inclui as considerações finais.

### **1.1. O conhecimento científico: metodologia para quê?**

A palavra “metodologia” vem do grego *meta*, que significa “ao largo”; *odos* que quer dizer “caminho”; *logos* que significa “discurso”, estudo. A metodologia está relacionada com a epistemologia. Consiste em estudar os vários métodos disponíveis, identificando suas limitações no que diz respeito às implicações de suas utilizações. A metodologia, quando aplicada, examina e avalia os métodos e as técnicas de pesquisa, bem como a geração ou

verificação de novos métodos que conduzam a captação e ao processamento de informação com vistas à resolução de problemas de investigação. Neste sentido, iremos abordar os principais aspectos da metodologia e sua interrelação. (BARROS; LEHFELD, 2007)

### 1.1.1 Aspectos da metodologia e sua interrelação

A metodologia científica deve se propor a desenvolver a capacidade de observar, selecionar e organizar cientificamente os fatos da realidade. É possível dimensionar a divisão da metodologia em aspectos interconectados, ou seja, o epistemológico, o lógico e o técnico, elementos necessários à construção da ciência:

Epistemológico: refere-se ao estudo das questões que se podem levantar na procura da verdade, discussão dos limites, alcance e valor dos métodos científicos; b) Lógico: supõe a organização lógica do raciocínio na prática da investigação e da ação científica; c) Técnico: é o uso das técnicas e procedimentos específicos utilizados em contextos particulares das pesquisas temáticas problematizadas nas diferentes ciências. (BARROS; LEHFELD, 2007, p. 7, 16)

O trecho supracitado permite caracterizar a metodologia como um processo permeado por critérios metodológicos, por uma forma específica de pensar sobre os fenômenos e por técnicas cuidadosamente engendradas para coletar dados da realidade a ser estudada. Isto demanda uma preparação do pesquisador que não se limita a sua formação inicial, mas que deve perpetuar-se ao longo de sua atuação.

Neste contexto, a metodologia salienta a relevância da aquisição da postura científica que é uma atitude ou disposição subjetiva do pesquisador que procura soluções sérias, utilizando métodos adequados para o problema que busca solucionar. Esta postura pode ser aprendida e se materializa em uma consciência crítica, objetiva e racional. (CERVO, 2007, p. 14).

Desta forma, a consciência crítica permite ao pesquisador o aperfeiçoamento de seu julgamento e o desenvolvimento do discernimento, capacitando-o a distinguir e a separar os elementos essenciais dos que são superficiais. A partir desta premissa podemos concluir que “o crítico só admite o que é suscetível de prova” (CERVO, 2007, p. 14).

Na sequência, observa-se que a consciência objetiva viabiliza que o trabalho científico se configure como impessoal, de modo que a simples opinião do pesquisador não é

considerada como fator essencial para a compreensão dos fenômenos. Por outro lado, são os fatos comprovados cientificamente que influenciarão a análise dos objetos estudados. Desta forma, qualquer pesquisador que pretenda reproduzir a experiência realizada anteriormente obterá resultados semelhantes, independente de sua opinião. Assim, podemos compreender a objetividade da postura científica como uma premissa que não considera soluções embasadas somente nas experiências ou reflexões pessoais: “O que eu acho, eu creio, eu penso não satisfazem a objetividade do saber” (CERVO, 2007, p. 14).

O estudo da metodologia possibilita avaliar os métodos e as técnicas de pesquisa que tornem viável a utilização de informações a fim de encontrar soluções para problemas de investigação. Neste sentido, a metodologia científica fornece saberes que auxiliam educandos, educadores e pesquisadores a estabelecer relação com o conhecimento, contribuindo para o processo de elaboração de questionamentos capazes de “construir e reconstruir os objetos de pesquisa”. Estas aproximações viabilizam que os sujeitos sejam capazes de situar “o saber no plano sócio-histórico e ético-político” (BARROS; LEHFELD, 2007, p. 2).

Em face dos elementos destacados podemos compreender que ao refletirem sobre a metodologia científica os sujeitos aprendentes serão auxiliados a encontrar diferentes formas de abordagem de problemas de pesquisa num processo de integração de conhecimentos a respeito de métodos adotados por diversas disciplinas científicas ou filosóficas. Além disso, ao adquirir e/ou aprofundar conhecimentos sobre a metodologia científica os educandos poderão desenvolver e/ou aperfeiçoar o espírito crítico e observador, bem como estabelecer disciplina e rotina de estudo. Tais conhecimentos contribuem para formar profissionais que sejam capazes de refletir continuamente sobre sua prática ao lançar sobre ela um olhar de pesquisador.

### **1.1.2 O Projeto de extensão “Redes e trilhas da metodologia científica - os primeiros passos”**

O Projeto de extensão “Redes e trilhas da metodologia científica - os primeiros passos” surgiu de demandas por capacitação na área da metodologia científica no contexto da UFRA. A UFRA foi criada por meio da Lei 10.611 de 23 de dezembro de 2002, publicada no Diário Oficial da União em 2002. (BRASIL, 2002).

Os objetivos do referido projeto foram: compreender as contribuições da adoção da postura científica por meio da qual o pesquisador busca soluções sérias, utilizando métodos adequados para os problemas de pesquisa que enfrenta; refletir sobre as contribuições da adoção da normalização de trabalhos acadêmicos; conhecer os principais elementos de um projeto de pesquisa considerando a viabilidade política, lógica, técnica e financeira em sua construção; aprender sobre os elementos primordiais que compõem o relatório de estágio supervisionado partindo da relação entre teoria e prática no contexto da educação básica; fortalecer a relação de cooperação entre o Grupo de Pesquisa em Educação e Diversidade na Amazônia – GEDAM, o Motirõ e a biblioteca da UFRA para promover a aprendizagem de temas da metodologia científica entre alunos, técnicos e professores da UFRA.

Os grupos de pesquisa envolvidos neste projeto foram: 1) o Grupo de Pesquisa em Educação e Diversidade na Amazônia – GEDAM, coordenado pelas professoras Tatiana do Socorro Corrêa Pacheco e Hilda Rosa Moraes de Freitas Rosário. Atualmente o grupo conta com 7 linhas de pesquisa, 15 pesquisadores e 19 estudantes da UFRA; 2) O MOTIRÕ – Grupo de Estudos Interdisciplinares em Educação do Campo e Agroecologia na Amazônia, coordenado pelos professor Dayana Viviani Silva de Souza e Charles Alberto de Sousa Alves. O grupo objetiva contribuir com ações de ensino, pesquisa e extensão nas temáticas interdisciplinares à educação do campo e agroecologia dentro e fora da Universidade Federal Rural da Amazônia. O Motirõ possui 2 linhas de pesquisa, conta com 5 pesquisadores e 18 estudantes da UFRA.

Neste contexto, o projeto de extensão em tela programou uma série de ações de capacitação destinadas tanto à comunidade da UFRA (alunos e servidores), como ao público externo. Entre as ações realizadas podemos destacar: Portal de Periódicos CAPES; Normalização de trabalhos científicos; Elaboração de artigos científicos, Elaboração de projetos científicos, etc.

O “Treinamento do Portal de Periódicos da Capes”, objeto deste estudo teve como objetivo possibilitar o conhecimento sobre o Portal de Periódicos da CAPES e incrementar as possibilidades de acesso às bases de dados online. A Ministrante foi a Bibliotecária da UFRA Sheyla Gabriela Alves Ribeiro.

A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), disponibilizou o Portal de Periódicos a partir de 11 de novembro de 2000. A ação objetivou

fomentar a disseminação e o crescimento da produção científica nacional contribuindo para o desenvolvimento do Brasil. O referido portal possui, aproximadamente, 35 mil publicações periódicas internacionais e nacionais, abarcando diversas áreas do conhecimento. (MIRANDA; CARVALHO, 2017)

Miranda e Carvalho (2017, p. 76) realizaram levantamento entre 90 sujeitos que defenderam suas dissertações e teses no período de 2010 a 2013. Da amostra analisada 91,1% utilizou o Portal Capes. Do total, 87,8% da amostra avaliou positivamente a relevância dos dados disponíveis no Portal. Os sujeitos pesquisados apontaram vantagens na utilização do portal como “a utilidade para trabalhos acadêmicos (93,9%), a contemplação de várias áreas do conhecimento (83,7%), o acesso gratuito (82,9%) e a atualização dos periódicos (79,3%)”. Em relação aos elementos que indicaram maior satisfação entre os sujeitos pesquisados destacaram-se: “a qualidade do material informacional, com 75,7%; a melhora de desenvolvimento nas pesquisas, com 75,6%; e a quantidade do material informacional, com 61%.”. (MIRANDA; CARVALHO, 2017, p. 1874)

## 2. METODOLOGIA

A pesquisa adotou a abordagem qualitativa, por meio da pesquisa de campo. Elegeu como técnica de coleta de dados o formulário do Google encaminhado aos cursistas que realizaram o Treinamento do Portal de Periódicos da Capes ofertado pela UFRA.

A metodologia teve como base uma perspectiva qualitativa que considera existir uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números. Neste sentido, a interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são básicas no processo de pesquisa qualitativa. O foco reside muito mais no processo do que no produto. (PRODANOV; FREITAS, 2013).

Neste contexto, tomamos como base a concepção crítica de educação na qual o educando se assume enquanto “sujeito também da produção do saber” partindo da premissa que ensinar vai além de apenas transferir conhecimento, mas envolve o desenvolvimento da autonomia e criticidade dos alunos para que sejam capazes de levar a cabo a produção de conhecimento. (FREIRE, 1996, p.12).

Neste sentido o evento de extensão vinculado ao projeto *Redes e trilhas da metodologia científica - os primeiros passos* foi desenvolvido com as seguintes ações: 1. Cadastro do evento no Sistema Integrado de Gestão de Atividades Acadêmicas (SIGAA); 2. Criação de Cronograma de realização e divulgação; 3. Realização do treinamento proposto; 4. Avaliação da ação de capacitação; 5. Construção do relatório de atividades para encaminhamento à Pró-Reitoria de Extensão da UFRA.

Em relação aos aspectos éticos, os cursistas participantes consentiram em participar da avaliação por meio de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. Os dados coletados foram tabulados no Excel e analisados.

### **3. O IMPACTO DO TREINAMENTO NA APRENDIZAGEM**

O Treinamento do Portal de Periódicos da Capes ofertado pela UFRA foi realizado no dia 27.05.2022, às 15 horas via Google Meet com a duração de 2 horas. O público-alvo foram servidores e alunos da Ufra, bem como a comunidade externa interessada em aprender sobre a utilização Portal de Periódicos da CAPES.

A capacitação teve 67 inscritos e 46 cursistas capacitados. A Ministrante foi uma Bibliotecária da UFRA, especialista em Biblioteconomia e Mestranda em Ciência da Informação pelo Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil da Universidade Federal do Pará. Atualmente está na função de Chefe da Seção de Serviços de Atendimento ao Usuário no Campus Belém. Durante o curso a palestrante teve a oportunidade de divulgar serviços oferecidos gratuitamente pela biblioteca da UFRA.

Aos cursistas foi disponibilizado o link de frequência contendo o formulário para avaliação do referido treinamento. A avaliação continha perguntas sobre o ministrante, o tempo de duração do treinamento, a motivação para participar de outras atividades abordando a temática da metodologia, bem como a contribuição da capacitação em tela para a aprendizagem.

Ao serem questionados sobre a ministrante, 90% dos cursistas apontaram que ela demonstrou excelente domínio (conhecimento e segurança) dos conteúdos abordados utilizando uma linguagem de fácil compreensão que permitiu desenvolver a análise crítica do acesso à informação. Os dados apontaram para a vantagem de adotar a tecnologia como recurso para tornar as capacitações mais atrativas, visto que a mediadora mostrou em tempo

real no portal da CAPES a estrutura, o formato, como se cadastrar na plataforma e as formas de pesquisar utilizando os recursos disponíveis. Entre os relatos dos cursistas a respeito da atuação da ministrante destacamos:

A palestrante conseguiu abordar com excelência todos os tópicos desenvolvidos. (T. C.V)

A professora foi muito atenciosa em relação às dúvidas e expôs os assuntos de forma clara, objetiva e muito acessível. (D.B.M)

Observei uma didática fácil ao tratar do conhecimento em questão. A ação tem grande relevância para comunidade acadêmica. (A.F.G)

A professora utilizou exemplos frequentemente, o que facilitou muito. (R.J.T)

Os relatos supracitados indicam que a metodologia da ministrante do curso atendeu às demandas dos cursistas facilitando a compreensão dos conteúdos do treinamento por meio de exemplos, esclarecimento de dúvidas, objetividade e clareza. Neste sentido, observa-se que a capacitação sobre o Portal de Periódicos vai ao encontro dos objetivos das ações da CAPES, a saber:

A promoção do acesso irrestrito do conteúdo do Portal de Periódicos pelos usuários [...]; A capacitação do público usuário – professores, pesquisadores, alunos e funcionários – na utilização do acervo para suas atividades de ensino, pesquisa e extensão. (CAPES, 2022, p. 2)

O resultado verificado remete à relevância de ações de capacitação que adotem a visão de unidade na qual a teoria não se restringe a ser “um conjunto de regras, normas e conhecimentos sistematizados a priori”, mas é construída a partir “das necessidades concretas da realidade educacional a qual busca responder através da orientação de linhas de ação. [...]”. A prática educacional, neste sentido, “é sempre o ponto de partida e o ponto de chegada.” (CANDAU; LELIS, p. 68, 2014).

Neste sentido, a prática do educador, no contexto de ações de capacitação no ensino superior, deverá responder “às diferentes necessidades colocadas pela realidade educacional e social.” Para isto, a formação dos educadores que atuam na capacitação de servidores e demais sujeitos deverá estimular prioritariamente “[...] a consciência crítica da educação e do papel exercido por ela no seio da sociedade.” (CANDAU; LELIS, p. 69, 2014).

Ao serem questionados sobre a carga horária do treinamento, 80% dos cursistas indicaram que foi adequada a proposta, mas sugeriram que ocorressem outros cursos

apresentando outras bases de dados voltadas à pesquisa científica. Os 20% restantes sugeriram que o treinamento tivesse uma carga horária maior.

A carga horária do curso atendeu as expectativas. (T. C.V)

Considero a carga horária do treinamento adequada, mas sugiro que sejam ofertadas outras ações sobre o acesso a bases de dados. (A.F.G)

Achei a carga horária satisfatória. (R.J.T)

As informações coletadas a respeito da carga horária indicam que a maioria dos cursistas se adaptou bem à proposta de uma formação curta, mas que apresentam interesse em participar de outras ações que abordam temas semelhantes. A carga horária compacta deste treinamento foi pensada considerando diversos elementos como: permitir que os cursistas pudessem conciliar a participação no evento com as demais atividades; exigir um tempo aceitável considerando a disponibilidade de uso de computador e a qualidade da conexão com a internet; ser uma proposta dinâmica e objetiva; trazer informações úteis e em quantidade adequada para facilitar a aprendizagem. Com relação aos cursistas que desejavam uma carga horária maior é preciso considerar se capacitações mais longas teriam a mesma adesão considerando os elementos supracitados.

Vale ressaltar que 95% dos cursistas apontaram o desejo de participar de outras atividades de capacitação na UFRA, indicando que isso ocorreu devido aos seguintes elementos: a disponibilização de certificado; o interesse no tema abordado; a qualidade do material exposto; a atuação satisfatória do palestrante; o caráter gratuito do evento, entre outros.

Sim. Eu quero fazer outros cursos. O assunto é interessante, ganhei certificado e vou usar em minhas pesquisas. (H. K.M)

Desejo ter acesso a cursos gratuitos que expliquem desta forma simples sobre pesquisa. (D.B.M)

Eu vou gostar de poder fazer mais treinamentos deste tipo e ainda ganhar certificado para meu currículo. Isso vai me ajudar na pós-graduação. (T. C.V)

Se abrirem mais inscrições em cursos sobre metodologia irei fazer, pois gostei de aprender mais sobre isto sem gastar e ainda ter certificado. (R.J.T)

Os elementos indicados pelos cursistas como fatores que influenciaram seu interesse em participar de outras ações de capacitação nos apontam questões relevantes para a reflexão. A certificação e a gratuidade agregam valor às ações à medida que estudantes e servidores

podem utilizar a certificação em seus currículos de forma prática e sem ônus, tornando a proposta mais acessível. Neste contexto, vale destacar o Sistema Integrado de Gestão de Atividades Acadêmicas (SIGAA) que se configura como uma ferramenta importante que a UFRA disponibiliza para cadastrar eventos e gerar certificação aos cursistas, palestrantes e seus respectivos organizadores. O referido sistema foi utilizado para a realização das inscrições e certificação dos sujeitos envolvidos nessa capacitação.

Além disso, a universidade pública deve ser um ambiente propício à divulgação do conhecimento científico atualizado por meio de ações de pesquisa e extensão que oferecem ações num formato contextualizado, ministradas por profissionais capacitados. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Superior (LDB) destaca no artigo 43 que o ensino superior deve “promover a extensão, aberta à participação da população, visando à difusão das conquistas e benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição.” (BRASIL, 1996).

Em relação ao formato do evento, ofertado via Google Meet, a avaliação levantou a informação sobre a pertinência e vantagens de eventos de capacitação que adotam o formato a distância. A respeito disso 80% dos cursistas indicou ser uma opção vantajosa pelos seguintes motivos: não há necessidade de deslocamento gerando menor custo e poupando tempo; maior facilidade de conciliar a formação com atividades de trabalho e estudo; a plataforma utilizada permite a interação; o formato adotado tem recursos que viabilizam observar o ministrante acessando o portal CAPES em tempo real.

Eu gostei que o curso foi no formato remoto, porque eu trabalho e fica difícil eu me deslocar. (R.J.T)

Achei bom que o curso foi online. Quando a gente acessa a plataforma direto no computador aprende melhor como usar. (D.B.M)

Foi bem dinâmico podermos fazer perguntas quando as dúvidas apareceram e ver a professora mostrando na tela como usar a plataforma. (T. C.V)

A oferta de capacitações no formato a distância é uma tendência que se intensificou com a pandemia de Covid-19 e mostrou muitas possibilidades, inclusive de um trabalho híbrido no qual seja possível alternar atividades presenciais e remotas. Além disso, sujeitos que possuem moradia em outra cidade podem participar das ações sem ter que arcar com custos de deslocamento e dispêndio de tempo envolvido neste deslocamento.

A fim de não discutir apenas os conhecimentos necessários no âmbito do ensino superior e, considerando que o público-alvo abarcou sujeitos atuantes na Educação Básica, seja como servidores de instituições educacionais ou como alunos, destacamos a Base Nacional Comum Curricular – BNCC (2018). Este documento postula entre as competências gerais da Educação Básica elementos que articulam a utilização de recursos digitais para o acesso a fontes confiáveis de conhecimento, como demonstram os trechos a seguir:

Utilizar diferentes linguagens – verbal (oral ou visual-motora, como Libras, e escrita), corporal, visual, sonora e *digital* –, bem como conhecimentos das linguagens artística, matemática e científica, para se expressar e partilhar informações, experiências, ideias e sentimentos em diferentes contextos e produzir sentidos que levem ao entendimento mútuo. 5. Compreender, utilizar e criar *tecnologias digitais de informação e comunicação* de forma crítica, significativa, reflexiva e ética nas diversas práticas sociais (incluindo as escolares) para se comunicar, acessar e disseminar informações, produzir conhecimentos, resolver problemas e exercer protagonismo e autoria na vida pessoal e coletiva. (BRASIL, 2018, p.9)

As competências postuladas pela BNCC (2018) ressaltam a relevância de que os cidadãos brasileiros tenham acesso ao letramento digital, de forma que saibam como acessar informações significativas por meio dos recursos tecnológicos. Além de favorecer a aprendizagem de conteúdos numa perspectiva crítica e problematizadora, estes conhecimentos contribuem para combater os estragos causados pelas notícias falsas.

Na sequência, os cursistas foram solicitados a dar sugestões de futuras ações de capacitação. Desta forma, 95% da amostra indicou o interesse em cursos que abarcasse a construção de projetos científicos, artigos científicos, pôster, a normalização de trabalhos acadêmicos, bem como a elaboração de relatórios de estágio. Os conteúdos dos cursos demandados pelo público-alvo indicam cursos voltados para questões práticas, ou seja, que envolvem a aplicação dos conteúdos na elaboração de trabalhos acadêmicos. Os dados analisados sugerem que ações de capacitação na área da metodologia da pesquisa são um campo vasto para futuras ações. Tais ações precisam ser contínuas, estruturadas em uma lógica de complexidade crescente, incluindo a todos os cidadãos que demonstram interesse.

Vale ressaltar que a relação entre o sujeito que conhece e o objeto que é conhecido não ocorre sem a pesquisa, sem a passagem necessária de um estágio de saber centrado no senso comum para um saber científico fundamentado na curiosidade epistemológica, conforme afirma Paulo Freire:

Não há ensino sem pesquisa e pesquisa sem ensino. [...] Pesquisa para constatar, intervir, intervindo, educar e me educar. Pesquisa para conhecer [...] e comunicar a novidade. Pensar certo, em termos críticos, é uma exigência que os momentos do ciclo gnosiológico vão pondo à curiosidade que, [...] transita da ingenuidade para o que venho chamando “curiosidade epistemológica”. (FREIRE, 1996, p.16)

Nesta lógica o sujeito que busca o conhecimento necessita de ferramentas e recursos para que sua aprendizagem complete o ciclo gnosiológico. É preciso que a sede de conhecimento seja um marco inicial que possibilite a construção de uma aprendizagem fundamentada não mais na ingenuidade, mas na postura crítica, consciente, epistemológica diante dos fatos e fenômenos da realidade.

Em relação às contribuições de aprendizagem trazidas pelo treinamento, 100% dos cursistas indicaram que a ação de capacitação alcançou os objetivos pretendidos no sentido de fornecer subsídios para o uso correto da Plataforma Capes, numa perspectiva crítica, problematizadora e formadora da postura científica. Neste sentido, vale destacar um dos princípios fundamentais da LDB (1996, grifo nosso) em seu artigo 3º “II – liberdade de aprender, ensinar, *pesquisar e divulgar* a cultura, o pensamento, a arte e o saber;”. A educação, enquanto direito de todos, se configura como um processo que viabiliza diferentes formas de acesso ao conhecimento e a pesquisa. A Plataforma Capes surge como uma ferramenta valiosa para que os cidadãos brasileiros tenham acesso gratuito, simples e rápido a publicações nacionais e internacionais atualizadas. Sobre o questionamento, destacamos alguns relatos de cursistas:

O curso me forneceu conhecimentos e dicas que enriqueceram meus trabalhos acadêmicos. (H. K.M)

Eu aprendi coisas que faltavam em meus conhecimentos sobre pesquisa. (D.B.M)

Foi uma experiência que contribuiu para a aprendizagem do que é ser pesquisador. (R.J.T)

As universidades públicas, neste sentido, são espaços privilegiados de divulgação do saber uma vez que possuem recursos humanos devidamente capacitados, além de ter como um de seus princípios “promover a *divulgação* de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem patrimônio da humanidade e comunicar o saber através do ensino, de

*publicações* ou de *outras formas de comunicação.*”, conforme indica a LDB (1996, grifo nosso).

A respeito do Portal Capes vale destacar a pesquisa de Simões (2017) que consultou 117 docentes da pós-graduação da Universidade Federal do Ceará (UFC) por meio de questionário e aplicou entrevistas a 10 professores da instituição sobre o uso do Portal Capes. Da amostra 79,49% afirmaram utilizar o Portal com frequência. Em relação a avaliação conferida ao Portal 41,03% dos professores atribuíram nota 4, ou seja, excelente, ao Portal. Entre as dificuldades apontadas para a utilização do Portal a pesquisa destacou:

[...] o não conhecimento do mesmo, a utilização de outros recursos, como o Google acadêmico, a preferência por periódicos impressos, a dificuldade de acesso e uso das ferramentas, falta de informação/periódicos em sua área de interesse, a falta de costume e a delegação dessa tarefa a terceiros. (SIMÕES, 2017, p. 102)

Os dados apontados por Simões (2017) indicam que existe necessidade de compreensão a respeito de como utilizar o Portal Capes, bem como uma escassez de informações sobre os dados disponíveis no Portal. Estes dados destacam a relevância de ações de capacitação que se destinem a tornar acessível o uso do Portal.

Ao serem questionados sobre o impacto da capacitação sobre suas atividades acadêmicas e laborais os cursistas indicaram que o conteúdo aprendido irá melhorar o seu desempenho, tendo estimulado para que eles apliquem os conhecimentos e habilidades no seu cotidiano conforme os relatos expostos abaixo:

Eu consegui entender como encontrar fontes científicas de forma rápida e simples. Isso vai me ajudar na minha vida de estudante de pós-graduação e servirá como uma boa base para minha vida profissional. (H. K.M)

Diante dos conteúdos desenvolvidos me senti motivado a usar o aprendizado para estudar mais profundamente assuntos da minha área de trabalho. (D.B.M)

O acesso a tantas informações relevantes vai ser útil para eu conhecer melhor temas centrais que possibilitem desenvolver ações cada vez mais eficientes e eficazes em meu dia a dia como servidor. (R.J.T)

Em face deste contexto, compreendemos o ensino superior como um nível educacional que não deve apenas ser um espaço de reprodução do conhecimento já existente, mas lugar de criação do conhecimento novo conforme afirma o inciso I do artigo 43 da LDB (1996, grifo nosso) “[...] estimular a criação cultural e o desenvolvimento do *espírito científico* e do

*pensamento reflexivo*”. Desta forma, destaca-se a tarefa primordial dos educadores que supera a mera transmissão de conteúdos e abrange a formação de pessoas capazes de articular os conhecimentos aprendidos com sua realidade, problematizando questões essenciais para uma sociedade democrática e justa, conforme afirma Paulo Freire:

Percebe-se, assim, a importância do papel do educador, [...] que viva a certeza de que faz parte de sua tarefa docente não apenas ensinar os conteúdos, mas também *ensinar a pensar certo*. Aí a impossibilidade de vir a tornar-se um professor crítico se, mecanicamente memorizador. [...] O intelectual memorizador, que lê horas a fio, domesticando-se ao texto, [...] não percebe, quando realmente existe, nenhuma relação entre o que leu e o que vem ocorrendo no país, na sua cidade, no seu bairro.” (FREIRE, 1996, p.14, grifo nosso)

Em face das informações analisadas, observamos que a despeito do excesso de dados que estão à disposição na atual sociedade da informação é preciso que o educando aprenda a buscar e a selecionar as fontes fidedignas de conhecimento. Além disso, é relevante que a curiosidade por buscar o novo saber não se limite a uma visão ingênua do que ele representa, mas que seja o passo inicial para a análise, para a crítica, para a problematização de questões fulcrais existentes em nossa sociedade. Como afirma Paulo Freire “Afinal, minha presença no mundo não é a de quem a ele se adapta, mas a de quem nele se insere. É a posição de quem luta para não ser apenas objeto, mas sujeito também da história.” (FREIRE, 1996, p.30)

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo versou sobre as contribuições para a aprendizagem de servidores e alunos do Treinamento Portal de Periódicos da Coordenação de aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES ofertado no contexto de um projeto de extensão da Universidade Federal Rural da Amazônia.

Os participantes avaliaram positivamente o desempenho da ministrante do treinamento, o formato e a carga horária adotada, demonstrando também o desejo de participar de outras atividades de capacitação na UFRA. Em relação aos temas da área da metodologia científica sugeridos para futuras ações de capacitação se destacaram cursos voltados para questões práticas, ou seja, que envolvem a aplicação dos conteúdos na elaboração de trabalhos acadêmicos.

Os participantes relataram que o aprendizado lhes possibilitou compreender a base de dados da CAPES ampliando as estratégias de pesquisa e colaborando para suas atividades acadêmicas e profissionais. Os dados analisados indicam que ações de capacitação na área da metodologia da pesquisa se configuram em um amplo leque de opções para futuras ações. Tais iniciativas precisam considerar a importante contribuição da tecnologia, a necessidade da continuidade e da construção de ações de capacitação em uma lógica de complexidade crescente, incluindo a todos os cidadãos que demonstram interesse pelos assuntos em tela.

A análise empreendida aponta para novas possibilidades de capacitação que atendam às demandas da comunidade interna e externa às universidades públicas, ressaltando as contribuições que ações de extensão podem trazer para a aquisição de competências e habilidades necessárias à vida em sociedade. Ressaltamos a defesa e a relevância de propostas de capacitação cujos objetivos superem a simples transmissão de conteúdos em prol de ações que estimulem a problematização e a análise crítica dos fatos e fenômenos da realidade.

## REFERÊNCIAS

BARROS, A; LEHFELD, N. **Fundamentos de metodologia científica**. 3. Ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. de 5 de dezembro de 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm) Acesso em 12 fev. 2022.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 dez de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm) Acesso em 12 fev. 2022.

BRASIL. Lei nº 10.611, de 23 dez de 2002. **Dispõe sobre a transformação da Faculdade de Ciências Agrárias do Pará em Universidade Federal Rural da Amazônia e dá outras providências**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2002/L10611.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10611.htm) Acesso em 12 fev. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. **Base Nacional Comum Curricular**. Brasília, 2018.

BRASIL. CAPES. **Missão e Objetivos**. Disponível em: <https://www-periodicos-capes-gov-br.ezl.periodicos.capes.gov.br/index.php/sobre/quem-somos.html> Acesso em 12 fev. 2022.

CANDAU, V.; LELIS, I. A relação teoria-prática na formação do educador. In: CANDAU, V. (Org.) **Rumo a nova didática**. 24. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2014.

CERVO, L. **Metodologia científica**. 6. Ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

FREIRE, P. **Pedagogia da autonomia**. São Paulo: EGA, 1996.

MIRANDA, A. C. C.; CARVALHO, A. V. Análise do uso do Portal de Periódicos da Capes: estudo com egressos do PPGA/UFRN. **PontodeAcesso**, Salvador, v.11, n.1, p. 60-80, abr. 2017.

PRODANOV, C. FREITAS, E. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

SIMÕES, V. P. R. **Política pública de comunicação e divulgação científica: avaliação do emprego do Portal de Periódicos da Capes pelos docentes da Universidade Federal do Ceará**. Dissertação. Programa de Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas. Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2017.

**CURSO SUPERIOR EM TECNOLOGIA EM SEGURANÇA PÚBLICA-EAD:**  
Formação dos agentes de Segurança Pública no Estado do Pará.

**Jorge Fabricio dos Santos**  
Polícia Militar do Pará – PMPA  
Universidade Federal do Pará -UFPA  
*jorge.fabricio.santos@ifch.ufpa.br*

**Sônia da Costa Passos**  
Instituto de Ensino de Segurança do Pará – IESP.  
Universidade Federal do Pará - UFPA  
*sscpassos\_10@yahoo.com.br*

**Clay Anderson Nunes Chagas**  
Universidade Estadual do Pará - UEPA  
*claychagas@ufpa.br*

**RESUMO**

O artigo mostra que a atividade de segurança pública demanda conhecimentos e técnicas adequadas para bem atender a sociedade, devendo compreender o contexto social a que está inserido o cidadão-usuário. Deste modo, o presente artigo tem como objetivo apresentar a caracterização do Curso Superior em Tecnologia em Segurança Pública - EAD no período 2020 a 2022. Aplicou-se como metodologia uma pesquisa documental, aplicada, quantitativa, exploratória e descritiva do curso superior em segurança pública, com apresentação de dados mediante a técnica de Estatística descritiva. Os resultados da presente pesquisa demonstram que a Polícia Militar do Pará tem o maior efetivo de alunos matriculados, sendo o Polo de ensino de Marituba o maior quantitativo e, em seguida, Marabá e por último Santarém. Dentre os órgãos, estão os municipais, destacam-se as Guardas Municipais de Belém, Castanhal, Igarapé Miri e agentes do DEMUTRAN. Na formação, o curso prioriza as disciplinas sobre a comunicação e tecnologia em segurança pública. Constata-se que há necessidade de criação de novos polos de ensino para expandir o raio de ação do curso para agentes públicos de outras regiões do estado do Pará, tornando-os mais preparados para atender a sociedade local.

**Palavras-chave:** Formação. Conhecimentos. Ensino. Agentes públicos.

**HIGHER COURSE IN PUBLIC SAFETY TECHNOLOGY-EAD: Training of Public Safety  
agents in the State of Pará.**

**ABSTRACT**

The article shows that the public security activity demands adequate knowledge and techniques to serve society well, having to understand the social context in which the citizen-user is inserted. Thus, this article aims to present the characterization of the Superior Course in Technology in Public Security - EAD in the period 2020 to 2022. A documentary, applied, quantitative, exploratory and descriptive research of the superior course in public security was applied, with data presentation through the technique of descriptive statistics. The results of this research show that the Military Police of Pará have the largest number of enrolled students, with the Marituba teaching center having the highest number, followed by Marabá and finally Santarém. Among the agencies, there are the municipal ones, the Municipal Guards of Belém, Castanhal, Igarapé Miri and DEMUTRAN agents stand out. In training, the course prioritizes disciplines on communication and technology in public safety. It appears that there is a need to create new teaching centers to expand the range of action of the

course for public agents from other regions of the state of Pará, making them more prepared to serve the local society.

**Keywords:** Formation. Knowledge. Teaching. Public agents.

## 1 INTRODUÇÃO

Produzir serviço público de excelência tem sido uma meta para o Estado brasileiro em todos os níveis e, em se tratando de segurança pública (um serviço essencial para promover e manter os direitos mais básicos da cidadão tais como a vida, liberdade, incolumidade física e propriedade privada) a missão é ainda mais desafiadora.

Neste contexto, os dados relativos aos Anuários Brasileiros de Segurança Pública 2021 e 2022 demonstram que a criminalidade no estado do Pará, embora com redução em comparação aos indicadores anteriores (2018 e 2019) ainda apresentam-se com altas taxas no que tange aos crimes como o homicídio, em 2018 o percentual era de 53,2%, já em 2019, 39,6%, o que sintetiza-se com a redução de 25,6% (FBSP, 2021), entretanto houve estagnação no período de 2020 e 2021, na ordem de 1,5%. De modo, nesta conjuntura o estado do Pará encontra-se na 3ª posição das unidades da federação no que se refere ao número de policiais mortos durante e fora do serviço e 6º, em mortes por intervenção policial (FBSP, 2022).

A qualidade dos serviços realizados pelos órgãos e entidades de segurança pública no estado do Pará é questionado constantemente pela sociedade, de modo que a formação e capacitação adequadas dos agentes públicos possibilita que os processos e procedimentos sejam realizados de acordo com os critérios de eficiência. Inclusive, Ramos (2022) em análise das condições atuais do crime no Pará, aponta que as políticas de segurança pública, dentre várias medidas assertivas, devem valorizar os agentes que a executam, como fica evidenciado na qualificação destes.

Desta forma, apresenta-se como problema desse estudo: Como se caracteriza o Curso Superior em Tecnologia em Segurança Pública - EAD promovido pelo Instituto de Ensino de Segurança do Pará (IESP) no período 2020 e 2022? E como hipótese do estudo: A Secretaria de Segurança Pública do Estado do Pará com a Educação à Distância conseguiu avançar na formação dos agentes de Segurança Pública, garantindo a valorização dos agentes de segurança pública tanto dos órgãos estaduais quanto municipais.

Assim, chegou-se ao objetivo geral: Caracterizar o Curso Superior em Tecnologia em Segurança Pública – EAD, realizado no IESP no período 2020 a 2022. Do qual, verificam-se como objetivos específicos: 1. Descrever os fundamentos jurídicos do IESP e do ensino do agente de segurança pública; 2. Apresentar os fundamentos da Educação à Distância. 3. Apresentar a estrutura básica do Curso Superior de Tecnologia em Segurança Pública –EAD no período de 2020 a 2022.

Essa pesquisa justifica-se no campo institucional, pela necessidade de conhecer as qualificações do Curso Superior em Tecnologia em Segurança Pública – EAD e a caracterização de seus discentes, a fim de conhecer a realidade da capacitação técnica e melhorá-la. No que tange a justificativa social, compreende-se que o curso em tela possibilita que os serviços prestados pelos agentes públicos capacitados sejam mais eficientes. Em relação ao âmbito acadêmico, tal estudo contribui para conhecer um campo da administração pública ainda pouco conhecido e com incipientes trabalhos acadêmicos.

O presente artigo apresenta as condições do Curso Superior de Tecnologia em Segurança Pública, destacando a formação do agente de segurança pública e o IESP, o fundamento da educação à distância e previsão normativa do referido curso superior, para, ao final, após a demonstração da metodologia empregada, a apresentação dos resultados e discussão referentes às turmas do curso em funcionamento no IESP.

## **2 O CURSO SUPERIOR EM TECNOLOGIA EM SEGURANÇA PÚBLICA – EAD: NOTAÇÕES BÁSICAS**

A fim de apresentar os resultados da pesquisa em tela, faz-se necessário demonstrar informações acerca do tema proposto neste estudo, o qual assenta-se sobre a formação e a capacitação dos agentes de segurança pública.

Inicialmente, é importante destacar que com instituição da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) pela Lei nº 13.675/2018, a valorização e o desenvolvimento intelectual dos agentes deste campo de atuação passou a ser uma diretriz (BRASIL, 2018), pois a eficiência dos órgãos e entidades de segurança pública, não fica adstrita aos equipamentos bélicos, mas sim de conhecimentos e habilidades apreendidas, que possibilitam a prática de atitudes democráticas destes agentes públicos, para estes respeitem às prerrogativas dos cidadãos.

Outra inovação dada pela PNSPDS, é a inclusão dos entes municipais como protagonistas na prestação do serviço de segurança pública, de modo que a Lei nº 13.675/2018, previu que os municípios criem suas secretarias municipais de segurança pública, instituem planos municipais de segurança e organizem (ou mesmo) instituir guardas municipais e órgãos de trânsito para trabalhar de maneira sinérgica com os demais órgãos do município, da segurança pública e sociedade em geral em prol da convivência sem violência, criminalidade e desordens públicas (BRASIL, 2018).

## **2.1 Formação do Agente de Segurança Pública no Pará**

Os órgãos de segurança pública do Estado do Pará tem sua formação sob coordenação da Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social (SEGUP), sendo gerenciado pelo Instituto de Ensino de Segurança do Pará (IESP), que verifica a estrutura pedagógica dos cursos e demais capacitações dos agentes de segurança pública, sendo instituído no ano de 1999 pela Lei nº 6.257/1999, sendo uma de suas finalidades “promover a formação e a qualificação de recursos humanos destinados às atividades de proteção dos cidadãos quanto à segurança e a riscos coletivos, por intermédio das atividades de ensino, pesquisa e extensão” (PARÁ, 1999).

O Estatuto do IESP determina que, dentre outras capacitações e formações, seja fornecido ensino em nível superior, pois muitas carreiras dos agentes do Sistema Estadual de Segurança Pública e Defesa Social (SIEDS) não requerem, para o ingresso, a titulação de ensino superior, como as praças da Polícia Militar, do Corpo de Bombeiros Militar, de agentes públicos do Departamento Estadual de Trânsito, da Secretaria de Estado de Administração Penitenciária (SEAP) e Polícia Científica, bem como dos órgãos municipais de segurança, para que os serviços sejam eficientes, o que demanda qualificações mais adequadas à segurança pública (PARÁ, 1999).

Essas práticas de ensino, seguem o previsto na Matriz Curricular Nacional para ações formativas dos profissionais de área de segurança pública, da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), que prevê eixos de formação para os órgãos de segurança pública, além de sugerir disciplinas específicas de cada órgão e integradas. Prevê ainda a utilização da educação à distância como modalidade de ensino, além da tradicional forma presencial (BRASIL, 2014).

## 2.2 A educação à distância: Fundamentos

A modalidade de ensino à distância é uma prática bem antiga, porém com a Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) esse modo de realizar o processo ensino-aprendizagem tornou-se mais comum, tendo em vista vários fatores como variedades de meios eletrônicos, maior disponibilidade da internet e acesso remoto aos cursos e capacitações.

De acordo com a Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação), há possibilidade da realização da educação à distância em todos os níveis de ensino por instituições credenciadas pela União, com atuação do Ministério da Educação e Cultura (BRASIL, 1996), sendo que o Decreto nº 9.057/2017 define a EAD como:

Art. 1º Para os fins deste Decreto, considera-se educação a distância a modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorra com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com pessoal qualificado, com políticas de acesso, com acompanhamento e avaliação compatíveis, entre outros, e desenvolva atividades educativas por estudantes e profissionais da educação que estejam em lugares e tempos diversos (BRASIL, 2017).

No conceito normativo, a educação à distância tem como características a utilização das TICs com meios de interação entre os atores do processo ensino-aprendizagem (docentes, discentes, tutores e outros), além de apresentar a sua característica principal: a realização da modalidade de ensino com atores em espaços geográficos díspares (VALENTE, 2014).

Há várias experiências do ensino à distância na área de segurança pública, inclusive no estado do Pará, como o estudo sobre o Curso de Aperfeiçoamento de Sargentos da Polícia Militar do Pará (SANTOS e SILVA, 2018), no ensino de disciplinas jurídicas em cursos da PMPA durante a Pandemia de COVID-19 (SANTOS; SILVA, 2021), também em virtude do isolamento social, o ensino pela modalidade de ensino EAD na PMPA, em decorrência do afastamento social (SANTOS, 2022).

O primeiro destaca o sucesso da modalidade de ensino, que democratiza o conhecimento às profissionais que estão em locais remotos do estado do Pará, os quais normalmente tem dificuldade de deslocamentos para participar de capacitações e possibilita ainda que o efetivo não seja afastado do local de trabalho e não prejudique o policiamento ostensivo (SANTOS e SILVA, 2018). O segundo trabalho apresenta a necessidade de informar disciplinas jurídicas para os policiais militares que estão na atividade finalística da PM (policiamento ostensivo), a fim de melhor direcionar as ocorrências criminais atendidas

(SANTOS; SILVA, 2021). O terceiro estudo apresenta a aplicação da modalidade de ensino EAD na PMPA, em virtude do afastamento social imposto pela Pandemia de COVID-19, nos cursos de Oficiais e Praças em andamento naquele período (SANTOS 2022).

A utilização dessa modalidade de ensino em curso superior empregado pelo IESP tem um lastro de experiência, de modo que a realização no estado do Pará avança no esforço do sistema estadual de segurança pública em proporcionar a valorização dos seus agentes públicos e dos demais entes federativos.

### **2.3 O Curso Superior de Tecnologia em Segurança Pública-EAD e a valorização dos agentes de Segurança Pública do Estado do Pará**

O Curso Superior de Tecnologia em Segurança Pública é realizado na modalidade de ensino à distância e foi instituído pelo IESP com carga horária mínima de 1.720 (mil e setecentos e vinte) horas, com autorização e credenciamento no ano de 2018 pelo Conselho Estadual de Educação do Pará /CEE (Resolução nº 611/2018) e cadastrada no Ministério da Educação e Cultura (MEC), com 350 (trezentos e cinquenta) vagas disponibilizadas para agentes de segurança pública, os quais não podem possuir titulação superior e ingressam por intermédio de processo seletivo.

O projeto do curso começou sua implementação no ano de 2020, com previsão de término em 2024, com finalidade de valorizar o servidor público de segurança pública, sendo a instituição mantenedora a Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social (SEGUP), órgão que fomenta o investimento em termos financeiros do curso.

Existe no estado do Rio de Janeiro, oferecido pela Universidade Federal Fluminense (UFF), um curso com a mesma temática e que atende ao público de segurança pública, que Machado (2021) aponta como um baixo índice de evasão e a elevado número de discentes diplomados, sendo bem avaliado pelo MEC, quando comparados aos demais cursos da instituição de ensino superior.

Em Portugal, Ferreira e Moreira (2015) afirmam que a política de capacitação dos profissionais de segurança pública é facilitada pela educação à distância, pois a qualidade das formações e aperfeiçoamento auxiliam sobremaneira a atuação dos profissionais das forças de segurança naquele país europeu. Este curso vem com medida da Secretaria de Segurança Pública para executar o plano estratégico de segurança na valorização do agentes de

segurança pública em termos de formação inicial, com a graduação de ensino superior para aqueles que não tiveram oportunidade de dar prosseguimento nos estudos.

### **3 METODOLOGIA**

#### **3.1 Natureza da Pesquisa**

Os autores optaram por uma pesquisa do tipo documental, na medida em que os dados analisados e apresentados do Curso Superior em Tecnologia em Segurança Pública são de natureza primária, os quais foram selecionados em base de dados oficial do Instituto de Ensino de Segurança do Pará (GIL, 2008) e, quanto à natureza, uma pesquisa aplicada, pois tem como objetivo demonstrar resultados do ensino na segurança pública e possíveis direcionamentos de melhorias (BARROS; LEHFELD, 2014). No tocante ao objetivo, aplicou-se uma pesquisa descritiva, que tem por escopo a apresentação das características do curso e dos discentes, agentes de segurança pública do estado do Pará (PRODANOV; FREITAS, 2013).

Quanto ao problema, foi adotada uma pesquisa quantitativa, com utilização de um levantamento de dados quantitativos do Curso Superior em Tecnologia em Segurança Pública na base do Instituto de Ensino de Segurança do Pará (GIL, 2008), para compreender a formação superior de agentes de segurança pública lotados em todo estado do Pará (CRESWELL, 2010).

#### **3.2 Lócus da Pesquisa**

A pesquisa assentou-se sobre o Estado do Pará, e de forma mais precisa nos polos de ensino do Instituto de Ensino de Segurança do Pará (IESP) que gerenciam o Curso Superior de Tecnologia em Segurança Pública (EAD).

#### **3.3 Fontes de dados**

Para correlacionar o referencial teórico para discussão do tema proposto neste trabalho, foi obtidos dados quantitativos na base de dados do Instituto de Ensino de Segurança do Pará (IESP) no período de 2020 a 2022 do Curso Superior de Tecnologia em Segurança Pública na modalidade de ensino à distância para agentes de segurança pública no estado do Pará.

#### **3.4 Procedimento de coleta de dados**

Os dados de natureza quantitativa foram coletados junto ao Instituto de Ensino de Segurança do Pará (IESP) mediante solicitação formal e documental pelos pesquisadores ao Diretor do IESP, com envio de arquivos de forma eletrônica pela organização de ensino aos autores da presente pesquisa, sob obrigação de utilização somente para fins acadêmicos.

### 3.5 Análise dos dados

Na pesquisa acadêmica realizou-se a análise estatística nos dados fornecidos pelo IESP, denominada técnica de estatística descritiva, que, de acordo com Bussab e Morettin (2017) configura-se com a apresentação de resultados de pesquisas com gráficos, tabelas, mapas, com finalidade de facilitar a visualização e a compreensão dos dados colhidos.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Após coleta de dados junto ao Instituto de Ensino de Segurança do Pará (IESP), quanto ao funcionamento do Curso Superior de Tecnologia em Segurança Pública –EAD, verificou-se que há em andamento 07 (sete) turmas, compostas de 50 (cinquenta) alunos e ordenadas em ordem alfabética de “A” a “G”, de modo que todas iniciaram o período de estudo no ano de 2021. Sendo que o processo de seleção do curso das primeiras turmas foi iniciado em 2020.

As turmas A e B, compostas somente de integrantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar, encontram-se no 3º semestre do curso, enquanto as demais estão finalizando o 1º semestre. As turmas devem finalizar o curso no ano de 2023. Assim, as informações acerca do referido curso estão dispostas a seguir.

Quadro 01 – Quantidade de alunos de turmas do curso, por órgão/entidade de segurança pública.

ÓRGÃO/ENTIDADE	TURMA						
	A	B	C	D	E	F	G
PCPA	0	0	01	05	0	01	02
PMPA	43	40	32	20	20	20	13
CBMPA	04	09	07	03	06	02	01
SEAP	0	0	02	0	02	04	01
DETRAN/PA	0	0	01	01	0	01	0
Polícia Científica	0	0	01	0	0	0	0
GM – Belém	0	0	03	04	03	12	06
GM – Almerim	0	0	01	02	06	0	0

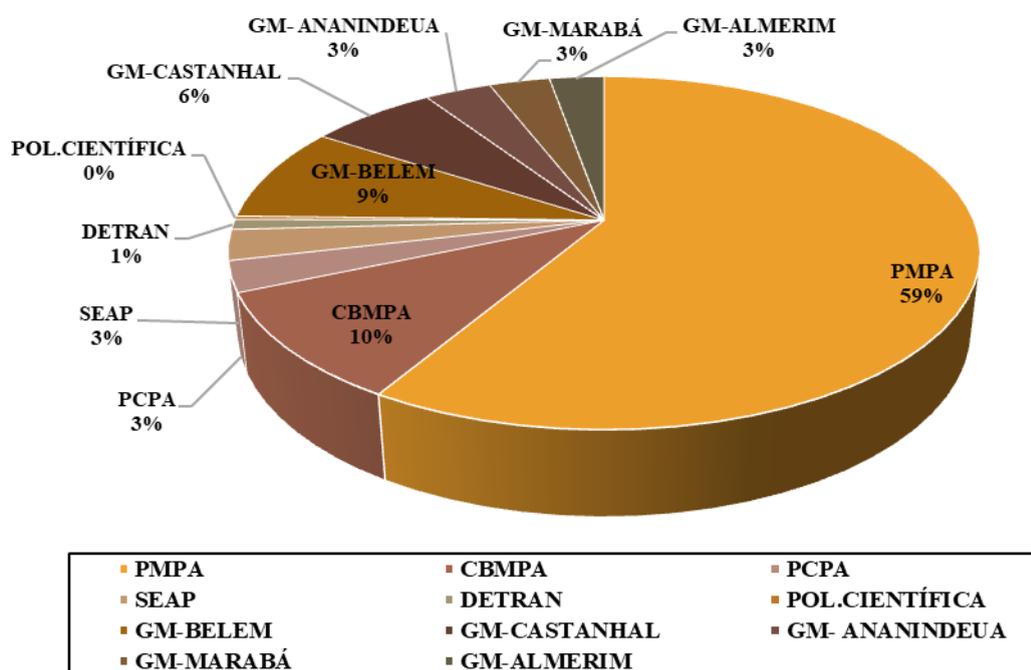
GM – Ananindeua	0	0	0	04	02	01	04
GM – Baião	0	0	0	01	02	0	01
GM – Bragança	0	0	0	0	0	0	02
GM – Castanhal	0	0	01	06	03	05	06
GM – Curuçá	0	0	0	0	0	0	01
GM – Tomé-açú	0	0	01	0	0	0	0
GM – Igarapé-miri	0	0	01	0	0	01	02
GM – Ipixuna do Pará	0	0	0	0	0	01	03
GM – Marabá	0	0	0	0	03	03	04
GM – Moju	0	0	0	01	02	0	01
GM – São Caetano	0	0	0	0	0	0	02
GM – São João de Pirabas	0	0	0	01	0	0	0
GM - Parauapebas	0	0	0	02	0	0	0
AG. Trânsito Abaetetuba	0	0	0	01	01	0	01
AG Trânsito Marabá	0	0	0	0	0	0	01
AG Trânsito Monte Alegre	0	0	0	01	01	0	0
<b>Total</b>	47	49	51	52	51	51	51

Fonte: IESP/SEGUP, SET/2022.

No Quadro 01, constata-se que não há somente agentes públicos dos órgãos e entidades estaduais de segurança pública matriculados no Curso Superior em Tecnologia em Segurança Pública – EAD, ficando notório que muitas guardas municipais e órgãos de trânsito da Região Metropolitana de Belém – RMB (Belém e Ananindeua), da Região Sudeste (Marabá), Região do Baixo Tocantins (Abaetetuba, Cametá, Moju, Igarapé-Miri e Baião) e outras regiões também possuem alunos matriculados no curso.

O curso superior oferecido pelo IESP atende aos pressupostos da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (BRASIL, 2018), na medida em que a PNSPDS prevê a municipalização do conhecimento e possibilitar que os municípios paraenses possam capacitar seus agentes e implementar esse serviço público de excelência no âmbito local (BRASIL, 2018), após a constatação da gama de agentes públicos municipais matriculados no curso.

Gráfico 01 – Percentual de alunos matriculados nas turmas do curso, por órgão/entidade de segurança pública.

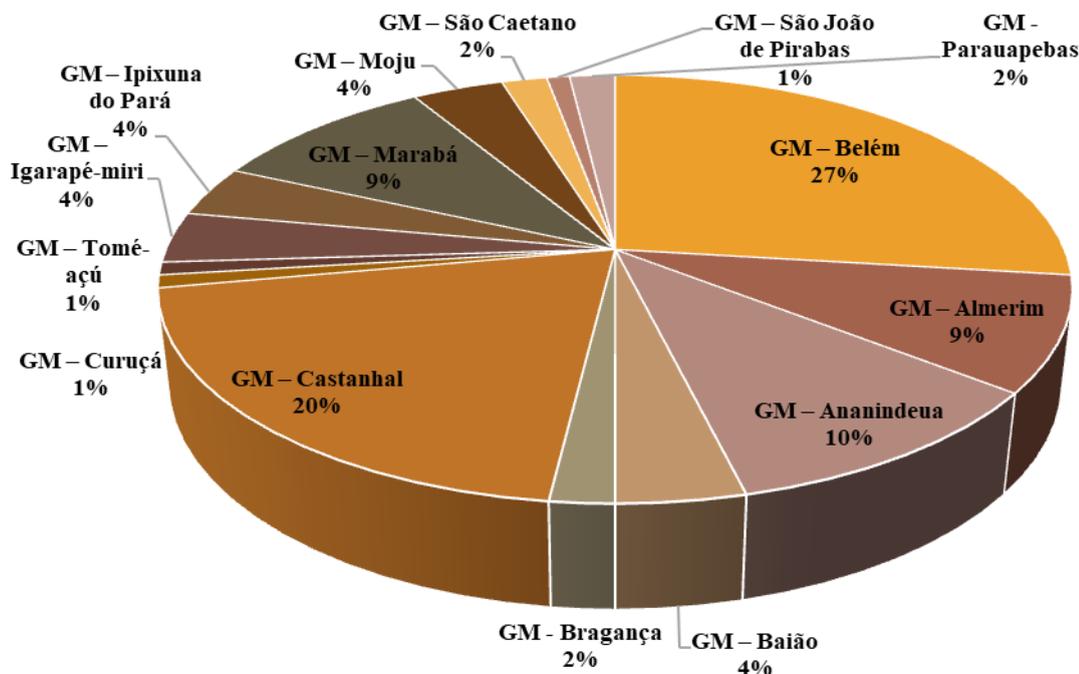


**Fonte:** IESP/SEGUP, SET/2022.

O Gráfico 01 apresenta a Polícia Militar do Pará (PMPA) com maior percentual de agentes públicos matriculados no Curso Superior de Tecnologia em Segurança Pública –EAD, tendo em vista que é o órgão que tem efetivo maior do estado do Pará, seguido muito de longe pelo Corpo de Bombeiros Militares (CBMPA). Os demais órgãos estaduais, representam quantidades muito baixas de agentes públicos matriculados, inclusive com percentuais menores em comparação às guardas municipais. Castanhal e Belém ultrapassam a Polícia Civil, SEAP, DETRAN e Polícia Científica no que tange a alunos matriculados.

O elevado número de policiais militares matriculados no curso também pode ser explicado, conforme estudo de Santos e Silva (2018) pela participação enquanto discentes destes militares estaduais em cursos EAD na plataforma de ensino EAD da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), fator este que familiarizou esses agentes públicos nos cursos por essa modalidade de ensino em cursos de extensão e aperfeiçoamento.

Gráfico 02 – Percentual de alunos matriculados nas turmas do curso, por órgão/entidade municipal de segurança pública.



Fonte: IESP/SEGUP, SET/2022.

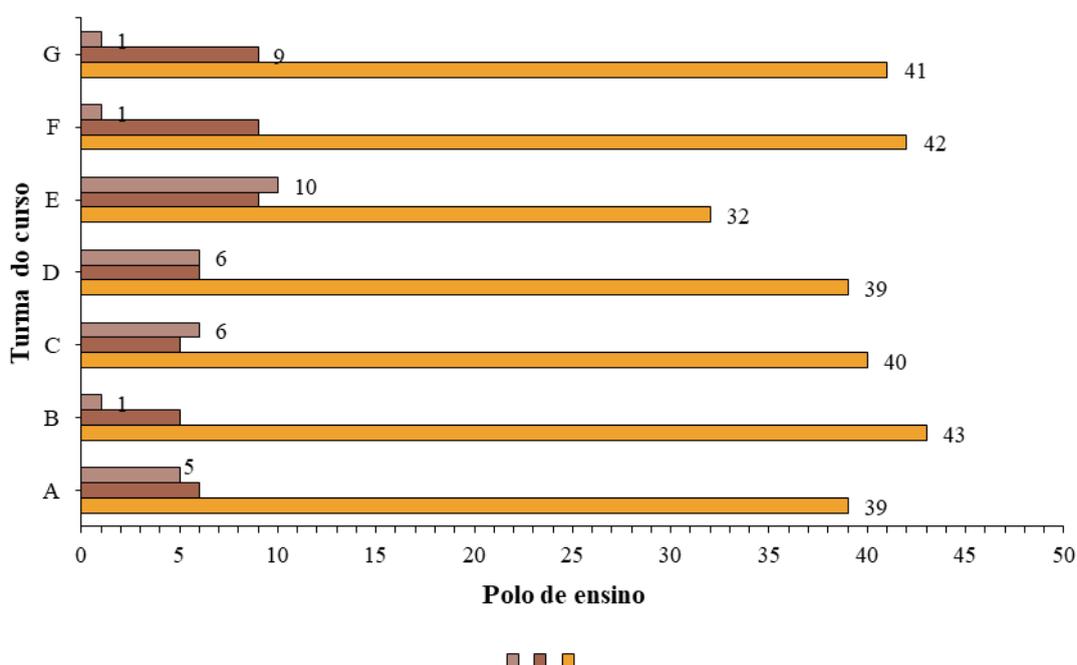
No Gráfico 02 fica evidenciado que, dentre os órgãos municipais de segurança pública com alunos matriculados no Curso Superior em Tecnologia em Segurança Pública – EAD, as guardas municipais estão em maior número, provavelmente em virtude de serem os órgãos que tradicionalmente executam atividades preventivas nos entes federativos e os seus agentes atuam de forma similar à PMPA, o que leva esses profissionais a buscar informações, conhecimento e técnicas.

Como órgão de segurança da Capital do Estado do Pará, a Guarda Municipal de Belém, com maior efetivo dentre estes órgãos municipais, lidera o *ranking* de órgãos com maior número de agentes públicos matriculados (27%), seguido por Castanhal (20%) e Ananindeua (10%), demonstrando que mais de 50% dos alunos do curso são de guardas municipais da Região Metropolitana de Belém.

Em virtude da estrutura do Polo de ensino em Marabá, a Guarda Municipal desse município destaca-se na região sudeste com (9%). Com a utilização da modalidade de ensino à distância, vários outros municípios de regiões bastante afastadas da Capital possuem agentes

públicos cursando a formação superior do IESP, como Almerim (9%), Ipixuna do Pará, Baião, Igarapé Miri e Moju, todos com 4% do total de alunos de órgãos de segurança pública municipal do referido curso, o que ratifica a visão de Valente (2014) de que a educação à distância é aquela que caracteriza-se pelo processo ensino-aprendizagem em que discente e docentes encontram-se em espaços geográficos diversos. Neste caso, pela dificuldade de acesso aos cursos presenciais pelos agentes públicos municipais.

Gráfico 03 – Quantidade de alunos matriculados nas turmas do curso, por polo de ensino.



Fonte: IESP/SEGUP, SET/2022.

Dentre os municípios de lotação dos alunos nos órgãos/entidades de segurança pública, o Gráfico 03 deixa claro que o polo principal do curso, localizado na Cidade de Marituba, recebe o maior contingente de alunos do Curso Superior em Tecnologia em Segurança Pública –EAD. Tal fato decorre da instalação do polo no espaço físico do Instituto de Ensino de Segurança do Pará (IESP), conforme a previsão legal de sua criação (PARÁ, 1999).

Nas turmas A, C, D e E há certa proporcionalidade de alunos do curso nos Polos de Marabá e Santarém, entretanto nas turmas B, F e G há grande discrepância de alunos

matriculados em no referidos polos de ensino, porém nas turmas destes polos há quantitativo de alunos muito inferior ao Polo Marituba.

Pelo Quadro 02, verifica-se que as disciplinas que relacionam-se à comunicação e às tecnologias possuem mais relevância no Curso Superior em Tecnologia em Segurança Pública (5), seguindo daquelas de cunho jurídico e daqueles relacionados aos procedimentos e técnicas empregadas (4) e dos sistema de segurança pública, seus órgãos e entidades e, também violência e criminalidade (3). Chama a atenção o menor destaque às disciplinas que direcionam os agentes públicos a mediar os conflitos locais (1), que podem levar, quando não gerenciadas, ações violentas e de confronto, ou seja, há ênfase do curso em disciplinas jurídicas, como relatado por Santos e Silva (2021).

Quadro 02 – Quantidade de disciplina do curso, por eixo temático de segurança pública.

<b>EIXO TEMATICO</b>	<b>Qt. Disc.</b>	<b>Qtd. H/A</b>
Sistemas, instituições e gestão integrada em segurança pública	03	180
Violência, crime e controle social.	03	180
Conhecimentos jurídicos.	04	240
Modalidades e gestão de conflitos e eventos críticos.	01	60
Valorização profissional e saúde do trabalhador.	01	60
Comunicação, informação e tecnologias em segurança pública.	05	300
Cultura, cotidiano e prática reflexiva.	02	120
Funções, técnicas e procedimentos em segurança pública.	04	240

**Fonte:** IESP/SEGUP, SET/2022.

A partir do 2º Semestre, há previsão na estrutura do Curso de Superior em Tecnologia em Segurança Pública – EAD, disciplinas optativas com 60 (sessenta) horas aulas, que podem ser enquadradas em um dos eixos apresentados no Quadro 02, completando com 100 (cem) horas/aula de Atividades Complementares da IES, o total de 1.720 (mil setecentos e vinte) horas/aulas.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Com essa pesquisa científica foi possível caracterizar o Curso Superior em Tecnologia em Segurança Pública –EAD promovido pelo Instituto de Ensino de Segurança do Pará (IESP) no período 2020 e 2022, sejam de informação sobre os alunos matriculados, quanto sobre as organizações de segurança pública.

Sendo deste modo, descritos os fundamentos técnicos e jurídicos do agente de segurança pública, passando sobre os fundamentos da Educação à Distância, bem como apresentou a estrutura básica do Curso Superior em Tecnologia em Segurança Pública –EAD no período 2020 e 2022.

Após solicitação formal ao Instituto de Ensino de Segurança do Pará (IESP) para obtenção de dados referentes às turmas do Curso Superior em Tecnologia em Segurança Pública - EAD, foram obtidos dados quantitativos sobre o número de alunos matriculados, por órgãos de segurança pública, polos de ensino a que estão vinculados os discentes, e as turmas em funcionamento. O IESP posteriormente forneceu os dados solicitados em um arquivo de *excell*, sendo remetido de forma eletrônica aos pesquisadores, os quais fizeram a devida seleção, análise e apresentação dos resultados com utilização da técnica de Estatística descritiva, os quais subsidiaram a discussão da pesquisa.

Na pesquisa realizada, constatou-se, como resultados da pesquisa, que os órgãos de segurança pública estaduais ainda detém o maior quantitativo de alunos matriculados no curso, sendo a Polícia Militar do Pará aquele com maior efetivo de discentes e em seguida o Corpo de Bombeiros Militar do Pará. Em relação aos órgãos municipais, as guardas municipais de Belém e Castanhal possuem o maior efetivo de alunos. Ocorre que há vários municípios do interior como Marabá e Almerim que tem proporcionalmente tantos alunos quanto o municípios de Ananindeua, integrante da Região Metropolitana de Belém (RMB).

Quanto aos polos de ensino, o de Marituba possui o número muito superior de discentes matriculados, em virtude do município possuir a sede do IESP, estando a frente de Marabá e Santarém. Observa-se que a quantidade de alunos das turmas A e B estão todos matriculados no Polo de Marituba, o que explica essa superioridade numérica do polo.

A estrutura de disciplinas do curso prioriza os conhecimentos relacionados à comunicação e tecnologias de segurança pública, bem como os da área jurídica e técnicas aplicadas nesta área da administração pública.

Assim, recomenda-se que sejam criados mais polos de ensino para o Curso Superior em Tecnologia em Segurança Pública –EAD, em outras regiões como Capanema, Parauapebas, Tucuruí, Redenção, Soure e Breves, dentre outros, a fim de possibilitar que agentes de segurança lotados nas cidades descritas e seu entorno, sejam de órgãos estaduais, sejam municipais, possam ter acesso ao curso e ao suporte, para que a especialização destes possa

ser mais adequada e proporcionar um serviço mais eficiente das suas instituições às populações locais.

De outra monta, tal estudo compreende que é premente que novas pesquisas sejam realizadas quanto à formação superior e integrada dos agentes de segurança pública, a fim de estabelecer conhecimento acerca do tema e propor medidas de democratização do saber.

## REFERÊNCIAS

BARROS, Aildil Jesus da Silveira; LEHFELD, Neide Aparecida de Suza. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 3. Ed. São Paulo: Pearson Hall, 2014.

BUSSAB, Wilton de Oliveira; MORETTIN, Pedro Alberto **Estatística básica**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

BRASIL. **Matriz curricular nacional para ações formativas dos profissionais da área de segurança pública**. Secretaria Nacional de Segurança Pública. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2014.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**. D.O.U. de 23.12.1996. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm)>. Acesso em: 15 out. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**. DOU de 26.5.2017. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9057.htm#art24](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9057.htm#art24)>. Acesso em: 15 out. 2022.

CRESWELL, John Ward. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3 ed. Porto Alegre: ARTMED, 2010.

FBSP. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública – 2021**. Ano 15. São Paulo: FBSP, 2021.

FBSP. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública - 2022**. Ano 16. São Paulo: FBSP, 2022.

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

MACHADO, Monica Garelli. Uma reflexão sobre a qualidade do curso de Tecnologia em Segurança Pública e Social na modalidade à distância. **Revista Campo Minado – Estudos Acadêmicos em Segurança Pública**, nº 1, Niterói, p. 74-94, 1º sem. 2021.

PARÁ (Estado). **Lei nº 6.257, de 17 de novembro de 1999. Cria o Instituto de Ensino de Segurança do Pará - IESP, e dá outras providências**. Disponível em:<

<http://iesp.pa.gov.br/wp-content/uploads/2020/10/Lei-6.257-17nov1999.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2022.

PARÁ (Estado). Resolução nº 012/99 – CONSEP. **Aprova o Estatuto do Instituto de Ensino de Segurança Pública do Pará – IESP.** Disponível em:<<http://iesp.pa.gov.br/wp-content/uploads/2020/10/Resol012-99-ESTATUTO-DO-IESP-2%C2%BA.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2022.

FERREIRA, Firmo J.; MOREIRA, Antônio. Formação a distância e learning na Polícia Segurança Pública em Portugal. **Paidei@ - Revista Científica de Educação à Distância.** Vol.7, Santos, nº11, Jan.2015.

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

RAMOS, Edson Marcos Leal Soares. No caminho certo: a segurança pública no Pará entre 2018 e 2021. **Anuário Brasileiro Especial Eleições 2022 2018-2021.** Fórum Brasileiro de Segurança Pública: Rio de Janeiro, 2022.

SANTOS, Jorge Fabricio dos; SILVA, Luiz Carlos Soares. Educação à distância como estratégia de capacitação de profissionais de segurança pública: o exemplo de aperfeiçoamento de sargentos da Polícia Militar do Pará. In: **EmRede – Revista de Educação à Distância,** v.5, n.3, p.419-429, 2018. Disponível em:<<https://www.aunirede.org.br/revista/index.php/emrede/article/view/368>>. Acesso em: 21 set. 2022.

SANTOS, Jorge Fabricio dos; SILVA, Luiz Carlos Soares da. **Educação à distância na Polícia Militar do Pará:** conhecimento jurídico para os profissionais de segurança pública durante a Pandemia de COVID-19. P. 101-115. SMITH, Andreza do Socorro Pantoja de Oliveira et al. (Orgs.). Educação Jurídica em tempos de pandemia de covid-19: relatos de vivências e aprendizagens docentes. 1ª ed. Florianópolis: Habitus, 2021.

SANTOS, Jorge Fabricio dos. Capacitação em segurança pública por meio da tecnologia da informação em épocas de pandemia: utilização dos cursos EAD na Polícia Militar do Pará. GOMES, Sérgio Castro et al (orgs). **Colóquio de Governança Pública do Estado do Pará** (3: 2020: Belém, PA). Perspectivas atuais e futuras da governança pública em tempos de covid-19 [recurso eletrônico]. Belém: EGPA, 2022.

VALENTE, José Armando. A comunicação e a educação baseada no uso das tecnologias de digitais de informação e comunicação. **Revista Unifeso – Humanas e Sociais.** v. 1, n. 1, p.141–166, 2014.